



# *Kieler* **Diskussionsbeiträge**



## **Subventionen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2011/2012: Der Kieler Subventionsbericht**

**Claus-Friedrich Laaser und  
Astrid Rosenschon**

**Nr. 516/517 | März 2013**

Institut für Weltwirtschaft Kiel

Web: [www.ifw-kiel.de](http://www.ifw-kiel.de)

**Dr. Claus-Friedrich Laaser**

Institut für Weltwirtschaft  
24100 Kiel  
Telefon: +49/431/8814-463  
E-Mail: claus-friedrich.laaser@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](mailto:harmen.lehment@ifw-kiel.de)

**ISSN 0455-0420**

© Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 2013.

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

---

Kurzfassung	3
Subventionen insgesamt gestiegen	3
Selektivität der Subventionen	3
Steuervergünstigungen	4
Einnahmeverzicht des Bundes wegen kostenfreier Zuteilung der CO <sub>2</sub> -Emissionshandelszertifikate	4
Finanzhilfen des Bundes	4
Finanzhilfen der Länder und ihrer Gemeinden	5
Sonstige Subventionen	5
Subventionsabbau tut not	6
1    Problemstellung	7
2    Abgrenzungsfragen	8
2.1    Wer kann Subventionen empfangen? – Subventionen in institutioneller Sicht und das Inzidenzproblem	8
2.2    Finanzhilfen und Steuervergünstigungen	9
2.3    Finanzhilfen versus öffentliche Güter	9
2.4    Finanzhilfen versus karitativ motivierte Zahlungen	11
2.5    Was sind Steuervergünstigungen?	11
2.6    Nicht erfasste Subventionen	12
2.7    Subventionszurechnung im föderativ aufgebauten Staat – direkte und indirekte Finanzhilfen	13
2.8    Fazit: Der Kieler Subventionsbegriff im Überblick	14
3    Zur Schädlichkeit von Subventionen	15
4    Subventionen in den Jahren 2000 bis 2011/2012	17
4.1    Gliederung der Subventionen sowie der Grenzfälle in sachlicher Hinsicht	17
4.2    Steuervergünstigungen nach Empfängern und Verwendungszwecken	18
4.3    Einnahmeverzicht des Bundes wegen kostenfreier Zuteilung der CO <sub>2</sub> -Emissionshandelszertifikate	28
4.4    Finanzhilfen des Bundes	29

4.5	Finanzhilfen der Länder und ihrer Gemeinden	36
4.6	Finanzhilfen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft	42
4.7	Finanzhilfen der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit	43
4.8	Zahlungen der Sondervermögen des Bundes	45
4.9	Subventionen insgesamt	47
5	Sonderfälle	55
5.1	Mischgüter und Subventionsgrenzfälle	55
5.2	Bankenhilfen	57
6	Subventionsabbau tut not – fundamentale Reformen als Voraussetzungen für nachhaltige Subventionskürzungen	61
6.1	Erweitertes Wirtschaftlichkeitspostulat für die Staatswirtschaft erforderlich	61
6.2	Keine Ausnahmen bei Subventionskürzung und Verbindung zu Mittelverwendung herstellen	62
6.3	Finanzverfassung auf dem Prüfstand, Standortwettbewerb für Subventionsabbau vonnöten	62
6.4	Eckpfeiler einer optimalen Finanzverfassung als Garant für Standortwettbewerb	63
6.5	Fazit	65
	Literatur	66

*Die Autoren danken Henning Klodt, Alfred Boss und Jörg-Volker Schrader für wertvolle Hinweise, Helga Huss für die Erstellung des Manuskripts und Ilse Büxenstein-Gaspar für die redaktionelle Betreuung.*

## Kurzfassung

### Subventionen insgesamt gestiegen

In den Jahren 2009 und 2010 sind die Subventionen im weiten Sinne sprunghaft bis auf über 166 bzw. mehr als 171 Mrd. Euro gestiegen, weil 2009 vor allem die Konjunkturprogramme zu Buche schlugen (sie beinhalteten auch die sogenannte „Abwrackprämie“). Auch sind in beiden Jahren die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Krankenversicherung deutlich aufgestockt worden. Im Jahr 2011 lagen die Subventionen in der Kieler Abgrenzung mit knapp 167 Mrd. Euro um 19 Mrd. Euro über dem Ausgangsniveau am Anfang des neuen Jahrhunderts (Tabellen 18 und 19). Das Kürzungspotenzial, das sich nach Abzug der nicht ohne weiteres kürzbaren Positionen ergibt, wird hier auf 151,2 Mrd. Euro veranschlagt. Das Subventionsvolumen im Jahr 2011 war höher als das Aufkommen aus Lohn- und veranlagter Einkommensteuer. Die Subventionsquote war mit 6,4 Prozent ähnlich hoch wie zur Mitte der ersten Dekade (2000: 7,2 Prozent). Die Subventionen je Einwohner bezifferten sich auf 2 037 Euro.

Allerdings sind die Subventionen an Unternehmen (Subventionen im engeren Sinn) zwischen 2000 und 2011 um 10,8 Mrd. Euro auf 92 Mrd. Euro gesunken. Hingegen sind die allokatonsverzerrenden Transfers und Zuwendungen an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck, die hier zu den Subventionen im weiteren Sinne gezählt werden, im gleichen Zeitraum um 29,6 Mrd. Euro stark ausgeweitet worden. Hier schlagen – neben aufgestockten Ausgaben für Kindergärten – vor allem die erwähnten Zahlungen an die gesetzliche Krankenversicherung zu Buche. Außerdem sind Vergünstigungen bei der Umsatzbesteuerung höher ausgefallen, weil der allgemeine Steuersatz zum 1. Januar 2007 von 16 Prozent auf 19 Prozent angehoben worden ist.

Der amtliche Subventionsbericht der Bundesregierung, der die Subventionen deutlich restriktiver abgrenzt als der Kieler Subventionsbericht, weist für das Jahr 2011 ein Subventionsvolumen in Höhe von 49,3 Mrd. Euro aus, verglichen mit 166,7 Mrd. Euro an Vergünstigungen an alle empfangenen Institutionen bzw. verglichen mit 92 Mrd. Euro, die nach der Kieler Berechnung auf die Unternehmen entfallen (Tabelle 22). Laut amtlichem Subventionsbericht sind die Subventionen seit dem Jahr 2000 um rund 10 Mrd. abgebaut worden. Dies entspricht in etwa der Veränderung der Kieler Subventionszahlen in enger Fassung.

### Selektivität der Subventionen

Die *sektorspezifischen Subventionen an den Unternehmenssektor* in der hier gewählten Abgrenzung beliefen sich im Jahr 2011 auf 66,5 Mrd. Euro (Tabelle 19). Dies sind knapp 40 Prozent der Subventionen (Tabelle 20). Von den sektorspezifischen Subventionen, die die Unternehmen bezogen, entfallen 67 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* (25,5 Mrd. Euro) machten im Jahr 2011 15,3 Prozent der Subventionen aus. Diese Beträge kommen freilich nicht allen Sektoren oder Unternehmen in gleichem relativen Ausmaß zugute; vielmehr werden in der Regional- oder Strukturpolitik einige Sektoren besonders stark begünstigt; damit werden andere Unternehmen notwendigerweise diskriminiert.

Neben den Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors gab es im Jahr 2011 Subventionen in Höhe von 74,7 Mrd. Euro, die der Staat weitgehend sektorspezifisch *zugunsten von privaten oder staatlichen Organisationen ohne Erwerbszweck* gewährte. Empfänger waren Krankenhäuser, gesetzliche Krankenversicherung, Kindertagesstätten, Kinderkrippen, Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter, Kirchen, sonstige Religionsgemeinschaften, Pflege-, Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie Institutionen aus weiteren Bereichen. Dies sind 44,8 Prozent aller Subventionen.

## Steuervergünstigungen

Die Steuervergünstigungen in weiter Abgrenzung erreichten im Jahr 2012 nach vorläufiger amtlicher Schätzung ein Niveau in Höhe von 50,5 Mrd. Zu Beginn des Jahrhunderts hatten sie etwas niedriger gelegen (49,7 Mrd. Euro), ein Höchstwert war im Jahr 2009 mit 55 Mrd. Euro erzielt worden. Bemerkenswert ist, dass der Anteil der unternehmensspezifischen Vergünstigungen an den Vergünstigungen in weiter Abgrenzung deutlich abnimmt (2000: 62,6 Prozent; 2012: 54,1 Prozent).

Die *sektorspezifischen Steuervergünstigungen* insgesamt, die dem Unternehmenssektor gewährt werden, betragen im Jahr 2012: 21,2 Mrd. Euro (2011: 22,3 Mrd. Euro) (Tabelle 1). Im Jahr 2000 beliefen sie sich auf 21,6 Mrd. Euro. Bis zum Jahr 2005 waren sie auf einen Höchstwert von 26,4 Mrd. Euro gestiegen, im Anschluss waren sie wieder rückläufig. Im Jahr 2000 waren 9,5 Mrd. Euro *branchenübergreifende Steuervergünstigungen* gewährt worden, 2012 waren es 6,1 Mrd. Euro. Kontinuierlich abgenommen haben dabei die Vergünstigungen mit regionalpolitischer Zielsetzung (2000: 2,6 Mrd. Euro; 2012: 0,9 Mrd. Euro), weil die Zulagen für Investitionen in den neuen Ländern und in Berlin abgenommen haben.

Doch profitieren nicht nur Unternehmen von Steuervergünstigungen, sondern auch *private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck und Haushalte*. Eine sektorspezifische Vergünstigung ist die Abzugsfähigkeit der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Einkommensbesteuerung. Diese Norm führte im Jahr 2012 zu einer Mindereinnahme von 2,9 Mrd. Euro (2000: 3,5 Mrd. Euro). Daneben gibt es Steuervergünstigungen, die *mehrere Sektoren der Organisationen ohne Erwerbszweck* begünstigen. Diese sektorübergreifenden Steuervergünstigungen insgesamt haben sich innerhalb der betrachteten Zeitspanne fast verdoppelt (2000: 6,7 Mrd. Euro; 2012: 12,9 Mrd. Euro). Grund ist vor allem, dass zu Beginn des Jahres 2007 der Regelsatz der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 Prozent angehoben worden ist. Die allokatonsverzerrenden Steuervergünstigungen an Haushalte und private sowie staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck insgesamt sind von 18,6 Mrd. im Jahr 2000 auf 23,2 Mrd. im Jahr 2012 gestiegen.

## Einnahmeverzicht des Bundes wegen kostenfreier Zuteilung der CO<sub>2</sub>-Emissionshandelszertifikate

Zum 1. Januar 2005 ist in der EU der CO<sub>2</sub>-Emissionsrechtehandel in Kraft getreten. Das ist eine Maßnahme der Umweltpolitik, die das Ziel verfolgt, den Ausstoß an Kohlendioxid zu vermindern. In den ersten drei Jahren sind alle Emissionsrechte kostenfrei an die teilnahmepflichtigen Unternehmen verteilt worden, in der Zeitspanne 2000 bis 2012 wurden 90 Prozent zugeteilt, der über Auktionen versteigerte Anteil lag nur bei 10 Prozent, ab dem Jahr 2013 bis zum Jahr 2025 soll dann er dann schrittweise bis auf 100 Prozent erhöht werden. Bei der kostenfreien Zuteilung der CO<sub>2</sub>-Handelszertifikate handelt es sich – analog zu den Steuervergünstigungen – um eine verdeckte Form der Subventionierung, verzichtet doch der Bund auf Einnahmen in Höhe von geschätzten derzeit circa 5,7 Mrd. Euro.

## Finanzhilfen des Bundes

Bei den Finanzhilfen des Bundes werden direkte und indirekte Finanzhilfen unterschieden. Direkte Finanzhilfen des Bundes sind jene, die ohne Zwischenschaltung der Länder unmittelbar an die Finanzhilfeempfänger gezahlt werden. Indirekte Finanzhilfen des Bundes liegen vor, wenn die Länder, beispielsweise im Rahmen der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben, Bundesmittel weiterreichen.

Die *direkten sektorspezifischen Finanzhilfen des Bundes* hatten im Jahr 2000 ein Niveau in Höhe von 22,3 Mrd. Euro, bis zum Jahr 2008 waren sie dann kontinuierlich auf 15,2 Mrd. Euro gesunken.

Für das Jahr 2012 waren 17,3 Mrd. Euro geplant (Tabelle 3). Bei den *branchenübergreifenden Finanzhilfen des Bundes* zugunsten von Unternehmen ist ein Anstieg von 2,3 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 4 Mrd. Euro im Jahr 2012 zu verzeichnen. Im Jahr 2009 war mit 5,2 Mrd. eine Spitze erreicht. Die *allokationsverzerrenden Transfers und Zuwendungen des Bundes an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck* haben sich im Zeitraum 2000–2012 stark ausgeweitet (2000: 617 Mill. Euro, 2012: 14,9 Mrd. Euro). Im Jahr 2004 ist nämlich ein Zuschuss des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) zur Abgeltung versicherungsfremder Leistungen eingeführt worden (BMF 2008: 220). Im Jahr 2012 sollten 14 Mrd. Euro vom Bund gezahlt werden.

Die *indirekten Finanzhilfen des Bundes* waren im Zeitraum 2000–2011 rückläufig (Tabelle 6, Tabelle A2). Sie waren von 12,1 auf knapp 9 Mrd. Euro gesunken. Für das Jahr 2012 waren 8,9 Mrd. Euro geplant. Teilweise beruht dies auf Änderungen der Finanzverfassung. Vor allem die „mischfinanzierten“ Ausgaben im Agrarsektor und in der Regionalpolitik (sogenannte „Gemeinschaftsaufgaben“) schrumpften aufgrund von Maßnahmen im Rahmen der Föderalismusreform. Ferner lagen die Ausgaben für den Sektor Verkehr im Jahr 2012 voraussichtlich unter dem im Jahr 2000 erreichten Niveau.

## Finanzhilfen der Länder und ihrer Gemeinden

Die Finanzhilfen der Länder und ihrer Gemeinden waren im Jahr 2011 mit 60,2 Mrd. Euro höher als im Jahr 2000: (57,5 Mrd. Euro) (Tabelle 8). Am niedrigsten waren sie im Jahr 2007 mit 53,2 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) sind die Subventionen der Länder und ihrer Gemeinden zwischen 2000 und 2007 um einen halben Prozentpunkt zurückgegangen.

Die Brutto-Finanzhilfen in den *alten Flächenländern* sind im Zeitraum 2000 bis 2011 um 6,2 Mrd. Euro auf 42 Mrd. Euro gestiegen, wobei der eklatante Niveausprung erst im Jahr 2009 einsetzte. Währenddessen waren sie in den *neuen Flächenländern* sowie in den *Stadtstaaten* auch im Krisenjahr 2009 niedriger als zu Beginn des Jahrhunderts. Dabei haben sich die Unterschiede bei den Finanzhilfen je Einwohner eingebettet.

## Sonstige Subventionen

Die *Agrarsubventionen der EU* schwankten im vergangenen Jahrzehnt um keinen erkennbaren Trend. Für das Jahr 2012 waren 5,8 Mrd. Euro geplant (2000: 5,9 Mrd. Euro) (Tabelle 12). Während der betrachteten Periode sind die Preissubventionen deutlich zugunsten der Einkommenssubventionen geschrumpft.

Die Finanzhilfen der *Bundesagentur für Arbeit* sind seit 2000 von 9,1 Mrd. Euro spürbar zurückgegangen. Im Jahr 2011 beliefen sie sich die Finanzhilfen der Bundesagentur für Arbeit auf 3,8 Mrd. Euro. Dabei sind die Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz und die Gründungszuschüsse hoch geblieben. Freilich hat der Bund gleichzeitig Ausgaben übernommen. Per Saldo ist es aber zu Mindestausgaben gekommen.

Das *Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“* wurde errichtet, um die Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket vom Februar 2009 zu finanzieren (Deutscher Bundestag 2009). Soweit der Fonds selektive Zahlungen zugunsten von Unternehmen leistet, handelt es sich um Finanzhilfen. Schwerpunkte des Konjunkturpakets – soweit finanzhilferelevant – waren die sogenannte Abwrackprämie zugunsten der Automobilindustrie (Tabelle 15), die Mittel für das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand sowie diverse Zahlungen zugunsten des Sektors Verkehr mit zusammen 4,2 Mrd. Euro im Jahr 2009 und 1,3 Mrd. Euro im Jahr 2010.

Das *Sondervermögen „Kinderbetreuungs-ausbau“* wurde im Jahr 2007 errichtet. Es soll als kofinanzierte Einrichtung von Bund und Ländern bis zum Jahr 2013 Mittel für die Verbesserung der Kunden-

betreuung bereitstellen. Im Jahr 2012 sollte der Bund 847 Mill. Euro leisten (Tabelle 13). Die Zahlungen der Länder waren etwa doppelt so hoch.

Weitere Finanzhilfen kamen vom *ERP-Vermögen* und dem neu ins Leben gerufenen „*Energie und Klimafonds*“.

### **Subventionsabbau tut not**

Eine Diskussion der Subventionen nach Empfängern und Subventionszielen macht deutlich: Zwar erscheinen die wenigsten Subventionen – für sich betrachtete – als derart abwegig, dass ihre ersatzlose Abschaffung besser gestern als heute zu empfehlen wäre. Aber es zeigt sich oft, dass es bessere Instrumente gibt, um die angestrebten Ziele zu erreichen.

Und selbst dort, wo Subventionen auf den ersten Blick als vertretbare Einzelmaßnahmen erscheinen mögen, gilt zu beachten, dass die Summe dieser einzelnen Schritte in eine finanzielle Krise führen kann. Die Subventionen haben mittlerweile einen Umfang erreicht, der es nicht mehr rechtfertigt, die Subventionsvergabe als Wahl eines suboptimalen Instruments in die Kategorie eines ordnungspolitischen Kavaliersdelikts, über das man hinwegsehen kann, einzureihen. Ein beherzter Subventionsabbau tut not, und zwar weil Subventionen

- *erstens* die Wirtschaftsstruktur zugunsten der Subventionsempfänger und zulasten aller anderen verzerren, von denen die zur Finanzierung der Subventionspolitik nötigen Mittel eingetrieben werden;
- *zweitens* bessere Verwendungsalternativen in der Staatswirtschaft verdrängen (investive Ausgaben und/oder niedrigere Schulden) und Steuersenkungen im Wege stehen;
- *drittens* die Anreize mindern, den Fortschritt voranzutreiben und Kosten zu senken;
- *viertens* gesamtwirtschaftlich unproduktive Kosten auf Seiten der Subventionsempfänger verursachen, da es für diese lohnend wird eigene Ressourcen aufzuwenden, um in den Genuss staatlicher Hilfgelder zu gelangen;
- *fünftens* schließlich Bürokratiekosten auf Seiten des Staates verursachen, da Subventionsprogramme entwickelt, verwaltet und überwacht werden wollen.

Von Subventionskürzungen ist in der politischen Debatte zwar häufiger die Rede, in die Tat umgesetzt werden nachhaltige Schnitte an den Subventionen jedoch selten. Für einen nachhaltigen Subventionsabbau auch auf der Ausgabenseite bedarf es daher wohl fundamentaler Reformen, einschließlich solcher der Finanzverfassung.

Hilfreich wäre zunächst eine engere Verknüpfung zwischen den durch Subventionskürzungen eingesparten Mitteln und deren konkreter Verwendung. So könnten angedachte Subventionskürzungen mit einer konkreten Zweckbindung versehen werden, entweder für Steuersenkungen, Schuldenabbau oder – wegen des Demographieproblems – für Altersrücklagen, um die Maßnahme populärer zu machen.

Weiterhin wäre darüber nachzudenken, auf Länder- und Gemeindeebene für mehr Standortwettbewerb zu sorgen, etwa durch weniger Mischfinanzierungstatbestände und mehr Finanzautonomie. Hierzu müsste die Finanzverfassung grundlegend reformiert werden.

Unter wettbewerblichen Bedingungen wäre auch auf Länder- und Gemeindeebene eine höhere Neigung vorhanden, Subventionen nicht ausufern zu lassen. Elemente des regionalen Finanzausgleichs könnten in einer reformierten Finanzverfassung beibehalten werden, wenn sie stärker als Hilfe zur Selbsthilfe konzipiert wären.

Bis zu einer reformierten Finanzverfassung ist es sicher ein sehr weiter Weg – bis dahin wäre schon viel gewonnen, wenn es zu Subventionskürzungen nach dem Rasenmäherprinzip käme.

# 1 Problemstellung

Mit der vorliegenden Arbeit legt das Institut für Weltwirtschaft (IfW) seinen neuen Kieler Subventionsbericht vor. Seit vielen Jahren erhebt das IfW die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen der Gebietskörperschaften in Deutschland nach einem erweiterten Subventionsbegriff. Bei letzterem geht es um die selektiven Wirkungen der staatlichen Leistungen oder Einnahmeverzichte; derartige Zuschüsse des Staates werden dann als Subventionen eingestuft, wenn sie an den Märkten mit Allokationsverzerrungen verbunden sind. Subventionen verzerren die Wirtschaftsstruktur zugunsten der Empfänger und zulasten aller anderen, von denen die zur Finanzierung nötigen Mittel eingetrieben werden müssen. Zugleich werden nach dem Kieler Subventionsbegriff nicht nur die Finanzbeziehungen zwischen Gebietskörperschaften und Unternehmen – den klassischen Empfängern von Subventionen – durchleuchtet, sondern auch allokationsverzerrende Transfers an Organisationen ohne Erwerbszweck einbezogen, sofern letztere private Güter im Sinne der Wohlfahrtstheorie anbieten. Die Summe an Subventionen, wie sie das IfW nach seiner Subventionsdefinition erhebt, übersteigt jene, die in den Subventionsberichten des Bundes und der Bundesländer dokumentiert wird, regelmäßig beträchtlich. Mit dem Kieler Subventionsbericht soll für denjenigen Teil der öffentlichen Ausgaben und Steuervergünstigungen, mit denen der Staat lenkend in das Geschehen an Märkten einzugreifen versucht, für mehr Transparenz gesorgt werden.

Gerade in Zeiten wie den gegenwärtigen, in denen einerseits die im Grundgesetz (GG) verankerte Schuldenbremse Bund und Länder massiven Konsolidierungszwängen aussetzt und in denen andererseits als Folge der Euro- und Staatsschuldenkrise in Europa fiskalische Risiken drohen, ist eine derartige Transparenz besonders notwendig, können damit doch Wege aufgezeigt werden, wie den Konsolidierungsanforderungen genügt werden könnte. Mit dem Kieler Subventionsbericht werden alle diese staatlichen Ausgaben und Einnahmeverzichte auf den Prüfstand gestellt. Für jede einzelne Maßnahme mag es eine plausible Begründung geben. In ihrer Gesamtheit erreichen sie aber ein Ausmaß, das mit einer nachhaltigen Finanzpolitik nur schwer in Einklang zu bringen ist.

Zunächst wird in Abschnitt 2 genauer definiert, was Subventionen nach der Kieler Definition sind. Dann wird in Abschnitt 3 ausführlich erörtert, warum Subventionen volkswirtschaftlich schädlich sind und einer kritischen Prüfung unterzogen werden müssen. In Abschnitt 4 folgt eine ausführliche Darstellung der Subventionslandschaft in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren von 2000 bis 2012 (Bundeshaushalt) bzw. 2011 (Länder- und Kommunalhaushalte). Dabei wird für die Zeit bis 2011 das gesamte Subventionsvolumen in Deutschland abgeleitet und untersucht, inwieweit ein Kürzungspotenzial besteht. In Abschnitt 5 werden Informationen zu Grenzfällen und zu den Bankenhilfen gegeben. Erstere sind grundsätzlich nicht in die allgemeine Subventionsdefinition einbezogen, weil die betreffenden Leistungen für Güter gezahlt werden, die nur zum Teil private, zum Teil aber öffentliche Güter darstellen. Bankenhilfen sind noch nicht in die Definition einbezogen worden, weil viele der gegebenen Garantien noch nicht kassenwirksam geworden sind. Im abschließenden Abschnitt 6 werden Wege aufgezeigt, wie Subventionen gekürzt werden könnten. Eine ausführliche Diskussion über die Rechtfertigung von Subventionen sowie Kürzungspotenziale ist im online verfügbaren Text- und Tabellenanhang zu diesem Subventionsbericht enthalten, der via Internet <<http://www.ifw-kiel.de/pub/kd/2013/kieler-diskussionsbeitrag-516-517>> heruntergeladen werden kann (Laaser und Rosenschon 2013).

## 2 Abgrenzungsfragen

### 2.1 Wer kann Subventionen empfangen? – Subventionen in institutioneller Sicht und das Inzidenzproblem

Dem Kieler Subventionsbericht, der alle zwei Jahre erscheint, liegt ein Subventionsbegriff zugrunde, der relativ breit ist. Eine bedeutsame Teilmenge des Begriffs ist das, was üblicherweise als Subvention bezeichnet wird: nämlich eine Leistung des Staates an den Unternehmenssektor ohne Gegenleistung. Diese staatlichen Hilfen werden hier als Subventionen im engeren Sinne bezeichnet. Jedoch werden auch jene Transfers an Haushalte zu den Subventionen im weiteren Sinne gezählt, die die Produktionsstruktur verzerren. Das können Geldtransfers sein, die zweckgebunden verwendet werden müssen (z.B. für Kultur) oder Realtransfers (z.B. in Form verbilligter Tarife für einen Krankenhausaufenthalt). Bei den Realtransfers fließt die Finanzhilfe an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbzzweck, die ihre Leistungen verbilligt abgeben. Zu den Empfängern von Subventionen im weiteren Sinne werden also auch Organisationen ohne Erwerbzzweck gerechnet, wenn diese private Güter erzeugen und kein karitativer Grund für die Subventionierung spricht. Subventionen an Unternehmen, Transfers an Haushalte und Zuweisungen an Organisationen ohne Erwerbzzweck überschneiden sich dabei zum Teil.

Das relativ breite Spektrum an potenziellen Subventionsempfängern trägt der Tatsache Rechnung, dass man gar nicht weiß, ob und in welchem Maße die Anbieter von Gütern und Diensten, die Anbieter von Produktionsfaktoren oder die Nachfrager nach den Gütern und Diensten letztlich von einer Subvention profitieren. Denn die gewährten Leistungen verbleiben möglicherweise gar nicht bei den Empfängern, sondern werden – je nach der Elastizität der Angebots- und Nachfragekurve – an Vorlieferanten oder Abnehmer zurück- oder weitergewälzt. Um die Nutznießer auszumachen, wären in jedem Einzelfall empirische Inzidenzstudien erforderlich. Man kann nur grob die Elastizitäten taxieren. So ist etwa das Angebot von Grund und Boden kaum vermehrbar, also unelastisch. Man kann daraus etwa für die Agrarsubventionen folgern, dass „der überwiegende Teil der von Landwirten empfangenen Transfers nur zu einer Erhöhung der Einkommen der Bodeneigentümer (führt)“ (Schrader 1998: 14). Ebenso ist zu vermuten, dass „von der Absetzbarkeit der Pendelkosten eher die Grundbesitzer im Umland als die eigentlichen Destinatäre, die Pendler (profitieren)“ (Homburg 2008: 51). Auch die Steuerbefreiung für Zuschläge für Sonntags-, Nacht- und Feiertagsarbeit dürfte weitgehend das Ziel verfehlen, die Einkommen der Beschäftigten zu erhöhen. Krankenschwestern etwa werden auf die Vergünstigung hin ihr Arbeitsangebot erhöhen. Falls aber die Nachfrage nach ihrer Dienstleistung weitgehend unelastisch ist, sinkt der Bruttolohn, während der Nettolohn aufgrund der Subvention bestenfalls unverändert bleibt. Den Subventionsvorteil genießt der Arbeitgeber.

Im Kieler Subventionsbericht sind die Staatshilfen jener Institution zugeordnet, die der Gesetzgeber begünstigen will (formale Inzidenz nach dem Destinatarkonzept).<sup>1</sup> In den meisten Fällen sollen jene begünstigt werden, die die Zahlung empfangen bzw. aufgrund einer Vergünstigung Steuern sparen. Empfänger muss jedoch nicht notwendigerweise der zu Begünstigende sein. Das heißt beispielsweise, dass die Zahlung an die Stahlindustrie zum Einsatz deutscher Steinkohle bei der Steinkohleindustrie verbucht wird. Ebenso werden Bundesmittel an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) den zu begünstigenden Sektoren zugerechnet, nicht dem Bankensektor. Daneben gibt es das Konzept der effektiven Inzidenz, also die Verteilung des Subventionsvorteils nach allen Überwälzungsvorgängen. Eine Verbuchung nach diesem Konzept scheidet jedoch am Datenmangel.

---

<sup>1</sup> Destinatäre sind diejenigen, die mit einer bestimmten Subvention eine Vergünstigung erhalten sollen. Das kann auch dadurch geschehen, dass eine Finanzhilfe an andere Empfänger ausbezahlt wird, die dann von den Destinaren eine entgeltliche Leistung erwerben.

## 2.2 Finanzhilfen und Steuervergünstigungen

Der Kieler Subventionsbericht erfasst Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in Deutschland. Finanzhilfen sind Zahlungen an Subventionsempfänger, sie erhöhen die Staatsausgaben und somit das Defizit. Bei Steuervergünstigungen verzichtet der Staat zugunsten privilegierter Unternehmen oder Haushalten oder Organisationen ohne Erwerbszweck auf Steuern, die diese sonst an den Staat hätten abführen müssen. Steuervergünstigungen vermindern das Steueraufkommen und erhöhen somit das Defizit und/oder die allgemeinen Steuersätze. Ferner wird im Kieler Subventionsbericht der Einnahmeverzicht des Bundes wegen kostenfreier Zuteilung der CO<sub>2</sub>-Emissionshandelszertifikate veranschlagt.

Informationsquellen für die Finanzhilfen sind die Haushalts- und Vermögensrechnungen des Bundes und die Bundeshaushaltspläne, die Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Bundesländer sowie die Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, die das Statistische Bundesamt ermittelt. Die Steuervergünstigungen werden den Anlagen 2 und 3 der Subventionsberichte der Bundesregierung entnommen (siehe BMF [b]).

## 2.3 Finanzhilfen versus öffentliche Güter<sup>2</sup>

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 Blankart 2011). 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 werden kann – es ist die Nichtausschließbarkeit zahlungsunwilliger Nutzer, die ein privates Angebot ausschließt. Das heißt nicht, dass bei Nichtrivalität im Konsum nicht auch Marktversagen auftreten kann, wenn bei Grenzkosten von Null ein positiver Preis verlangt wird. Doch löst sich dies häufig in Form der sogenannten Club-Güter. Ein Theaterstück beispielsweise ist über Preise finanzierbar und kann privat angeboten werden, wenngleich es innerhalb der Kapazitätsgrenze als Club-Gut gemeinsam genutzt werden kann, also teilweise die Eigenschaften eines öffentlichen Gutes besitzt.

Wird ein öffentliches Gut über Steuer- oder Schuldenfinanzierung bereitgestellt, so wird nicht von einer Finanzhilfe gesprochen. Werden hingegen öffentliche Mittel 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 von öffentlichen oder privaten 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 externer 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

<sup>2</sup> Dieser Abschnitt beruht auf Boss und Rosenschon (2008: 6–9).

sich kaum exakt beurteilen, wie hoch der Ausgleichsbetrag sein muss, um die Beeinträchtigung des individuellen Rentabilitätskalküls durch das Auftreten externer Vorteile wettzumachen.

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 wird hier nicht einbezogen, weil die Auffassung vertreten wird, dass die auftretenden externen Effekte der Bildung umfassend sind und alle Wirtschaftssubjekte gleichermaßen betreffen: „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 Finanzhilfen gezählt. Außen vor bleiben ferner Ausgaben für die Grundlagenforschung und Ausgaben an Unternehmen, die im Grenzbereich zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung liegen. Letztere werden als Grenzfälle nachrichtlich ausgewiesen. 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 die im Bereich Hochschulausbildung eingesetzten Mittel nicht als Subventionen einbezogen.

Ausgespart bleiben in unserer Systematik auch die Zuschüsse an komplementäre Einrichtungen wie z.B. Studentenwerke, Studentenheime und Hochschul-Bibliotheken, weil sie unmittelbar mit dem Bildungssektor verknüpft sind, sowie die Zuschüsse an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen wie z.B. die Max-Planck-Institute, die vorwiegend Grundlagenforschung und weniger unmittelbar im Produktionsprozess anwendbare Zweckforschung betreiben. 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 so 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 relativ 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.

## 2.4 Finanzhilfen versus karitativ motivierte Zahlungen<sup>3</sup>

Allgemeine Transferzahlungen des Staates zählen nicht zu den Finanzhilfen. Zu diesen allgemeinen Transfers in Form von Geldleistungen an Haushalte gehören beispielsweise das Kindergeld, das Erziehungsgeld und das Arbeitslosengeld. Mit der Verausgabung dieser Mittel geht keine erkennbare Verzerrung der Produktionsstruktur einher. Fraglich ist aber, wie *spezifische Ausgaben* an private oder öffentliche Organisationen ohne Erwerbszweck einzustufen sind, die letztlich bestimmten Haushalten zugutekommen.

Ist eine derartige spezifische Ausgabe des Staates verteilungspolitischer Natur, so wird danach differenziert, ob eine kleine hilfsbedürftige Gruppe aus karitativen Motiven heraus 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 zugunsten spezifischer sozial schwacher Gruppen 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 abzusprechen. Daher wird eine Finanzhilfe dann diagnostiziert, wenn Leistungen vorliegen, von denen potenziell jeder Bürger profitieren könnte, auch jene, die sich selbst helfen können, bei denen das karitative Moment fehlt und durch die die Allokation verzerrt wird. Zuschüsse, die als Subventionen gewertet werden, sind auch die Zuschüsse für Krankenhäuser, Kindergärten und Theater. Hier geht es nicht darum, Mittel gezielt zugunsten der schwachen Mitglieder einer Gesellschaft einzusetzen; von einer sozialpolitischen Maßnahme im eigentlichen Sinne kann somit nicht die Rede sein. Zuschüsse, die nicht in das Subventionsvolumen eingehen, sind dagegen solche, die beispielsweise an SOS-Kinderdörfer, Behindertenheime, Asylanten-aufnahmestätten oder Tierheime fließen. Begünstigt wird hier eine kleine hilfsbedürftige Gruppe.

## 2.5 Was sind Steuervergünstigungen?<sup>4</sup>

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 umso 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 so genannten synthetischen Einkommensteuer gemessen. Was die Umsatzsteuer betrifft, so wird grundsätzlich ein einheitlicher Steuersatz als Norm verwendet.

Die Steuervergünstigungen in der Abgrenzung der Bundesregierung werden in der Anlage 2 des Subventionsberichts ausgewiesen. Weitere Vergünstigungen werden in der Anlage 3 dargestellt; sie werden aber als „sonstige steuerliche Regelungen“ nicht zu den Steuervergünstigungen gezählt (BMF [a]).

Die Begünstigung, die bei Regelungen zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer dadurch entsteht, dass Solidaritätszuschlag nicht erhoben wird, bleibt unberücksichtigt (Deutscher Bundestag 2010: Fußnote 1 zu den Anlagen 2 und 3). Die Umsatzsteuermindereinnahmen infolge der ermäßigten Besteuerung der Lebensmittel und die Umsatzsteuerbefreiung der Wohnungsmieten (der Vermietung und Verpachtung von Grundstücken) werden nicht erfasst, weil es keine Angaben dazu gibt. Nach Einschätzung

<sup>3</sup> Boss und Rosenschon (2008: 9–10).

<sup>4</sup> Boss und Rosenschon (2010: 9–10).

der Bundesregierung handelt es sich um systemkonforme Maßnahmen (BMF 2010, Anlage 2, Fußnote 3). Einzelheiten zur Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes finden sich in BMF (2007).

Im Kieler Subventionsbericht 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 – mit sechs Ausnahmen – übernommen. Die Ausnahmen sind die Freigrenze im Rahmen der Zinsschranke, die Mindereinnahmen infolge der Sanierungs- und Konzernklausel bei der Körperschaftsteuer, die Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge, der Sparerfreibetrag, der Sonderausgabenabzug für Vorsorgeaufwendungen und die Pauschalierung der Lohnsteuer bei Verpflegungsaufwendungen. Die beiden ersten Ausnahmen korrigieren – jedenfalls vorübergehend – unsystematische Eingriffe in das Steuerrecht im Rahmen der Reform der Unternehmensbesteuerung, die im Jahr 2008 in Kraft trat, und sind daher keine Vergünstigungen. Die Einräumung des Sparerfreibetrages wird hier nicht als Subvention gezählt. Grund für diese Kieler Konvention ist der Umstand, dass diese Maßnahme einen Teil der Diskriminierung des Sparens gegenüber dem Konsum rückgängig macht, zu der das Steuersystem Deutschlands tendenziell führt. Gleiches gilt für die Förderung der privaten Altersvorsorge und der Sonderausgabenabzug für Vorsorgeaufwendungen.

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

Neben den aufgeführten Vergünstigungen werden viele der in der sogenannten Zusatzliste der Studie Koch/Steinbrück aufgeführten Maßnahmen (Koch und Steinbrück 2003: 17) den Steuervergünstigungen zugerechnet. Zu diesen zählen der Freibetrag für nebenberufliche Tätigkeiten (z.B. als Übungsleiter), der Freibetrag für Abfindungen und der Freibetrag für Heirats- und Geburtsbeihilfen. Die sogenannte Entfernungspauschale wird ebenfalls als Vergünstigung eingestuft. Man kann zwar einen Abzug entsprechender Beträge für gerechtfertigt erachten, weil die Ausgaben für Fahrten von der Wohnung zur Arbeitsstätte und zurück zur Einkommenserzielung notwendig sind („Nettoprinzip“), aber die Entscheidung für einen Wohnsitz ist nicht ohne weiteres als gegeben zu akzeptieren; sie erfolgt wohl häufig erst nach der Entscheidung für einen Arbeitsplatz, so dass die Fahrtkosten nicht „berufsbedingt“ sind. Überhaupt lässt sich argumentieren, die Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz bringe Nutzen mit sich (Wohnen „im Grünen“, niedrige Mieten, niedrige Immobilienpreise) und „die Arbeit beginne am Werkort“. Außer Betracht bleiben insbesondere die Abschreibungsregelungen, die in der Zusatzliste der Studie Koch/Steinbrück enthalten sind. Es ist nämlich ohne Untersuchungen im Detail nicht möglich, die Angemessenheit der einzelnen Vorschriften aus einkommensteuerrechtlicher Sicht zu beurteilen und gegebenenfalls einen Subventionscharakter zu diagnostizieren.

## 2.6 Nicht erfasste Subventionen

Einer lückenlosen Erfassung aller Subventionen in Deutschland stehen ein Mangel an Daten bzw. zu hohe Informationskosten im Wege. Folgende Subventionen werden im Kieler Subventionsbericht 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. Ein Beispiel ist der Verkauf eines kommunalen Grundstücks unter Marktpreisen.

- bestimmte indirekte Formen der Preissubventionen wie die Ökostromanlage. So werden Stromnetzbetreiber gezwungen, vorgegebene Mengen an Strom aus regenerierbaren Energien einzuspeisen; die Mehrkosten werden auf die Stromverbraucher abgewälzt.
- die Hilfen für den Bankensektor, die Bund, Länder und der Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) im Zuge der Finanzkrise in den Jahren 2008/2009 geleistet haben. Darüber wird lediglich nachrichtlich berichtet.
- 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; denn die tatsächlichen Zahlungen, die erfasst werden, spiegeln dann das Subventionsvolumen wider.
- Subventionen, die mit der Aktivität von Sondervermögen der Länder verknüpft sind und Subventionsäquivalente der Europäischen Investitionsbank.
- Unternehmensbeteiligungen, bei denen die öffentliche Hand auf eine marktübliche Rendite auf das eingebrachte Kapital verzichtet. Die Europäische Kommission wertet solche Kapitalzuführungen im Rahmen ihrer Subventionskontrollen auf der Grundlage des EG-Vertrags als Beihilfen.
- 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. 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, Kapitalzuführungen den Subventionen zugeschlagen.
- 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.
- der Teil des Zuschusses des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung, die Knappschaft, die landwirtschaftlichen Alterskassen etc., der Subventionscharakter hat.
- die für die Lehre an Fachhochschulen, Hochschulen und Universitäten getätigten Ausgaben.
- die Umsatzsteuermindereinnahmen infolge der ermäßigten Besteuerung der Lebensmittel. Keine amtliche Statistik informiert über diese Steuerausfälle.

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

## **2.7 Subventionszurechnung im föderativ aufgebauten Staat – direkte und indirekte Finanzhilfen**

Im Kieler Subventionsbericht werden die Finanzhilfen der Bundesländer nach dem Auszahlungsprinzip verbucht, weil dies erhebungstechnisch am einfachsten ist. Die Finanzhilfen der Länder enthalten also indirekte Finanzhilfen des Bundes und der Europäischen Union (EU). Indirekte Finanzhilfen sind solche, die erst eine weitere föderale Ebene passieren, bevor sie an die Subventionsempfänger fließen.

Indirekte Finanzhilfen des Bundes sind etwa die aus dem Umsatzsteueranteil des Bundes abgezweigten Regionalisierungsmittel, die dann die Länder für die Verkehrsförderung final verausgaben oder die Bundesanteile an der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur. Indirekte Finanzhilfen der EU sind jene, die über Zwischenschaltung der Länderhaushalte für Strukturpolitik oder aktive Beschäftigungspolitik gezahlt werden.

Neben der Zurechnung nach dem Auszahlungsprinzip sind andere Verfahren denkbar. So könnte man auf die Nettobelastung der Haushaltsebenen abstellen, indem man die Bruttoausgaben der Länder um die Zuweisungen von oben kürzt und diese Mittel entsprechend dem Bund oder der EU zurechnet. Diese Methode ist allerdings erhebungstechnisch komplizierter. Noch aufwändiger wäre die Verbuchung nach politischer Verantwortlichkeit, weil bei jedem Zahlungsvorgang geklärt werden müsste, ob ein Bundesgesetz oder ein Landesgesetz vorliegt.

Will man Bundesländer im Hinblick auf ihr Finanzhilfegebaren vergleichen, ist es erforderlich, Verzerrungen aufgrund regional unterschiedlicher Zentralisierungs- bzw. Dezentralisierungsgrade zu eliminieren. Aus diesem Grunde wird im Kieler Subventionsbericht die Gemeindeebene integriert. Hier ist die einfachste Methode, die Zahlungen der Länder an die Gemeinden bei den Ländern zu erfassen und auf Gemeindeebene das kommunale Defizit im jeweiligen finanzhilferelevanten Funktionsbereich.

## 2.8 Fazit: Der Kieler Subventionsbegriff im Überblick

<i>Kasten 1:</i> Der Kieler Subventionsbegriff <sup>a</sup>		
<b>Nicht im Subventionsbericht enthalten</b>	<b>Im Subventionsbericht enthalten</b>	<b>Aus Datenmangel nicht erfasste Subventionen</b>
<p>Öffentliche Finanzierung von Gütern, bei denen kein Preis erhoben werden kann oder dies zu teuer kommt</p> <p><i>Beispiele:</i> Landesverteidigung innere Sicherheit große Teile des Straßennetzes Pflege des kulturellen Erbes (ohne Kirchen)</p> <p>Öffentliche (Teil-)Finanzierung von Gütern, die zwar marktfähig sind, die aber wegen externer Nutzen in zu geringem Maße auf den Markt kämen</p> <p><i>Beispiele:</i> Schulunterricht Forschung Hochschulausbildung</p> <p>Öffentliche (Teil-)Finanzierung von Gütern, die zur 2. Kategorie komplementär sind</p> <p><i>Beispiele:</i> Studentenheime Studentenwerke Universitätsbibliotheken Schülerbeförderung</p>	<p>Öffentliche (Teil-)Finanzierung von Gütern, die marktfähig sind (private Güter)</p> <p><i>Beispiele:</i> Finanzhilfen an Unternehmen wie Land und Forstwirtschaft, Fischerei Verkehrsbetriebe Wohnungswirtschaft Fremdenverkehr, Bäder Versorgungswirtschaft mittelständische Betriebe</p> <p>Finanzhilfen an OoEs und (halb-)staatliche Institutionen</p> <p>Krankenhäuser Kindertagesstätten Theater, Museen Kirchen Sportveranstaltungen Landesgestüte staatliche Weingüter Volkshochschulen Steuervergünstigungen, die die Wirtschaftsstruktur verzerren</p>	<p>Direkte und indirekte Preissubventionen</p> <p>Bankenhilfen</p> <p>Subventionsäquivalente von Bürgerschaften</p> <p>Subventionsäquivalente von Sondervermögen der Länder</p> <p>Unternehmensbeteiligungen mit Verzicht auf marktübliche Rendite</p> <p>Kapitalspritzen für chronisch defizitäre Unternehmen</p> <p>Defizite in Einzelbranchen kombinierter Verkehrs- und Versorgungsbetriebe</p> <p>Zuschüsse an branchenspezifische Alterskassen, die über die Bezuschussung der Rentenversicherung hinausgehen</p> <p>Umsatzsteuermindereinnahmen infolge des ermäßigten Steuersatzes für Lebensmittel</p> <p>Verwaltungskosten der Subventionspolitik</p> <p>Subventionen, die die Verbraucher bezahlen (z.B. Ökostromumlage)</p>
<sup>a</sup> Erläuterungen im Text der vorangegangenen Abschnitte.		

### 3 Zur Schädlichkeit von Subventionen<sup>5</sup>

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 Finanzhilfen 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 allokative Verzerrungen zur Folge haben und dass Informationen über die Ursache und das Ausmaß des Marktversagens meistens nicht vorliegen. Es ist daher fraglich, ob Finanzhilfen im konkreten Fall zu einer verbesserten Allokation der Ressourcen führen. Hinzu kommt, dass Subventionen 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 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. Zudem verschärft sich das Problem dadurch, dass sich die Marktverhältnisse laufend ändern. Eine ursprünglich berechtigte Subvention mag sich im Laufe der Zeit als ökonomisch nicht mehr notwendig erweisen, bleibt aber angesichts der Trägheit des politischen Prozesses oder infolge des Einflusses von Interessengruppen bestehen. 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.

---

<sup>5</sup> Dieser Abschnitt stützt sich auf Boss und Rosenschon (2008: 35–36).

Hinzu kommt, dass auch für nichtsubventionierte 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 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.

## 4 Subventionen in den Jahren 2000 bis 2011/2012

### 4.1 Gliederung der Subventionen sowie der Grenzfälle in sachlicher Hinsicht

Neben den sektorspezifischen Vergünstigungen werden (nicht zurechenbare) branchenübergreifende unterschieden. Die sektorspezifischen Subventionen begünstigen einen bestimmten Wirtschaftszweig, die branchenübergreifenden Subventionen sind auf einen breiten Empfängerkreis zugeschnitten. 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).

Die branchenübergreifenden Subventionen an Unternehmen werden nach ihrer Zielsetzung geordnet. Sie werden unterteilt in

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

Bei den sektorspezifischen Zuweisungen an Haushalte oder Organisationen ohne Erwerbszweck wird differenziert nach

- Krankenhäusern, Rehabilitationseinrichtungen, gesetzlicher Krankenversicherung,
- Kindertagesstätten, Kinderkrippen,
- Theater, Museen, sonstigen kulturellen Einrichtungen,
- Staatsforsten,
- Kirchen, Religionsgemeinschaften,
- Pflegeeinrichtungen,
- Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie
- sonstigen Bereichen (z.B. Landwirtschaftskammern, staatlichen Versuchsanstalten für Bienenzucht oder Weinbau, Landesgestüte).

Die sektorspezifischen und die branchenübergreifenden Subventionen, die an den Unternehmenssektor fließen, werden als Subventionen im engeren Sinne bezeichnet. Addiert man die allokatonsverzerrenden Transfers und die Zuweisungen an Organisationen ohne Erwerbszweck hinzu, erhält man die Subventionen im weiteren Sinne.

## 4.2 Steuervergünstigungen nach Empfängern und Verwendungszwecken

Die sektorspezifischen Steuervergünstigungen insgesamt, die dem Unternehmenssektor gewährt werden, betragen im Jahr 2012 nach vorläufiger amtlicher Schätzung 21,2 Mrd. Euro (2011: 22,2 Mrd. Euro) (Tabelle 1). Im Jahr 2000 beliefen sie sich auf 21,6 Mrd. Euro. Bis zum Jahr 2005 sind sie auf einen Höchstwert von 26,4 Mrd. Euro gestiegen, im Anschluss waren sie wieder rückläufig.

Die Vergünstigungen zugunsten einzelner Sektoren entwickeln sich recht unterschiedlich. Die Steuervergünstigungen, zugunsten der Land- und Forstwirtschaft, die zwischen den Jahren 2000 und 2004 von 969 Mill. Euro auf 1,4 Mrd. Euro gestiegen sind, waren bis zum Jahr 2007 rückläufig. Seither haben sie wieder zugenommen und lagen im Jahr 2012 um 75 Mill. Euro unter dem Niveau des Ausgangsjahres 2000. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, dass der Subventionsbericht der Bundesregierung für die Jahre 2007 bis 2012 große Beträge (rund 700 Mill. Euro) nicht mehr ausweist. Umgekehrt resultieren seit 2007 Mindereinnahmen, weil die im amtlichen Subventionsbericht nicht erfassten land- und forstwirtschaftlichen Vorsteuerpauschalen und Durchschnittssteuersätze angehoben worden sind. (BMF 2006: 304).

Die Vergünstigungen für den Sektor Verkehr haben im Jahr 2000 1,4 Mrd. Euro betragen, im Jahr 2012 haben sie auf 3,1 Mrd. Euro zugenommen. Im Jahr 2009 ist der Regelsatz der Umsatzsteuer angehoben worden, so dass die Begünstigung der Personenbeförderung im Nahverkehr höher ausfällt. Ferner sind einzelne Energiesteuervergünstigungen ausgeweitet worden. Hinzu kommt, dass die Mindereinnahmen infolge der Tonnagebesteuerung vor dem Jahr 2007 im amtlichen Subventionsbericht nicht erfasst worden sind, so dass die Finanzhilfen im Basisjahr gedrückt sind.

Die Steuervergünstigungen für den Sektor Wohnungsvermietung gingen ab dem Jahr 2003 mit einem Volumen von damals 11,3 Mrd. Euro auf 2 Mrd. Euro im Jahr 2012 kräftig zurück. Entscheidend ist, dass die Eigenheimzulage (einschließlich Kinderzulage) mit Beginn des Jahres 2004 vermindert und mit Wirkung ab 2006 für Neufälle abgeschafft worden ist.

Die Steuervergünstigungen, von denen die sonstigen Sektoren profitieren, sind während der betrachteten Zeitspanne stark expandiert (2000: 8,9 Mrd. Euro; 2012: 15,2 Mrd. Euro). Dies liegt vor allem daran, dass Mitte der Dekade das Energiesteuergesetz einschließlich Stromsteuergesetz an die Stelle des Mineralölsteuergesetzes getreten ist. Es ist dabei im Rahmen der Ökosteuereform nicht nur Energie verstärkt belastet worden, gleichzeitig sind die Vergünstigungstatbestände ausgeweitet worden. Ferner ist zu Beginn des Jahres 2007 der Regelsatz der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 Prozent angehoben worden. Dadurch sind die Mindereinnahmen infolge der Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen, der Aktivitäten der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser etc. sowie der kulturellen und unterhaltenden Leistungen gestiegen. Ferner hat die Koalition ab dem Jahr 2010 eine ermäßigte Besteuerung für Beherbergungsleistungen eingeführt.

Im Jahr 2000 sind 9,5 Mrd. Euro branchenübergreifende Steuervergünstigungen gewährt worden, 2012 waren es 6,1 Mrd. Euro. Kontinuierlich abgenommen haben dabei die Vergünstigungen mit regionalpolitischer Zielsetzung (2000: 2,6 Mrd. Euro; 2012: 0,9 Mrd. Euro), weil die Zulagen für Investitionen in den neuen Ländern und in Berlin abgenommen haben.

Die sonstigen branchenübergreifenden Vergünstigungen sind während der betrachteten Zeitspanne keinem erkennbaren Trend gefolgt. Im Jahr 2012 bezifferten sie sich auf 5,2 Mrd. Euro. Neu eingeführte Vergünstigungstatbestände sind vor allem die einkommensteuerlicher Regeln für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen privater Haushalte (ab 2006) und jene für die private Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen (ab 2004). Quantitativ besonders zu Buche schlagen die Steuermindereinnahmen infolge der Befreiung bestimmter Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit (2000: 1,9 Mrd. Euro; 2012: 2,2 Mrd. Euro).

Tabelle 1:

Steuervergünstigungen in den Jahren 2000 bis 2012 (Mill. Euro) (grau markierte Positionen entweder im Subventionsbericht der Bundesregierung nicht mehr bzw. noch nicht erfasst oder Maßnahme abgeschafft bzw. erst später eingeführt)

Nr. <sup>a</sup>	Anlage	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>I. Steuervergünstigungen an Unternehmen</b>														
I.I. Sektorspezifische Vergünstigungen														
1. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei														
1	2													
1	2	27	20	20										
1	2	197	138	125	125	125	35	25	15	15	20	20	20	20
2	2													
2	2	82	72	72	72	72	80	80	70	75	65	62	62	63
3	2													
7	2	5	5	5	5	5	5	5						
7	2													
9	2	15	15	15	15	15	15	15						
9	2													
10	2	1	1	1	1	1	1	1						
10	2													
13	2	5	5	5	10	10	10	10						
13	2													
14	2	0	150	150	150	150	150	150						
14	2													
15	2	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
15	2													
16	2													
16	2	87	90	90	90	90	55	55	60	55	60	60	60	60
17	2													
17	2	9	9	9	9	9	7	6	6	6	6	7	6	6
18	2													
18	2	0	20	235	360	420	410	180	135	135	320	395	395	395
18	2													
18	2	0	0	14	15	15	16	16						
13	3													
13	3	36	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
53	3													
53	3	504	504	504	504	504	504	504						
53	3													
		0	0	0	0	0	0	0	290	340	350	350	350	350
		<b>969</b>	<b>1 030</b>	<b>1 246</b>	<b>1 357</b>	<b>1 417</b>	<b>1 289</b>	<b>1 048</b>	<b>576</b>	<b>626</b>	<b>821</b>	<b>894</b>	<b>893</b>	<b>894</b>

noch *Tabelle 1*

Nr. <sup>a</sup>	Anlage	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>2. Bergbau</i>														
18	2 Bergmannsprämien (Lohnsteuerermäßigung)	44	33	27	25	25	25	21	11	1	0	0	0	0
	<b>Insgesamt</b>	<b>44</b>	<b>33</b>	<b>27</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>21</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<i>3. Verkehr</i>														
50	2 Einkommensteuerbefreiung der Arbeitsgeberzuschüsse f. Fahrten zw. Wohnung und Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln	51	50	50	50	15								
53	2 Sonderabschreibungen bei Schiffen und Luftfahrzeugen	10	6	4	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
61 <sup>c</sup>	2 Ermäßigung der Est und KSt bei ausländischen Einkünften aus dem Betrieb von Handelsschiffen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
63	2 Tonnagebesteuerung (eingeführt am 9. Sept. 1998)						900	600	500	500	40	190	370	520
64	2 Lohnsteuerermäßigung f. Seeleute	18	14	13	8	8	18	18	18	18	20	20	20	20
65	2 Ermäßigter Umsatzsteuersatz für d. Personenbeförd. im Nahverkehr	573	600	570	570	570	580	580	825	830	960	960	960	940
67	2 Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Kraftomnibusse und Anhänger für den Linienverkehr	89	90	90	90	90	35	35	35	30	30	30	30	30
68	2 Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Fahrzeuge im kombinierten Schienen-Straßen-Verkehr	5	5	5	5	5	2	2	2	2	2	2	2	2
69	2 Kfz-Steuerbefreiung für partikelreduzierte Pkw m. Dieselmotor	0	0	0	0	0	0	0	80	35	100	5	-	-
71	2 Kraftfahrzeugsteuerermäßigung für Elektrofahrzeuge	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
72 <sup>c</sup>	2 Nichterhebung der Kfz-Steuer für überzählige Kfz-Anhänger	51	60	60	60	60	60	60	65	35	35	35	35	35
73	2 Senkung des Anhängerzuschlags	0	0	0	0	0	0	0	10	45	65	65	65	65
74	2 Senkung der Höchststeuer für Anhänger	0	0	0	0	0	0	0	10	50	50	50	50	50
75	2 Senkung der Höchststeuer für Nutzfahrzeuge	0	0	0	0	0	0	0	15	70	40	40	40	40
76	2 Energiesteuervergünstigung für Flüssiggas/Erdgas für Fahrzeuge im öffentlichen Verkehr	23	18	19	20	20	57	85	100	120	160	190	210	230
77	2 Energiesteuerbegünstigung beim Güterumschlag in Seehäfen	.	.	.	.	.	.	.	.	.	25	25	25	25
78	2 Energiesteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen	281	409	382	373	373	397	395	395	640	660	680	680	680
79	2 Energiesteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	210	178	197	210	210	129	129	129	118	157	166	170	170
80	2 Energiesteuerbegünstigung für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)	18	31	46	61	61	69	63	57	67	68	71	71	71
81	2 Steuervergünstigung für Strom im Schienenbahnverkehr	102	120	140	160	140	140	140	125	125	110	110	110	110
82	2 Stromsteuerermäßigung bei Wasserfahrzeugen	0	0	0	0	0	.	.	.	.	.	.	.	.
83	2 Befreiung bei d. Luftverkehrssteuer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	.	.	.
47	3 Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für bestimmte Behinderte	.	.	.	.	.	.	.	.	.	135	130	130	130
	<b>Insgesamt</b>	<b>1 432</b>	<b>1 582</b>	<b>1 577</b>	<b>1 610</b>	<b>1 555</b>	<b>2 388</b>	<b>2 108</b>	<b>2 367</b>	<b>2 686</b>	<b>2 658</b>	<b>2 770</b>	<b>2 969</b>	<b>3 119</b>
<i>4. Wohnungsvermietung</i>														
85	2 Erhöhte Absetzungen für bestimmten Modernisierungs- u. Instandsetzungsaufwand nach § 7h EStG	26	21	21	21	21	40	40	50	50	50	50	50	50
86	2 Erhöhte Absetzungen bei kulturhistorisch wertvollen Gebäuden nach § 7i EStG	46	42	42	42	42	62	61	65	70	70	70	70	70
86	2 Sonderausgabenabzug bei einer zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung nach § 10e EStG	2 480	1 730	1 110	550	125	30	0	0	0	0	0	0	0



noch *Tabelle 1*

Nr. <sup>a</sup>	Anlage	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
46	2 Mineralölsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes	0	15	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
59	2 Steuerbegünstigung des Stroms, der von Unternehmen des produzierenden Gewerbes u. der Land- und Forstwirtschaft für betriebliche Zwecke entnommen wird	2 250	2 710	3 170	1 850	1 850	1 850	1 850	2 100	2 100	2 200	2 200	830	1 100
60	2 Stromsteuervergünstigung bestimmter Prozesse und Verfahren	0	0	0	0	0	0	16	300	300	367	393	530	580
61	2 Stromsteuerbefreiung für die Herstellung von Industriegasen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	15
62	2 Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes (Spitzenausgleich)	0	210	280	1 450	1 450	1 700	1 700	1 700	1 800	1 758	1 766	2 050	2 080
100	2 Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Beherbergungsleistungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	805	950	955
101	2 Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Zahntechniker und Zahnärzte	383	390	390	400	400	320	320	400	415	460	470	480	490
103	2 Kraftfahrzeugsteuerbefreiung der Schaustellerzugmaschinen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
105	2 Steuervergünst. für Strom zum Betrieb v. Nachtspeicherheizungen	166	200	230	200	200	200	200						
37	3 Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen	4 934	5 000	5 100	5 100	5 100	4 320	4 320	5 040	5 370	5 700	5 700	5 700	5 700
40	3 Umsatzsteuerbefreiung für kulturelle Einrichtungen	64	100	100	100	100	160	160	195	195				
42	3 Ermäßigter Steuersatz f. Krankenrollstühle, Körpersersatzstücke und orthopädische Vorrichtungen sowie f. Bäder- u. Kureinrichtungen	179	200	200	200	200	215	215	380	395	500	500	500	500
63	3 Steuerbefr. bestimmter Lotterien	3	3	3	3	3								
47	3 Umsatzsteuerbefreiung für die Verschaffung von Versicherungsschutz (§ 4 10b)	38	40	40	100	100								
<b>Insgesamt</b>		<b>8 942</b>	<b>10 165</b>	<b>10 862</b>	<b>11 300</b>	<b>11 290</b>	<b>12 276</b>	<b>13 365</b>	<b>14 521</b>	<b>14 724</b>	<b>14 770</b>	<b>15 680</b>	<b>14 841</b>	<b>15 236</b>
<b>6. Sektorspezifische Steuerbegünstigungen insgesamt</b>		<b>21 563</b>	<b>23 144</b>	<b>24 447</b>	<b>25 568</b>	<b>25 346</b>	<b>26 403</b>	<b>25 973</b>	<b>25 328</b>	<b>24 436</b>	<b>25 065</b>	<b>24 508</b>	<b>22 223</b>	<b>21 240</b>
I.II Branchenübergreifende Steuervergünstigungen														
1. Regionalpolitische Steuervergünstigungen														
19	2 Investitionszulage für Ausstattungsinvestitionen im Beitrittsgebiet und Berlin (West)	722	1 137	1 074	1 070	1 070	1 136	380	1 061	425	1 265	940	493	85
20	2 Investitionszulage für Ausstattungsinvestitionen im Beitrittsgebiet und Berlin (West)	0	0	0	0	0	0	0	0	727	0	0	476	672
21	2 Investitionszulage für Ausstattungsinvestitionen im Beitrittsgebiet und Berlin (West)	0	0	0	0	0	0	438	0	0	0	0	0	0
23	2 Investitionszulage für gewerbliche Bauten im Beitrittsgebiet und in Berlin (West)	248	155	146	146	146	200	67	0	0	0	0	0	0
21, 22	2 Investitionszulage für betriebliche Gebäudeneubauten im Beitrittsgebiet	0	0	0	0	0	0	77	187	203	223	166	171	133
26	2 Investitionszulage für Modernisierungsarbeiten im Beitrittsgebiet	695	1 083	1 004	708	708	635	214	0	0	0	0	0	0
27	2 Erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet	0	0	0	416	416	137	48	0	0	0	0	0	0
21	2 Investitionszulage für selbstgenutztes Eigentum (Beitrittsgebiet)	100	100	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Reduktion der Investitionszulage	0	0	0	-394	-519	0	0	0	0	0	0	0	0
28	2 Sonderausgabenabzug f. Herstellungs- und Erhaltungskosten bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden im Beitrittsgebiet	153	150	140	130	100	120	80	0	0	0	0	0	0

noch *Tabelle 1*

Nr. <sup>a</sup>	Anlage	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
14	2 Erhöhte Absetzungen beim Mietwohnungsbau in Berlin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	2 Steuervergünstigungen nach dem Zonenrandförderungsgesetz	51	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	2 Übertragung aufgedeckter stiller Reserven auf kleine und mittlere Kapitalgesellschaften in den neuen Ländern	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	2 Sonderabschreibungen für betriebliche Investitionen	279	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
19	2 Sonderabschreibungen für neue Gebäude des Privatvermögens	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21	2 Sonderabschreibungen für nachträgliche Herstellungsarbeiten an zur Einkunftserzielung genutzten Gebäuden des Privatvermögens	115	18	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
25	2 Steuerermäßigungen für Darlehen an kleine und mittlere Unternehmen im Beitrittsgebiet	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26	2 Investitionszulagen	169	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17	2 Investitionszulagen für den Mietwohnungsbau in Innenstädten im Beitrittsgebiet	20	20	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	<b>Insgesamt</b>	<b>2 557</b>	<b>2 663</b>	<b>2 489</b>	<b>2 076</b>	<b>1 921</b>	<b>2 228</b>	<b>1 304</b>	<b>1 248</b>	<b>1 355</b>	<b>1 488</b>	<b>1 106</b>	<b>1 140</b>	<b>890</b>
	<i>2. Sonstige Steuer- vergünstigungen</i>													
23	2 Übertragung stiller Reserven, die bei der Veräußerung bestimmter Wirtschaftsgüter aufgedeckt werden, auf neue Investitionen	375	475	475	485	475	385	90	-30	5	20	30	45	55
25	2 Sonderabschreibungen z. Förderung kleiner u. mittlerer Betriebe	35	-98	-117	-137	-81	8	8	-102	7	-11	171	28	-350
26	2 Ansparabschreibung in Form einer Rücklage bis zu 40 % künftiger Anschaffungs- oder Herstellungskosten (Investitionsabzugsbetrag)	40	-75	-89	-4	8	15	15	-327	-272	798	652	290	102
27	2 Freibetrag für Gewinne bei der Veräußerung von Betrieben	153	409	409	409	409	120	120	100	100	105	105	105	105
28	2 Freibetrag für Gewinne bei der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften						15	15	5	5	5	5	5	5
28	2 Bewertungsabschlag für Importwaren mit wesentlichen Preisschwankungen	50	25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
29	2 Steuerfreiheit der Hälfte der Einnahmen bei Veräußerungen von Grund und Boden sowie Gebäuden an REIT-AGs etc.	0	0	0	0	0	0	0	290	480	305	210	50	15
32	2 Körperschaftsteuer-Freibetrag f. kleine Vereine, Stiftungen u. Betriebe gewerblicher Art v. juristischen Personen d. öffentl. Rechts	26	26	26	20	20								
33	2 Tarifbegrenzung bei Gewinneinkünften								730					
33	2 Steuersatzbegrenzung bei gewerbl. Einkünften nach § 32 c EStG	2 560	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
36	2 Freibetrag für bestimmte Körperschaften						18	19	15	9	12	12	12	12
38	2 Einkommensteuerermäßigung für Renovierungs-, Erhaltungs- u. Modernisierungsaufwendungen	0	0	0	0	0	0	315	2 185	2 185	918	1 280	1 520	1 520
39	2 Steuerl. Erleichterung von Unternehmensinvestitionen im Ausland	5	10	10	10	10	10	10						
44	2 Erbschaftsteuerfreibetrag und -minderung beim Übergang von Betriebsvermögen, Betrieben der Land- u. Forstwirtschaft u. Anteilen an Kapitalgesellschaften an den/die Unternehmensnachfolger	241	241	241	241	241	210	210	210	210	210	220	235	245

noch *Tabelle 1*

Nr. <sup>a</sup>	Anlage	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
46	2 Erbschaftsteuertarifbegrenzung beim Erwerb von Betriebsvermögen, von Betrieben der Land- u. Forstwirtschaft und von Anteilen an Kapitalgesellschaften		8	8	8	8	8	7	7	7	7	7	7	7
52	2 Mineralölsteuervergünstigung bei bestimmten Versuchen						2	2	.	.	.	.	.	.
84	2 Steuervergünst. für schutzwürdige Kulturgüter nach § 10g EStG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
93	2 Einkommensteuerbefreiung bei Überlassung von Beteiligungen nach § 19a EStG	41	41	41	41	36	80	80	80	97	97	122	150	150
94	2 Arbeitnehmersparzulage	337	194	193	183	178	390	280	187	146	126	132	133	135
95	2 Steuerbefreiung bestimmter Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit	1 917	1 840	1 890	1 940	1 985	1 800	1 740	1 930	2 060	2 060	2 240	2 240	2 240
96	2 Einkommensteuerfreibetrag bei der Veräußerung kleiner und mittlerer Betriebe						40	40	30	30	35	35	35	35
3	3 Einkommensteuer-Freibetrag für Belegschaftsrabatte	72	75	75	75	60	60	60	50	50	65	65	65	65
7	3 Sonderausgabenabzug für hauswirtschaftliche Beschäftigungsverhältnisse	46	45	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	3 Einkommensteuerermäßigung bei Beschäftigung von „Mini-Jobbern“ in Privathaushalten	0	0	0	0	70	90	90	90	90	70	80	90	95
10	3 Einkommensteuerermäßigung bei Inanspruchnahme einer haushaltsnahen Dienstleistung	0	0	0	0	680	850	890	965	965	303	330	340	340
10	3 Einkommensteuerermäßigung bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Privathaushalten	0	0	0	0	20	20	20	20	20	.	.	.	.
12	3 Lohnsteuerpauschalierung bei bestimmten Zukunftssicherungsleistungen	961	920	955	980	985	985	930	870	820	495	460	430	400
48	3 Kfz-Steuerbefreiung bestimmter Schwerbehinderter	120	123	125	125	125	140	150	150	150	.	.	.	.
.	3 Einkommensteuerermäßigung für Pflege- und Betreuungsleistungen	0	0	0	0	0	0	40	40	40	40	40	40	40
	<b>Insgesamt</b>	<b>6 987</b>	<b>4 259</b>	<b>4 242</b>	<b>4 376</b>	<b>5 229</b>	<b>5 246</b>	<b>5 131</b>	<b>7 495</b>	<b>7 204</b>	<b>5 660</b>	<b>6 196</b>	<b>5 820</b>	<b>5 216</b>
	<b>3. Branchenübergreifende Steuervergünstigungen insgesamt</b>	<b>9 544</b>	<b>6 922</b>	<b>6 731</b>	<b>6 452</b>	<b>7 150</b>	<b>7 474</b>	<b>6 435</b>	<b>8 743</b>	<b>8 559</b>	<b>7 148</b>	<b>7 302</b>	<b>6 960</b>	<b>6 106</b>
	<b>Steuervergünstigungen an Unternehmen insgesamt (I.+I.II)</b>	<b>31 107</b>	<b>30 066</b>	<b>31 178</b>	<b>32 020</b>	<b>32 496</b>	<b>33 877</b>	<b>32 408</b>	<b>34 071</b>	<b>32 995</b>	<b>32 213</b>	<b>31 810</b>	<b>29 183</b>	<b>27 346</b>
	<b>II. Allokationsverzerrende Steuervergünstigungen an Haushalte u. private sowie staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck</b>													
	<b>1. Kirchen, Religionsgemeinschaften</b>													
5	3 Abzug der Kirchensteuer als Sonderausgabe	3 480	3 200	3 350	3 600	3 750	3 000	3 100	3 070	3 150	2 800	2 730	2 800	2 880
	<b>Insgesamt</b>	<b>3 480</b>	<b>3 200</b>	<b>3 350</b>	<b>3 600</b>	<b>3 750</b>	<b>3 000</b>	<b>3 100</b>	<b>3 070</b>	<b>3 150</b>	<b>2 800</b>	<b>2 730</b>	<b>2 800</b>	<b>2 880</b>
	<b>2. Steuervergünstigungen zugunsten mehrerer Sektoren</b>													
99	2 Ermäßigter Umsatzsteuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen	1 314	1 320	1 330	1 340	1 350	1 360	1 360	1 815	1 815	3 900	3 900	3 995	4 085
97	2 Gewerbesteuerbefreiung bestimmter privater Schulen	1	1	1	1	1	1	1	.	.	.	.	.	.
6	3 Begrenzter Sonderausgabenabzug für Schulgeldzahlungen	23	23	23	23	23	30	30	50	60	70	70	70	75

noch *Tabelle 1*

Nr. <sup>a</sup>	Anlage	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
7	3 Steuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke und von Zahlungen an politische Parteien (Einkommensteuer)	762	1 080	1 085	1 085	1 095	805	810	1 150	1 340	1 375	1 380	1 420	1 460
8	3 Steuerermäßigungen für Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien und unabhängige Wählervereinigungen nach § 34g EStG	82	85	85	90	90	80	80	90	90	80	80	85	85
25	3 Körperschaftsteuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke	187	140	190	165	160	155	155	160	138	113	115	120	124
36	3 Gewerbesteuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke	156	157	163	167	170	130	135	120	109	112	115	119	122
38	3 Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken, Altenheime, Pflegeheime, der ambulanten Pflegedienste, der Wohlfahrtsverbände und der Blinden	4 141	4 300	4 425	4 550	4 600	4 960	4 960	6 000	6 000	6 700	6 700	6 700	6 700
40	3 Umsatzsteuerbefreiung der im Rahmen der satzungsgemäßen Aufgaben gegen Kostenerstattung ausgeführten Leistungen zwischen den selbständigen Gliederungen einer politischen Partei	8	10	10	10	10	10	10	.	.	.	.	.	.
43	3 Umsatzsteuerermäßigung für Leistungen gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Einrichtungen	61	65	65	70	70	155	155	255	250	265	265	265	265
46	3 Versicherungssteuerbefreiung bestimmter öffentlich-rechtlicher Körperschaften	10	10	10	10	10	10	10	.	.	.	.	.	.
	<b>Insgesamt</b>	<b>6 745</b>	<b>7 191</b>	<b>7 387</b>	<b>7 511</b>	<b>7 579</b>	<b>7 696</b>	<b>7 706</b>	<b>9 640</b>	<b>9 802</b>	<b>12 615</b>	<b>12 625</b>	<b>12 774</b>	<b>12 916</b>
	<b>3. Haushaltsbezogene Steuervergünstigungen (= zusätzliche Steuervergünstigungen gemäß d. Zusatzliste in der Studie Koch/Steinbrück)</b>													
	Entfernungspauschale	5 000	5 800	5 800	5 800	5 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000
	Freibetrag für nebenberufliche Tätigkeiten als Übungsleiter etc.						2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
	Halbierung des Steuersatzes f. betriebliche Veräußerungsgewinne						735	735	735	735	735	735	735	735
	Freibetrag für Abfindungen						380	355	355	355	355	355	355	355
	Begrenzte Abzugsfähigkeit der Aufwendungen für Geschenke						120	115	115	115	115	115	115	115
	Freibetrag für Übergangsgelder						50	50	50	50	50	50	50	50
	Freigrenze bei verbilligt überlassener Wohnung						50	45	45	45	45	45	45	45
	Freibetrag für Heirats- und Geburtsbeihilfen						45	35	35	35	35	35	35	35
	Sonstige Vergünstigungen						60	60	60	60	60	60	60	60
	Sonstige einbezogene Vergünstigungen	3 350	3 350	3 350	3 350	3 310	0	0	0	0	0	0	0	0
	<b>Insgesamt</b>	<b>8 350</b>	<b>9 150</b>	<b>9 150</b>	<b>9 150</b>	<b>8 310</b>	<b>7 440</b>	<b>7 395</b>						
	<b>Allokationsverzerrende Steuervergünstigungen an Haushalte u. priv. sowie staatl. Organisationen ohne Erwerbszweck insgesamt</b>	<b>18 575</b>	<b>19 541</b>	<b>19 887</b>	<b>20 261</b>	<b>19 639</b>	<b>18 136</b>	<b>18 201</b>	<b>20 105</b>	<b>20 347</b>	<b>22 810</b>	<b>22 750</b>	<b>22 969</b>	<b>23 191</b>
	<b>III. Steuervergünstigungen in weiter Abgrenzung (I.+II.)</b>	<b>49 682</b>	<b>49 607</b>	<b>51 065</b>	<b>52 281</b>	<b>52 135</b>	<b>52 013</b>	<b>50 609</b>	<b>54 176</b>	<b>53 342</b>	<b>55 023</b>	<b>54 560</b>	<b>52 152</b>	<b>50 537</b>

noch *Tabelle 1*

Nr. <sup>a</sup>	Anlage	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
<b>IV. Nicht als Steuervergünstigungen eingestufte Regelungen, die im Subventionsbericht der Bundesregierung ausgewiesen werden</b>															
30	2	Freigrenze im Rahmen der Zinsschranke	.	.	.	.	.	.	.	10	120	150	125	115	
34	2	Sanierungs- und Konzernklausel bei der Körperschaftsteuer	.	.	.	.	.	.	.	.	655	870	170	280	
92	2	Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge	0	0	0	0	190	250	450	570	1 010	1 100	1 260	1 360	
92	2	Gewährung eines Sparerfreibetrags bzw. Sparerpauschbetrags	2 505	2 900	3 000	3 100	3 100	1 614	1 630	1 170	1 240	1 080	1 040	.	
4	3	Sonderausgabenabzug für Vorsorgeaufwendungen	17 080	16 600	16 700	17 300	17 600	11 800	12 500	11 890	12 570	12 790	1 690	1 550	1 470
5	3	Steuerliche Regelungen zur privaten Altersvorsorge und zur betrieblichen Altersversorgung	0	50	480	3 120	3 300	0	0	0	0	0	0	0	0
11	3	Pauschalierung der Lohnsteuer bei Verpflegungsaufwendungen	61	60	60	60	60	50	50	50	50	45	45	45	45
<b>Insgesamt</b>		<b>19 646</b>	<b>19 610</b>	<b>20 240</b>	<b>23 580</b>	<b>24 060</b>	<b>13 654</b>	<b>14 430</b>	<b>13 560</b>	<b>14 440</b>	<b>15 700</b>	<b>4 895</b>	<b>3 150</b>	<b>3 270</b>	
<b>V. Steuervergünstigungen gemäß Subventionsbericht der Bundesregierung</b>															
Anlage 2		25 124	23 849	24 901	26 248	26 626	29 519	28 091	29 416	28 195	29 535	29 095	26 868	25 346	
Anlage 3		35 854	36 166	37 224	41 013	42 576	28 509	29 314	30 565	31 812	31 668	20 665	20 649	20 676	
Korrekturposten <sup>c</sup>		0	52	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
<b>Insgesamt</b>		<b>60 978</b>	<b>60 067</b>	<b>62 155</b>	<b>67 261</b>	<b>69 202</b>	<b>58 028</b>	<b>57 405</b>	<b>59 981</b>	<b>60 007</b>	<b>61 203</b>	<b>49 760</b>	<b>47 517</b>	<b>46 022</b>	
<b>oder</b>															
III. Steuervergünstigungen in weiter Abgrenzung (I.+II.)		49 682	49 607	51 065	52 281	52 135	52 013	50 609	54 176	53 342	55 023	54 560	52 152	50 537	
Plus IV. Nicht als Steuervergünstigungen eingestufte Regelungen, die im Subventionsbericht der Bundesregierung ausgewiesen werden		19 646	19 610	20 240	23 580	24 060	13 654	14 430	13 560	14 440	15 700	4 895	3 150	3 270	
Minus 3. Haushaltsbezogene Steuervergünstigungen (= zusätzliche Steuervergünstigungen gemäß der Zusatzliste in der Studie Koch/Steinbrück)		8 350	9 150	9 150	9 150	8 310	7 440	7 395	7 395	7 395	7 395	7 395	7 395	7 395	
Minus Einkommensteuerermäßigung für Pflege- und Betreuungsleistungen		0	0	0	0	0	0	40	40	40	40	40	40	40	
Minus Anhebung der Vorsteuerpauschalen u. der Durchschnittsätze in der Landwirtschaft		0	0	0	0	0	0	0	290	340	350	350	350	350	
Korrekturposten <sup>d</sup>		0	0	0	500	1 317	-199	-199	-30	0	-1 735	-1 910	0	0	
<b>Insgesamt</b>		<b>60 978</b>	<b>60 067</b>	<b>62 155</b>	<b>67 211</b>	<b>69 202</b>	<b>58 028</b>	<b>57 405</b>	<b>59 981</b>	<b>60 007</b>	<b>61 203</b>	<b>49 760</b>	<b>47 517</b>	<b>46 022</b>	

<sup>a</sup>Aus dem jeweils aktuellen Subventionsbericht der Bundesregierung. — <sup>b</sup>Angaben nach Finanzbericht (BMF [b]). — <sup>c</sup>Summe aus Positionen, die im 18. aber nicht im 19. Subventionsbericht enthalten sind. — <sup>d</sup>Divergenz zwischen Einzeldaten und Summe von Anhang 2 und 3 im Subventionsbericht.

Quelle: BMF [a]; Koch und Steinbrück (2003); eigene Berechnungen.

Die Steuervergünstigungen zugunsten von Unternehmen als Summe aus sektorspezifischen und branchenübergreifenden Steuervergünstigungen haben im Jahr 2000 31,1 Mrd. Euro betragen, im Jahr 2007 haben sie mit 34,1 Mrd. Euro einen Höhepunkt erreicht, im Anschluss sind sie zurückgegangen. Im Jahr 2012 haben sie ein Niveau von schätzungsweise 27,3 Mrd. Euro erreicht.

Doch profitieren nicht nur Unternehmen von Steuervergünstigungen, sondern auch private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck und Haushalte. Eine sektorspezifische Vergünstigung ist die Abzugsfähigkeit der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Einkommensbesteuerung. Diese Norm führte im Jahr 2012 zu einer Mindereinnahme von 2,9 Mrd. Euro (2000: 3,5 Mrd. Euro).

Daneben gibt es Steuervergünstigungen, die mehrere Sektoren der Organisationen ohne Erwerbszweck begünstigen. Besonders wichtige Beispiele sind der ermäßigte Umsatzsteuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen, die Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken, Altenheime, Pflegeheime, der ambulanten Pflegedienste, der Wohlfahrtsverbände und der Blinden und die einkommensteuerliche Begünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke und von Zahlungen an politische Parteien. Diese sektorübergreifenden Steuervergünstigungen insgesamt haben sich innerhalb der betrachteten Zeitspanne fast verdoppelt (2000: 6,7 Mrd. Euro; 2012: 12,9 Mrd. Euro). Grund ist vor allem, dass zu Beginn des Jahres 2007 der Regelsatz der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 Prozent angehoben worden ist.

Die haushaltsbezogenen Steuervergünstigungen – das sind zusätzliche Vergünstigungen gemäß der Zusatzliste in der Studie Koch und Steinbrück (2003: 9) – bezifferten sich im Jahr 2012 auf 7,4 Mrd. Euro (2000: 8,4 Mrd. Euro). Wichtigste Positionen sind die Entfernungspauschale (2000: 5 Mrd. Euro; 2012: 4 Mrd. Euro) und der Freibetrag für nebenberufliche Tätigkeiten als Übungsleiter (2 Mrd. Euro).

Die allokatonsverzerrenden Steuervergünstigungen an Haushalte und private sowie staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck insgesamt sind von 18,6 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 23 Mrd. Euro im Jahr 2011 gestiegen. Im Jahr 2012 betragen sie voraussichtlich 23,2 Mrd. Euro.

Die Steuervergünstigungen in weiter Abgrenzung erreichten im Jahr 2012 damit ein Niveau in Höhe von schätzungsweise 50,5 Mrd. Euro. Zu Beginn des Jahrhunderts hatten sie etwas niedriger gelegen (49,7 Mrd. Euro), einen Höchstwert hatten sie im Jahr 2009 mit 55 Mrd. Euro erreicht. Bemerkenswert ist, dass der Anteil der unternehmensspezifischen Vergünstigungen an den Vergünstigungen in weiter Abgrenzung deutlich abnimmt (2000: 62,6 Prozent; 2012: 54,1 Prozent).

Der Anteil der 20 wichtigsten Steuervergünstigungen (Tabelle 2) lag im Jahr 2012 bei 86,7 Prozent (2000: 97,7 Prozent). Die größte Position ist mit 6,7 Mrd. Euro im Jahr 2012 die Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken, Altenheime, Pflegeheime, der ambulanten Pflegedienste und der Wohlfahrtsverbände, gefolgt von der Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen (5,7 Mrd. Euro).

Die Daten sind weitgehend den laufenden Jahrgängen des amtlichen Subventionsberichts der Bundesregierung entnommen. Beim Zusammenstellen langer Reihen fallen – neben manchen Zahlensprüngen, die nicht auf Rechtsänderungen beruhen – mitunter Dokumentationslücken auf, die in Tabelle 1 grau schattiert sind. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die entweder abgeschafft oder mit anderen verschmolzen worden sind, als nicht mehr oder noch nicht quantifizierbar angesehen wurden oder nicht mehr den Tatbestand der Subvention im Sinne des BMF [a] erfüllten. Auffallend ist ferner, dass es mitunter Abweichungen gibt zwischen der Summe der einzelnen Positionen und der ausgewiesenen Summe der Anlagen 2 und 3 im amtlichen Subventionsbericht (siehe den grau schattierten Korrekturposten in der vorletzten Zeile von Tabelle 1). Es kann hier nicht weiter eruiert werden, wo der Fehler liegt.

Tabelle 2:

Die 20 größten Steuervergünstigungen 2000–2012 (Mill. Euro) (sortiert nach Datenstruktur im Jahr 2011)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Umsatzsteuerbefreiung d. Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken, Altenheime, Pflegeheime, d. ambulanten Pflegedienste, d. Wohlfahrtsverbände u. d. Blinden	4 141	4 300	4 425	4 550	4 600	4 960	4 960	6 000	6 000	6 700	6 700	6 700	6 700
Umsatzsteuerbefr. d. ärztl. Leistungen	4 934	5 000	5 100	5 100	5 100	4 320	4 320	5 040	5 370	5 700	5 700	5 700	5 700
Entfernungspauschale	5 000	5 800	5 800	5 800	5 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000
Ermäßigter Umsatzsteuersatz f. kulturelle u. unterhaltende Leistungen	1 314	1 320	1 330	1 340	1 350	1 360	1 360	1 815	1 815	3 900	3 900	3 995	4 085
Abzug der Kirchensteuer als Sonderausgabe	3 480	3 200	3 350	3 600	3 750	3 000	3 100	3 070	3 150	2 800	2 730	2 800	2 880
Eigenheimzulage § 9 Abs. 2 EigZulG	4 626	5 332	6 124	7 071	7 574	6 812	6 197	5 140	4 172	4 971	3 616	2 380	1 230
Energiesteuervergünstigung für die Stromerzeugung und für Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen	0	0	0	0	0	1 296	1 329	1 964	2 196	2 303	2 300	2 300	2 300
Steuerbefr. bestimmter Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- u. Nachtarbeit	1 917	1 840	1 890	1 940	1 985	1 800	1 740	1 930	2 060	2 060	2 240	2 240	2 240
Stromsteuerbegünst. f. Unternehmen d. prod. Gewerbes (Spitzenausgleich)	0	210	280	1 450	1 450	1 700	1 700	1 700	1 800	1 758	1 766	2 050	2 080
Freibetrag für nebenberufliche Tätigkeiten als Übungsleiter etc.						2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
Sonderausgabenabzug für Vorsorgeaufwendungen	17 080	16 600	16 700	17 300	17 600	11 800	12 500	11 890	12 570	12 790	1 690	1 550	1 470
Einkommensteuerermäßigung für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen	0	0	0	0	0	0	315	2 185	2 185	918	1 280	1 520	1 520
Steuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke und von Zahlungen an politische Parteien (Einkommensteuer)	762	1 080	1 085	1 085	1 095	805	810	1 150	1 340	1 375	1 380	1 420	1 460
Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge	0	0	0	0	0	190	250	450	570	1 010	1 100	1 260	1 360
Ermäßigter Umsatzsteuersatz für die Personenbeförderung im Nahverkehr	573	600	570	570	570	580	580	825	830	960	960	960	940
Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Beherbergungsleistungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	805	950	955
Steuerbegünst. d. Stroms, der von Unternehmen des prod. Gewerbes u. der Land- u. Forstwirtschaft für betriebl. Zwecke entnommen wird	2 250	2 710	3 170	1 850	1 850	1 850	1 850	2 100	2 100	2 200	2 200	830	1 100
Kinderzulage § 9 Abs. 5 EigZulG	2 186	2 621	3 011	3 510	3 757	3 349	3 047	2 527	2 051	1 629	1 187	784	405
Halbierung des Steuersatzes für betriebliche Veräußerungsgewinne						735	735	735	735	735	735	735	735
Energiesteuerbefreiung f. gewerbsmäß. Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen	281	409	382	373	373	397	395	395	640	660	680	680	680
<b>Insgesamt</b>	<b>48 544</b>	<b>51 022</b>	<b>53 217</b>	<b>55 539</b>	<b>56 054</b>	<b>50 954</b>	<b>51 188</b>	<b>54 916</b>	<b>55 584</b>	<b>58 469</b>	<b>46 969</b>	<b>44 854</b>	<b>43 840</b>

Quelle: BMF [a]; eigene Berechnungen.

### 4.3 Einnahmeverzicht des Bundes wegen kostenfreier Zuteilung der CO<sub>2</sub>-Emissionshandelszertifikate

Zum 1. Januar 2005 ist in der EU der CO<sub>2</sub>-Emissionsrecht Handel in Kraft getreten. Das ist eine Maßnahme der Umweltpolitik, die das Ziel verfolgt, den Ausstoß an Kohlendioxid zu vermindern. In den ersten drei Jahren sind alle Emissionsrechte kostenfrei an die teilnahmepflichtigen Unternehmen verteilt worden, in der Zeitspanne 2000 bis 2012 wurden 90 Prozent zugeweiht, der über Auktionen versteigerte Anteil lag bis 2012 nur bei 10 Prozent, ab dem Jahr 2013 bis zum Jahr 2025 soll er dann schrittweise bis auf 100 Prozent erhöht werden (Boss und Klodt et al. 2011: 44).

Bei der kostenfreien Zuteilung der CO<sub>2</sub>-Handelszertifikate handelt es sich – analog zu den Steuervergünstigungen – um eine verdeckte Form der Subventionierung, verzichtet doch der Bund auf Einnahmen in Höhe von geschätzten derzeit circa 5,7 Mrd. Euro (siehe Tabelle 18 auf S. 48). Die begünstigten Betriebe können Schadstoffe ausstoßen und die Umwelt verschmutzen, ohne dafür zahlen zu müssen. Die Kosten trägt die Allgemeinheit in der Form, dass Steuersätze höher oder volkswirtschaftlich sinnvolle Staatsausgaben niedriger sind, als sie es ohne diesen Einnahmeverzicht sein müssten.

## 4.4 Finanzhilfen des Bundes

### 4.4.1 Vorbemerkungen

Die Finanzhilfen des Bundes im Zeitraum 2000 bis 2012 werden anhand der Bundeshaushalts- und -vermögensrechnungen für die Jahre 2000 bis 2011 sowie des Bundeshaushaltsplans für das Jahr 2012 erfasst (BMF [c], Deutscher Bundestag 2012). Bei den Ausgaben für die Jahre bis 2011 handelt es sich demnach um die tatsächlichen Ausgaben; für das Jahr 2012 sind die Haushaltsplanzahlen dargestellt.

Es werden direkte und indirekte Finanzhilfen unterschieden. Direkte Finanzhilfen des Bundes sind jene, die ohne Zwischenschaltung der Länder unmittelbar an die Finanzhilfempfänger gezahlt werden. Indirekte Finanzhilfen des Bundes liegen vor, wenn die Länder beispielsweise im Rahmen der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben Bundesmittel weiterreichen. Sie werden auf der Ebene der Länder rechnerisch veranschlagt, nicht beim Bund. Gleichwohl wird hier über sie berichtet, um zu zeigen, welche Positionen unter diese Kategorie fallen.

### 4.4.2 Direkte Finanzhilfen des Bundes

Die *direkten sektorspezifischen Finanzhilfen des Bundes* hatten im Jahr 2000 ein Niveau in Höhe von 22,3 Mrd. Euro erreicht, bis zum Jahr 2008 sind sie dann kontinuierlich auf 15,2 Mrd. Euro gesunken. Im Jahr 2012 war der Sollbetrag mit 17,3 Mrd. Euro veranschlagt (Tabelle 3).

Die Finanzhilfen zugunsten der einzelnen Sektoren entwickelten sich dabei unterschiedlich. Jene zugunsten der Land- und Forstwirtschaft sind zwischen den Jahren 2000 bis 2006 von 2,4 Mrd. Euro auf 1,6 Mrd. Euro gefallen, danach schwankten sie und sollten im Jahr 2012 1,8 Mrd. Euro betragen. Sinkende Tendenz hatten der Zuschuss an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, die Zuschüsse zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe, jene zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und das Defizit des Haushaltskapitels 1004 „Marktordnung“. Gewichtigster Posten ist der Zuschuss an die Träger der Krankenversicherung der Landwirte (1,3 Mrd. Euro im Jahr 2012), gefolgt vom Zuschuss an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (2012: 175 Mill. Euro). In den Jahren 2010 und 2011 ist mit knapp unter 185 Mrd. Euro ein Grünlandprogramm aufgelegt worden.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Zu den hier und im Folgenden erwähnten Einzelposten siehe Tabelle A1, die im Online-Anhang zu diesem Subventionsbericht (Laaser und Rosenschon 2013) heruntergeladen werden kann.

Tabelle 3:

Direkte Finanzhilfen des Bundes nach begünstigten Wirtschaftssektoren und Subventionszielen 2000–2012  
(Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>I. Sektorspezifische Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen</i>	22 316	19 181	20 097	19 130	16 986	16 327	15 356	15 847	15 205	16 193	15 795	16 352	17 306
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	2 379	2 312	2 036	1 950	1 845	1 632	1 581	1 668	1 926	1 914	2 062	1 876	1 796
Bergbau	4 565	4 497	3 606	3 236	2 720	2 211	2 084	2 245	2 273	1 816	1 734	1 748	1 587
Schiffbau	125	132	97	76	58	52	44	30	24	9	10	11	16
Verkehr	10 877	8 751	11 318	10 839	9 566	9 411	9 329	9 763	8 912	10 253	9 277	10 002	10 370
Wohnungsvermietung	1 317	1 488	1 381	1 375	1 330	1 255	1 097	1 000	930	1 022	1 297	1 285	1 376
Luft- und Raumfahrtzeugbau	61	84	68	29	37	39	55	79	82	113	149	137	164
Wasserver- u. -entsorgung, Abfall	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Entsorgung radioaktiver Abfälle	23	56	63	83	37	85	93	90	89	168	153	179	204
Fremdenverkehr, Bäder	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Unternehmenssektoren	2 969	1 859	1 526	1 543	1 392	1 643	1 072	972	971	898	1 114	1 115	1 794
<i>II. Branchenübergreifende Finanzhilfen zugunsten v. Unternehmen</i>	2 274	1 594	1 679	2 056	2 726	3 973	4 835	4 665	4 875	5 210	4 985	4 176	3 977
Regionalpolitik, Strukturpolitik	9	45	46	58	66	74	77	85	92	122	143	146	146
Umwelt, rationelle Energieverwendung	410	549	466	397	425	455	491	485	631	960	892	716	845
Beschäftigungspolitik	777	29	54	533	1 142	2 200	3 130	2 908	2 894	2 761	2 575	1 808	1 342
Förderung von Qualifikation	180	76	140	157	221	257	244	237	246	290	335	441	446
Förderung von Innovationen etc. (siehe Grenzfälle)	43	40	37	33	35	0	0	0	0	0	0	0	0
Mittelstandsförderung	780	777	861	808	764	909	818	865	921	961	915	930	1 056
Investitionsförderung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	75	78	75	70	74	78	76	86	91	116	125	136	142
<i>III. Finanzhilfen im engeren Sinne insgesamt (I.+II.)</i>	24 590	20 775	21 776	21 186	19 712	20 300	20 191	20 512	20 081	21 403	20 780	20 528	21 284
<i>IV. Allokationsverzerrende Transfers und Zuwendungen an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck</i>	617	508	717	620	1 630	3 153	4 855	3 213	3 186	7 969	12 570	16 183	14 851
Krankenhäuser	18	26	31	15	1 007	2 504	4 202	2 503	2 506	7 206	11 805	15 305	14 006
Kindertagesstätten, Kinderkrippen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	323	208	394	322	337	345	344	398	353	426	414	550	485
Kirchen, Religionsgemeinschaften	3	3	3	6	6	13	6	7	10	10	9	9	14
Pflegeeinrichtungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sport, Freizeit	79	77	83	83	87	95	102	87	105	111	116	114	116
Sonstige Empfänger	193	193	205	192	191	195	200	217	211	216	224	204	228
<i>V. Finanzhilfen im weiteren Sinne insgesamt (III.+IV.)</i>	25 207	21 283	22 493	21 806	21 342	23 453	25 046	23 725	23 267	29 372	33 350	36 711	36 134

Quelle: BMF [b, c]; eigene Berechnungen.

Die Kohlesubventionen sind innerhalb des betrachteten Zeitraums kräftig um 3 Mrd. Euro auf 1,6 Mrd. Euro gesunken. Maßgeblich dafür waren zum einen die schrittweise Rückführung der Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen gemäß dem sogenannten Kohlekompromiss von 1997. Zum anderen spiegeln sich hier die Kürzungen nach dem Abbauplan auf Basis der kohlepolitischen Verständigung von 2007 wider. Auch die Ausgaben für Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt – nämlich für die Wismut GmbH Chemnitz und jene für die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbauverwaltungs-gesellschaft – sind heruntergefahren worden.

Die Finanzhilfen zugunsten des Schiffbaus sind stark reduziert worden (2000: 125 Mill. Euro; 2012: 16 Mill. Euro), weil weniger Zinszuschüsse zur Finanzierung von Aufträgen an die deutschen Schiffswerften und Wettbewerbshilfen für deutsche Werften gezahlt worden sind.

Die geplanten Finanzhilfen für den Verkehrssektor sollten im Jahr 2012 mit 10,4 Mrd. Euro um 0,5 Mrd. Euro unter dem Ausgangsniveau im Jahr 2000 liegen, weil Positionen, die seinerzeit geleistet worden sind, nicht mehr anfallen: Das sind der Personalkostenzuschuss an die DB AG aufgrund des technischen Rückstandes der früheren Deutschen Reichsbahn, der Zuschuss für die Beseitigung ökologischer Altlasten und zum erhöhten Materialaufwand im Bereich der früheren Deutschen Reichsbahn und die Hilfe zur Nachholung von Investitionen im Bereich der ehemaligen Deutschen Reichsbahn. Größter verbleibender Posten waren die Verwaltungsausgaben, die der Bund dem Bundeseisenbahnvermögen (BEV) erstattet (Soll 2012: 5,2 Mrd. Euro). Während der Investitionszuschuss für die Schienenwege von 3,3 Mrd. Euro im Jahr 2004 auf 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2012 zurückging, wird ab dem Jahr 2009 ein Infrastrukturbeitrag des Bundes für die Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes geleistet (2012: 2,5 Mrd. Euro). Die gesamten Finanzhilfen an die Deutsche Bahn AG sollten sich im Jahr 2012 auf 4 Mrd. Euro belaufen. Im Jahr 2000 waren es rund 4,7 Mrd. Euro gewesen. Neben den zahlreichen Zahlungen zugunsten der Deutschen Bahn AG und an das Bundeseisenbahnvermögen leistete der Bund Zuschüsse u.a. für die Entwicklung der Magnetschwebbahntechnik, an den kombinierten Verkehr, an die Seeschifffahrt und – seit dem Jahr 2009 – an Unternehmen des mautpflichtigen Güterverkehrs.

Die Finanzhilfen für den Sektor Wohnungsvermietung lag im Jahr 2012 mit 1,4 Mrd. Euro in etwa auf dem im Jahr 2000 erreichten Niveau. Im Jahr 2001 sind Zinszuschüsse an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für das Gebäudesanierungsprogramm zur Kohlendioxid-Minderung eingeführt worden, die damals 205 Mill. Euro betragen haben. Für das Jahr 2012 waren 719 Mill. Euro geplant. Gegenläufig entwickelt haben sich hingegen die Zinszuschüsse im Rahmen des Wohnraum-Modernisierungs-Programms der KfW für die neuen Länder (690 Mill. Euro im Jahr 2000; keine Zahlungen mehr in den Jahren 2011 und 2012). Die Prämien nach dem Wohnungsbauprämienengesetz waren im Jahr 2012 mit 486 Mill. etwas höher als im Jahr 2000 (451 Mill. Euro).

Die Finanzhilfen zugunsten des Luft- und Raumfahrzeugbaus betragen im Jahr 2000: 61 Mill. Euro, im Jahr 2012 war mit einem Soll von 164 Mill. Euro ein Höchststand erreicht. Dies liegt am steilen Anstieg der Ausgaben des Bundes für die Forschungsförderung im Bereich Luftfahrt, die zu den Subventionen gerechnet wird, weil sie anwendungsorientiert ist. Auch die Netto-Ausgaben des Bundes für die Endlagerung radioaktiver Abfälle sind während der betrachteten Periode stark ausgeweitet worden (23 Mill. Euro im Jahr 2000; 204 Mill. Euro im Jahr 2012).

Die spezifischen Finanzhilfen an sonstige Sektoren waren im Jahr 2012 mit geplanten 1,8 Mrd. Euro deutlich niedriger als im Jahr 2000 (3 Mrd. Euro), im Jahr 2009 hatten sie mit 0,9 Mrd. Euro einen Tiefpunkt erreicht. Entscheidend war, dass der Bund infolge von Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen nur in Höhe von 1,5 Mrd. Euro in Anspruch genommen werden wird, verglichen mit 2,3 Mrd. Euro im Jahr 2000, und dass die Zuschüsse an die Energiewerke Nord GmbH zurückgegangen sind. Weitere wichtige Positionen innerhalb der spezifischen Finanzhilfen an sonstige Sektoren sind die Ausgaben für die Förderung von Lehrgängen der überbetrieblichen beruflichen Bildung im Handwerk und die Aufwendungen für die Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten.

Bei den *branchenübergreifenden Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen* ist ein Anstieg von 2,3 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 4 Mrd. Euro im Jahr 2012 zu verzeichnen. Im Jahr 2009 war mit 5,2 Mrd. eine Spitze erreicht. Die Entwicklung bei den einzelnen Kategorien der übergreifenden Hilfen verlief recht unterschiedlich.

Bei den direkten Finanzhilfen des Bundes, die regional- und strukturpolitischen Zielen dienen, handelt es sich am aktuellen Rand um die Förderung innovativer Regionen in den neuen Ländern (9 Mill. Euro im Jahr 2000, 146 Mill. Euro im Jahr 2012). Von 2001 bis 2003 waren vorübergehend innovative Wachstumskerne in den neuen Ländern gefördert worden.

Die Finanzhilfen im Bereich Umweltpolitik und rationelle Energieverwendung stiegen von 410 Mill. Euro im Jahr 2000 auf geplante 845 Mill. Euro im Jahr 2012. Am bedeutsamsten sind die Hilfen bei Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien (2000: 48 Mill. Euro; 2012:

318 Mill. Euro), die Förderung von Umwelttechnologien und Nachhaltigkeit (2012: 148 Mill. Euro) und die Zuschüsse für rationelle Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik (2012: 121 Mill. Euro).

Mit beschäftigungspolitischer Zielsetzung hat der Bund im Jahr 2000 Finanzhilfen in Höhe von 777 Mill. Euro geleistet, im Jahr 2006 waren es 3,1 Mrd. Euro, für das Jahr 2012 waren 1,3 Mrd. Euro geplant. Entscheidend für diesen Verlauf ist, dass der Bund seit der Einführung des Arbeitslosengeldes II im Jahr 2005 anstelle der Bundesagentur für Arbeit verschiedene Ausgaben im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik tätigt; es handelt sich vor allem um „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“, soweit ihnen hier Subventionscharakter beigemessen wird. Gleichzeitig hat der Bund freilich diverse Arbeitsmarktprogramme und Strukturanpassungsmaßnahmen auf die Bundesagentur für Arbeit verlagert, doch sind diese weniger gewichtig als die „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“. Im Jahr 2008 wurden für diesen Zweck 2,7 Mrd. Euro verausgabt, denen strukturverzerrender Subventionscharakter beigemessen wird (2012: 1,3 Mrd. Euro).

Die Zuschüsse zur Förderung der Qualifikation sind von 180 Mill. Euro im Jahr 2000 auf 441 Mill. Euro im Jahr 2011 gestiegen, 2012 sollten sie auf diesem Niveau verharren. Wichtige Positionen im Bereich der Qualifikationsförderung sind die Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung, der beruflichen Bildung und der Weiterbildung.

Für die Mittelstandsförderung waren im Jahr 2012: 1,1 Mrd. Euro eingeplant und damit 276 Mill. Euro mehr, als im Jahr 2000 aufgewendet worden waren. Zum Anstieg trägt das zentrale Innovationsprogramm für den Mittelstand bei (2000: 125 Mill. Euro; 2012: rund 500 Mill. Euro) sowie die Förderung der industriellen Gemeinschaftsforschung und -entwicklung (2000: 88 Mill. Euro; 2012: rund 200 Mill. Euro). Programme, die während der betrachteten Periode ausgelaufen sind, sind vor allem Zinszuschüsse und Erstattungen von Darlehensausfällen im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms zur Förderung selbständiger Existenzen sowie Ausgaben für Forschung und Entwicklung in den neuen Bundesländern. Neuere Programme sind Maßnahmen zur Förderung innovativer Unternehmensgründungen sowie Zinszuschüsse des ERP-Innovationsprogramms zur Förderung des Mittelstandes.

Sonstige Unternehmensfunktionen hat der Bund im Jahr 2000 mit 75 Mill. Euro gefördert, für das Jahr 2012 war in etwa der doppelte Sollbetrag geplant. Schwerpunkte sind Ausgaben zur Erschließung von Auslandsmärkten, von Standortmarketing sowie die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für Auslandsmessen und -ausstellungen der gewerblichen Wirtschaft.

Die direkten Finanzhilfen des Bundes, die an den Unternehmenssektor fließen (Finanzhilfen im engeren Sinn), hatten im Jahr 2000 mit 24,6 Mrd. Euro ihren Höchstwert erreicht, seither pendelten sie zwischen rund 20 und 21 Mrd. Euro hin und her. Für das Jahr 2012 waren 21,3 Mrd. Euro geplant. Die 15 größten direkten Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen sollten im Jahr 2012: 16,9 Mrd. Euro betragen (Tabelle 4), das sind knapp 80 Prozent des Gesamtvolumens. Besonders zu Buche schlägt die Erstattung von Verwaltungskosten des Bundeseisenbahnvermögens (2012: 5,2 Mrd. Euro). Dieser Posten zählt allerdings nicht zum Kürzungspotential, sondern zu den unvermeidlichen Altlasten. Das gilt auch für die Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (2012: 1,5 Mrd. Euro).

Tabelle 4:

Die 15 größten direkten Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen 2000–2012 (Mill. Euro)  
(sortiert nach Datenstruktur im Jahr 2011)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Soll 2012	
Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens	5 740	3 457	5 862	5 796	5 537	5 472	5 361	5 263	4 326	5 263	5 154	4 950	5 169	
Infrastrukturbeitrag des Bundes für die Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 500	1 500	2 500	2 504	
Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	0	0	0	0	0	0	2 489	2 505	2 742	2 476	2 355	1 535	1 275	
Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen	SB	3 712	3 380	2 896	2 559	2 102	1 645	1 562	1 772	1 816	1 375	1 319	1 349	1 200
Zuschuss an die Träger der Krankenversicherung der Landwirte	1 016	1 197	1 226	1 203	1 151	1 112	1 102	1 148	1 174	1 200	1 262	1 215	1 280	
Investitionszuschuss für Schienenwege	1 984	1 944	2 133	3 336	2 432	2 508	2 156	2 288	2 130	37	70	1 024	1 202	
Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen	2 346	1 470	1 208	1 228	1 096	1 355	794	691	684	601	805	797	1 500	
Zinszuschüsse an KfW für Gebäudesanierungsprogramm zur CO <sub>2</sub> -Minderung	SB	0	0	0	0	0	7	62	131	313	515	678	719	
Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz	SB	451	486	482	612	568	493	500	453	458	440	515	435	486
Förderung von Beschäftigung, Qualifizierung, Umwelt und Sicherheit in Unternehmen des mautpflichtigen Güterverkehrs	SB	0	0	0	0	0	0	0	0	49	119	296	294	
Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien	SB	48	136	117	102	125	131	165	147	248	505	406	287	318
Innovationsförderung, zentrales Innovationsprogramm Mittelstand	SB	125	142	142	137	137	115	136	181	171	240	227	240	374
Erstattung von Fahrgeldausfällen	0	0	0	0	0	0	218	187	196	216	225	235	241	
Zuschuss an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung	SB	256	256	256	250	217	150	200	200	400	400	300	200	175
Defizit Endlagerung radioaktiver Abfälle	23	56	63	83	37	85	93	90	89	168	153	179	204	
<b>Insgesamt</b>	<b>15 702</b>	<b>12 524</b>	<b>14 385</b>	<b>15 305</b>	<b>13 401</b>	<b>13 066</b>	<b>14 783</b>	<b>14 987</b>	<b>14 563</b>	<b>15 784</b>	<b>14 923</b>	<b>15 920</b>	<b>16 941</b>	

SB = im Subventionsbericht der Bundesregierung enthalten.

Quelle: BMF [b, c]; eigene Berechnungen.

Die *allokationsverzerrenden Transfers und Zuwendungen des Bundes an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck* haben sich im Zeitraum 2000–2012 stark ausgeweitet (2000: 617 Mill. Euro; 2012: 14,9 Mrd. Euro). Im Jahr 2004 ist ein Zuschuss des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) zur Abgeltung versicherungsfremder Leistungen eingeführt worden (BMF 2008: 220). Dieser Zuschuss hat Subventionscharakter, allein schon deshalb, weil es einen Zuschuss an private Versicherer nicht gibt. Im Jahr 2012 sollten 14 Mrd. Euro vom Bund gezahlt werden. Eine

bedeutsame Kategorie innerhalb der allokatonsverzerrenden Transfers und Zuwendungen des Bundes an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck sind die Zahlungen an Theater, Museen, Medien und sonstige Kulturanbieter; sie haben im Jahr 2000: 323 Mill. Euro betragen, im Jahr 2012 war ein Sollbetrag von 485 Mill. Euro eingeplant. Die direkten Ausgaben für die Sportförderung ist von 79 Mill. Euro im Jahr 2000 auf geplante 116 Mill. Euro im Jahr 2012 gestiegen. Die Finanzhilfen an sonstige Empfänger sollten um 35 Mill. Euro auf 228 Mill. Euro zunehmen. Die 10 größten Positionen innerhalb der allokatonsverzerrenden Transfers und Zuwendungen des Bundes an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck machen 99 Prozent des Gesamtvolumens aus (Tabelle 5).

Die direkten Finanzhilfen des Bundes im weiten Sinn überragten mit geplanten 36,1 Mrd. Euro im Jahr 2012 das Ausgangsniveau um 11 Mrd. Euro. Im Jahr 2011 bezifferten sie sich auf 36,7 Mrd. Euro.

Tabelle 5:

Die 10 größten strukturverzerrenden Transfers und Zuwendungen an Organisationen ohne Erwerbszweck 2000–2012 (Mill. Euro) (sortiert nach Datenstruktur im Jahr 2011)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Abteilung versicherungsfremder Leistungen	0	0	0	0	1 000	2 500	4 200	2 500	2 500	7 200	11 800	13 300	14 000
Zusätzlicher Bundeszuschuss an die GKV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 000	0
Kulturförderung im Inland (ohne Zahlungen an Länder)	0	0	119	113	143	157	181	224	189	253	257	268	299
Allgemeine kulturelle Angelegenheiten (ohne Zahlungen an Länder)	0	0	104	86	75	69	98	91	92	101	92	104	119
Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit	87	86	88	87	87	87	87	90	90	95	98	98	98
Aufwendungen für zentrale Maßnahmen auf dem Gebiet des Sports	72	70	71	69	69	73	72	74	85	87	94	95	94
Internationale Landwirtschaftsorganisationen	36	37	44	29	31	32	30	29	31	32	33	32	32
Internationale Arbeitsorganisationen	0	0	0	0	0	0	21	20	24	25	27	23	26
Medien-Programme einschließlich bildende und darstellende Kunst	39	38	41	40	38	37	31	40	28	30	23	18	27
Zuschüsse an landwirtschaftliche Organisationen außerhalb der Bundesverwaltung	15	15	16	18	16	16	15	15	15	16	16	17	17
<b>Insgesamt</b>	<b>248</b>	<b>245</b>	<b>483</b>	<b>443</b>	<b>1 458</b>	<b>2 971</b>	<b>4 734</b>	<b>3 083</b>	<b>3 054</b>	<b>7 839</b>	<b>12 441</b>	<b>15 955</b>	<b>14 711</b>

Quelle: BMF [b, c]; eigene Berechnungen.

#### 4.4.3 Indirekte Finanzhilfen des Bundes

Die indirekten Finanzhilfen des Bundes waren im Zeitraum 2000–2011 rückläufig (Tabellen 6 und A2).<sup>7</sup> Sie sind von 12,1 auf 9 Mrd. Euro gesunken. Für das Jahr 2012 waren 8,9 Mrd. Euro geplant. Teilweise beruht dies auf Änderungen der Finanzverfassung. Vor allem die „mischfinanzierten“ Ausgaben im Agrarsektor und in der Regionalpolitik (sogenannte „Gemeinschaftsaufgaben“) schrumpften aufgrund von Maßnahmen im Rahmen der Föderalismusreform. Ferner lagen die Ausgaben für den Sektor Verkehr im Jahr 2012 unter dem im Jahr 2000 erreichten Niveau, weil Zuweisungen des Bundes an die Länder nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz seit dem Jahr 2008 nicht mehr geleistet werden. Ferner wurden die Zahlungen des Bundes zur sozialen Wohnraumförderung gestrichen.

Allerdings hat der Bund den Ländern Kompensationszahlungen für die beiden gestrichenen Finanzhilfen gewährt. Sofern die Länder diese Mittel für Finanzhilfen einsetzen, kann von einer echten Kürzung in dieser Höhe nicht die Rede sein. Einschließlich der Kompensationszahlungen überwies der Bund im Jahr 2012 für Subventionszwecke 10,7 Mrd. Euro an die Länder (2000: 12,1 Mrd. Euro).

<sup>7</sup> Tabelle A2 siehe Online-Anhang zu diesem Subventionsbericht (Laaser und Rosenschon 2013).

Tabelle 6:  
Indirekte Finanzhilfen des Bundes nach begünstigten Wirtschaftssektoren und Subventionszielen 2000–2012  
(1 000 Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	681	658	687	635	568	546	502	489	512	490	487	435	465
2. Verkehr	8 375	8 380	8 363	8 519	8 480	8 729	8 773	8 390	7 011	7 049	7 248	7 379	7 439
3. Wohnungsvermietung	1 197	1 017	903	905	932	926	787	598	533	591	643	538	552
4. Sonstige Sektoren	0	0	167	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5. Regional- und Strukturpolitik	1 230	1 025	937	937	862	890	790	622	621	639	528	619	390
6. Beschäftigungspolitik	0	99	93	89	83	78	77	75	60	49	32	16	9
<i>I. Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen (1.–6.)</i>	<i>11 482</i>	<i>11 178</i>	<i>11 151</i>	<i>11 085</i>	<i>10 924</i>	<i>11 169</i>	<i>10 929</i>	<i>10 174</i>	<i>8 736</i>	<i>8 818</i>	<i>8 939</i>	<i>8 988</i>	<i>8 854</i>
1. Krankenhäuser, Rehabilita- tionseinrichtungen	473	444	444	0	221	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Theater, Museen, Medien, sonstige Kulturanbieter	99	55	51	41	35	29	30	32	33	15	14	12	12
3. Sportförderung	60	101	116	108	26	29	24	24	22	20	20	19	19
<i>II. Allokationsverzerrende Transfers und Zuwendungen an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbs- zweck insgesamt (1.–3.)</i>	<i>632</i>	<i>600</i>	<i>612</i>	<i>148</i>	<i>282</i>	<i>58</i>	<i>54</i>	<i>56</i>	<i>54</i>	<i>35</i>	<i>33</i>	<i>30</i>	<i>30</i>
<i>III. Indirekte Finanzhilfen des Bundes im weiteren Sinne (I.–II.)</i>	<i>12 114</i>	<i>11 779</i>	<i>11 763</i>	<i>11 233</i>	<i>11 206</i>	<i>11 227</i>	<i>10 983</i>	<i>10 230</i>	<i>8 791</i>	<i>8 852</i>	<i>8 972</i>	<i>9 018</i>	<i>8 885</i>
Kompensationszahlung an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrs- verhältnisse der Gemeinden	0	0	0	0	0	0	0	0	1 336	1 336	1 336	1 336	1 336
Kompensationszahlung an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur sozialen Wohnraumförderung	0	0	0	0	0	0	0	518	518	518	518	518	518
<i>IV. Indirekte Finanzhilfen des Bun- des im weiteren Sinne (einschl. Kompensationszahlungen)</i>	<i>12 114</i>	<i>11 779</i>	<i>11 763</i>	<i>11 233</i>	<i>11 206</i>	<i>11 227</i>	<i>10 983</i>	<i>10 748</i>	<i>10 644</i>	<i>10 706</i>	<i>10 826</i>	<i>10 872</i>	<i>10 738</i>

Quelle: BMF [b, c]; eigene Berechnungen.

#### 4.4.4 Finanzhilfen des Bundes insgesamt

Für das Jahr 2012 war als Summe von direkten und indirekten Finanzhilfen des Bundes ein Betrag in Höhe von 45 Mrd. Euro veranschlagt (2000: 37,3 Mrd. Euro) (Tabelle 7), einschließlich Kompensationszahlungen waren es 46,9 Mrd. Euro. 30,2 Mrd. Euro flossen an den Unternehmenssektor. In den Zahlen sind die Ausgaben mit partiellem Subventionsgehalt nicht enthalten (vgl. Abschnitt 5.1).

Der amtliche Subventionsbericht der Bundesregierung weist für das Jahr 2012 demgegenüber nur ein Subventionsvolumen des Bundes in Höhe von 5,8 Mrd. Euro aus. Welche Einzelpositionen der Subventionsbericht erfasst und welche er ausklammert, erfährt der Leser durch den Code SB in den Tabellen A1 und A2.<sup>8</sup> Betrachtungsgegenstand der Bundesregierung sind ausschließlich die Subventionen im engeren Sinn, wobei vor allem weite Teile der Verkehrspolitik ebenso wenig erfasst werden wie die Beschäftigungssubventionen, die Qualifikationsförderung, die Städtebauförderung und manche Agrarfinanzhilfen wie etwa der Bundeszuschuss zur Krankenversicherung der Landwirte.

<sup>8</sup> Siehe Online-Anhang zu diesem Subventionsbericht (Laaser und Rosenschon 2013).

Tabelle 7:

Finanzhilfen des Bundes 2000–2012 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Direkte Finanzhilfen	25 207	21 283	22 493	21 806	21 342	23 453	25 046	23 725	23 267	29 372	33 350	36 711	36 134
Indirekte Finanzhilfen	12 114	11 779	11 763	11 233	11 206	11 227	10 983	10 230	8 791	8 852	8 972	9 018	8 885
<b>Insgesamt</b>	<b>37 322</b>	<b>33 062</b>	<b>34 256</b>	<b>33 040</b>	<b>32 548</b>	<b>34 680</b>	<b>36 029</b>	<b>33 955</b>	<b>32 057</b>	<b>38 224</b>	<b>42 322</b>	<b>45 729</b>	<b>45 019</b>
Davon:													
Finanzhilfen im engeren Sinne	36 073	31 954	32 926	32 271	30 636	31 469	31 120	30 687	28 817	30 221	29 719	29 541	30 163
<b>Insgesamt inschl. Kompensationszahlungen</b>	<b>37 322</b>	<b>33 062</b>	<b>34 256</b>	<b>33 040</b>	<b>32 548</b>	<b>34 680</b>	<b>36 029</b>	<b>34 473</b>	<b>33 911</b>	<b>40 078</b>	<b>44 176</b>	<b>47 583</b>	<b>46 872</b>
<i>Nachrichtlich:</i>													
Kompensationszahlungen		0	0	0	0	0	0	518	1 854	1 854	1 854	1 854	1 854
Ausgaben des Bundes mit partiellem Subventionsgehalt (Grenzfälle)	2 490	2 501	2 481	2 397	2 042	2 063	2 217	2 353	2 578	2 812	2 919	3 399	3 318
Finanzhilfen des Bundes nach amtl. Subventionsbericht (Mrd. Euro)	10,1	9,5	8,1	7,4	6,7	6,1	5,7	5,7	5,9	10,0	7,0	6,6	5,8

Quelle: BMF [a, b, c]; eigene Berechnungen.

Vergleicht man den Verlauf der Zahlen der Bundesregierung zu den Finanzhilfen des Bundes mit den Kieler Werten für die Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen, ist zu beachten, dass die Bundesregierung die aus dem Investitions- und Tilgungsfonds geleistete Abwrackprämie (2009: 4,1 Mrd. Euro; 2010: 731 Mill. Euro) dem Bund zuschlägt, während sie im Kieler Subventionsbericht dem Fonds direkt zugeordnet wird. Während die Kieler Zahl für das Jahr 2006 (2012) nur um 2,6 (5,6) Prozent unter dem Niveau des Jahres 2001 liegt, weist die Bundesregierung für diesen Zeitraum einen Rückgang der Subventionen in Höhe von 40 (39) Prozent aus.

## 4.5 Finanzhilfen der Länder und ihrer Gemeinden

Will man die Länder im Hinblick auf ihr Finanzhilfegebaren vergleichen, so ist es nötig, die regionalisierten Finanzhilfezahlen der Gemeinden zu integrieren. Denn in den Ländern herrschen unterschiedliche Zentralisations- bzw. Dezentralisationsgrade.

### 4.5.1 Quellen für die auf Länderebene erfassten Finanzhilfen

Als statistische Basis werden die Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Länder herangezogen, die den Zeitraum 2000–2011 abdecken. Für die Jahre 2000 bis 2009 werden Ist-Werte veranschlagt, für die Jahre 2010 und 2011 Planzahlen.

Es werden sowohl die Finanzhilfen erfasst, die die Länder an die Subventionsempfänger auszahlen (und die teils Bundes- und/oder EU-Anteile enthalten), als auch jene Zuweisungen der Länder an die Gemeinden, die auf kommunaler Ebene subventionswirksam werden. Dabei können nur jene Zuweisungen der Länder berücksichtigt werden, bei denen eine 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 zusätzlich die aus eigenen Mitteln finanzierten Teile der Finanzhilfen einbezogen werden.

Identifizierbar sind die relevanten Finanzhilfen aus den Haushaltsplänen und -rechnungen der Länder entweder anhand eines Rasters ausgewählter Gruppierungsnummern<sup>9</sup> oder anhand der Defizite ganzer Haushaltskapitel, sofern die Gesamtaktivität als von Privaten realisierbar erscheint. Sind die geförderten Institutionen oder Tätigkeiten rechtlich oder finanzstatistisch voll in den Haushalt eines Landes integriert (etwa bei staatlichen Mustergütern oder mitunter 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.

In den Finanzhilfen der Länder sind indirekte Zahlungen anderer Staatsebenen oder Institutionen enthalten, so die indirekten Hilfen des Bundes, die auf die Länder entfallende Regionalförderung der Europäischen Union sowie indirekte Ausgaben des Investitions- und Tilgungsfonds in den Jahren 2009 und 2010, soweit diese als Finanzhilfen einzustufen sind.

#### 4.5.2 Quellen für die auf Gemeindeebene erfassten Finanzhilfen

Neben den auf Länderebene erfassten Zuweisungen der Länder für kommunale Finanzhilfen, die den Haushaltsplänen und -rechnungen der Länder zu entnehmen sind, werden die eigenfinanzierten Gemeindehilfen erfasst. Statistische Basis sind die Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte. In der erforderlichen Gliederung werden sie auf Anfrage vom Statistischen Bundesamt bereitgestellt. Verfügbar waren bei der Erstellung der Zahlen durch das IfW die Daten für die Jahre 2000 bis 2009 (Statistisches Bundesamt lfd. Jgg.). Für die Jahre 2010 und 2011 sind 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

<sup>9</sup> Gruppierungsnummern sind ein Codesystem im Rahmen der staatlichen Haushaltsrechnung. Im Zentrum des Finanzhilferasters stehen 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) und 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 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.

gegeben sind. Für die Gemeinden und Gemeindeverbände wird in den subventionsrelevanten Aufgabenbereichen das kommunale Defizit erfasst.

#### 4.5.3 Finanzhilfen der Länder und ihrer Gemeinden

Die Finanzhilfen der Länder und ihrer Gemeinden waren im Jahr 2011 mit 60,2 Mrd. Euro höher als im Jahr 2000: (57,5 Mrd. Euro) (Tabelle 8). Am niedrigsten waren sie im Jahr 2007 mit 53,2 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) sind die Subventionen der Länder und ihrer Gemeinden um einen halben Prozentpunkt zurückgegangen.

*Tabelle 8:*  
Finanzhilfen der Länder und ihrer Gemeinden 2000–2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>In Mill. €</i>												
Alte Flächenländer	35 809	36 688	36 612	35 746	35 026	35 358	35 558	35 354	36 451	40 244	43 272	41 972
Neue Flächenländer	15 705	15 091	14 789	14 532	14 237	13 209	13 228	12 539	12 601	13 094	13 851	12 719
Stadtstaaten	5 998	5 731	5 970	5 734	5 693	5 628	5 229	5 335	5 554	5 682	5 849	5 516
<b>Insgesamt</b>	<b>57 512</b>	<b>57 510</b>	<b>57 370</b>	<b>56 012</b>	<b>54 956</b>	<b>54 194</b>	<b>54 014</b>	<b>53 228</b>	<b>54 606</b>	<b>59 020</b>	<b>62 972</b>	<b>60 207</b>
Insgesamt ohne indirekte Finanzhilfen des Bundes	45 398	45 731	45 607	44 778	43 750	42 968	43 031	42 480	43 962	48 314	52 146	49 335
<i>Nachrichtlich:</i>												
Finanzhilfen nach amtlichen Subventionsbericht	12 800	12 700	12 000	12 000	11 600	11 700	11 500	10 000	10 400	9 800	10 200	10 300
<i>In Prozent des BIP</i>												
Alte Flächenländer	2,16	2,16	2,13	2,06	1,98	1,97	1,91	1,81	1,83	2,10	2,16	2,04
Neue Flächenländer	6,69	6,28	5,99	5,80	5,53	5,09	4,90	4,44	4,39	4,66	4,80	4,28
Stadtstaaten	3,47	3,22	3,32	3,19	3,14	3,05	2,75	2,71	2,73	2,80	2,78	2,54
<b>Insgesamt</b>	<b>2,79</b>	<b>2,72</b>	<b>2,68</b>	<b>2,59</b>	<b>2,49</b>	<b>2,42</b>	<b>2,32</b>	<b>2,19</b>	<b>2,20</b>	<b>2,46</b>	<b>2,52</b>	<b>2,34</b>
<i>€ je Einwohner</i>												
Alte Flächenländer	573	586	706	566	554	559	562	559	576	638	687	666
Neue Flächenländer	1 126	1 090	1 080	1 067	1 053	983	991	947	959	1 005	1 071	989
Stadtstaaten	1 042	995	1 034	991	984	973	901	916	949	969	995	934
<b>Insgesamt</b>	<b>700</b>	<b>699</b>	<b>804</b>	<b>679</b>	<b>666</b>	<b>657</b>	<b>655</b>	<b>647</b>	<b>664</b>	<b>720</b>	<b>770</b>	<b>736</b>

*Quelle:* Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Länder (lfd. Jgg.); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg., hier: 2012); eigene Berechnungen.

Kürzt man das Bruttofinanzhilfenvolumen um die indirekten Finanzhilfen des Bundes (einschließlich Kompensationszahlungen), ergibt sich für das Jahr 2011 ein Nettobetrag in Höhe von 49,3 Mrd. Euro. Gegenüber dem Ausgangsjahr beträgt der Anstieg dieses Aggregats knapp 4 Mrd. Euro, während der amtliche Subventionsbericht für diese Periode einen Rückgang seines Netto-Aggregates in Höhe von 2,5 Mrd. Euro veranschlagt. Das amtlich ausgewiesene Finanzhilfenvolumen für Bund und Länder zusammen liegt für das Jahr 2011 bei rund einem Fünftel der IfW-Zahl. Diese enthält freilich Zahlungen der EU aus dem Regionalfonds EFRE und dem Sozialfonds ESF.

Die Bruttofinanzhilfen in den alten Flächenländern sind im Zeitraum 2000 bis 2011 um 6,2 Mrd. Euro auf 42 Mrd. Euro gestiegen, wobei der eklatante Niveausprung erst im Jahr 2009 einsetzte. Währenddessen waren sie in den neuen Flächenländern sowie in den Stadtstaaten auch im Krisenjahr 2009 niedriger als zu Beginn des Jahrhunderts. Dabei haben sich die Unterschiede bei den Finanzhilfen je Einwohner eingeebnet. Im Jahr 2000 war das Niveau der Finanzhilfen je Einwohner in den neuen Flächenländern noch fast doppelt so hoch wie in den alten, im Jahr 2011 betragen die Finanzhilfen im Osten 989 Euro, im Westen 666 Euro. Die Stadtstaaten haben im Jahr 2011 Finanzhilfen in Höhe von 934 Euro je Einwohner gewährt.

#### 4.5.4 Finanzhilfen der Länder und ihrer Gemeinden nach Sektoren bzw. Zielsetzungen

Im Jahr 2000 waren die Finanzhilfen der Länder und ihrer Gemeinden zugunsten von Unternehmen mit 31,6 Mrd. Euro höher als die Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister mit 25,9 Mrd. Euro (Tabelle 9). Seither sind die Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen auf 26,8 Mrd. Euro im Jahr 2011 zurückgegangen, während sich die Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister zum wichtigeren Aggregat entwickelten (33,4 Mrd. Euro).

Dass weniger Mittel für die Förderung von Unternehmen eingesetzt worden sind, reflektiert auch die Ergebnisse der Föderalismusreform. Vor allem wegen des Rückzugs des Bundes aus der Wohnungspolitik haben sich die Ausgaben der Länder für den sozialen Wohnungsbau deutlich abgenommen. Rückläufig waren auch die Ausgaben im Rahmen der Regionalpolitik. Ferner sind im Gefolge der Kohlepolitik des Bundes und der Kohleländer die Ausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen für den Bergbau gesunken. Auch hat sich die verbesserte Lage am Arbeitsmarkt in einer Reduktion der beschäftigungsfördernden Finanzhilfen niedergeschlagen.

Tabelle 9:

Finanzhilfen der Länder nach Sektoren und Subventionszielen 2000–2011 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>I. Sektorspezifische Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen</i>	24 695	24 614	24 562	23 423	22 958	22 491	21 910	21 003	21 207	22 644	23 134	22 103
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	2 656	2 683	2 914	2 740	2 740	2 852	2 335	2 444	2 377	2 661	3 003	2 859
Bergbau	855	701	672	621	682	674	756	695	695	546	619	578
Schiffbau	74	127	146	115	86	52	41	20	8	2	7	9
Verkehr	10 290	10 100	10 773	10 485	10 771	10 655	10 522	9 877	9 737	10 089	10 365	10 492
Wohnungsvermietung	5 145	4 558	4 386	4 543	3 864	3 510	3 325	3 082	3 367	3 263	3 181	2 739
Luft- und Raumfahrtzeugbau	1	3	5	7	6	6	5	4	2	20	23	24
Wasserver- u. -entsorgung, Abfall	2 199	2 199	2 076	1 555	1 367	1 444	1 467	1 471	1 577	1 330	1 419	1 353
Fremdenverkehr, Bäder	1 251	1 358	1 397	1 338	1 266	1 177	1 270	1 312	1 375	1 434	1 533	1 430
Sonstige Unternehmenssektoren	2 226	2 886	2 193	2 019	2 175	2 121	2 188	2 099	2 068	3 300	2 984	2 619
<i>II. Branchenübergreifende Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen</i>	6 891	6 459	5 460	5 396	5 283	4 926	4 790	4 759	4 978	4 374	4 971	4 741
Regionalpolitik, Strukturpolitik	3 378	3 239	2 546	2 541	2 329	2 180	2 173	2 080	2 378	1 998	2 247	2 260
Umwelt, rationelle Energieverwendung	332	300	247	329	336	272	279	271	270	311	319	275
Beschäftigungspolitik	1 545	1 478	1 313	1 252	1 377	1 366	1 227	1 320	1 125	881	1 005	945
Förderung von Qualifikation	548	578	641	613	604	595	569	511	465	558	577	551
Förderung von Innovationen etc. (siehe Grenzfälle)	404	381	291	305	304	223	232	290	439	346	536	478
Mittelstandsförderung	162	144	123	90	105	83	86	77	89	102	101	104
Investitionsförderung	30	33	29	21	18	15	11	14	21	23	26	18
Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	493	305	270	245	211	192	213	197	192	155	159	110
<i>III. Finanzhilfen im engeren Sinne insgesamt (I.+II.)</i>	31 586	31 073	30 022	28 819	28 240	27 417	26 700	25 763	26 185	27 018	28 105	26 844
<i>IV. Allokationsverzerrende Transfers und Zuwendungen an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck</i>	25 926	26 437	27 348	27 193	26 716	26 778	27 314	27 465	28 421	32 002	34 867	33 363
Krankenhäuser	4 325	4 524	4 420	4 096	3 851	3 881	4 048	3 848	3 950	4 672	5 199	4 600
Kindertagesstätten, Kinderkrippen	9 410	9 548	10 343	10 511	10 621	10 959	11 204	11 551	12 082	14 640	15 941	15 605
Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	4 863	4 994	5 158	5 131	4 975	5 045	5 175	5 232	5 373	5 694	6 197	5 900
Kirchen, Religionsgemeinschaften	536	556	559	558	568	570	565	578	575	593	626	623
Pflegeeinrichtungen	860	647	617	634	514	278	202	188	182	181	189	217
Sport, Freizeit	3 521	3 627	3 702	3 537	3 516	3 453	3 536	3 598	3 801	3 954	4 287	4 074
Sonstige Empfänger	2 411	2 541	2 549	2 727	2 672	2 593	2 583	2 470	2 458	2 268	2 427	2 345
<i>V. Finanzhilfen im weiteren Sinne insgesamt (III.+IV.)</i>	57 512	57 510	57 370	56 012	54 956	54 194	54 014	53 228	54 606	59 020	62 972	60 207

Quelle: Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Länder (lfd. Jgg.); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Der Anstieg der Subventionen im Dienstleistungssektor beruht vor allem auf der verstärkten Förderung von Kindertagesstätten (auch im Rahmen der frühkindlichen Erziehungsinitiativen); auch wurden die Ausgaben für die Kulturförderung und für Sport und Freizeit stetig ausgeweitet.

#### 4.5.5 Finanzhilfen nach Ländern

Beim interregionalen Vergleich der Finanzhilfen ist aus verschiedenen Gründen Vorsicht geboten. Erstens: Die Hilfen werden mitunter aus dem Staatshaushalt in Schattenhaushalte verlagert. Deren Finanzhilfeaktivität ist aber in unterschiedlichem Maße dokumentiert. Oft herrschen Informationslücken über das Agieren parafiskalischer Gebilde. Zweitens: Der Präzisionsgrad der Haushaltserläuterungen ist nicht einheitlich, so dass Finanzhilfen manchmal identifizierbar sind und manchmal nicht. Drittens: Unterschiedliche Ausmaße nicht messbarer Subventionen (wie Preissubventionen) können nicht berücksichtigt werden.

Die Expansion der Finanzhilfen der alten Flächenländer war im Zeitraum 2000 bis 2011 unterschiedlich (Tabelle 10). So lag das Finanzhilfeniveau in Baden-Württemberg (Bayern) im Jahr 2011 um 25,7 Prozent (21,5 Prozent) über dem des Jahres 2000, während es im Saarland (in Nordrhein-Westfalen) den Wert des Ausgangsjahrs nur um 5,2 Prozent (10 Prozent) überragte. Insgesamt zeigt sich eine Spreizung der Veränderungsraten nach Geber- und Nehmerländern im System des Finanzausgleichs, die nicht verwundert: Bayern und Baden-Württemberg haben wegen der fehlenden Finanzautonomie keine Möglichkeit, die überdurchschnittlich hohe Steuerkraft durch Senkung der Steuersätze an die Steuerzahler weiterzugeben. Daher sind die Anreize hoch, überdurchschnittlich hohe Finanzhilfen zu leisten.

Tabelle 10:  
Finanzhilfen nach Ländern 2000–2011 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung in %
Baden-Württemberg	6 754	6 913	7 409	7 159	6 850	6 964	7 077	7 159	7 737	9 069	8 894	8 492	25,7
Bayern	7 894	7 829	8 100	7 915	7 530	7 500	7 370	7 630	8 234	8 636	9 703	9 551	21,0
Hessen	3 690	3 771	3 889	3 862	3 921	3 934	3 968	3 834	3 951	4 165	4 656	4 266	15,6
Niedersachsen	4 107	4 176	4 249	3 982	3 649	3 691	3 608	3 630	4 084	4 621	4 964	4 732	15,2
Nordrhein-Westfalen	9 402	9 811	9 086	8 907	9 090	9 235	9 304	8 952	8 239	9 260	10 207	10 341	10,0
Rheinland-Pfalz	2 086	2 163	2 026	2 073	2 101	2 089	2 181	2 169	2 229	2 357	2 525	2 509	20,3
Saarland	590	700	613	657	577	607	700	603	541	623	652	621	5,2
Schleswig-Holstein	1 285	1 324	1 239	1 191	1 308	1 337	1 350	1 377	1 436	1 512	1 670	1 459	13,6
<i>Alte Länder insgesamt</i>	<i>35 809</i>	<i>36 688</i>	<i>36 612</i>	<i>35 746</i>	<i>35 026</i>	<i>35 358</i>	<i>35 558</i>	<i>35 354</i>	<i>36 451</i>	<i>40 244</i>	<i>43 272</i>	<i>41 972</i>	<i>17,2</i>
Brandenburg	2 804	2 661	2 878	2 450	2 719	2 464	2 714	2 627	2 683	2 771	2 935	2 584	-7,8
Mecklenburg-Vorpommern	1 888	1 861	1 883	1 845	1 690	1 718	1 590	1 407	1 515	1 576	1 627	1 633	-13,5
Sachsen	5 101	4 669	4 812	4 747	4 429	4 037	4 058	4 079	4 073	3 983	4 099	3 664	-28,2
Sachsen-Anhalt	3 060	2 950	2 751	3 135	2 862	2 695	2 591	2 369	2 295	2 489	2 422	2 327	-23,9
Thüringen	2 853	2 950	2 465	2 354	2 537	2 295	2 275	2 057	2 035	2 276	2 769	2 512	-12,0
<i>Neue Länder insgesamt</i>	<i>15 705</i>	<i>15 091</i>	<i>14 789</i>	<i>14 532</i>	<i>14 237</i>	<i>13 209</i>	<i>13 228</i>	<i>12 539</i>	<i>12 601</i>	<i>13 094</i>	<i>13 851</i>	<i>12 719</i>	<i>-19,0</i>
Berlin	4 224	4 054	4 235	3 940	3 965	3 777	3 486	3 472	3 643	3 717	3 638	3 583	-15,2
Bremen	595	563	566	577	540	631	576	533	491	507	492	473	-20,6
Hamburg	1 179	1 114	1 169	1 217	1 189	1 219	1 166	1 330	1 421	1 458	1 719	1 460	23,8
<i>Stadtstaaten insgesamt</i>	<i>5 998</i>	<i>5 731</i>	<i>5 970</i>	<i>5 734</i>	<i>5 693</i>	<i>5 628</i>	<i>5 229</i>	<i>5 335</i>	<i>5 554</i>	<i>5 682</i>	<i>5 849</i>	<i>5 516</i>	<i>-8,0</i>
<b>Alle Länder</b>	<b>57 512</b>	<b>57 510</b>	<b>57 370</b>	<b>56 012</b>	<b>54 956</b>	<b>54 194</b>	<b>54 014</b>	<b>53 228</b>	<b>54 606</b>	<b>59 020</b>	<b>62 972</b>	<b>60 207</b>	<b>4,7</b>

Quelle: Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Länder (lfd. Jgg.); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

In der Gruppe der neuen Flächenländer verzeichneten die Finanzhilfen Brandenburgs mit 7,8 Prozent einen schwachen Rückgang, während die Hilfen in Sachsen (Sachsen-Anhalt) um 28,2 Prozent (23,9 Prozent) abgebaut werden konnten. In den Stadtstaaten gab es gegenläufige Entwicklungen: Während Bremen (Berlin) die Finanzhilfen um ein Siebtel (um 15,2 Prozent) reduzierte, erhöhte Hamburg sie kräftig um fast ein Viertel

Bei den Finanzhilfen je Einwohner gibt es eine breite Streuung zwischen den Ländern (Tabelle 11). Innerhalb der alten Flächenländer vergeben Baden-Württemberg und Bayern die höchsten Finanzhilfen (790 Euro bzw. 762 Euro), gefolgt vom dritten Geberland Hessen (703). Diese drei Länder innerhalb der Gruppe der alten Flächenländer haben auch im Jahr 2000 an der Spitze gelegen. Die niedrigsten Finanzhilfen wurden im Jahr 2011 sowie auch schon zuvor in Schleswig-Holstein geleistet (515 Euro). Unter den neuen Flächenländern ist Thüringen mit 1 124 Euro der „Spitzenreiter“, gefolgt von Brandenburg, das mit 1 032 Euro zweimal so viele Finanzhilfen gewährt als Schleswig-Holstein. Sachsen gibt am wenigsten für Finanzhilfen aus (883 Euro). Trotz der rückläufigen Finanzhilfenentwicklung im Stadtstaat Berlin sind dort die Finanzhilfen pro Einwohner mit 1 035 Euro nach wie vor am höchsten (Hamburg: 817 Euro; Bremen 716 Euro) Die Finanzhilfen Berlins entsprechen denen von Brandenburg. Zu Beginn des Jahrhunderts hat sich Berlin noch ein fast doppelt so hohes Finanzhilfeniveau wie in Hamburg geleistet

Tabelle 11:

Finanzhilfen nach Ländern je Einwohner 2000–2011 (Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Baden-Württemberg	645	657	699	672	641	650	659	667	720	844	828	790
Bayern	649	640	654	639	606	603	591	611	658	690	776	762
Hessen	610	621	640	634	644	645	651	631	651	687	768	703
Niedersachsen	520	527	534	499	456	461	451	455	512	581	626	598
Nordrhein-Westfalen	522	545	503	493	503	511	515	497	458	516	571	579
Rheinland-Pfalz	518	536	500	511	518	514	537	535	551	585	629	627
Saarland	551	655	575	617	544	575	666	579	522	605	637	610
Schleswig-Holstein	463	475	442	423	463	472	476	486	506	533	590	515
<i>Alte Länder insgesamt</i>	<i>573</i>	<i>586</i>	<i>580</i>	<i>566</i>	<i>554</i>	<i>559</i>	<i>562</i>	<i>559</i>	<i>576</i>	<i>638</i>	<i>687</i>	<i>666</i>
Brandenburg	1 078	1 023	1 110	949	1 056	960	1 060	1 031	1 058	1 098	1 169	1 032
Mecklenburg-Vorpommern	1 055	1 048	1 070	1 058	976	999	931	831	902	947	985	994
Sachsen	1 144	1 055	1 107	1 092	1 025	940	949	960	965	950	983	883
Sachsen-Anhalt	1 155	1 128	1 066	1 230	1 134	1 080	1 049	970	951	1 045	1 028	997
Thüringen	1 165	1 213	1 022	984	1 069	974	974	890	889	1 004	1 231	1 124
<i>Neue Länder insgesamt</i>	<i>1 126</i>	<i>1 090</i>	<i>1 080</i>	<i>1 067</i>	<i>1 053</i>	<i>983</i>	<i>991</i>	<i>947</i>	<i>959</i>	<i>1 005</i>	<i>1 071</i>	<i>989</i>
Berlin	1 247	1 199	1 250	1 162	1 170	1 115	1 027	1 020	1 066	1 083	1 057	1 035
Bremen	898	853	857	872	814	952	869	803	740	766	744	716
Hamburg	692	650	677	704	686	703	669	758	803	823	969	817
<i>Stadtstaaten insgesamt</i>	<i>1 042</i>	<i>995</i>	<i>1 034</i>	<i>991</i>	<i>984</i>	<i>973</i>	<i>901</i>	<i>916</i>	<i>949</i>	<i>969</i>	<i>995</i>	<i>934</i>
<b>Alle Länder</b>	<b>700</b>	<b>699</b>	<b>696</b>	<b>679</b>	<b>666</b>	<b>657</b>	<b>655</b>	<b>647</b>	<b>664</b>	<b>720</b>	<b>770</b>	<b>736</b>

Quelle: Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Länder (lfd. Jgg.); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg., hier: 2012); eigene Berechnungen.

#### 4.6 Finanzhilfen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

Die Europäische Union (EU) vergibt vor allem Finanzhilfen für Regional- und Strukturpolitik aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), für Beschäftigungspolitik in Form von Lohnkostenzuschüssen aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und für Agrarpolitik aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL). Die Zahlungen der EU aus dem EFRE und dem ESF werden als Finanzhilfen des Bundes oder der Länder erfasst, da diese die Beträge – meist zusammen mit den jeweiligen Eigenanteilen der auszahlenden Ebene – an die Begünstigten weiterleiten. Die Agrarhilfen der EU hingegen werden bei der EU ausgewiesen, weil auf nationaler Ebene Kofinanzierungsanteile nicht hinzukommen. Vielmehr herrscht eine Funktionsteilung zwischen nationaler Agrarpolitik und jener der EU vor. Der Gesamtbetrag der Mittelzuweisungen und der Marktordnungsausgaben der EU werden im Bundeshaushalt als Anlage E (1090) zu Haushaltskapitel 1004 (Marktordnung) dokumentiert.

Folgende Ausgaben fließen aus dem Europäischen Fonds für die Landwirtschaft (EGFL): Interventionen zur Regulierung von Agrarmärkten (Titelgruppen 01 bis 11), Direktzahlungen an Landwirte (Titelgruppen 24, 26, 40), Mittel für Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen auf dem Binnenmarkt und in Drittländern und Erstattungen bei der Ausfuhr in Drittländer. Die Agrarsubventionen der EU schwankten im vergangenen Jahrzehnt um keinen erkennbaren Trend. Für das Jahr 2012 waren als Soll 5,8 Mrd. Euro veranschlagt (2000: 5,9 Mrd. Euro) (Tabelle 12). Während der betrachteten Periode sind die Preissubventionen deutlich zugunsten der Einkommenssubventionen geschrumpft.

Tabelle 12:

Finanzhilfen der Europäischen Union im Agrarbereich 2000–2012 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Betriebsprämien		0	0	0	0	3911	0	0	0	0	0	0	0
Maßnahmen z. Verbesserung d. Erzeugung v. Honig		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Titelgruppe 01 Getreide	244	228	247	91	235	135	-120	16	18	49	-33		
Titelgruppe 02 Reis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Titelgruppe 03 Milch und Milcherzeugnisse	184	274	401	479	73	75	72	-85	50	103	51		
Titelgruppe 04 Fette	242	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Titelgruppe 05 Zucker und Isoglukose	0	198	119	211	219	93	-420	-512	336	27	13		
Titelgruppe 06 Schweinefleisch	2	0	3	6	1	0	0	28	3	1	18		
Titelgruppe 07 Rindfleisch	983	924	1106	805	792	27	13	11	8	11	14		
Titelgruppe 08 Obst und Gemüse	18	20	21	25	26	27	26	29	36	38	53		
Titelgruppe 09 Schaf- und Ziegenfleisch	32	44	52	45	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Titelgruppe 10 Rohtabak	34	35	36	35	35	22	20	19	19	12	0		
Titelgruppe 11 Wein	40	25	24	23	28	17	35	16	22	31	35		
Titelgruppe 12 bis 18 <sup>a</sup>	45	46	40	43	25	10	17	21	19	11	13		
Titelgruppe 19 bis 23 <sup>b</sup>	36	63	34	28	17	31	-4	5	7	-7	5		
Titelgruppe 24 Anpassungen an die Marktentwicklung <sup>c</sup>	3 669	3 613	3 609	3 590	89	6 400	5 510	5 568	5 483	5 284	5 348		
Titelgruppe 25 Rückzahlungen	-3	-10	-11	-11	-13	-23	-17	-14	-12	-10	4		
Titelgruppe 26 Entwicklung des ländlichen Raums	717	705	817	799	793	865	0	0	0	0	0		
Titelgruppe 40 Modulation	0	0	-46	-18	23	27	19	-2	0	0	0		
<b>Insgesamt</b>	<b>5 938</b>	<b>6 243</b>	<b>6 166</b>	<b>6 453</b>	<b>6 152</b>	<b>6 255</b>	<b>7 707</b>	<b>5 152</b>	<b>5 101</b>	<b>5 990</b>	<b>5 551</b>	<b>5 522</b>	<b>5 824</b>

<sup>a</sup>Fischereierzeugnisse, Flachs und Hanf, Eier, Geflügel, Saatgut, Hopfen, Trockenfutter. — <sup>b</sup>Sonstige Beihilfen für in Anhang II des EWG-Vertrages nicht aufgeführte Landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, Berichtigung früherer Haushaltsjahre. — <sup>c</sup>Vor allem Preisausgleichszahlungen für Kulturpflanzen sowie Beihilfen zur Stilllegung von Ackerflächen.

Quelle: BMF [b, c]; eigene Berechnungen.

#### 4.7 Finanzhilfen der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit

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 aus karitativen Motiven heraus spezifische Personengruppen (wie z.B. Behinderte); auch dienen sie nicht der Internalisierung externer Effekte. Sie verzerren die Allokation und sind damit Finanzhilfen im Sinne der in dieser Arbeit verwendeten Abgrenzung. Meistens handelt es sich um Lohnkostenzuschüsse.

Die Abgrenzung der Finanzhilfen der Bundesagentur für Arbeit und der vergleichbaren Leistungen des Bundes ist keineswegs weit gefasst. Man könnte z.B. durchaus Qualifizierungsmaßnahmen oder spezielle Maßnahmen für Jüngere einbeziehen, weil eine sozialpolitisch begründbare Aufgabe damit wohl kaum oder nur teilweise erfüllt wird. Analog zu den (hier ebenfalls nicht einbezogenen) Ausgaben für die Ausbildung an Universitäten könnte auch argumentiert werden, die betreffenden Ausgaben seien eigentlich zu erfassen – die Daten lassen dies aber nicht zu.

Im Jahr 2000 hat die Bundesanstalt für Arbeit für die betreffenden Maßnahmen 9,1 Mrd. Euro ausgegeben, im Jahr 2004 als Bundesagentur für Arbeit 7,5 Mrd. Euro (Tabelle 13). Maßgeblich für den Rückgang ist die Entwicklung der Aufwendungen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und für Strukturanpassungsmaßnahmen. Mehrausgaben entstanden im Zeitraum 2000–2004 infolge zusätzlicher Maßnahmen nach dem Altersteilzeitgesetz und wegen der verstärkten Förderung der Selbständigkeit. Zeitweise leistete die Bundesagentur Lohnkostenzuschüsse zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser.

Im Jahr 2005 sind die Finanzhilfen der Bundesagentur für Arbeit kräftig gesunken. Dies beruht im Wesentlichen 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). Im Jahr 2011 beliefen sie sich die Finanzhilfen der Bundesagentur für Arbeit auf 3,8 Mrd. Euro. Dabei sind die Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz und die Gründungszuschüsse hoch geblieben.

Der Bund hat im Rahmen der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im Jahr 2005 rund 1,7 Mrd. Euro aufgewendet, bis zum Jahr 2008 sind sie bis auf 2,7 Mrd. gestiegen, seither sind sie wieder rückläufig (2011: 1,5 Mrd. Euro) (Tabelle 14). Infolge der mit der Reform Anfang 2005 veränderten Aufgabenverteilung gewährt der Bund zwar zusätzliche Leistungen, die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben einschließlich derer der Bundesagentur für Arbeit haben aber im Zeitraum 2000–2011 deutlich abgenommen.

*Tabelle 13:*  
Finanzhilfen der Bundesanstalt für Arbeit 2000–2011 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mobilitätshilfen	69	103	131	193	222	118	104	128	140	0	0	9
Eingliederungszuschüsse	980	1 062	1 225	1 349	908	308	291	415	488	608	460	311
Einstellungszuschüsse (u.a. bei Neugründungen)	134	128	130	180	177	78	42	35	26	0	0	0
Zuschüsse zum Arbeitsentgelt bei Weiterbildung Beschäftigter	0	0	4	16	20	18	14	7	3	5	4	4
Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen	9	22	44	0	1	-1	0	0	0	0	0	0
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	3 680	2 976	2 333	1 676	1 212	261	107	58	40	41	21	9
Zuschüsse zu Beschäftigung schaf- fenden Infrastrukturmaßnahmen	0	0	25	60	49	12	3	1	0	0	0	0
Strukturanpassungsmaßnahmen	1 364	871	810	598	399	167	69	27	10	0	0	0
Freie Förderung	575	612	504	286	203	81	113	69	56	0	0	0
Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit	750	805	1 006	1 413	1 746	0	0	0	0	0	0	0
Überbrückungsgeld	0	0	0	0	0	1 847	1 471	93	0	0	0	0
Existenzgründungszuschüsse	0	0	0	268	980	1 353	1 027	501	145	0	0	0
Gründungszuschüsse	0	0	0	0	0	0	83	1 224	1 494	1 580	1 868	1 711
Winterbauförderung (beitrags- finanziert)	40	45	44	76	48	76	96	0	0	0	0	0
Leistungen der aktiven Arbeits- förderung über den Europäischen Sozialfonds	237	280	278	193	163	106	55	46	37	36	43	11
Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer	0	0	0	7	22	25	31	46	57	59	72	103
Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz	274	514	674	864	986	1 111	1 260	1 379	1 345	1 313	1 336	1 306
Sofortmaßnahmen zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit	954	1 138	1 101	924	446	0	0	0	0	0	0	0
Eingliederungszuschuss bei Berufsrückkehr	12	14	15	15	5	0	0	0	0	0	0	0
Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zur Wiedereingliederung Lang- zeitarbeitsloser	0	333	289	60	0	0	0	0	0	0	0	0
Erstattungen an die Renten- und Pflegeversicherung für arbeits- marktbedingte Renten	0	95	192	156	178	193	200	190	174	172	198	72
Erstattete Sozialversicherungsbeiträge bei konjunktureller Kurzarbeit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 598	1 380	291
<b>Insgesamt</b>	<b>9 078</b>	<b>8 998</b>	<b>8 805</b>	<b>8 334</b>	<b>7 543</b>	<b>5 635</b>	<b>4 862</b>	<b>4 091</b>	<b>3 875</b>	<b>5 412</b>	<b>5 508</b>	<b>3 818</b>

Quelle: BA (lfd. Jgg.).

*Tabelle 14:*  
Ausgewählte Ausgaben des Bundes im Rahmen der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit 2005–2012 (Mill. Euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mobilitätshilfen	53	82	92	101	14	0	0	nv
Eingliederungszuschüsse	146	317	421	449	436	429	354	nv
Einstellungszuschüsse	28	32	31	26	9	0	0	nv
Zuschüsse zu Beschäftigung schaffenden Maßnahmen	1 468	1 862	1 737	1 986	1 841	1 695	900	nv
Zuschüsse zu Beschäftigung schaffenden Maßnahmen für Ältere	8	122	131	95	117	182	245	nv
Einstiegs geld	22	64	71	64	50	47	36	nv
Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz	1	11	22	20	9	3	0	nv
<b>Insgesamt</b>	<b>1 726</b>	<b>2 489</b>	<b>2 505</b>	<b>2 742</b>	<b>2 476</b>	<b>2 355</b>	<b>1 535</b>	<b>1 275</b>

nv = nicht verfügbar.

Quelle: BA (lfd. Jgg.); für 2012 bis Redaktionsschluss nur die Summe verfügbar.

## 4.8 Zahlungen der Sondervermögen des Bundes

### 4.8.1 Finanzhilfen des Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“

Das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ wurde errichtet, um die Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket vom Februar 2009 zu finanzieren (Deutscher Bundestag 2009). Soweit der Fonds selektive Zahlungen zugunsten von Unternehmen leistet, handelt es sich um Finanzhilfen. Schwerpunkte des Konjunkturpakets – soweit finanzhilferelevant – waren die sogenannte Abwrackprämie zugunsten der Automobilindustrie (Tabelle 15), die Mittel für das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand sowie diverse Zahlungen zugunsten des Sektors Verkehr mit zusammen 4,2 Mrd. Euro im Jahr 2009 und 1,4 Mrd. Euro im Jahr 2010. Darüber hinaus förderte der Bund – bei einer gewissen Eigenbeteiligung – Investitionen von Ländern und Gemeinden; insgesamt wurden 10 Mrd. Euro eingesetzt. Ein Teil dieses Finanzvolumens ist von den Kommunen für Finanzhilfen verwendet worden wie z.B. die Ausgaben für Kindertagesstätten und Krankenhäuser; sie sind in den Finanzhilfen der Länder und Gemeinden enthalten.

Tabelle 15:

Direkte Finanzhilfen aus dem Sondervermögen "Investitions- und Tilgungsfonds" 2009 und 2010 (Mill. Euro)

Kapitel, Titel	Erläuterung	2009	2010
6091–68301	Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)	53,2	320,0
69701	Programm zur Stärkung der PKW-Nachfrage	4 115,1	731,2
89121	Investitionen in Schienenverkehr	48,4	168,0
89221	Investitionen in kombinierten Verkehr	0,0	3,6
68361	Innovative Mobilitätskonzepte	13,2	101,7
89161	Modellvorhaben und Demonstrationsprojekte im Bereich innovativer Mobilitätskonzepte	13,4	64,9
<b>Insgesamt</b>		<b>4 243,4</b>	<b>1 389,4</b>

Quelle: BMF [b, c]; eigene Berechnungen.

### 4.8.2 Finanzhilfen des Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“

Das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ wurde im Jahr 2007 errichtet. Es soll als kofinanzierte Einrichtung von Bund und Ländern bis zum Jahr 2013 Mittel für die Verbesserung der Kinderbetreuung bereitstellen. Im Jahr 2012 hatte der Bund als Soll 847 Mill. Euro eingeplant (Tabelle 16), im Jahr 2013 soll es rund 1 Mrd. Euro sein. Die Zahlungen der Länder sind etwa doppelt so hoch. Über den gesamten Förderzeitraum hinweg belaufen sich die Finanzhilfen auf 12 Mrd. Euro.

Tabelle 16:

Finanzhilfen des Sondervermögens "Kinderbetreuungsausbau" 2008–2013 (Mill. Euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Investitionskosten des Bundes	377	369	362	355	347	340
Betriebskosten des Bundes	0	100	200	350	500	700
<i>Insgesamt</i>	<i>377</i>	<i>469</i>	<i>562</i>	<i>705</i>	<i>847</i>	<i>1 040</i>
Investitionskosten der Länder	296	304	311	306	313	320
Betriebskosten der Länder	362	648	936	1 172	1 409	1 623
<i>Insgesamt</i>	<i>658</i>	<i>952</i>	<i>1 247</i>	<i>1 478</i>	<i>1 722</i>	<i>1 943</i>
<b>Finanzhilfen insgesamt</b>	<b>1 035</b>	<b>1 421</b>	<b>1 809</b>	<b>2 183</b>	<b>2 569</b>	<b>2 983</b>

Quelle: Deutscher Bundestag (2008).

### 4.8.3 Finanzhilfen des ERP-Vermögens

Über das ERP-Sondervermögen werden zinsgünstige Kredite an Existenzgründer, an mittelständische Betriebe der gewerblichen Wirtschaft sowie an Angehörige freier Berufe vergeben. Die Bundesregierung weist in ihrem aktuellen (23.) und ihrem vorletzten Subventionsbericht (BMF [a, b]) bis zum Jahr 2007 das Darlehensvolumen und ab dem Jahr 2008 den Subventionswert der ERP-Finanzhilfen aus, also der „Zinsverbilligungen, die mit den Zusagen des aktuellen Jahres über die Laufzeit des Kredits bzw. anderer Finanzierungsmaßnahmen verbunden sind“ (BMF 2010). Für das Jahr 2010 waren rund 300 Mill. Euro Zinsverbilligungen geplant (BMF 2012); für das Jahr 2007 werden 4,5 Mrd. Euro Darlehen veranschlagt, obwohl Darlehen ja wieder zurückgezahlt werden müssen, also kein Zuschuss sind.

Durch das Procedere, bis zum Jahr 2007 das Darlehensvolumen in Ansatz zu bringen und im Anschluss das Subventionsäquivalent, wird auch die Entwicklung des ausgewiesenen Subventionsaggregats verzerrt und es werden Erfolge beim Ziel des Subventionsabbaus suggeriert. Bei der Kieler Subventionserfassung wird die – zweifelsohne willkürliche – Annahme getroffen, dass der Subventionswert im Jahr 2007 dem im Jahr 2008 entsprach. Die weitere Zurückschätzung der Reihe erfolgt dann anhand des Zeitprofils des Darlehensvolumens. Somit ist die Reihe der einheitlich erfassten Schätzwerte für den Subventionswert zumindest zeitlich geglättet (siehe dazu die Zahlenreihe in Tabelle 18 auf S. 48).

### 4.8.4 Finanzhilfen des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“

Zum 1. Januar 2011 ist der „Energie- und Klimafonds“ als Sondervermögen des Bundes errichtet worden. Der Fonds verfolgt das Ziel, die Finanzausstattung zu schaffen, um die Energieversorgung in Deutschland verstärkt durch fossile und erneuerbare Energien statt durch Kernkraft sicherzustellen.

Der Fonds, dem im Jahr 2011 noch Zahlungen der Kernkraftwerksbetreiber zugeflossen sind, erhält ab dem Jahr 2012 alle Einnahmen des Bundes aus der Versteigerung der Emissionszertifikate. Ab dem Jahr 2013 sollen dem Fonds jährliche Einnahmen in Höhe von 3 Mrd. Euro zur Verfügung stehen.

Der Fonds tätigt diverse Ausgaben. Nicht allen Ausgaben wird hier Subventionscharakter beigegeben. Außen vor bleiben etwa Ausgaben für Energieforschung und für Klima- und Umweltschutz. Einbezogen werden aber vor allem Ausgaben für Elektromobilität (2012 und danach: 300 Mill. Euro) (Tabelle 17) für energetische Gebäudesanierung sowie für den ab 2013 geplanten Strompreisausgleich für die stromintensive Industrie.

*Tabelle 17:*

Finanzhilfen des "Energie- und Klimafonds" 2011 und 2012 (Mill. Euro, Sollwerte)

Titel	2011	2012
68304 Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität	0	301
68601 Klimaschonende Mobilität	20	0
68603 Förderung der rationalen und sparsamen Energieverwendung – Energieeffizienzfonds	90	90
68604 Markteinführungsprogramm zur Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energien	40	40
87101 Entschädigungen KfW für Förderung der ersten 10 Offshore-Windparks	0	20
<b>Summe</b>	<b>150</b>	<b>451</b>

*Quelle:* BMF [b, c]; Bundesgesetzblatt I (2010).

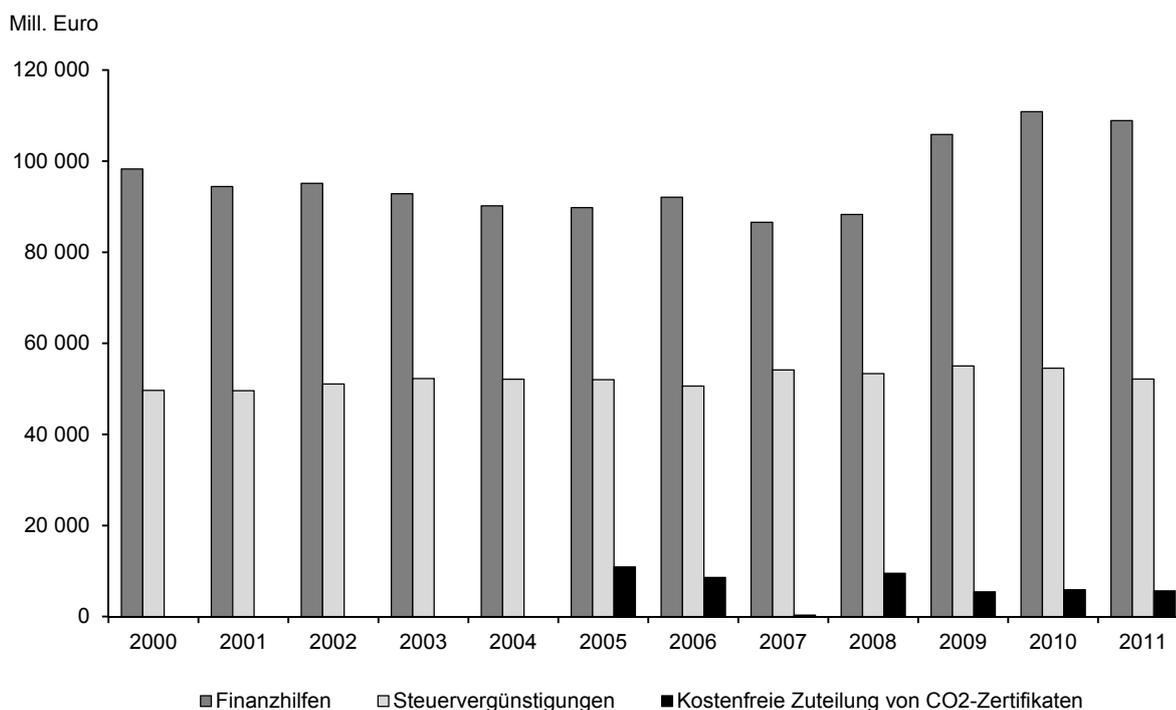
## 4.9 Subventionen insgesamt

### 4.9.1 Weites Subventionsaggregat gestiegen

In den Jahren 2009 und 2010 sind die Subventionen im weiten Sinne sprunghaft bis auf über 166 bzw. mehr als 171 Mrd. Euro gestiegen, weil 2009 vor allem die Konjunkturpakete zu Buche schlugen (sie beinhalteten auch die sogenannte „Abwrackprämie“) und weil ab 2010 die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Krankenversicherung deutlich aufgestockt worden sind. Dies erklärt im Wesentlichen den Sprung bei den Finanzhilfen (Abbildung 1). Im Jahr 2011 lagen sie mit knapp 167 Mrd. Euro um rund 19 Mrd. Euro über dem Ausgangsniveau am Anfang des neuen Jahrhunderts (Tabellen 18 und 19). Das Subventionsvolumen im Jahr 2011 war höher als das Aufkommen aus Lohn- und veranlagter Einkommensteuer. Die Subventionsquote war mit 6,4 Prozent ähnlich hoch wie zur Mitte der ersten Dekade (2000: 7,2 Prozent). Die Subventionen je Einwohner bezifferten sich auf 2 037 Euro.

Abbildung 1:

Struktur der Subventionen in weiter Abgrenzung nach Maßnahmen: Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und kostenfreie Zuteilung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten 2000–2011



Quelle: BA (lfd. Jgg.); BMF [a, b, c]; DEHSt (2012: 13–14); Deutscher Bundestag (2008); Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Länder (lfd. Jgg.); Matthes et al. (2011: 11–12, Tabellen 2 und 3); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Tabelle 18:  
Subventionen und Kürzungspotenzial 2000–2012 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>I. Finanzhilfen (FH)</i>													
Bund (direkte FH) <sup>a</sup>	25 207	21 283	22 493	21 806	21 342	23 453	25 046	23 725	23 267	29 372	33 350	36 711	36 134
Länder und Gemeinden <sup>b</sup>	57 512	57 510	57 370	56 012	54 956	54 194	54 014	53 228	54 606	59 020	62 972	60 207	.
Sondervermögen "Investitions- und Tilgungsfonds"	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4 243	1 389	0	0
Sondervermögen "Kinderbetreuungsausbau"	0	0	0	0	0	0	0	0	1 035	1 421	1 809	2 183	2 569
Landwirtschaftliche Marktordnungsausgaben der EU	5 938	6 243	6 166	6 453	6 152	6 255	7 707	5 152	5 101	5 990	5 551	5 522	5 824
Bundesagentur für Arbeit	9 111	9 020	8 835	8 356	7 534	5 635	4 862	4 091	3 875	5 412	5 508	3 818	.
Energie- und Klimafonds	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	150	451
Subventionsäquivalent der Kredite der KfW <sup>c</sup>	500	380	280	210	220	280	450	400	400	400	300	300	.
<b>Insgesamt</b>	<b>98 268</b>	<b>94 436</b>	<b>95 144</b>	<b>92 837</b>	<b>90 204</b>	<b>89 817</b>	<b>92 079</b>	<b>86 596</b>	<b>88 284</b>	<b>105 858</b>	<b>110 879</b>	<b>108 891</b>	.
Davon:													
FH zugunsten v. Unternehmen	71 725	67 491	67 079	65 024	61 858	59 886	59 910	55 918	55 642	64 466	61 633	57 162	.
Allokationsverzerrende Transfers u. Zuwendungen an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck	26 543	26 945	28 065	27 813	28 346	29 931	32 169	30 678	32 642	41 392	49 246	51 729	.
<i>II. Verminderte Einnahmen</i>													
Steuervergünstigungen (SV)	49 682	49 607	51 065	52 281	52 135	52 013	50 609	54 176	53 342	55 023	54 560	52 152	50 537
Davon:													
SV an Unternehmen	31 107	30 066	31 178	32 020	32 496	33 877	32 408	34 071	32 995	32 213	31 810	29 183	27 346
SV an Haushalte u. an Organisationen ohne Erwerbszweck	18 575	19 541	19 887	20 261	19 639	18 136	18 201	20 105	20 347	22 810	22 750	22 969	23 191
Einnahmeverzicht des Bundes wegen kostenfreier Zuteilung der CO <sub>2</sub> -Emissionshandelszertifikate <sup>d</sup>	0	0	0	0	0	10 902	8 586	326	9 519	5 433	5 902	5 676	.
<b>Insgesamt</b>	<b>49 682</b>	<b>49 607</b>	<b>51 065</b>	<b>52 281</b>	<b>52 135</b>	<b>62 915</b>	<b>59 195</b>	<b>54 502</b>	<b>62 861</b>	<b>60 456</b>	<b>60 462</b>	<b>57 828</b>	.
<i>III. Subventionen im engeren Sinne</i>	102 832	97 557	98 257	97 044	94 354	104 665	100 904	90 315	98 156	102 112	99 345	92 021	.
<i>IV. Subventionen im weiteren Sinne (I.+II.)</i>	147 950	144 043	146 209	145 118	142 339	152 732	151 274	141 098	151 145	166 314	171 341	166 719	.
Davon nicht ohne weiteres kürzbare FH <sup>e</sup>													
	20 474	17 251	19 144	20 485	18 919	19 066	17 934	17 464	14 966	13 694	13 952	14 709	15 928
Davon nicht ohne weiteres kürzbare SV <sup>e</sup>													
	491	587	579	583	583	526	524	524	758	817	846	850	850
<b>Kürzungspotenzial</b>	<b>126 985</b>	<b>126 205</b>	<b>126 486</b>	<b>124 050</b>	<b>122 837</b>	<b>133 140</b>	<b>132 816</b>	<b>123 110</b>	<b>135 421</b>	<b>151 803</b>	<b>156 544</b>	<b>151 160</b>	.
<i>V. Subventionen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)</i>	7,17	6,82	6,82	6,69	6,44	6,87	6,54	5,81	6,11	7,00	6,86	6,43	.
<i>VI. Subventionen je Einwohner in Euro</i>	1 801	1 751	1 774	1 753	1 725	1 852	1 838	1 716	1 843	2 033	2 096	2 037	.
Nachrichtlich:													
<i>VII. Grenzfälle bei Bund und Ländern<sup>f</sup></i>	8 022	8 269	8 089	7 657	7 106	7 218	7 449	7 457	7 852	7 926	8 265	8 250	.
<i>VIII. Subventionen nach Subventionsbericht der Bundesregierung</i>	59 400	56 200	54 500	56 300	55 400	57 200	57 400	54 900	50 800	55 700	52 200	49 300	.

. = noch nicht verfügbar. — <sup>a</sup>Enthält Finanzhilfen des Europäischen Sozialfonds (ESF). — <sup>b</sup>Daten für 2010 und 2011 geschätzt, enthält indirekte Finanzhilfen des Bundes und Finanzhilfen des ESF. — <sup>c</sup>Für die Jahre 2008 bis 2010 dem Subventionsbericht der Bundesregierung entnommen, für die anderen Jahre grob geschätzt. — <sup>d</sup>Werte für 2005 bis 2007 siehe Matthes et al. (2011), für 2008 bis 2011 DEHSt (2012). — <sup>e</sup>Gründe: Altlasten, Vertrauensschutzargumente, internationale Regeln etc. — <sup>f</sup>Positionen mit Subventionsäquivalenten, aber auch mit Komponenten öffentlicher Güter, die die Wohlfahrt erhöhen. Potential für verstärkte Finanzierung durch Nutzer statt Steuerzahler.

Quelle: BA (lfd. Jgg.); BMF [a, b, c]; DEHSt (2012: 13–14); Deutscher Bundestag (2008); Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Länder (lfd. Jgg.); Matthes et al. (2011: 11–12, Tabellen 2 und 3); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg., hier: 2012); eigene Berechnungen.

Tabelle 19:

## Subventionen nach Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen 2000–2011 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>I. Sektorspezifische Subventionen zugunsten von Unternehmen</i>	75 012	73 561	75 552	74 785	71 662	71 756	71 396	67 731	66 349	74 482	70 358	66 500
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	11 942	12 268	12 362	12 499	12 155	12 028	12 672	9 839	10 030	11 386	11 510	11 150
Bergbau	5 464	5 232	4 305	3 882	3 427	2 910	2 861	2 951	2 969	2 361	2 353	2 327
Schiffbau	199	259	244	191	144	103	86	50	32	11	17	19
Verkehr	22 599	20 433	23 668	22 934	21 892	22 454	21 958	22 007	21 335	23 076	22 750	23 463
Wohnungsvermietung	16 638	16 380	16 503	17 194	16 253	15 189	13 853	11 935	10 695	11 101	9 642	7 544
Luft- und Raumfahrtzeugbau	62	87	73	36	43	45	60	83	84	133	172	160
Wasserver- u. -entsorgung, Abfall	2 199	2 199	2 076	1 555	1 367	1 444	1 467	1 471	1 577	1 330	1 419	1 353
Entsorgung radioaktiver Abfälle	23	56	63	83	37	85	93	90	89	168	153	179
Automobilbau										4 115	731	
Fremdenverkehr, Bäder	1 251	1 358	1 397	1 338	1 266	1 177	1 270	1 312	1 375	1 434	1 533	1 430
Sonstige Unternehmenssektoren	14 636	15 290	14 861	15 073	15 078	16 320	17 075	17 992	18 163	19 368	20 078	18 875
<i>II. Branchenübergreifende Subventionen zugunsten von Unternehmen</i>	27 820	23 996	22 705	22 259	22 693	32 910	29 508	22 585	31 807	27 630	28 988	25 522
Regionalpolitik, Strukturpolitik	5 944	5 947	5 080	4 675	4 315	4 483	3 554	3 413	3 825	3 608	3 496	3 546
Umwelt, rationelle Energieverwendung	742	850	713	726	761	11 629	9 356	1 082	10 420	6 704	7 113	6 817
Beschäftigungspolitik	11 433	10 527	10 202	10 140	10 053	9 200	9 218	8 318	7 894	9 054	9 089	6 571
Förderung von Qualifikation	728	654	780	769	825	852	813	748	711	849	912	991
Förderung von Innovationen etc.	448	422	328	338	340	223	232	290	439	346	536	478
Mittelstandsförderung	942	921	984	898	868	992	904	941	1 010	1 116	1 336	1 034
Investitionsförderung	30	33	29	21	18	15	11	14	21	23	26	18
Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	567	383	346	316	285	270	289	283	284	270	284	246
Steuervergünstigungen zugunsten mehrerer Sektoren	6 987	4 259	4 242	4 376	5 229	5 246	5 131	7 495	7 204	5 660	6 196	5 820
<i>III. Subventionen im engeren Sinne insgesamt (I.+II.)</i>	102 833	97 557	98 257	97 044	94 355	104 665	100 904	90 315	98 156	102 112	99 345	92 021
<i>IV. Allokationsverzerrende Transfers und Zuwendungen an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck</i>	45 118	46 486	47 952	48 074	47 985	48 066	50 369	50 783	52 989	64 202	71 995	74 698
Krankenhäuser, gesetzliche Krankenversicherung	4 343	4 550	4 451	4 111	4 857	6 385	8 250	6 351	6 456	11 878	17 005	19 905
Kindertagesstätten, Kinderkrippen	9 411	9 549	10 344	10 513	10 623	10 960	11 206	11 552	13 119	16 062	17 751	17 789
Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	5 186	5 202	5 552	5 453	5 312	5 390	5 519	5 630	5 726	6 120	6 611	6 450
Kirchen, Religionsgemeinschaften	4 019	3 759	3 912	4 164	4 324	3 583	3 671	3 655	3 734	3 403	3 365	3 431
Pflegeeinrichtungen	860	647	617	634	514	278	202	188	182	181	189	217
Sport, Freizeit	3 601	3 705	3 784	3 620	3 603	3 547	3 639	3 685	3 907	4 064	4 403	4 189
Sonstige Empfänger	2 603	2 734	2 755	2 919	2 864	2 787	2 782	2 687	2 669	2 484	2 651	2 548
Steuervergünstigungen zugunsten mehrerer Sektoren	6 745	7 191	7 387	7 511	7 579	7 696	7 706	9 640	9 802	12 615	12 625	12 774
Sonstige haushaltsbezogene Steuervergünstigungen	8 350	9 150	9 150	9 150	8 310	7 440	7 395	7 395	7 395	7 395	7 395	7 395
<i>V. Subventionen im weiteren Sinne insgesamt (III.+IV.)</i>	147 950	144 043	146 209	145 118	142 340	152 732	151 274	141 098	151 145	166 314	171 341	166 719

Quelle: BA (lfd. Jgg.); BMF [a, b, c]; DEHSt (2012: 13–14); Deutscher Bundestag (2008); Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Länder (lfd. Jgg.); Matthes et al. (2011: 11–12, Tabellen 2 und 3); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

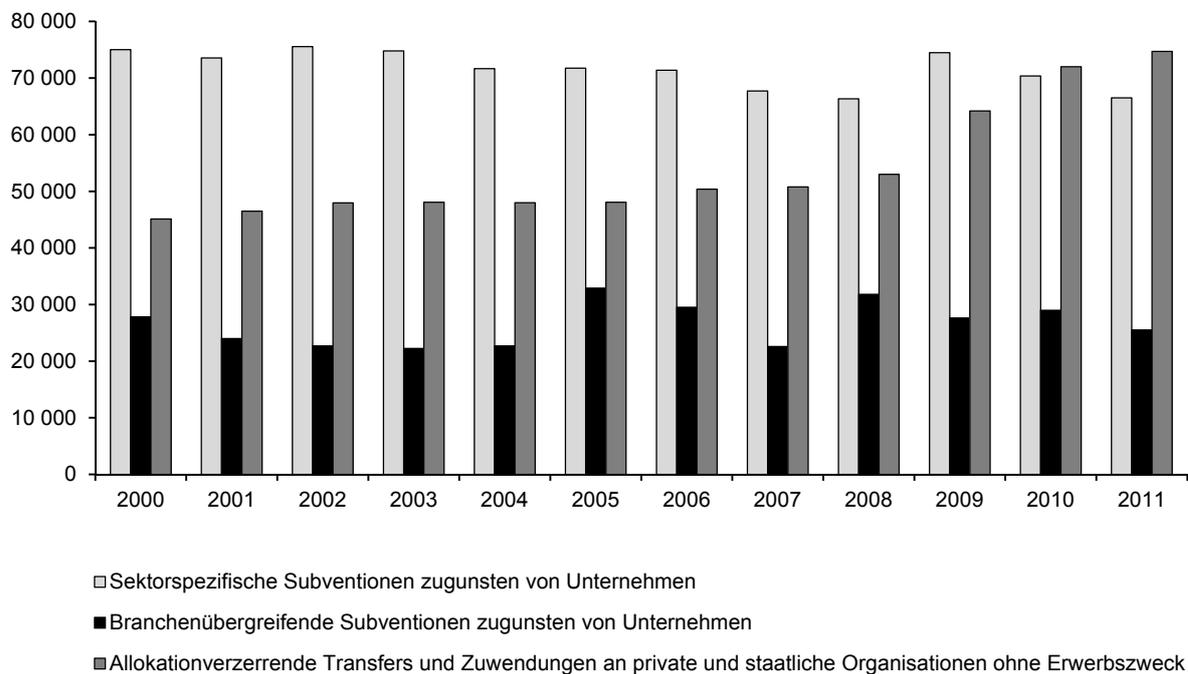
Allerdings sind die Subventionen an Unternehmen (Subventionen im engeren Sinn) um 10,8 Mrd. Euro auf 92 Mrd. Euro gesunken, während die allokatonsverzerrenden Transfers und Zuwendungen an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck stark ausgeweitet worden sind (Abbildung 2) – hier schlagen die erwähnten Zahlungen an die gesetzliche Krankenversicherung zu Buche.

Bringt man die nicht ohne weiteres kürzbaren Finanzhilfen und Steuervergünstigungen (siehe Tabelle A3) in Abzug, ergibt sich das Kürzungspotential. Es hat ein Finanzvolumen von derzeit 151,2 Mrd. Euro erreicht und überragt den Ausgangswert um 23,2 Mrd. Euro.<sup>10</sup>

Abbildung 2:

Struktur der Subventionen in weiter Abgrenzung nach Empfängern 2000–2011

Mill. Euro



Quelle: BA (lfd. Jgg.); BMF [a, b, c]; DEHSt (2012: 13–14); Deutscher Bundestag (2008); Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Länder (lfd. Jgg.); Matthes et al. (2011: 11–12, Tabellen 2 und 3); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

#### 4.9.2 Selektivität der Subventionen

Die sektorspezifischen Subventionen an den Unternehmenssektor in der hier gewählten Abgrenzung beliefen sich im Jahr 2011 auf 66,5 Mrd. Euro (Tabelle 19). Dies entspricht knapp 40 Prozent der Subventionen (Tabelle 20). Von den sektorspezifischen Subventionen, die die Unternehmen bezogen, entfallen 67 Prozent auf die Sektoren Landwirtschaft, Bergbau, Verkehr und Wohnungsvermietung; der Anteil dieser Sektoren an der Wertschöpfung des Unternehmenssektors ist vergleichsweise gering.

<sup>10</sup> Welche Hemmnisse einer Kürzung der Subventionen entgegenstehen und warum welche Positionen nicht ohne weiteres kürzbar sind, ist ausführlich bei Boss und Rosenschon (2010) beschrieben.

Tabelle 20:  
Struktur der Subventionen 2000–2011 (Prozent)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>I. Sektorspezifische Subventionen zugunsten von Unternehmen</i>	50,7	51,1	51,7	51,5	50,3	47,0	47,2	48,0	43,9	44,8	41,1	39,9
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	8,1	8,5	8,5	8,6	8,5	7,9	8,4	7,0	6,6	6,8	6,7	6,7
Bergbau	3,7	3,6	2,9	2,7	2,4	1,9	1,9	2,1	2,0	1,4	1,4	1,4
Schiffbau	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verkehr	15,3	14,2	16,2	15,8	15,4	14,7	14,5	15,6	14,1	13,9	13,3	14,1
Wohnungsvermietung	11,2	11,4	11,3	11,8	11,4	9,9	9,2	8,5	7,1	6,7	5,6	4,5
Luft- und Raumfahrtzeugbau	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Wasserver- u. -entsorgung, Abfall	1,5	1,5	1,4	1,1	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8
Entsorgung radioaktiver Abfälle	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Automobilbau	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	0,4	0,0
Fremdenverkehr, Bäder	0,8	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Sonstige Unternehmenssektoren	9,9	10,6	10,2	10,4	10,6	10,7	11,3	12,8	12,0	11,6	11,7	11,3
<i>II. Branchenübergreifende Subventionen zugunsten von Unternehmen</i>	18,8	16,7	15,5	15,3	15,9	21,5	19,5	16,0	21,0	16,6	16,9	15,3
Regionalpolitik, Strukturpolitik	4,0	4,1	3,5	3,2	3,0	2,9	2,3	2,4	2,5	2,2	2,0	2,1
Umwelt, rationelle Energieverwendung	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	7,6	6,2	0,8	6,9	4,0	4,2	4,1
Beschäftigungspolitik	7,7	7,3	7,0	7,0	7,1	6,0	6,1	5,9	5,2	5,4	5,3	3,9
Förderung von Qualifikation	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Förderung von Innovationen etc.	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3
Mittelstandsförderung	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,6
Investitionsförderung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Steuervergünstigungen zugunsten mehrerer Sektoren	4,7	3,0	2,9	3,0	3,7	3,4	3,4	5,3	4,8	3,4	3,6	3,5
<i>III. Subventionen im engeren Sinne insgesamt (I.+II.)</i>	69,5	67,7	67,2	66,9	66,3	68,5	66,7	64,0	64,9	61,4	58,0	55,2
<i>IV. Allokationsverzerrende Transfers und Zuwendungen an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck</i>	30,5	32,3	32,8	33,1	33,7	31,5	33,3	36,0	35,1	38,6	42,0	44,8
Krankenhäuser, gesetzliche												
Krankenversicherung	2,9	3,2	3,0	2,8	3,4	4,2	5,5	4,5	4,3	7,1	9,9	11,9
Kindertagesstätten, Kinderkrippen	6,4	6,6	7,1	7,2	7,5	7,2	7,4	8,2	8,7	9,7	10,4	10,7
Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	3,5	3,6	3,8	3,8	3,7	3,5	3,6	4,0	3,8	3,7	3,9	3,9
Kirchen, Religionsgemeinschaften	2,7	2,6	2,7	2,9	3,0	2,3	2,4	2,6	2,5	2,0	2,0	2,1
Pflegeeinrichtungen	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sport, Freizeit	2,4	2,6	2,6	2,5	2,5	2,3	2,4	2,6	2,6	2,4	2,6	2,5
Sonstige Empfänger	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	1,8	1,8	1,9	1,8	1,5	1,5	1,5
Steuervergünstigungen zugunsten mehrerer Sektoren	4,6	5,0	5,1	5,2	5,3	5,0	5,1	6,8	6,5	7,6	7,4	7,7
Sonstige haushaltsbezogene Steuervergünstigungen	5,6	6,4	6,3	6,3	5,8	4,9	4,9	5,2	4,9	4,4	4,3	4,4
<i>V. Subventionen im weiteren Sinne insgesamt (III.+IV.)</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: BA (lfd. Jgg.); BMF [a, b, c]; DEHSt (2012: 13–14); Deutscher Bundestag (2008); Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Länder, versch. Jgg.; Matthes et al. (2011: 11–12, Tabellen 2 und 3); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Die branchenübergreifenden Subventionen zugunsten der Unternehmen (25,5 Mrd. Euro) machten im Jahr 2011 15,3 Prozent der Subventionen aus. Diese Beträge kommen freilich nicht allen Sektoren oder Unternehmen in gleichem relativen Ausmaß zugute; vielmehr wird in der Regional- oder Strukturpolitik stark begünstigt und damit notwendigerweise diskriminiert.

Neben den Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors gab es im Jahr 2009 Subventionen in Höhe von 74,7 Mrd. Euro, die der Staat weitgehend sektorspezifisch zugunsten von privaten oder staatlichen Organisationen ohne Erwerbszweck gewährte. Dies sind 44,8 Prozent aller Subventionen.

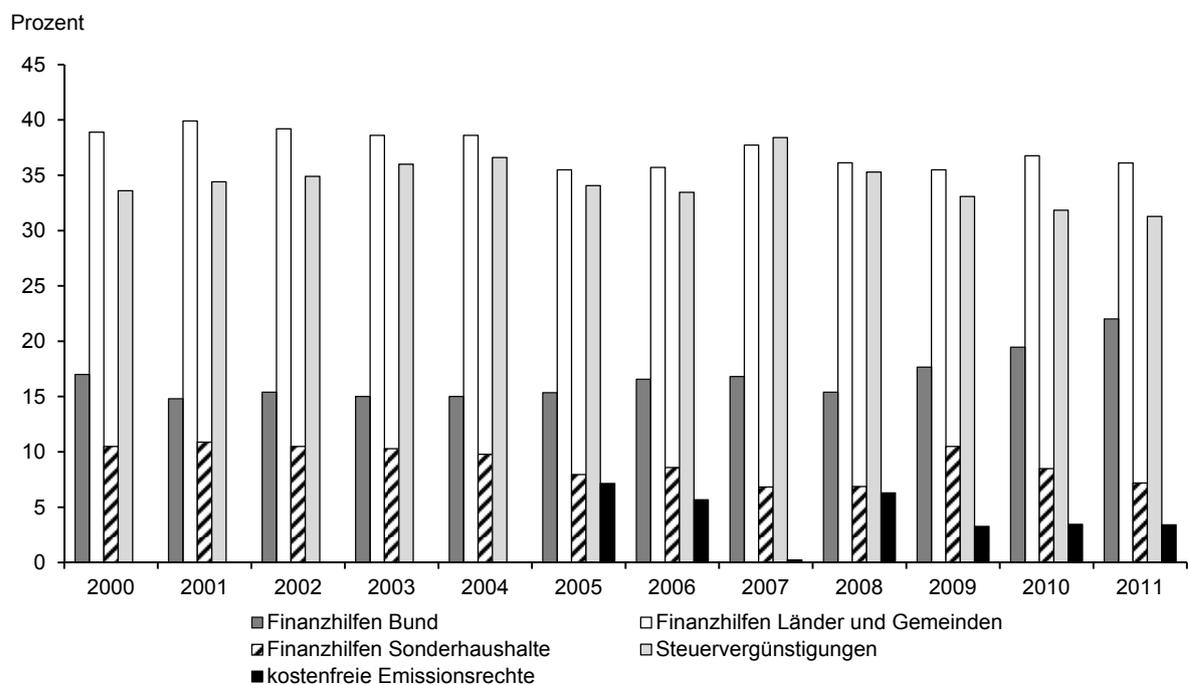
Die Struktur der Subventionen hat sich im Zeitraum 2000 bis 2011 deutlich verändert. Der Anteil der sektorspezifischen Subventionen an Unternehmen sowie der branchenübergreifenden Subventionen an Unternehmen ist um 14,3 Prozentpunkte gesunken, die allokatonsverzerrenden Transfers und Zuwendungen an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck haben dagegen entsprechend zugenommen (Tabelle 20).

#### 4.9.3 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, dass der Bund, die Länder und Gemeinden, die EU, die Bundesagentur für Arbeit und die Sonderhaushalte an der Gewährung der Subventionen zugunsten einzelner Sektoren und der Subventionen mit spezifischer Zielsetzung sehr unterschiedlich beteiligt sind (Tabellen 21 und 21a für 2011; Vorjahre siehe Tabellen A5a bis A5i im Online-Anhang, siehe Laaser und Rosenschon 2013). Die anteilstärksten Subventionen sind die Finanzhilfen der Länder (2011: 36,1 Prozent; 2000: 38,9 Prozent; Abbildung 3). Darin sind allerdings indirekte Finanzhilfen des Bundes und der EU enthalten. Außerdem ist ein hoher Anteil der von den Ländern selbst finanzierten Finanzhilfen fremdbestimmt. Zweithöchstes Gewicht haben die Steuervergünstigungen. Die direkten Finanzhilfen des Bundes haben tendenziell zugenommen (2001: 14,8 Prozent; 2011: 22 Prozent; Abbildung 3).

Abbildung 3:

Anteile der Geberhaushalte an den Subventionen 2000–2011



Quelle: BA (lfd. Jgg.); BMF [a, b, c]; DEHSt (2012: 13–14); Deutscher Bundestag (2008); Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Länder (lfd. Jgg.); Matthes et al. (2011: 11–12, Tabellen 2 und 3); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Tabelle 21:

Subventionen im Jahr 2011 nach Sektoren oder Subventionszielen und nach gewährenden öffentlichen Haushalten (Mill. Euro)

	Bund	Länder und Gemeinden	Sonder- haushalte	Finanz- hilfen insgesamt	Steuer- vergünsti- gungen	Kostenfreie Emissions- rechte	Einnahme- verluste	Subven- tionen
<i>I. Sektorspezifische Subventionen zugunsten von Unternehmen</i>	16 352	22 103	5 822	44 277	22 223	0	22 223	66 500
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	1 876	2 859	5 522	10 257	893		893	11 150
Bergbau	1 748	578		2 327			0	2 327
Schiffbau	11	9		19			0	19
Verkehr	10 002	10 492		20 494	2 969		2 969	23 463
Wohnungsvermietung	1 285	2 739		4 024	3 520		3 520	7 544
Luft- und Raumfahrtzeugbau	137	24		160			0	160
Wasserver- und -entsorgung, Abfall	0	1 353		1 353			0	1 353
Entsorgung radioaktiver Abfälle	179	0		179			0	179
Fremdenverkehr, Bäder	0	1 430		1 430			0	1 430
Sonstige Unternehmenssektoren	1 115	2 619	300	4 034	14 841		14 841	18 875
<i>II. Branchenübergreifende Subventionen zugunsten von Unternehmen</i>	4 176	4 741	3 968	12 885	6 960	5 676	12 636	25 521
Regionalpolitik, Strukturpolitik	146	2 260		2 406	1 140		1 140	3 546
Umwelt, rationelle Energieverwendung	716	275	150	1 141		5 676	5 676	6 817
Beschäftigungspolitik	1 808	945	3 818	6 571			0	6 571
Förderung von Qualifikation	441	551		991			0	991
Förderung von Innovationen etc.	0	478		478			0	478
Mittelstandsförderung	930	104		1 034			0	1 034
Investitionsförderung	0	18		18			0	18
Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	136	110		246			0	246
Steuervergünstigungen zugunsten mehrerer Sektoren				0	5 820		5 820	5 820
<i>III. Subventionen im engeren Sinne insgesamt (I.+II.)</i>	20 528	26 844	9 790	57 162	29 183	5 676	34 859	92 021
<i>IV. Allokationsverzerrende Transfers und Zuwendungen an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck</i>	16 183	33 363	2 183	51 729	22 969	0	22 969	74 698
Krankenhäuser, gesetzliche Krankenversicherung	15 305	4 600		19 905			0	19 905
Kindertagesstätten, Kinderkrippen	2	15 605	2 183	17 789			0	17 789
Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	550	5 900		6 450			0	6 450
Kirchen, Religionsgemeinschaften	9	623		631	2 800		2 800	3 431
Pflegeeinrichtungen	0	217		217			0	217
Sport, Freizeit	114	4 074		4 189			0	4 189
Sonstige Empfänger	204	2 345		2 548			0	2 548
Steuervergünstigungen zugunsten mehrerer Sektoren				0	12 774		12 774	12 774
Sonstige haushaltsbezogene Steuervergünstigungen				0	7 395		7 395	7 395
<i>V. Subventionen im weiteren Sinne insgesamt (III.+IV.)</i>	36 711	60 207	11 973	108 891	52 152	5 676	57 828	166 719

Quelle: BA (lfd. Jgg.); BMF [a, b, c]; DEHSt (2012: 13–14); Deutscher Bundestag (2008); Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Länder (lfd. Jgg.); Matthes et al. (2011: 11–12, Tabellen 2 und 3); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Tabelle 21a:

Anteile der Geberhaushalte an den Subventionen 2000–2011 (Prozent)

Jahre	Bund	Länder und Gemeinden	Sonderhaus- halte	Steuerver- günstigungen	kostenfreie Emissionsrechte	insgesamt
2000	17,0	38,9	10,5	33,6	0	100
2001	14,8	39,9	10,9	34,4	0	100
2002	15,4	39,2	10,5	34,9	0	100
2003	15,0	38,6	10,3	36,0	0	100
2004	15,0	38,6	9,8	36,6	0	100
2005	15,4	35,5	8,0	34,1	7,1	100
2006	16,6	35,7	8,6	33,5	5,7	100
2007	16,8	37,7	6,8	38,4	0,2	100
2008	15,4	36,1	6,9	35,3	6,3	100
2009	17,7	35,5	10,5	33,1	3,3	100
2010	19,5	36,8	8,5	31,8	3,4	100
2011	22,0	36,1	7,2	31,3	3,4	100

Quelle: BA (lfd. Jgg.); BMF [a, b, c]; DEHSt (2012: 13–14); Deutscher Bundestag (2008); Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Länder (lfd. Jgg.); Matthes et al. (2011: 11–12, Tabellen 2 und 3); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

#### 4.9.4 Subventionen gemäß Subventionsbericht der Bundesregierung

Der amtliche Subventionsbericht, der die Subventionen deutlich restriktiver abgrenzt als der Kieler Subventionsbericht, weist für das Jahr 2011 ein Subventionsvolumen in Höhe von 49,3 Mrd. Euro aus, verglichen mit 166,7 Mrd. Euro an Vergünstigungen an alle empfangenen Institutionen bzw. verglichen mit 92 Mrd. Euro, die nach der Kieler Berechnung auf die Unternehmen entfallen (Tabelle 22). Laut amtlichem Subventionsbericht sind die Subventionen seit dem Jahr 2000 um rund 10 Mrd. abgebaut worden. Einen ähnlichen Verlauf weisen die Kieler Subventionszahlen im engeren Sinne auf, während das breitere Aggregat seit der Finanzkrise in den Jahren 2009 und 2010 kräftig zugelegt hat.

Tabelle 22:

Subventionen gemäß Subventionsbericht der Bundesregierung 2000–2011 (Mrd. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Finanzhilfen</i>	34,2	32,4	29,5	27,7	26,4	27,3	29,0	25,4	22,8	26,2	23,1	22,5
Bund	10,1	9,5	8,1	7,4	6,7	6,1	5,7	5,7	5,9	10	7	6,6
Länder	11,2	11,1	10,5	10,4	10,1	10,3	10,2	8,6	9,1	8,6	8,9	9
Gemeinden	1,6	1,6	1,5	1,6	1,5	1,4	1,3	1,4	1,3	1,2	1,3	1,3
EU (Marktordnungsausgaben)	5,6	5,9	6,2	5,9	6	6,3	6,7	5,2	6,1	6	5,6	5,6
ERP-Finanzhilfen <sup>a</sup>	5,7	4,3	3,2	2,4	2,1	3,2	5,1	4,5	0,4	0,4	0,3	
<i>Steuervergünstigungen</i>	25,1	23,8	24,9	28,6	29,0	29,9	28,4	29,6	28,2	29,5	29,1	26,8
<b>Insgesamt<sup>b</sup></b>	<b>59,4</b>	<b>56,2</b>	<b>54,5</b>	<b>56,3</b>	<b>55,4</b>	<b>57,2</b>	<b>57,4</b>	<b>54,9</b>	<b>50,8</b>	<b>55,7</b>	<b>52,2</b>	<b>49,3</b>
Relation zum BIP (Prozent)	2,9	2,7	2,5	2,6	2,5	2,6	2,5	2,3	2	2,4	2,1	1,9
<i>Nachrichtlich:</i>												
Ifw-Subventionen im engeren Sinne	102,8	97,6	98,3	97,0	94,4	104,7	100,9	90,3	98,2	102,1	99,3	92,0
Ifw-Subventionen im weiteren Sinne	148,0	144,0	146,2	144,7	142,4	152,7	151,3	141,1	151,1	166,3	171,3	166,7
Grenzfälle	8,2	8,3	8,1	7,7	7,1	7,2	7,4	7,5	7,9	7,9	8,3	8,3

<sup>a</sup>Ab dem Jahr 2008 Subventionswert der Kredite. — <sup>b</sup>Abweichungen der Summen durch Runden.

Quelle: BMF [a]; eigene Berechnungen.

## 5 Sonderfälle

### 5.1 Mischgüter und Subventionsgrenzfälle

Es gibt Güter und Dienste, die sich schlecht in das Schema „private versus öffentliche Güter“ einordnen lassen. Man kann hier von öffentlichen Gütern mit ausgeprägter Privatgutkomponente oder von privaten Gütern mit starker öffentlicher-Gutkomponente sprechen. Man kann auch sagen, dass durch das Angebot die Wohlfahrt zum Teil gefördert wird, zum Teil aber auch wohlfahrtsabträgliche Wirkungen auftreten. Die Zuweisungen für das Angebot dieser grenzwertigen Güter und Dienste werden im Kieler Subventionsbericht nachrichtlich erfasst.

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 etwa in den Bereichen Biotechnologie oder optische Technologien fließen zwar an Unternehmen, können aber durchaus der Grundlagenforschung dienen. „Grundlagenforschung, 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.

Zahlungen an Hochschulkliniken fehlt der Subventionscharakter, soweit es um die Finanzierung der Forschung und der Lehre geht. Teile der Zuweisungen an Hochschulkliniken haben aber Subventionscharakter, wenn damit die Behandlung von Patienten künstlich verbilligt wird. Es wird ein Schätzwert für diese Subventionierung der Krankenversicherung veranschlagt, der allerdings nur nachrichtlich ausgewiesen wird. 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 Club-Güter 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 Umweg-Rentabilität 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 allokatorenstheoretisch verwendet werden, etwa für den Ausbau von Kapazitäten für Urlaub auf dem Bauernhof. Die Finanzierung von Landwirtschaftsämtern dient nicht nur der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben wie etwa auf dem Gebiet landwirtschaftlicher Grundlagenforschung oder im Gesundheitsschutz, sondern auch der Subventionsverwaltung beispielsweise von Landesgestüten oder Weingütern; das sind aber keine klassisch öffentlichen Aufgaben. 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 zum Beispiel dann Subventionselemente, wenn sie etwa 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 des Staatsforstes kann man nur bedingt Subventionseigenschaft zubilligen. 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 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 ein Defizit im Funktionsbereich Staatsforsten 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.

Insgesamt summieren sich die staatlichen Zuweisungen an die Produzenten von Mischgütern auf 8,3 Mrd. Euro im Jahr 2011 (Tabelle 23). Wenngleich nicht das gesamte Finanzvolumen zur Disposition steht, weil die Mischgüter Komponenten öffentlicher Güter ausweisen, so gibt es doch auch hier Sparpotentiale.

Tabelle 23:

Grenzfälle von Bund und Ländern 2000–2011 (Mill. Euro) (sind partiell wohlfahrtsfördernd, enthalten aber auch strukturverzerrende Subventionselemente)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Zuweisungen (netto) für												
Forschung in Unternehmen (Bund) <sup>a</sup>	574	603	582	543	520	577	655	733	811	974	1 089	1 136
Dorferneuerung	165	107	153	122	110	86	72	90	106	114	112	74
Landwirtschaftsämter etc.	296	294	294	304	299	317	357	348	350	366	369	359
Wasser- u. Schifffahrtsverwaltung, Häfen	1 624	1 717	1 700	1 608	1 268	1 228	1 289	1 409	1 690	1 520	1 515	1 874
Krankenhausbetrieb von Universitäts- kliniken (geschätzt)	1 254	1 465	1 430	1 460	1 446	1 471	1 686	1 513	1 410	1 525	1 543	1 342
Auslandsrundfunk (Bund)	357	396	357	305	310	287	279	275	281	281	279	279
Staatsforsten	683	573	471	504	441	322	327	290	331	235	267	257
Schlösser, Burgen, Denkmalsschutz etc.	653	665	628	592	537	543	535	599	617	629	675	599
Vereine, Verbände, Institutionen im Bereich Jugendpolitik, Familienpolitik (ohne humanitäre und caritative Ausrichtung)	2 043	2 075	2 072	1 856	1 804	1 946	1 859	1 827	1 804	1 770	1 934	1 872
Förderung der deutschen Sprache im Ausland (Bund)	174	175	178	174	167	167	169	175	224	253	252	254
Sonstiges	199	199	224	189	204	274	223	200	228	260	228	202
<i>Grenzfälle insgesamt</i>	<i>8 022</i>	<i>8 269</i>	<i>8 089</i>	<i>7 657</i>	<i>7 106</i>	<i>7 218</i>	<i>7 449</i>	<i>7 457</i>	<i>7 852</i>	<i>7 926</i>	<i>8 264</i>	<i>8 250</i>

<sup>a</sup>Vgl. Tabelle A4.

Quelle: BMF [b, c]; Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Länder (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

## 5.2 Bankenhilfen

Im Zuge der Finanzkrise Ende 2008/2009 ergriffen der Bund und einige Länder Maßnahmen, um Banken zu unterstützen. Hilfe erhielten u.a. (direkt vom Bund oder über die KfW) die Industriekreditbank (IKB), die Sachsen LB und die WestLB. Mitte Oktober 2008 wurde ein „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (SoFFin) geschaffen, der ein Sondervermögen des Bundes mit Sitz in Frankfurt ist.

Das Bundesfinanzministerium wurde ermächtigt, für den Fonds Garantien bis zur Höhe von 400 Mrd. Euro für bis zum 31. Dezember 2009 begebene Schuldtitel und bis zu diesem Zeitpunkt begründete Verbindlichkeiten von Unternehmen des Finanzsektors zu übernehmen, wenn die Laufzeit bis zu 36 Monate beträgt; der Fonds erhält Gebühren für die Garantien. Darüber hinaus kann sich der Fonds an der Rekapitalisierung der Unternehmen des Finanzsektors beteiligen, insbesondere kann er Anteile oder stille Beteiligungen erwerben. Schließlich kann der Fonds von Unternehmen des Finanzsektors vor dem 13. Oktober 2008 erworbene Risikopositionen, insbesondere Forderungen, Wertpapiere und derivative Finanzinstrumente („faule Kredite“), erwerben. Die Leistungen des Staates sind an bestimmte Auflagen für die begünstigten Finanzunternehmen geknüpft. Sie betreffen z.B. die Höhe der Vorstandsbezüge, die Regeln für Bonuszahlungen und die Zulässigkeit von Dividendenzahlungen. Der Bund darf für den Fonds Kredite in Höhe von bis zu 70 Mrd. Euro aufnehmen, damit der Fonds seine Ausgaben tätigen kann; unter bestimmten Voraussetzungen ist eine zusätzliche Verschuldung in Höhe von 10 Mrd. Euro erlaubt. Die Kosten für die Verwaltung des Fonds trägt der Bund. Wenn der Fonds abgewickelt und aufgelöst wird, wird das „Schlussergebnis“ im Verhältnis 65 zu 35 auf Bund und Länder aufgeteilt; allerdings darf die „Beteiligung“ der Länder an den Kosten 7,7 Mrd. Euro nicht überschreiten.

Die Zahlungen des SoFFin sowie der Gebietskörperschaften an Finanzunternehmen werden wie im vorigen Kieler Subventionsbericht (Boss und Rosenschon 2010) noch nicht in die Subventionssumme integriert, sondern einstweilen als ein „Nachrichtlich“-Posten getrennt ausgewiesen, obwohl ein nicht unbeträchtlicher Teil der Zahlungen bzw. Garantien vermutlich Subventionscharakter hat. Zumindest zum Zeitpunkt der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/09, als die Garantien und Bankenhilfen beschlossen wurden, war freilich noch offen, ob diese staatlichen Aktivitäten nicht auch als Bereitstellung eines öffentlichen Gutes angesehen werden können. Selbst Vaubel (2009: 255), der ansonsten das Krisenmanagement hart kritisiert, räumt ein: „Die Finanzmarktstabilität ist ein öffentliches Gut. Deshalb ist es Aufgabe des Staates, im Falle einer Krise die Geld- und Kreditversorgung der Wirtschaft zu garantieren. Dazu kann gehören, dass entweder die Zentralbank oder die Einlagenversicherung als Lender of Last Resort – gegen Sicherheit und zu einem Strafzins! – Kredite an illiquide Banken vergibt und dass der Staat *insolvente* Banken, die kein Privater übernehmen und weiterführen will, in eine Auffanggesellschaft überführt, rekapitalisiert, restrukturiert und nach der Krise wieder am Markt verkauft“. Die Grenze zwischen öffentlichem Gut und Subvention sieht Vaubel allerdings dort als überschritten an, wo es um Hilfen für *solvente* Banken geht. „Aber es ist nicht Aufgabe des Staates, *solvente* Banken zu subventionieren, ihnen notleidende Kredite abzukaufen, sich an ihnen zu beteiligen oder sogar ihre Verstaatlichung zu erzwingen (Vaubel 2009: 255, Hervorhebungen im Original). Ferner sollten die von einer staatlichen Auffanggesellschaft übernommenen Banken zu einem symbolischen Preis von einem Euro übergeben werden, alles andere sei eine Subventionierung der Börsenhändler (Vaubel 2009: 255).

Folgt man der Vaubelschen Kritik, dann sind in den Büchern des SoFFin tatsächlich Subventionen vorhanden und nicht nur die Folgen der Wahrnehmung des öffentlichen Guts „Finanzmarktstabilität“, denn „...die Bundesregierung ist ... den Weg der Subventionierung, Kapitalbeteiligung, Verstaatlichung und Gängelung *solventer* Banken gegangen (Vaubel 2009: 257, Hervorhebung hinzugefügt). Allerdings ist es noch nicht möglich, die endgültige Belastung für den Steuerzahler zu ermitteln, was sich erst dann feststellen lässt, wenn der SoFFin abgewickelt wird. Zudem würde es den Rahmen dieser an den fiskalischen Haushaltsdaten orientierten Analyse sprengen, in jedem Einzelfall eine Solvenz-/Insolvenzanalyse vorzunehmen. Daher werden hier nur die verfügbaren Informationen zu den Leistungen und Garantien des SoFFin als „potenzielle weitere Subvention“ nachrichtlich aufgeführt.

Das erscheint auch insofern noch gerechtfertigt, als die Informationspolitik des SoFFin äußerst spärlich ist, obwohl er über Finanzmittel entscheidet, die das Niveau des Bundeshaushalts bei weitem übersteigen.

Die Aktivitäten des SoFFin in den Bereichen der Garantieübernahme, Rekapitalisierung und Risikoübernahme lassen sich meist nur nachzeichnen durch Auswertung von Archiven der großen Wirtschaftszeitungen und -magazine, Pressemitteilungen der Antrag stellenden Unternehmen sowie dem Anzeiger für staatliche Beihilfen, den die Kommission der Europäischen Union veröffentlicht (Tabelle 24).

Tabelle 24:

## Garantien, Rekapitalisierungen und Risikoübernahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) 2008–2011

Bank	Garantierahmen	Rekapitalisierung	Risikoübernahme	Sonstige Bemerkungen	Pressemeldung vom	
1) Hypo Real Estate	20 Mrd. €				11.11.2008	
	30 Mrd. €				09.12.2008	
	42 Mrd. €				21.01.2009	
	52 Mrd. €				11.02.2009	
	95 Mrd. €				21.12.2009	
	103,5 Mrd. €				14.04.2009	
	103,5 Mrd. €				17.08.2009	
	103,5 Mrd. €				24.06.2010	
	142 Mrd. €				17.09.2010	
			60 Mill. €		Aktienerwerb (8,7 % der Anteile)	28.03.2009
			124,2 Mill. €		Aktienerwerb (47,31 % der Anteile)	07.05.2009
		knapp 3 Mrd. €		Aktienerwerb (90% der Anteile)	08.06.2009	
		158 Mill. €		Aktienerwerb (100 % der Anteile durch Zwangsabfindung der Minderheitsaktionäre)	05.10.2009 04.11.2009	
		3 Mrd. €			30.04.2010	
		1,85 Mrd. €	173 Mrd. €		01.10.2010	
Bad Bank „FMS-Wertmanagement“	119,9 Mrd. €				errechnet aus Meldung vom 18.10.2010	
	96,4 Mrd. €				18.10.2010	
	49,4 Mrd. €				06.12.2010	
	15 Mrd. €				22.12.2010	
	restlos zurückgeführt				23.03.2011	
2) HSH Nordbank	17 Mrd. €				21.11.2008	
	3 Mrd. €				23.01.2012	
	restlos zurückgeführt				24.07.2012	
3) Bayerische Landesbank	15 Mrd. €				13.10.2008	
		3 Mrd. €			28.11.2008	
4) Commerzbank	15 Mrd. €	8,2 Mrd. €			19.12.2008	
		10 Mrd. €			08.01.2009	
5) Sicherungsgesellschaft deutscher Banken (SdB)	6,7 Mrd. €				22.01.2009	
6) Volkswagenbank	2 Mrd. €				05.12.2008	
7) Deutsche Industriebank (IKB)	5 Mrd. €				23.12.2008	
	12 Mrd. €				03.07.2009	
	Rückführung um 1,3 Mrd. €				03.08.2011	
	Rückführung um 1,6 Mrd. €				15.03.2012	
	4 Mrd. €				02.08.2012	
	3,75 Mrd. €				24.08.2012	
8) Aarealbank	4 Mrd. €	525 Mill. €			15.02.2009	
		Rückführung um 150 Mill. €			28.06.2010	
	Rückführung um 785 Mill. €				11.07.2011	
9) Düsseldorfer Hypothekenbank	2,5 Mrd. €				12.03.2009	
10) Corealcredit	0,5 Mrd. €				05.08.2009	
	restlos zurückgeführt				14.03.2011	
11) West LB		3 Mrd. €			26.11.2009	
Bad Bank "Erste Abwicklungsanstalt"			85 Mrd. €		14.12.2009	

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009); Archive großer Wirtschaftszeitungen und -magazine; Pressemitteilungen der antragstellenden Unternehmen; eigene Zusammenstellung ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

Größter Nachfrager nach Hilfen des SoFFin war die Spezialbank für Immobilien- und Staatsfinanzierung Hypo Real Estate, die seit dem 5. Oktober 2009 verstaatlicht und auf das Kerngeschäft zurückgestutzt worden ist. Die Risikopositionen in Höhe von 173 Mrd. Euro sind an die im Besitz des SoFFin befindlichen Bad Bank FMS ausgelagert worden. Am 14. Dezember 2009 hat der SoFFin nichtstrategische Aktiva der West LB in Höhe von insgesamt 85 Mrd. Euro auf eine Bad Bank ausgelagert. Diese Risikoübernahmen lassen ahnen, was auf den Steuerzahler zukommen kann. Der SoFFin hat im Jahr 2011 mit einem Defizit von 13,1 Mrd. Euro abgeschlossen (Tabelle 25), das kumulierte Defizit beträgt 22,2 Mrd. Euro. Am 3. August 2011 berichtete das Magazin *Stern*, dass Dirk Schiereck von der TU Darmstadt im Fall der Bad Bank der Hypo Real Estate mit einem Ausfallrisiko in Höhe von 50 Mrd. rechnet.

Tabelle 25:

Defizit des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) 2009–2011 (Mrd. Euro)

2009	2010	2011
4,26	4,8	13,1

Quelle: Pressemitteilungen des SoFFin vom 21.05.2010, 13.05.2011 und 27.04.2012.

Einige Länder haben Maßnahmen ergriffen, um ihren Landesbanken mit zusätzlichem Kapital auszustatten und Garantien zu leisten (Tabelle 26).

Tabelle 26:

Hilfen der Länder an Landesbanken 2008 und 2009 (Mrd. Euro)

	Volumen	Presseinformation vom
Kapitalhilfen		
LBBW (Landesbank Baden-Württemberg)	5	21.11.2008
Bayern LB (Bayrische Landesbank)	7 <sup>a</sup>	28.11.2008
HSH Nordbank (Landesbank Hamburg und Schleswig-Holstein)	3	17.02.2009
Garantierahmen		
HSH Nordbank (Landesbank Hamburg und Schleswig-Holstein)	10	07.03.2009

<sup>a</sup>Zwei Tranchen.

Quelle: Pressemitteilungen.

## 6 Subventionsabbau tut not – fundamentale Reformen als Voraussetzungen für nachhaltige Subventionskürzungen

Eine Diskussion der Subventionen zeigt, dass deren Begründungen in der Regel problematisch sind und dass es häufig bessere Mittel gibt, um die angestrebten Ziele zu erreichen (siehe Laaser und Rosenschon 2013). Subventionsabbau tut not – nicht nur als Absichtserklärung, sondern auch als konkrete politische Handlung. Ausschlaggebend dafür sind fünf Gründe: *Erstens* verzerren Subventionen die Wirtschaftsstruktur zugunsten der Subventionsempfänger und zulasten aller anderen, von denen die zur Finanzierung der Subventionspolitik nötigen Mittel eingetrieben werden. *Zweitens* verdrängen Subventionen bessere Verwendungsalternativen in der Staatswirtschaft (investive Ausgaben und/oder niedrigere Schulden) und stehen Steuersenkungen im Wege. *Drittens* mindern Subventionen die Anreize, den Fortschritt voranzutreiben und Kosten zu senken. *Viertens* verursachen Subventionen gesamtwirtschaftlich unproduktive Kosten auf Seiten der Subventionsempfänger, da es für diese lohnend wird, eigene Ressourcen aufzuwenden, um in den Genuss staatlicher Hilfgelder zu gelangen. *Fünftens* schließlich verursachen Subventionen Bürokratiekosten auf Seiten des Staates, da Subventionsprogramme entwickelt, verwaltet und überwacht werden wollen (Klodt et al. 2012: 1\*).

### 6.1 Erweitertes Wirtschaftlichkeitspostulat für die Staatswirtschaft erforderlich

Von Subventionskürzungen ist in der politischen und in der öffentlichen Debatte zwar häufiger die Rede, in die Tat umgesetzt werden nachhaltige Schnitte in die Subventionen jedoch selten. Wenn über Subventionskürzungen diskutiert wird, handelt es sich meist um den Abbau von Steuervergünstigungen, also um eine Aktion, die zu staatlichen Mehreinnahmen führen soll, die wiederum aller Erfahrung nach Mehrausgaben nach sich ziehen – ein Streichen von Finanzhilfen steht dagegen kaum auf der Agenda. Für einen nachhaltigen Subventionsabbau auch auf der Ausgabenseite bedarf es daher möglicherweise fundamentaler Systemänderungen, etwa einer stärker als heute kodifizierten Verpflichtung, dass die Regelwerke der Staatswirtschaft dem Prinzip des nachhaltigen Wirtschaftens und der Mehrung des Wohlstands verpflichtet sind.

Nun ist es nicht so, dass das Wirtschaftlichkeitsprinzip in die grundlegenden staatswirtschaftlichen Regelwerke überhaupt keinen Eingang gefunden hätte; teilweise hat es sogar Verfassungsrang. Seit 1969 ist in § 6 Abs. 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes und in § 7 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung festgelegt, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans beachtet werden müssten. Und Verfassungsrang hat das Prinzip sogar dadurch, dass nach Art. 114 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes der Bundesrechnungshof seine Prüfungen anhand der Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung durchzuführen hat und damit implizit auch eine Verpflichtung für die ausführenden Organe besteht, diesen Prinzipien Genüge zu tun (Grupp 2000: 1–2; Reiner mann 2000: 5–6).

Doch hat dieses klassische Wirtschaftlichkeitsprinzip in der Staatswirtschaft nicht verhindern können, dass die Staatsausgaben, die Staatsschulden und – wie in dieser Arbeit dokumentiert – auch die Subventionen ein Niveau erreicht haben, das die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen bedroht.<sup>11</sup> Zudem wird das Prinzip häufig im Kontext mit der öffentlichen Verwaltung diskutiert, welche die Beschlüsse des Parlaments im Haushaltsvollzug wirtschaftlich umzusetzen habe (Grupp 2000: 1–2; Reiner mann 2000: 5–6). Offenbar hat es in dieser Form nicht verhindern können, dass Ausgaben und dabei auch Subventionen eher eine Tendenz nach oben und seltener nach unten (selbst nur in Relation zum

---

<sup>11</sup> Dies gilt selbst vor dem Hintergrund, dass Deutschland als eines der wenigen Industrieländer zumindest die erste Hälfte des abgelaufenen Jahrzehnts dafür genutzt hat, seine Staatsausgaben in Prozent des BIP etwas herunterzufahren. Denn in der zweiten Hälfte wurde dieser Rückgang wieder zunichte gemacht (Rother et al. 2010: 716, auch Tabelle 2).

BIP) aufweisen. Insofern wäre es erwägenswert, über ein weitergehendes Wirtschaftlichkeitspostulat nachzudenken.

Letztlich wird es dazu wohl einer grundlegenden Reform der Finanzverfassung bedürfen, die ähnlich weitreichend wäre, wie es die Einführung der Schuldenbremse war.<sup>12</sup>

## **6.2 Keine Ausnahmen bei Subventionskürzung und Verbindung zu Mittelverwendung herstellen**

Auf dem zweifellos langen Weg zu einer Reform der Finanzverfassung würde ein Substitutionsabbau vielleicht leichter gelingen, wenn alle Subventionen möglichst ohne Ausnahme gekürzt würden und gleichzeitig eine konkrete Verwendung der dabei frei werdenden Mittel angestrebt würde. Als geeignete Verwendungen kämen in Frage allgemeine Steuersenkungen, ein Abbau von Staatsschulden oder Altersrücklagen für die Bevölkerung, um den demographischen Problemen zu begegnen. Denn dies erhöhte die Zustimmung der Bevölkerung und verminderte die Widerstände der Betroffenen gegen schmerzhaftes Einschnitte.<sup>13</sup> Es wäre beispielsweise zu erwägen, ausnahmslos alle Subventionen linear zu kürzen und im Gegenzug die Einkommensteuer und/oder Umsatzsteuer zu senken.

Zwar mag man diese sogenannte Rasenmähermethode als allokativ unterlegen einstufen, weil die Subventionen vermutlich nicht alle gleich schädlich sind. Doch ist bei der Methode der selektiven Subventionskürzung programmiert, dass jeder Betroffene wieder Ausnahmen für sich reklamiert, die Politik zu zaghaft vorgeht und so wohl kaum größere Finanzmassen bewegt werden können. Letztlich wird das Thema Subventionskürzung scheinbar zerredet. Unter dem Aspekt der Realisierungschancen ist dann wohl doch die Rasenmähermethode der selektiven Kürzungsstrategie vorzuziehen. Hinzu kommt, dass man ohnehin nicht das nötige Wissen hat, das man bräuchte, um die einzelnen Subventionen nach dem Grad ihrer Schädlichkeit zu ordnen (Boss und Rosenschon 2000: 81).

## **6.3 Finanzverfassung auf dem Prüfstand, Standortwettbewerb für Subventionsabbau vonnöten<sup>14</sup>**

Allerdings gibt es im förderativen System der Bundesrepublik, so wie es konkret gestaltet ist, Hemmnisse, um die skizzierte Strategie – wenn sie denn auf Bundesebene gelingt – auch auf der Ebene der Länder und Gemeinden, die einen hohen Anteil am Subventionsvolumen aufweisen, durchzusetzen. Bei Kürzungen der Finanzhilfen wirken teilweise die höheren Staatsebenen mit; der Bund und/oder die EU sind in die Entscheidungsprozesse einbezogen. Die Finanzautonomie der Länder ist durch zahlreiche Mischfinanzierungen stark beschnitten. Überdies stellt sich ein gravierendes Anreizproblem, das in die gleiche Richtung wirkt. Ein Land hat an einer Reduktion der Finanzhilfen kein oder nur ein begrenztes Interesse, wenn die EU oder der Bund diese Hilfen mitfinanziert. Es lohnt sich nicht, Unterstützung von oben nicht zu beanspruchen; Konsolidierungsfortschritten durch Ausgabenkürzungen stehen die verlorenen Zuschüsse gegenüber (Boss und Rosenschon 2000: 82).

<sup>12</sup> Immerhin ist es gerade auf dem Höhepunkt der Finanzkrise 2009 gelungen, die als konstitutionelle Selbstbindung gedachte „Schuldenbremse“ oder „Schuldenschranke“ zu beschließen, die dem Bund ab 2016 verbietet, jährlich ein höheres strukturelles Defizit (zusätzlich zu einer konjunkturellen Komponente) als 0,35 Prozent des BIP aufzuweisen und den Ländern ab 2020 überhaupt keine Nettokreditaufnahme mehr erlaubt (Fuest 2010: 711–712). Auch wenn die Schuldenbremse kontrovers diskutiert wird (siehe stellvertretend neben den bereits zitierten Quellen von Weizsäcker (2010); Flassbeck und Spiecker (2010); John (2011: 353–390)), so ist ihre Realisierung gerade in dem entsprechenden Zeitabschnitt beachtlich.

<sup>13</sup> Damit wird ein Vorschlag aufgegriffen, den Boss und Rosenschon (2000: 81) gemacht haben und der auf Bernholz (1996) zurückgeht: Die Nutznießer der Subventionskürzung würden dadurch in die Strategie zum Subventionsabbau einbezogen.

<sup>14</sup> Die Kritik an der mangelnden Finanzautonomie und die Skizze der optimalen Finanzverfassung sind eine gekürzte Fassung der Ausführungen von Boss und Rosenschon (2000: 85).

Die Steuerpolitik ist zentralisiert, meist muss neben dem Bundestag auch der Bundesrat zustimmen, sofern die Länder ertragsbeteiligt sind. Es ist mit dem Widerstand von Ländern zu rechnen, wenn Steuersätze im Gegenzug zu Subventionskürzungen gesenkt werden sollen. Subventionen und Steuern lassen sich leichter im Standortwettbewerb abbauen. Die einzelnen Bundesländer haben aber praktisch keine Autonomie auf der Einnahmen- wie Ausgabenseite. Sie sind nicht in der Lage, im Wettbewerb die Steuerbelastung von Bürgern und Unternehmen in ihrem Hoheitsbereich eigenständig zu bestimmen. Sie können sich nicht für die Alternative „Steuersenkung statt Vergabe von Finanzhilfen“ entscheiden, um Attraktivität ihres Landes als Standort für wirtschaftliche Aktivitäten und als Wohnsitz für Bürger zu beeinflussen und damit die Wachstumskräfte zu stärken und die Steuerbasis auf lange Sicht zu verbessern.

## **6.4 Eckpfeiler einer optimalen Finanzverfassung als Garant für Standortwettbewerb**

Um den Subventionen wirksam zu Leibe zu rücken, kommt man daher wohl um eine weitere Reform des föderativen Systems, die diesen Namen auch tatsächlich verdient, langfristig nicht herum. Eine optimale Finanzverfassung würde idealerweise auf folgenden Eckpfeilern ruhen:

### **6.4.1 Optimale Aufgabenzuordnung**

In einem föderativen Staat ist festzulegen, welche Ebene welche öffentlichen Aufgaben übernehmen sollte. Fundamental ist dabei das Subsidiaritätsprinzip. Es besagt, dass möglichst die unterste Ebene (Gebietskörperschaft) mit einer Aufgabe betraut wird. Dezentralisierung ermöglicht Wettbewerb zwischen den nachgelagerten Gebietskörperschaften und bringt viele Vorteile.

Erstens verhindert Dezentralisierung unnötige Wohlfahrtsverluste, zu denen es bei Zentralisierung in Verbindung mit der Anwendung des Mehrheitsprinzips im demokratischen Entscheidungsprozess kommt; denn Zentralisierung beinhaltet einheitliche Lösungen trotz unterschiedlicher Präferenzen der Menschen in den einzelnen Regionen.

Zweitens besteht bei Dezentralisierung Wettbewerb zwischen den Regionen und damit Wettbewerb zwischen Politikern und zwischen Behörden. Dies erhöht insofern die Effizienz, als der Steuerzahler abwandern kann. Der einzelne Bürger kann, wenn ihm der durch Mehrheitsentscheidung zustande gekommene finanzpolitische Kurs nicht zusagt, „mit den Füßen abstimmen“ und seinen Wohnsitz in jene Region verlegen, deren Angebot an öffentlichen Leistungen ihm im Verhältnis zur Steuerbelastung mehr zusagt.

Drittens kommt es im Wettbewerb der Regionen zu einem Effizienztest der jeweiligen Politiken und der betreffenden institutionellen Regelungen. Es können neue, überlegene Politiken entdeckt werden; es kommt dann zur Nachahmung des guten Beispiels.

Schließlich gibt Dezentralisierung dem einzelnen Wähler einen stärkeren Anreiz, sich über politische Fragen zu informieren, denn das Gewicht der Stimme eines einzelnen Bürgers ist in einer kleinen Gebietskörperschaft größer als in einer großen wie z.B. dem Zentralstaat. Je besser der Wähler informiert ist, desto schwerer ist es für die Interessengruppen, zusätzliche Staatsausgaben durchzusetzen oder Kürzungen derselben zu verhindern.

Den Gemeinden sind in einem föderativen Staatswesen insbesondere jene öffentlichen Aufgaben zu übertragen, von deren Erfüllung nur oder im Wesentlichen die Einwohner der gleichen Gemeinde profitieren, bei denen also – bezogen auf diese Einwohner – externe Effekte praktisch keine Rolle spielen. Beispiele für Clubgüter mit räumlich begrenztem Nutzenradius sind die Errichtung und Unterhaltung von Gemeindeparks und Gemeindestraßen, die nicht dem Durchgangsverkehr dienen. Private Güter und Dienstleistungen (beispielsweise Kindergartenbetreuung) sollten Gemeinden (und andere Gebietskörperschaften) nicht anbieten. Soweit es geschieht, ist Privatisierung angezeigt.

Der Zentralstaat muss sich auf die Bereitstellung klassisch öffentlicher Güter beschränken, d.h. solcher Güter, aus denen alle Nutzen ziehen, ohne dass der Nutzen des einzelnen Bürgers dadurch beeinträchtigt wird, dass auch andere Bürger Nutznießer sind. Beispiele für solche Aufgaben sind nach weitgehend unstrittiger Auffassung die Landesverteidigung sowie die Schaffung und Durchsetzung der Rechtsordnung.

Zwischen den genannten Aufgaben liegen jene, die zwar über die einzelne Gemeinde hinaus wirken, deren Wirkungen aber regional begrenzt sind. Für diese Aufgaben, beispielsweise das Polizeiwesen, sollten Länder, Gemeindeverbände und ähnliche mittlere Gebietskörperschaften im föderativ aufgebauten Staat zuständig sein.

#### **6.4.2 Koppelung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungs-kompetenz**

Sind in einem föderalistischen Staatswesen die – wirklich öffentlichen – Aufgaben ökonomisch vernünftig zugeordnet, dann ist es sinnvoll, Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmekompetenz aneinander zu koppeln. Diejenige Ebene, die Entscheidungen über Ausgaben trifft, sollte für die Finanzierung verantwortlich sein.

Eine Mischfinanzierung staatlicher Aktivitäten, also die gemeinsame Finanzierung durch mehrere Ebenen (wie z.B. durch Bund und Länder oder Land und Gemeinden) ist nachteilig. Sie schafft Finanzierungszusammenhänge bei den beteiligten Entscheidungsebenen und führt zu überhöhten Ausgaben, weil nicht alle Kosten ins Kalkül einbezogen werden. Sie verzerrt zudem die Ausgabenstrukturen der Ebene, die Zuweisungen erhält, weil die übergeordnete Gebietskörperschaft nicht bei allen Ausgaben einen Teil der Belastung übernimmt. Hinzu kommen in der Regel höhere Kosten der Planung, Entscheidungsfindung und Durchführung. Auch werden Verantwortlichkeiten verwischt und Kontrollen durch die Rechnungshöfe erschwert, wenn öffentliche Ausgaben gemeinsam finanziert werden. Bei Fehlentscheidungen ist es allzu leicht, die Verantwortung der auch beteiligten Instanz zuzuweisen; Rechnungshöfe stehen vor der Aufgabe, mehrere Haushalte wegen eines Problems prüfen zu müssen.

#### **6.4.3 Steuerzuordnung**

Die Befugnis zur Steuererhebung sollte in der Finanzverfassung nach klaren Grundsätzen geregelt sein. Sind die Zuständigkeiten der Regionen für bestimmte Aufgaben abgegrenzt, so sollte ein Trennsystem realisiert werden. Es ist dadurch gekennzeichnet, dass jede staatliche Ebene hinsichtlich der Besteuerungsbefugnisse innerhalb der ihr zugewiesenen Steuern autonom ist. Es gäbe eine Einschränkung der Autonomie nur dadurch, dass beispielsweise der Zentralstaat eine Steuer nicht erheben darf, wenn die betreffende Steuerart den Ländern bzw. den Gemeinden zugewiesen ist.

Es stellt sich in einem Trennsystem die Frage, welcher Ebene welche Steuern zugeordnet werden sollen. Bei einer Autonomie im skizzierten Sinne erweist es sich als vorteilhaft, die Besteuerungsrechte so zu verteilen, dass die am stärksten unter Konkurrenzdruck stehenden Gebietskörperschaften, also die Gemeinden, über Steuern (wie z.B. die Einkommensteuer) verfügen dürfen, die bei fehlender Konkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften zu übermäßiger Besteuerung der Bevölkerung genutzt werden könnten; bei Wettbewerb könnte die Bevölkerung auf diese Steuern mit Zu- oder Abwanderung reagieren. Dem nicht (oder international nur begrenzt) durch Konkurrenz gezügelten Zentralstaat sollten die wenig ertragskräftigen Steuern zustehen wie z.B. die Steuern auf den mengenmäßigen Verbrauch bestimmter Güter (Tabak, Alkohol); dann sind dem Leviathan enge Grenzen gesetzt.

#### **6.4.4 Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse – ein Hindernis für den Standortwettbewerb?**

Wenn es um die Skizzierung einer reformierten Finanzverfassung geht, darf ein Ausgleichselement, das bislang als konstitutiv für die deutsche Finanzverfassung gelten darf, nicht außer Acht gelassen werden: das Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Dieses Prinzip wird seit der Einfüh-

zung des Art. 91a des Grundgesetzes als materielle Handlungsnorm verstanden, obwohl es ursprünglich als Kann-Bestimmung intendiert war: Bis 1969 wurde zur Untermauerung des Prinzips der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse Art. 72 GG herangezogen, der jedoch überhaupt keinen inhaltlichen Auftrag enthielt, die Lebensverhältnisse materiell tatsächlich anzugleichen. Stattdessen war es eine Handlungsermächtigung, die es dem Bund ermöglichte, die Gesetzgebungskompetenz an sich zu ziehen, sofern in bestimmten Fällen ein Bedarf zur Angleichung der Lebensverhältnisse entstanden sein sollte. Erst durch die Einführung des Art. 91a GG hat das Prinzip der Angleichung mehr Gewicht erhalten und wird seither in Politik und Gesetzgebung eher materiell verstanden (Boss und Klodt et al. 2011: 50, Fn. 27). In der heutigen Finanzverfassung dient dieses Prinzip im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen den Bundesländern als generelle Rechtfertigung mit der Folge, dass die wohlhabenderen Bundesländer Einnahmen abgeben und an die weniger wohlhabenden transferieren müssen – ein Prinzip, gegen das die wenigen Geberländer mehr und mehr opponieren.

In einer grundlegend reformierten Finanzverfassung könnte ein solches Prinzip zunächst als Fremdkörper gelten. Das muss aber nicht so sein. Denn mittels der flankierenden Einführung einer erweiterten Grundgesetznorm der Wirtschaftlichkeit in der Staatswirtschaft könnte auch der Ausgleich effizienter als heute gestaltet werden und mit weniger Anreizproblemen auf Geber- und Nehmerseite erfolgen. Zu denken wäre an eine Regelung, bei der Geberländer mitbestimmen dürfen, für welche Zwecke regionale Transfers einzusetzen sind. Das wären wohl häufig investive Verwendungen, die das Wachstum fördern und durch die weitere Hilfszahlungen begrenzt würden. Unter solchen Umständen müssten sich regionaler Finanzausgleich und ein engerer Verbund von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungskompetenzen nicht im Wege stehen.

## 6.5 Fazit

Die Ausführungen haben gezeigt, dass fundamentale Korrekturen an den staatlichen Regelwerken erforderlich sind, damit Subventionsabbau auf breiter Front gelingen kann. Nicht nur bessere Verknüpfungen von Einnahme- und Ausgabenseite des Budgets sind erforderlich, sondern auch die Etablierung einer ökonomisch rationalen Finanzverfassung. Um diese Herkulesaufgabe bewältigen zu können, bedürfte es wohl einer neuen Föderalismusreform, wobei die Regelwerke der Staatswirtschaft stärker dem Ziel der Wirtschaftlichkeit und der Mehrung des Wohlstands zu verpflichtet sind. Das ist sicher eine nur langfristig zu bewältigende Aufgabe. Auf dem Weg dorthin wäre schon viel gewonnen, wenn mittels der Rasermähermethode zumindest eine gewisse Rückführung der Subventionen erreicht werden könnte.

## Literatur

- Blankart, C.B. (2011). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. München.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2006). *Finanzbericht 2007*. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2007). Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes. Via Internet (25.01.2010): <<http://www.steuertax.de/download/bmf/2007-bericht-ermaessigter-steuersatz.pdf>>.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2008). *Finanzbericht 2009*. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2010). Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007–2010. Zweiundzwanzigster Subventionsbericht. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (lfd. Jgg.) [a]. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre ..... Subventionsbericht. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (lfd. Jgg.) [b]. *Finanzbericht* ..... Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (lfd. Jgg.) [c]. *Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr ...* Berlin.
- Boss, A., H. Klodt et al. (2011). *Haushaltskonsolidierung und Subventionsabbau: Wie der Staat seine Handlungsfähigkeit zurückgewinnen kann*. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik 3. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2000). Subventionen in Baden-Württemberg – Bestandsaufnahme, Bewertung und wirtschaftspolitische Folgerungen. Forschungsprojekt im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart. Stuttgart.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2008). Der Kieler Subventionsbericht: eine Aktualisierung. Kieler Diskussionsbeiträge 452/453. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2010). Subventionen in Deutschland: Der Kieler Subventionsbericht. Kieler Diskussionsbeiträge 479/480. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bundesgesetzblatt I (2010). Wirtschaftsplan des Energie- und Klimafonds 62: 1809–1813.
- Bundeswaldgesetz. Via Internet (15.08.2012): <<http://www.gesetze-im-internet.de/bwaldg>>.
- DEHSt (Deutsche Emissionhandelsstelle im Umweltbundesamt) (2012). Auktionierung – Versteigerung von Emissionsberechtigungen in Deutschland: Auswertung und Hintergründe aus fünf Jahren Verkauf und Versteigerung am Übergang zur dritten Handelsperiode des EU-Emissionshandels. Berlin. Via Internet (06.02.2013): <[http://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Auktionierung\\_5-Jahre-Auswertung.pdf?jsessionid=DDC6914B4A88EAD10305AFDF390D9D16.2\\_cid284?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Auktionierung_5-Jahre-Auswertung.pdf?jsessionid=DDC6914B4A88EAD10305AFDF390D9D16.2_cid284?__blob=publicationFile)>.
- Deutscher Bundestag (2003). Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2001 bis 2004 (Neunzehnter Subventionsbericht). Berlin.
- Deutscher Bundestag (2008). Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG). Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Drucksache 16/9299 vom 27. Mai 2008. Via Internet (26.05.2010): <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/092/1609299.pdf>>.
- Deutscher Bundestag (2009). Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Drucksache 16/11740 vom 27. Januar 2009. Via Internet (20.05.2010): <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/117/1611740.pdf>>.
- Deutscher Bundestag (2012). Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012. Berlin.
- Donges, J.B., und A. Freytag (2004). *Allgemeine Wirtschaftspolitik*. Stuttgart.
- Flassbeck, H., und F. Spiecker (2010). Vom Retter zum Sündenbock? Aufgaben einer rationalen Fiskalpolitik. Zeitgespräch: Fiskalpolitik nach der Krise. *Wirtschaftsdienst* 90 (11): 723–727.

- Fuest, C. (2010). Die fiskalpolitischen Handlungsspielräume Deutschlands mit der Schuldenschanke. Zeitgespräch: Fiskalpolitik nach der Krise. *Wirtschaftsdienst* 90 (11): 711–714.
- Grupp, K. (2000). Wirtschaftlichkeit im „schlanken Staat“. In H. Schulze-Fielitz (Hrsg.), *Fortschritte der Finanzkontrolle in Theorie und Praxis*. Zum Gedenken an Ernst Heuer. Die Verwaltung, Beiheft 3: 9–24. Via Internet (19.12.2012): <<http://archiv.jura.uni-saarland.de/projekte/Bibliothek/text.php?id=109>>.
- Homburg, S. (2008). Die Entfernungspauschale als steuertheoretische Herausforderung. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 57 (1): 45–53.
- John, K.D. (2011). Die Schuldenbremse als Instrument der Selbstbindung im politischen Entscheidungsprozess. In H. Hagemann und H. Krämer (Hrsg.), *Ökonomie und Gesellschaft Jahrbuch 23: Keynes 2.0 – Perspektiven einer modernen keynesianischen Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*. Marburg.
- Klodt, H., C.-F. Laaser und A. Rosenschon (2012). *Potenziale zum Subventionsabbau in Baden-Württemberg*. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik 4. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Koch, R., und P. Steinbrück (2003). *Subventionsabbau im Konsens*. Wiesbaden.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009). Anzeiger für staatliche Beihilfen – Frühjahrsausgabe 2009 – Sonderausgabe „Staatliche Beihilfen in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise“. Via Internet (03.09.2012): <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0164:FIN:DE:HTML>>.
- Laaser, C.-F., und A. Rosenschon (2013). Subventionen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2011/2012: Der Kieler Subventionsbericht. Kieler Diskussionsbeiträge 516/517. Institut für Weltwirtschaft. Text- und Tabellenanhang. Via Internet: <<http://www.ifw-kiel.de/pub/kd/2013/kieler-diskussionsbeitrag-516-517>>.
- Matthes, F.Chr., S. Gores und H. Hermann (2011). Zusatzerträge von ausgewählten deutschen Unternehmen und Branchen im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems. Analyse für den Zeitraum 2005–2012. Untersuchung des Öko-Instituts e.V. im Auftrag der Umweltstiftung WWF Deutschland. Berlin. Via Internet (06.02.2013): <<http://www.oeko.de/oekodoc/1136/2011-019-de.pdf>>.
- Reinermann, H. (2000). Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen. Leitbild und theoretische Grundlagen der neuen Verwaltungskonzepte. Eine Expertise. Speyerer Arbeitshefte 130. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Via Internet (19.12.2012): <<http://www.dhv-speyer.de/rei/publica/online/spah130.pdf>>.
- Rother, P., L. Schuhknecht und J. Stark (2010). Konsolidierung ist ohne Alternative. Zeitgespräch: Fiskalpolitik nach der Krise. *Wirtschaftsdienst* 90 (11): 714–720.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2005). Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/2006. Stuttgart.
- Schrader, J.-V. (1998). Agrarpolitische Irrwege zur Bewahrung von Bodenrenten? Von Butterbergen zu Ökotälern. Kieler Diskussionsbeiträge 325. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Statistisches Bundesamt (2012). Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag. Code: 12411–0009. Genesis-Online Datenbank. Wiesbaden. Via Internet (21.07.2012): <<http://www-genesis.destatis.de/genesis/online>>.
- Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.). Fachserie 14: Finanzen und Steuern. Reihe 3.3: Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte. Stuttgart.
- Stern* (2011). Rettung der HRE wird womöglich viel teurer, 3. August.
- Vaubel, R. (2009). Lehren aus der Finanzkrise: Rolle des Staates und internationale Dimension. *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*. Band 60. Stuttgart.
- Weizsäcker, C.C. von (2010). Die Notwendigkeit von Staatsschulden. Zeitgespräch: Fiskalpolitik nach der Krise. *Wirtschaftsdienst* 90 (11): 720–723.
- Wigger, B.U. (2004). *Grundzüge der Finanzwissenschaft*. Berlin.

- 500./501. Die Krise in Südeuropa oder die Angst vor dem Dominoeffekt.  
Griechenland, Portugal und Spanien im Krisentest  
*Klaus Schrader und Claus-Friedrich Laaser*  
Kiel, Januar 2012. 72 S. 18 Euro.
- 502./503. Weltkonjunktur im Frühjahr 2012  
Kiel, März 2012. 48 S. 18 Euro.
- 504./505. Deutsche Konjunktur im Frühjahr 2012  
Kiel, März 2012. 46 S. 18 Euro.
- 506./507. Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Sommer 2012  
Kiel, Juni 2012. 49 S. 18 Euro.
- 508./509. Nationale Geldschöpfung im Euroraum: Mechanismen, Defekte,  
Therapie  
*Stefan Kooths und Björn van Roye*  
Kiel, Juni 2012. 47 S. 18 Euro.
- 510./511. Weltkonjunktur im Herbst 2012  
Kiel, Oktober 2012. 48 S. 18 Euro.
- 512./513. Deutsche Konjunktur im Herbst 2012  
Kiel, Oktober 2012. 41 S. 18 Euro.
- 514./515. Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Winter 2012  
Kiel, Dezember 2012. 67 S. 18 Euro.
- 516./517. Subventionen in Deutschland in den Jahren 2000 bis  
2011/2012: Der Kieler Subventionsbericht  
*Claus-Friedrich Laaser und Astrid Rosenschon*  
Kiel, März 2013. 18 Euro.