

Boss, Alfred; Rosenschon, Astrid

Working Paper — Digitized Version
Subventionen in Deutschland

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 320

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Boss, Alfred; Rosenschon, Astrid (1998) : Subventionen in Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 320, ISBN 3894561696, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1018>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Subventionen in Deutschland

von Alfred Boss und Astrid Rosenschon

AUS DEM INHALT

- Subventionen sind selektive Vergünstigungen, die Bund, Länder, Gemeinden und andere staatliche Einrichtungen zugunsten ausgewählter Produktionszweige und letztlich bestimmter Personengruppen gewähren. Häufig werden bei der Messung des Subventionsvolumens nur Vergünstigungen an den Unternehmenssektor in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) berücksichtigt. Ein umfassendes Bild ergibt sich aber erst dann, wenn in einer erweiterten Definition die Zahlungen an Institutionen einbezogen werden, die private Güter bzw. Dienstleistungen im Sinne der Wirtschaftstheorie erzeugen, in den VGR aber zu den Sektoren Staat oder Organisationen ohne Erwerbszweck gehören.
- Die einzelnen Subventionen summieren sich bei der weiten Definition zu einem Gesamtvolumen von 291 Mrd. DM im Jahr 1997. Dieses Volumen entspricht 8,1 vH des Bruttosozialprodukts und 36,5 vH des Steueraufkommens. Weitaus wichtiger als die Steuervergünstigungen (60 Mrd. DM) sind die Finanzhilfen (231 Mrd. DM); davon stammen rund zwei Drittel von Bund und Ländern.
- Der Kreis der Subventionsbegünstigten ist sehr eng. Von den Subventionen in Höhe von 187 Mrd. DM, die der Unternehmenssektor im Sinne der VGR im Jahr 1997 bezog, entfallen 69 vH auf die Sektoren Landwirtschaft, Bergbau, Verkehr und Wohnungsvermietung. Die Steuerzahler müssen aber nicht nur 187 Mrd. DM aufbringen, die vergleichsweise wenige Subventionsempfänger innerhalb des Unternehmenssektors begünstigen. Hinzu kommen 104 Mrd. DM, die der Staat zugunsten (halb-)staatlicher Produzenten gewährt (z. B. an Krankenhäuser, Landwirtschaftskammern oder staatliche Versuchsanstalten für Bienenzucht oder Weinbau).
- Die Subventionen waren im Gefolge der deutschen Vereinigung gestiegen. Die Einstellung des operativen Geschäfts der Treuhandanstalt Ende des Jahres 1994 hat zu einem Subventionsrückgang geführt. Inzwischen ist in etwa das Niveau erreicht, das 1990 vor der Vereinigung gegeben war.
- Subventionen sind — jedenfalls auf mittlere Sicht — mit einer erhöhten Steuerbelastung verbunden. Zudem entstehen volkswirtschaftliche Kosten, wenn der Staat bestimmte Sektoren per saldo begünstigt und zwangsläufig andere belastet. Umgekehrt hat die Kürzung von Subventionen positive Wirkungen. Dabei spielt auch eine Rolle, daß viele Subventionen den Kapitaleinsatz begünstigen. Eine Subventionskürzung — verbunden mit einer generellen Steuersenkung — würde daher die Faktorpreisrelationen ändern. Der Arbeitseinsatz würde attraktiver werden.
- Die politisch Verantwortlichen betonen immer wieder die Notwendigkeit, die Subventionen nachhaltig zu kürzen. Gleichwohl folgen den Absichtserklärungen kaum Taten. Die Versuchung, die Politiker zu schelten, ist groß. Es ist aber zu bedenken, daß der politische Wettbewerb in der Demokratie die Politiker dazu veranlaßt, auf den (vermuteten) Wählerwillen Rücksicht zu nehmen. Sie werden sich nur dann für Subventionskürzungen und Steuersenkungen entscheiden, wenn sie erwarten dürfen, daß dies bei künftigen Wahlen von den Wählern belohnt wird. Zweifel an der Belohnung sind aber berechtigt. Die Öffentlichkeit ist wenig über die Zusammenhänge informiert. Es herrscht eine Sichtweise vor, bei der die langfristigen und mittelbaren Wirkungen wirtschaftspolitischen Handelns vernachlässigt werden.
- Hilfreich bei dem Bestreben, Subventionen zu kürzen, ist der internationale Steuerwettbewerb. Es wäre jedoch fatal, wenn es zu einer Steuerharmonisierung mit Steuersätzen auf hohem Niveau käme. Denn der Zwang, öffentliche Ausgaben wie z.B. die Finanzhilfen zu überprüfen, nähme dann ab.

Inhalt

I. Was sind Subventionen?	3
1. Definition im Subventionsbericht der Bundesregierung	3
2. Definition der Subventionen im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes	4
3. Vergleich der Ergebnisse	5
4. Der Konsensbegriff der Wirtschaftsforschungsinstitute	6
5. Der um staatsinterne Subventionen erweiterte Begriff	7
6. Fazit zum Subventionsbegriff	10
7. Grenzen der Subventionserfassung	11
II. Zur Gliederung der Subventionen	11
1. Subventionszurechnung im föderativ aufgebauten Staat	11
2. Gliederung der Subventionen in sachlicher Hinsicht	12
III. Ausmaß und Struktur der Subventionen	13
1. Steuervergünstigungen	13
2. Finanzhilfen	15
3. Subventionspolitik bewegt gewaltige Finanzmassen	22
4. Regionale Aufteilung	23
5. Selektivität der Subventionen	24
6. Nicht erfaßbare Subventionen	26
7. Subventionen im internationalen Vergleich	26
IV. Wenig Hoffnung auf Einschnitte in die Subventionen	28
Anhang	30
Literaturverzeichnis	42

I. Was sind Subventionen?

1. Definition im Subventionsbericht der Bundesregierung

Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht alle zwei Jahre einen Subventionsbericht gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967. In den Subventionsberichten werden Steuervergünstigungen und Finanzhilfen erfaßt. Der Sechzehnte Subventionsbericht vom August 1997 (BMF 1997a) beinhaltet Daten für die Jahre 1995–1998. Dabei werden, was die Finanzhilfen betrifft, für die Jahre 1995 und 1996 Ist-Werte, für die Jahre 1997 und 1998 Soll-Werte ausgewiesen.

Näheres über die Kriterien, an denen sich die Bundesregierung bei der Berechnung des Subventionsvolumens orientiert, enthält Anlage 9 des Sechzehnten Subventionsberichts. Weitere Informationen zur Subventionsdefinition der Bundesregierung enthalten die Textziffern 25–27 des Zwölften Subventionsberichts aus dem Jahr 1989 (Deutscher Bundestag 1989).

Quintessenz der Abgrenzungsdiskussion in den Subventionsberichten sind einige Restriktionen in institutioneller und in materieller Hinsicht:

- Das in den Subventionsberichten im Detail ausgewiesene Subventionsvolumen umfaßt nur die Ausgaben und die Steuermindereinnahmen, die den Bund (über den Bundeshaushalt) betreffen. Die Finanzhilfen der Europäischen Union, der Bundesländer, der Gemeinden, der Bundesanstalt für Arbeit, des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes und der Treuhandanstalt bzw. der Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt sind nicht Gegenstand des eigentlichen Subventionsberichts.¹ Über die Finanzhilfen der genannten Institutionen (ohne jene der Bundesanstalt für Arbeit und der Treuhandanstalt) wird freilich nachrichtlich berichtet. Dabei werden sogar die ERP-Finanzhilfen (Kredite) zum Gesamtvolumen der Subventionen gezählt (BMF 1997a: 21). Bei den Steuervergünstigungen werden die geschätzten Steuermindereinnahmen insgesamt sowie die auf den Bund entfallenden Anteile (entsprechend den sogenannten Verbundquoten bei den einzelnen Steuern) veranschlagt.²
- Der Kreis der potentiellen Subventionsempfänger wird dadurch eingengt, daß nur „Stellen außerhalb der Bundesverwaltung“ berücksichtigt werden. Durch diese Abgrenzung wurden bis zum Jahr 1993 die beträchtlichen Subventionen an die Deutsche Bundesbahn ausgeschlossen. Die Privatisierung der Bundesbahn im Rahmen der Bahnreform zum 1. Januar 1994 hat aber im Subventionsbericht der Bundesregierung nicht — im Sinne der „alten“ Definition — zu einer Erweiterung des Kreises der Subventionsempfänger geführt; vielmehr dienen nun die „Verpflichtungen für den Infrastrukturbereich“ (Deutscher Bundestag 1995: 250) als Begründung für einen Ausnahmestatus der betreffenden Zahlungen.³
- Subventionen, die gleichzeitig dem Bereich der Sozialpolitik zuordenbar sind, sucht man in den Subventionsberichten vergeblich. Die Bundesregierung betrachtet das Einbeziehen solcher (branchenspezifischer) Staatsleistungen in den Subventionsbericht als unnötig, weil diese Angaben „im Sozialbericht der Bundesregierung ... enthalten sind“ (Deutscher Bundestag 1995: 250). Wichtige Subventionen wie die Zuschüsse des Bundes im Rahmen der landwirtschaftlichen Sozialpolitik und

¹ Zu berücksichtigen ist aber, daß die Leistungen des Ausgleichsfonds ab 1996 einbezogen werden.

² Bei der Ermittlung der Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer wird die Existenz des Solidaritätszuschlags nicht berücksichtigt (BMF 1997a: 249).

³ Zusätzlich heißt es, daß wegen der infrastrukturellen Verpflichtungen „die für den Schienenwegeaus- und -neubau bereitgestellten Haushaltsmittel auch weiterhin nicht im Subventionsbericht berücksichtigt“ werden. Diese Argumentation läßt vermuten, daß die Bundesregierung wenigstens jene Subventionen zugunsten der Eisenbahn, die nicht dem Schienenwegeaus- und -neubau dienen, zu den Subventionen zählt. Diese Schlußfolgerung wird aber nicht gezogen.

die Ausgaben für das Wohngeld sind somit in dem Subventionsvolumen gemäß dem Subventionsbericht nicht enthalten.⁴

- Subventionstatbestände werden wegdefiniert durch den Verweis auf das Verfolgen allgemeiner Staatsaufgaben (Deutscher Bundestag 1995: 251). Dabei wird der Begriff der Staatsaufgaben sehr gedehnt verwendet. Vermutlich subsumiert man darunter z.B. die Zuschüsse des Bundes zu den Bayreuther Festspielen sowie die Zahlungen an die Rundfunkanstalt „Deutsche Welle“ und an die Restaurants und Kantinen in Gebäuden des Deutschen Bundestages; denn diese Ausgaben werden nicht zu den Subventionen gezählt. Zuschüsse an Krankenhäuser, die Länder und Kommunen leisten, werden explizit als infrastrukturelle Maßnahmen gewertet, also nicht als Subventionen erfaßt (Deutscher Bundestag 1995: 251). Ausgegrenzt werden auch Lohnsubventionen. Offenbar herrscht ein Verständnis im Hinblick auf staatliche Aufgaben vor, das sich von dem gemäß der ökonomischen Theorie stark unterscheidet.⁵

Fazit: Der Subventionsbegriff, der den Subventionsberichten der Bundesregierung zugrunde liegt, ist fragwürdig. Die Kriterien, an denen man die Abgrenzung festmacht, sind unscharf. Vokabeln wie z.B. „sozial“, „infrastrukturell“ und „kulturell“ sind so interpretierbar, daß damit letztlich jegliche Subventionsvergabe zum Ausnahmetatbestand erklärt werden kann und damit nicht im Subventionsbericht erfaßt werden muß. Es gibt daher politische Gestaltungsspielräume bei der Erstellung der Subventionsberichte. Sie werden durchaus genutzt, so daß die Subventionstatbestände nicht vollständig erfaßt werden; auch ist die zeitliche Kontinuität der Subventionszahlen nicht immer gewahrt.⁶

2. Definition der Subventionen im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes

Im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) veröffentlicht das Statistische Bundesamt regelmäßig Angaben über die Subventionen (Statistisches Bundesamt 1996b). Unter Subventionen versteht man „Zuschüsse, die der Staat im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik an Unternehmen für laufende Produktionszwecke gewährt, sei es zur Beeinflussung der Marktpreise oder zur Stützung von Einkommen und Produktion“ (Statistisches Bundesamt 1996b: 59). Der Nachweis der Subventionen ist in mehrfacher Hinsicht lückenhaft.⁷

- In den VGR werden nur laufende Übertragungen an Unternehmen als Subventionen gewertet. Vermögensübertragungen an Unternehmen werden nicht als Subventionen klassifiziert, obwohl sie sich

⁴ Es wird freilich nicht erläutert, weshalb man darauf verzichtet, die — wohl sozial motivierten — Erhaltungssubventionen in den Sozialbericht aufzunehmen.

⁵ Nach der ökonomischen Theorie der Allokation sollte sich der Staat auf das Angebot jener Güter beschränken, die Private (bei fehlender Rivalität des Konsums) nicht bereitstellen, weil Zahlungsunwillige nicht von der Nutzung ausgeschlossen werden können (reine öffentliche Güter). Ein privates Angebot unterbleibt in einer solchen Situation, da die privaten Kosten durch Marktumsätze nicht gedeckt werden können. Zu einem Angebot kommt es nur, wenn der Staat sein Besteuerungsmonopol nutzt, um sich die Mittel, die freiwillig nicht einbringbar sind, zwangsweise zu beschaffen. Beispiele sind die Schaffung von Sicherheit nach innen und außen sowie der Wettbewerbsschutz. Das Attribut „rein“ meint, daß das Ausschlußprinzip nicht anwendbar ist, daß also Preise nicht erhoben werden können. Begrifflicher Gegensatz sind „unreine“ öffentliche Güter. Mit „unrein“ ist gemeint, daß die Güter marktfähig sind, mit „öffentlich“ ist gemeint, daß innerhalb der Kapazitätsgrenzen zusätzliche Nutzer hinzukommen können, ohne daß zusätzliche Kosten entstehen. Güter mit einem so definierten Öffentlichkeitsgrad können ohne weiteres privat angeboten werden. Ein Beispiel ist eine Theateraufführung. Auch ein Großteil der sogenannten „infrastrukturellen Leistungen“ fällt unter die Kategorie der unreinen öffentlichen Güter; es fehlt der ökonomisch plausible Grund für einen Ausnahmetatbestand im Rahmen der Subventionsdefinition. Gesundheitsdienstleistungen sind in aller Regel Privatgüter; Ausschließbarkeit ist ebenso gegeben wie Konsumrivalität.

⁶ Beispielsweise wurden die Umsatzsteuerbefreiungen für die ärztlichen Leistungen und für die Bausparkassen- und Versicherungsvertreter im Elften Subventionsbericht nicht mehr zu den Subventionen gerechnet, nachdem sie im Zehnten Subventionsbericht noch dazu gezählt hatten.

⁷ Zur Abgrenzung vgl. auch Räth (1992).

beim Empfänger ebenfalls in einem höheren Einkommen niederschlagen — allerdings unter Umständen erst in der Zukunft. Wichtige Subventionen im Rahmen der Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ bleiben bei dieser Vorgehensweise außer Betracht. Unberücksichtigt bleiben ferner die sogenannten „sonstigen Vermögensübertragungen des Staates an den Unternehmenssektor“. Darunter fallen etwa Prämien für die Schlachtung von Kühen oder für die Nichtvermarktung von Milch oder Beihilfen zur Stilllegung von Ackerflächen; es handelt sich letztlich um Entschädigungen für Nutzungsbeschränkungen. Unberücksichtigt bleiben auch die sogenannten „sonstigen laufenden Übertragungen des Staates an den Unternehmenssektor“.⁸

- In den VGR werden als Subventionen nur Zahlungen angesehen, die dem Unternehmenssektor zufließen. Zahlungen an private Haushalte oder an die Sozialversicherungsträger, mit denen eine Entlastung bestimmter Unternehmen bzw. Wirtschaftszweige einhergeht, sind im Subventionsvolumen gemäß den VGR nicht enthalten. Nicht einbezogen sind z.B. die Bergmannsprämien, das Wohngeld oder die Zuschüsse des Bundes an die landwirtschaftlichen Alterskassen (Räth 1992).
- Die Subventionen gemäß den VGR des Statistischen Bundesamtes enthalten nur Finanzhilfen. Steuerergünstigungen werden grundsätzlich nicht einbezogen.⁹

Fazit: Ausschließlich die Tatsache eines direkt meßbaren und zudem laufenden Zahlungsstroms vom Sektor Staat zum Unternehmenssektor zählt für das Statistische Bundesamt, wenn es darum geht, die Subventionseigenschaft einer finanzpolitischen Maßnahme zu prüfen.¹⁰ „Unsichtbare“ Subventionen aufgrund eines vom Normalfall abweichenden Verrechnungsmodus (Beispiel: Bergmannsprämien) bleiben ebenso außer Ansatz wie einmalige Finanzspritzen des Staates an den Unternehmenssektor. Unberücksichtigt bleiben auch jene Direktzahlungen des Staates an Unternehmen, bei denen die Zuordnung zu den Einkommens- oder Vermögensübertragungen in besonderem Maße problembehaftet ist und die unter die Kategorie der „sonstigen“ Übertragungen subsumiert werden.

3. Vergleich der Ergebnisse

Der Sechzehnte Subventionsbericht der Bundesregierung vom August 1997 weist für das Jahr 1997 Subventionen in Höhe von 115 Mrd. DM aus (Tabelle 1), die VGR dagegen nur 67 Mrd. DM. Ähnliche Differenzen ergeben sich für andere Jahre. Sie beruhen u.a. darauf, daß die Subventionen gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen die Steuerergünstigungen nicht enthalten.¹¹

⁸ Eine wichtige Position innerhalb dieser VGR-Kategorie waren bis zum Jahr 1993 die an die Deutsche Bundesbahn geleisteten Zahlungen zum Ausgleich des strukturbedingten Anstiegs der Versorgungsbezüge der pensionierten Bahnbeamten; ab dem Jahr 1994 fließen diese Zahlungen dem Bundeseisenbahnvermögen zu, das zum Staatssektor zählt und das die Bundesmittel an die pensionierten Beamten auszahlt.

⁹ Eine Ausnahme war bis vor wenigen Jahren die sogenannte einbehaltene Umsatzsteuer aufgrund der umsatzsteuerrechtlichen Vorzugsbehandlung landwirtschaftlicher Betriebe sowie der Berlin-Präferenz. Die einbehaltene Umsatzsteuer wurde allerdings nicht als Steuermindereinnahme verbucht, sondern als Finanzhilfe, der ein entsprechend erhöhtes Umsatzsteueraufkommen gegenüberstand.

¹⁰ Es sei erwähnt, daß die Treuhandanstalt als quasi-staatliche Institution in den Unternehmenssektor der VGR einbezogen worden ist. Die von ihr gezahlten Subventionen werden folglich nicht als Subventionen des Staates erfaßt. Dies führt zu einer eklatanten Unterzeichnung des Subventionsvolumens in den frühen neunziger Jahren. Analog werden die Subventionen der Nachfolgeeinrichtungen wie z.B. der Bundesanstalt für Vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS) behandelt.

¹¹ Vgl. aber Fußnote 9.

Tabelle 1 – Subventionen nach amtlichen Quellen (Mrd. DM)

	1980	1991	1993	1994	1995	1996	1997
Subventionsbericht							
Finanzhilfen							
Bund	12,5	19,7	19,3	18,7	18,4	24,3 ^a	23,3
Länder	12,1	19,5	22,7	23,9	20,9	21,4	22,9
Gemeinden	1,0	2,9	3,3	3,4	3,0	3,1	3,3
Europäische Union	6,2	10,5	12,7	11,3	11,4	11,5	12,3
ERP-Sondervermögen	2,7	10,8	9,0	10,5	11,5	11,0	13,0
Steuervergünstigungen	25,9	38,9	39,9	39,0	43,1	43,5	40,4
Subventionen insgesamt	60,4	102,3	106,9	106,8	108,3	114,8	115,2
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen							
Gesamtrechnungen	30,7	65,0	61,9	69,1	71,5	70,0	66,9
<i>Nachrichtlich:</i>							
Sonstige laufende Übertragungen des Staates an Unternehmen ^b	3,8	5,1	5,7	3,2	2,9	2,6	2,4
Vermögensübertragungen des Staates an Unternehmen	21,9	56,9	47,9	40,1	42,6 ^c	39,5	36,6

^aUmstellung beim „Kohlepfennig“. — ^bOhne Nettoprämien für Schadenversicherungen. — ^cOhne übernommene Schulden der Treuhandanstalt und der ehemals staatlichen Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern und in Ostberlin.

Quelle: BMF (1997a); Statistisches Bundesamt (1997b).

4. Der Konsensbegriff der Wirtschaftsforschungsinstitute

Die an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute haben sich Mitte der achtziger Jahre auf Anregung des Bundesministeriums für Wirtschaft auf eine einheitliche Subventionsabgrenzung geeinigt, damit die jeweils veröffentlichten Subventionszahlen vergleichbar sind. Im Kern zielt die Konsensdefinition ab auf eine Antwort auf die Frage: „Wie wird die Allokation *innerhalb* des Unternehmenssektors nach Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) durch selektiv wirkende finanzpolitische Vergünstigungen verzerrt?“ (Fritzsche et al. 1988). Eine umfassende Subventionserhebung auf der Basis des Konsensbegriffs¹² ist für einen konventionellen Strukturbericht¹³ letztmals für das Jahr 1993 erfolgt (Rosenschon 1994).

So sinnvoll es ist, den Subventionsbegriff an der Selektivität der Vergünstigungen auszurichten, die unweigerlich zu Diskriminierungen an anderer Stelle und zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten führt, so angreifbar ist die Beschränkung auf Hilfen für den Unternehmenssektor im Sinne der VGR.¹⁴ Dadurch werden nämlich die Sektoren Staat und Organisationen ohne Erwerbzweck aus dem Kreis subventionsempfangender Produzenten von Dienstleistungen ausgeklammert.¹⁵

¹² Die ERP-Finanzhilfen werden dabei zu den Subventionen gezählt.

¹³ Das Attribut „konventionell“ besagt, daß den früheren Strukturberichten ein festes Schema an standardisierten Fragestellungen zugrunde lag. Seit dem Jahr 1994 werden ausgewählte Schwerpunktthemen behandelt.

¹⁴ Die Identifizierung von Finanzhilfen erfolgte ausschließlich anhand von — ausgewählten — Gruppierungsnummern der Haushaltsrechnungen, die einzelne Einnahme- und Ausgabepositionen bestimmten Kategorien des staatlichen Rechnungswesens zuordnen. Das Klassifikationsschema entspricht weitgehend dem der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Differenziert wird zum einen nach der Richtung des Finanzstroms zwischen den Polen „Staat“, „private Haushalte“, „Unternehmen“, „Ausland“ sowie „Sonstige“; es gibt also bestimmte Gruppierungsnummern, die einen Finanzstrom vom Sektor Staat zum Unternehmenssektor nach den VGR kennzeichnen. Differenziert wird zum anderen nach der Art des Finanzstroms, wobei auf das Kriterium der Periodizität abgestellt wird; unterschieden wird u.a. zwischen Schuldendiensthilfen, Zuschüssen für laufende Zwecke und Zuschüssen für Investitionen. Relevant waren nur jene Gruppierungsnummern, die einen Finanzstrom vom Sektor Staat zum Unternehmenssektor kennzeichnen.

¹⁵ Identifiziert man Finanzhilfen anhand von Gruppierungsnummern, die auf einen Mittelabfluß an den Unternehmenssektor nach den VGR schließen lassen, so grenzt man staatsinterne Subventionszahlungen aus. Sie schlagen sich in dem

Eine an rechtlich-institutionalen Kriterien anknüpfende Abgrenzung der Subventionen wäre dann ökonomisch legitim, wenn die ausgesparten Sektoren ausschließlich öffentliche Güter im Sinne der Allokationstheorie anbieten würden, die über Steuern finanziert werden müssen. Tatsächlich aber stellen der Staat und die Organisationen ohne Erwerbszweck viele private Güter und Dienstleistungen steuerfinanziert bereit, obwohl bei diesen die Erhebung von Preisen und somit der Ausschluß potentieller Freifahrer grundsätzlich möglich sind.

Besonders fragwürdig ist der Konsensbegriff der Wirtschaftsforschungsinstitute in den Fällen, in denen die Förderung (etwa des Theaterwesens oder der in Krankenhäusern erbrachten Dienstleistungen) als Subvention gilt, wenn ein privates Unternehmen oder ein staatlicher Nettobetrieb¹⁶ begünstigt werden, aber nicht als Subvention zählt, wenn es sich beim Begünstigten um einen staatlichen Bruttobetrieb handelt oder wenn eine Organisation ohne Erwerbszweck mit öffentlicher Hilfe Dienstleistungen produziert. Notwendig ist aber ein Vorgehen, das ökonomisch vergleichbare Sachverhalte gleich behandelt und das nicht in dem einen Fall dazu führt, daß eine Subvention diagnostiziert wird, in dem anderen Fall aber dazu, daß ein Staatskonsum bzw. eine öffentliche Investition als gegeben gilt.

5. Der um staatsinterne Subventionen erweiterte Begriff

Das am Ende eines Haushaltskapitels ausgewiesene Defizit, das den Zuschußbedarf bei der staatlichen Erfüllung einer spezifischen Aufgabe ausdrückt, ist im Rahmen der traditionellen Subventionserfassung und Strukturberichterstattung nicht im Hinblick auf seine potentielle Subventionseigenschaft überprüft worden. Eine Subvention ist nur dann konstatiert worden, wenn die bezuschußte Aufgabe privat erfüllt worden ist. Als „Indiz“ dienten dabei ausgewählte Gruppierungsnummern, die einen Mittelabfluß von der Staatswirtschaft in den Unternehmenssektor kennzeichnen.

Diese Abgrenzung der Subventionen ist zu eng. Fraglich ist nun, wo innerhalb der Staatswirtschaft die Grenze zu ziehen ist, um volkswirtschaftlich schädliche Finanzhilfen von jenem Einsatz öffentlicher Mittel zu trennen, der nötig ist, damit die Marktwirtschaft funktioniert oder auf Akzeptanz seitens der Bevölkerung stößt.

Man könnte die Steuerfinanzierung eines staatlichen Produktionszweiges dann als Subvention einstuft, wenn es sich um Dienstleistungen handelt, die individuell zuteilbar sind. Die Anwendbarkeit des Ausschlußprinzips ist aber nur ein notwendiges, kein hinreichendes Kriterium für das Einbeziehen (halb-)staatlicher Organisationen in den Kreis potentieller Subventionsempfänger. Für einen öffentlichen Zuschuß zur Produktion grundsätzlich privat erstellbarer Leistungen kann es nämlich sowohl verteilungspolitische als auch ökonomische Begründungen geben. Diese werden im folgenden erörtert, um dann die Abgrenzung der Subventionen zu erläutern, die der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt.

a. Abgrenzung der Subventionen gegen Ausgaben für spezifische verteilungspolitische Maßnahmen

Zweifelsohne würde es keinen Sinn machen, die Zuschüsse zugunsten von Aktivitäten im Bereich der Caritas oder der Überlebenshilfe für Problemgruppen zu den Subventionen zu zählen. Wenn Armenhilfe oder die Bewältigung spezifischer Notstände (etwa Drogensucht) bezweckt wird, dann stellt sich die Frage nach einer marktwirtschaftlichen Gegenleistung nicht. Es macht aber auch keinen Sinn, eine

Defizit nieder, das am Ende eines subventionsrelevanten Haushaltskapitels veranschlagt ist. Ist dieses infolge von Zuweisungen anderer öffentlicher Stellen vermindert, so muß es um diese Beträge aufgestockt werden.

¹⁶ Man spricht von einem staatlichen Nettobetrieb, wenn sich nur das „unternehmerische Residuum“ der Aktivitäten im öffentlichen Haushalt niederschlägt. Verbucht wird dann nur die Gewinnabführung durch den Nettobetrieb oder die Verlustdeckung durch den Staat als Eigentümer des Nettobetriebs. Hingegen werden für staatliche Bruttobetriebe die Ausgaben und Einnahmen in voller Höhe im öffentlichen Haushalt erfaßt.

hinter einem Zuschuß stehende sozialpolitische Absicht als hinreichend dafür zu werten, daß ein Subventionstatbestand nicht vorliegt. Sozialpolitisch motiviert sind schließlich auch die Erhaltungssubventionen zugunsten des Steinkohlenbergbaus, der Landwirtschaft und des Schiffbaus; diesen kann man die Subventionseigenschaft nicht absprechen.

Zu fragen ist, auf welches Kriterium abgestellt werden sollte, um im Einzelfall zu entscheiden, ob ein sozialpolitisch motivierter Zuschuß zu den volkswirtschaftlich schädlichen Finanzhilfen zu zählen ist oder nicht. Eine Antwort läßt sich finden, wenn man zwei theoretische Pole unterscheidet und eine konkrete Hilfe danach beurteilt, ob sie mehr dem einen oder mehr dem anderen Pol entspricht. Der eine Pol symbolisiert Fürsorgeleistungen, die auf hilfsbedürftige Individuen zugeschnitten sind, der andere steht für allgemeine Sozialleistungen, die der Staat potentiell jedem Bürger gewährt.

Zuschüsse, die als Subventionen gewertet werden, sind solche, die breite Bevölkerungsgruppen begünstigen. Beispiele sind Zuschüsse für Krankenhäuser, Kindergärten und kulturelle Einrichtungen. Hier geht es nicht darum, Mittel zugunsten der schwachen Mitglieder einer Gesellschaft einzusetzen und somit umzuverteilen. Von einer sozialpolitischen Maßnahme im eigentlichen Sinne kann nicht die Rede sein.

Zuschüsse, die nicht in das Subventionsvolumen eingehen, sind dagegen solche, die beispielsweise an SOS-Kinderdörfer, Behindertenheime oder Asylantenaufnahmestätten fließen. Begünstigt wird hier eine enge Gruppe, die am Rande der Gesellschaft steht bzw. physisch oder psychisch behindert ist. Dabei ist das zweite Kriterium — das Stehen am Rande der Gesellschaft — entscheidend.¹⁷

b. Abgrenzung der Subventionen gegen Ausgaben für allokativ begründete Maßnahmen

Stiftet ein Produktionszweig externe volkswirtschaftliche Vorteile, kann Subventionierung sinnvoll sein, weil sie die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt steigert. Hier wird nicht im einzelnen der Frage nachgegangen, ob der Staat über die — als Basis für eine entsprechende Politik — nötigen Informationen verfügt; der Einsatz von öffentlichen Mitteln etwa im Ausbildungssektor oder in der Grundlagenforschung wird aber anders beurteilt als die Alimentierung schrumpfender Wirtschaftszweige (wie z.B. der Landwirtschaft).

Die Mittel zur Förderung des Schul- und Hochschulwesens werden nicht als Subventionen erfaßt. Ausgespart bleiben auch die Zuschüsse an komplementäre Einrichtungen wie z.B. Studentenwerke, Studentenheime und Hochschul-Bibliotheken sowie die Zuschüsse an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen wie z.B. die Max-Planck-Institute. Einbezogen werden hingegen Zuschüsse an eher als konsumtiv einzustufende Produktionszweige des Bildungs- und Kultursektors wie z.B. Volkshochschulen, Stadtbibliotheken und Museen. Erfaßt werden auch die Zuschüsse für unternehmensspezifische Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie für die anwendungsorientierte Forschung in Unternehmen. Denn hier fallen die Investitionserträge weitgehend beim Begünstigten an. Eine erhebliche Beeinträchtigung des individuellen Rentabilitätskalküls durch das Auftreten externer Effekte liegt also nicht vor.

Das Vorliegen externer Effekte per se ist kein hinreichendes Kriterium bei der Begründung finanzpolitischer Eingriffe. Legte man es zugrunde, so drohte Staatsinterventionismus auf breiter Front, da es sich bei wirtschaftlichen Aktivitäten, die mit keinerlei Externalitäten verknüpft sind, wohl eher um einen Grenzfall der Theorie handelt. Externe Effekte machen als Kriterium nur dann Sinn, wenn man sie relativ zu den internen Effekten beurteilt. Entscheidend ist also nicht die bloße Existenz, sondern die Bedeutsamkeit der Außenwirkungen. Freilich ist die Grenze zwischen „bedeutsam“ und „unwichtig“ fließend.

¹⁷ Dem ersten Kriterium — Beschränktheit der Zielgruppe — genügen auch Erhaltungssubventionen wie z.B. die Werfthilfen.

Problematisch ist die Einordnung der (beträchtlichen) Mittel, die dem öffentlichen Verkehr zufließen. Oft wird argumentiert, man dürfe sie nicht zu den Subventionen zählen, weil volkswirtschaftliche Vorteile damit verbunden seien; denn es werde Nachfrage vom Individualverkehr zum öffentlichen Verkehr umgelenkt, womit eine geringere Belastung der Umwelt einherginge.

In der vorliegenden Arbeit werden die Mittel zur Förderung des öffentlichen Verkehrs gleichwohl erfaßt. Denn es ist fraglich, ob die erwünschten Wirkungen eintreten. Wird die Verminderung von Schadstoffausstoß bezweckt, liegt die Wahl eines Instruments nahe, das unmittelbar oder direkt dort ansetzt. Die Wirksamkeit läßt sich ungleich besser überprüfen als bei mittelbaren oder indirekten Lenkungsversuchen. Der obigen Argumentation liegt ferner eine Prämisse zugrunde, deren Realitätsgehalt angezweifelt werden muß. Die erwünschte Nachfrageumlenkung setzt nämlich eine möglichst hohe Weitergabe des Subventionsvorteils an die Nachfrager in Form niedrigerer Preise voraus. Wahrscheinlicher ist aber eine hohe Abschöpfung der Fördermittel durch die Anbieter der öffentlichen Verkehrsleistungen aufgrund einer geschützten Marktposition.

c. Steuervergünstigungen

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

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

Wenn Steuervergünstigungen in diesem Sinne definiert werden sollen, dann stellt sich ein Klassifikationsproblem. Man muß die Regelungen des Steuersystems unterscheiden in jene, die den Maßstab (die Norm, die „benchmark“) festlegen, und in solche, die Abweichungen davon darstellen. Dabei treten spezifische Probleme auf:

- Was ist die Besteuerungseinheit bei der Besteuerung persönlicher Einkommen?
- Wie werden die Beiträge in die Rentenversicherung und die Renten berücksichtigt?¹⁸
- Wie wird „imputed income“ aufgrund des Wohnungseigentums behandelt?¹⁹
- Wie wird das Nebeneinander von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer behandelt?
- Wie verfährt man bezüglich der Abschreibungsregelungen?

In den Subventionsberichten der Bundesregierung werden in den Anlagen 2 und 3 die Steuermindereinnahmen aufgrund von Steuervergünstigungen ausgewiesen.²⁰ Dabei werden nur die in Anlage 2 aufgelisteten Steuervergünstigungen zu den Subventionen gezählt.

In der vorliegenden Arbeit werden als Steuervergünstigungen grundsätzlich jene betrachtet, die in den Subventionsberichten²¹ aufgeführt sind. Die Vergünstigungen in Anlage 2 werden fast ausnahmslos erfaßt. Die Steuermindereinnahmen infolge der in der Anlage 3 enthaltenen Maßnahmen werden

¹⁸ Germany states „that tax arrangements for old-age pensions are part of the system and do not by definition constitute a tax expenditure“ (OECD 1996: 12).

¹⁹ In Germany, „the current procedure is viewed as part of the benchmark system“ (OECD 1996: 13).

²⁰ In der Anlage 1 werden die Finanzhilfen des Bundes dargestellt.

²¹ Als Informationsquelle für die Steuervergünstigungen werden für die Jahre 1993–1995 der Fünfzehnte und für die Jahre 1995–1998 der Sechzehnte Subventionsbericht herangezogen (Deutscher Bundestag 1995, BMF 1997a). Die Beträge, die das Bundesministerium für Finanzen in diesen Berichten für das Ausmaß der einzelnen Steuervergünstigungen im Jahr 1995 veranschlagt, weichen teils erheblich voneinander ab. Zahlenangaben für die Jahre 1993 und 1994, die mit den Werten des Sechzehnten Subventionsberichts kompatibel sind, und damit voll vergleichbare Werte für den Zeitraum 1993–1998 sind nicht verfügbar.

grundsätzlich als Subventionen einbezogen. Allerdings werden beispielsweise die Mindereinnahmen infolge der Einräumung des Sparerfreibetrages nicht als Subventionen gezählt; denn diese Maßnahme macht einen Teil der Diskriminierung des Sparens gegenüber dem Konsum rückgängig, zu der das Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland führt (Rose 1996). Die Steuermindereinnahmen aufgrund des Sonderausgabenabzugs von Beiträgen an private Lebensversicherungen werden — anders als in den Untersuchungen auf der Grundlage des Konsensbegriffs der Wirtschaftsforschungsinstitute — ebenfalls nicht als Subventionen erfaßt. Denn zum einen handelt es sich um eine — partielle — Korrektur der Diskriminierung des Sparens. Zum anderen sollen Beiträge an private Lebensversicherungen nicht anders behandelt werden als Beiträge zur staatlichen Rentenversicherung, deren steuerliche Begünstigung nicht als Subvention erfaßt wird.

Schwierig ist die Einordnung der Regelung zur sogenannten Tarifbegrenzung für gewerbliche Einkünfte. Zwar hat sie zur Folge, daß die Einkommensteuersätze für die einzelnen Einkunftsarten unterschiedlich sind, die Steuermindereinnahmen werden in der vorliegenden Arbeit aber dennoch nicht einbezogen; sie lassen sich nämlich als erforderlich einstufen, um die verschiedenen Einkunftsarten, die nur teilweise durch die Gewerbeertragsteuer belastet werden, durch die Ertragsteuern insgesamt gleich zu behandeln.

Beispiele für Steuervergünstigungen, die in Anlage 3 ausgewiesen und hier als Subventionen gewertet werden, sind die Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser etc. sowie die Absetzbarkeit der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens (Tabelle A1). Maßgeblich für diese Einstufung ist die durch diese Befreiungen bewirkte Verzerrung der gesamtwirtschaftlichen Produktionsstruktur.

d. Subventionen infolge von Krediten des ERP-Sondervermögens

Anders als in den Untersuchungen auf der Grundlage des Konsensbegriffs der Wirtschaftsforschungsinstitute und anders als in den Subventionsberichten der Bundesregierung werden die ERP-Finanzhilfen nicht zu den Subventionen gezählt. Die ERP-Mittel sind Kredite und müssen zurückgezahlt werden. Subventionselemente enthalten sie nur insoweit, als sie Zinssubventionen mit sich bringen; deren Ausmaß ist aber nicht bekannt.

6. Fazit zum Subventionsbegriff

Subventionen sind selektive Vergünstigungen, die staatliche Finanzgeber zugunsten ausgewählter Produktionszweige gewähren. Die enge Definition berücksichtigt nur Vergünstigungen an Wirtschaftseinheiten innerhalb des Unternehmenssektors in der Abgrenzung der VGR. Die erweiterte Definition bezieht die Zahlungen an Institutionen ein, die private Güter bzw. Dienstleistungen im Sinne der Wirtschaftstheorie erzeugen, in den VGR aber zu den Sektoren Staat oder Organisationen ohne Erwerbszweck gehören.

Zahlungen des Staates zählen nicht als Subventionen, wenn durch sie karitative Aktivitäten oder Produktionszweige, die nennenswerte externe Vorteile stiften, gefördert werden. Sozialpolitische Ziele als solche rechtfertigen es aber nicht, einem Zuschuß die Subventionseigenschaft abzuspreehen. Auch kulturpolitische Ziele können keinen Ausnahmetatbestand begründen.²²

²² Das Urteil, daß sich Kulturgüter einer ökonomischen Bewertung entziehen, weil sie gewissermaßen „höherwertig“ seien, ist allerdings weit verbreitet. Daß kulturelle Zwecke keinesfalls die Mittel heiligen können, wird bei der Lektüre der Haushaltspläne deutlich. Dort ist die Rede von Institutionen, deren Namen bereits Zweifel an einer Existenzberechtigung aufkommen lassen. „Zucker-Museum“, „Kartoffel-Museum“, „Hygiene-Museum“ sind Beispiele für die zahlreichen Institutionen im Bereich öffentlicher Kulturförderung.

7. Grenzen der Subventionserfassung

Einer lückenlosen Erfassung aller Subventionen²³ in der Bundesrepublik Deutschland stehen ein Mangel an Daten bzw. zu hohe Informationskosten im Wege. In diesem Abschnitt wird skizziert, welche Subventionen in der vorliegenden Arbeit nicht erfaßt werden:

- Finanzielle Vorteile, die der Staat Privaten dadurch gewährt, daß er — gemessen an den Marktpreisen — zu teuer einkauft oder zu billig verkauft, können nicht in die Subventionsrechnung einbezogen werden; denn in den öffentlichen Haushalten werden diese (Preis-)Subventionen nicht dokumentiert.
- Ausgespart bleiben Subventionen, die mit der Aktivität staatlicher Kreditanstalten mit Sonderaufgaben wie z.B. der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Sondervermögen der Länder (wie z.B. des Wirtschaftsförderfonds Niedersachsen) verknüpft sind.²⁴
- Die Subventionsäquivalente, die mit staatlichen Bürgschaften verbunden sind, werden nicht berücksichtigt, 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 spiegeln dann das Subventionsvolumen wider.²⁵
- Der Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen durch den Staat wird als subventionsirrelevanter Sachverhalt gewertet. Dies mag in jenen Fällen angemessen sein, in denen die Eigenkapitalausstattung an ein gestiegenes Geschäftsvolumen angepaßt wird.²⁶ Unzulässig ist die Nichtberücksichtigung als Subvention aber dann, wenn die Zuführung von Kapital ein Reflex auf eine chronisch defizitäre Entwicklung ist, wenn also ein Kapitalverzehr kompensiert wird; materiell besteht kein Unterschied zwischen einem Verlustausgleich durch laufend geleistete Finanzhilfen und einem Verlustausgleich durch sporadisch erfolgende Kapitalzuführungen.

II. Zur Gliederung der Subventionen

1. Subventionszurechnung im föderativ aufgebauten Staat

Die Subventionen, die einzelne Ebenen eines föderativ aufgebauten Staates — also Bund, Länder und Gemeinden — leisten, können diesen unterschiedlich zugeordnet werden. Grundsätzlich bieten sich drei Vorgehensweisen an:

- Man stellt darauf ab, welche Ebene die Entscheidung über eine Subvention trifft. Dann muß man in der Bundesrepublik Deutschland die Steuerausfälle aufgrund von Steuervergünstigungen und die geleisteten Finanzhilfen in hohem Maße dem Bund zurechnen. Denn er spielt in der Steuergesetzgebung — trotz der Mitwirkung des Bundesrates — die entscheidende Rolle, und er zeichnet für einen Großteil der Gesetze verantwortlich, auf denen die Zahlung von Finanzhilfen beruht.
- Ein alternatives Zuordnungskriterium zielt darauf ab, auf welcher Ebene Finanzhilfen gezahlt werden. Die Orientierung an diesem Kriterium führt zu deutlich höheren Werten für die Subventionen

²³ Zur Definition vgl. Andel (1983) und Räth (1992).

²⁴ Weitere Beispiele für Sondervermögen sind u.a. insgesamt dreizehn neue Fonds, in die der Freistaat Bayern Privatisierungserlöse eingebracht hat (u.a. Arbeitsmarkt- und Sozialfonds, Kulturfonds, Umweltfonds, Altlastenfinanzierungsfonds, Naturschutzfonds).

²⁵ Es ist aber nicht klar, ob dies der Fall ist. Zudem sind aus den Statistiken für die kommunale Ebene diese Zahlungen nicht ersichtlich.

²⁶ Freilich stellt sich dann die Frage, ob Staatseigentum an den betreffenden Unternehmen nötig ist.

der Länder und Gemeinden als die Orientierung daran, welche Ebene die politischen Entscheidungen trifft oder initiiert; für den Bund ergibt sie ein entsprechend geringeres Subventionsvolumen.

- Man stellt auf die fiskalische Belastung der einzelnen Ebenen ab. Dabei werden von den von einer Ebene geleisteten (Brutto-)Subventionen die Finanzierungsbeiträge abgezogen, die übergeordnete Staatsebenen zuschießen (Nettoausgaben). Einen Unterschied zwischen einer Brutto- und einer Nettobetrachtung gibt es nur bei jenen Finanzhilfen, bei denen (wie z.B. in der Regionalförderung) staatsinterne Finanzzuweisungen erfolgen.

In der vorliegenden Arbeit werden die Steuermindereinnahmen aufgrund von Steuervergünstigungen pauschal veranschlagt; eine Zuordnung auf föderative Ebenen gemäß den Ertragsanteilen bei den einzelnen Steuerarten erfolgt also nicht. Die Finanzhilfen werden in voller Höhe jener Gebietskörperschaft bzw. jener parafiskalischen Institution zugeordnet, die sie an die Subventionsbegünstigten auszahlt.²⁷ Ausschlaggebend für diese Vorgehensweise ist die Absicht, den ohnehin hohen Aufwand bei der Subventionserfassung zu begrenzen. Der Zentralisierungsgrad der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland wird damit unterzeichnet, der Dezentralisierungsgrad überzeichnet. Allerdings läßt sich bei der gewählten Zuordnung, was die Länderfinanzhilfen betrifft, am besten die Verteilung der Subventionen nach Regionen darstellen.

2. Gliederung der Subventionen in sachlicher Hinsicht

Bei der Erfassung der Subventionen wird zwischen sektorspezifischen und branchenübergreifenden differenziert. Die sektorspezifischen Subventionen begünstigen ausschließlich einen Wirtschaftszweig, die branchenübergreifenden Subventionen sind auf einen breiten Empfängerkreis zugeschnitten.²⁸

Bei den sektorspezifischen Subventionen wird unterschieden zwischen solchen zugunsten von Unternehmen und solchen zugunsten von (halb-)staatlichen Dienstleistern.

Die sektorspezifischen Subventionen an Unternehmen werden gegliedert in solche an die Sektoren

- Land- und Forstwirtschaft, Fischerei,
- Bergbau,
- Schiffbau,
- Verkehr,
- Wohnungsvermietung und
- Luft- und Raumfahrzeugbau

sowie in sonstige sektorspezifische Subventionen. Letztere umfassen eine bunte Mischung von Finanzhilfen an Institutionen bzw. Einzelunternehmen (wie etwa die Maxhütte bzw. deren Rechtsnachfolger, Bäderbetriebsgesellschaften, Staatsbrauereien, Technologieberatungseinrichtungen, Messegesellschaften, Fremdenverkehrsverbände sowie Verwaltungsgesellschaften für Staatsvermögen), die die Mittel an ausgewählte Sektoren (etwa den öffentlichen Personennahverkehr oder die Energie- und Wasserversorgung) weiterleiten. Nutznießer der sektorspezifischen Steuervergünstigungen sind vor allem die Anbieter kultureller Leistungen und die Anbieter von Dienstleistungen im Gesundheitsbereich.

Bei den sektorspezifischen Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister, die in der erweiterten Abgrenzung berücksichtigt werden, werden als Subventionsempfänger unterschieden:

- Krankenhäuser, Rehabilitationseinrichtungen,
- Kindertagesstätten, Kinderkrippen,

²⁷ In den Subventionsberichten der Bundesregierung werden dagegen „zur Vermeidung von Doppelzählungen ... bei den Ländern die beim Bund erfaßten Finanzierungsanteile des Bundes herausgerechnet“ (BMF 1997a: 20).

²⁸ Eine Gliederung der branchenübergreifenden Finanzhilfen nach Sektoren ist nur unter sehr groben Annahmen möglich.

- Theater, Museen, sonstige kulturelle Einrichtungen,
- Staatsforsten,
- Kirchen, Religionsgemeinschaften und
- sonstige Institutionen (wie z.B. Sport- und Freizeiteinrichtungen, Landwirtschaftskammern, staatliche Versuchsanstalten für Bienenzucht oder Weinbau, Landesgestüte).

Die branchenübergreifenden Subventionen werden nach ihrer Zielsetzung geordnet.²⁹ Dabei wird differenziert nach

- regional- und strukturpolitischen Zielen,
- beschäftigungspolitischen Zielen,
- umweltpolitischen Zielen sowie
- der Förderung betrieblicher Funktionen.

Unter die vierte Kategorie branchenübergreifender Subventionen, die den Charakter eines Restpostens hat, fallen die Förderung der Forschung und Entwicklung, des Einsatzes neuer Technologien, der Existenzgründung, der Investitionen, der beruflichen Bildung, des Absatzes, der Messebeteiligungen und bestimmter außenwirtschaftlicher Aktivitäten sowie (meistens in den neuen Bundesländern) die Übernahme von Altschulden der Unternehmen durch den Staat. Während bei regional- und strukturpolitisch motivierten Subventionen offenkundig ist, daß die Mittel an ausgewählte Wirtschaftsräume und -sektoren vergeben werden, scheint bei der Förderung betrieblicher Funktionen weniger stark regional und sektoral diskriminiert zu werden. Allerdings enthält diese Kategorie auch Subventionen, bei denen Zweifel daran angebracht sind, daß es sich um Mittel der allgemeinen Förderpolitik handelt. So wird die — im Hinblick auf Betriebsgrößen selektive — Mittelstandspolitik in der vierten Kategorie erfaßt, da sie meist mit der Förderung einer betrieblichen Funktion verknüpft ist. Nicht zuletzt werden in den Restposten auch Zahlungen einbezogen, die vermutlich an ausgewählte Unternehmen fließen, die in den Haushaltsplänen aber nicht namentlich genannt werden.³⁰ Die unter der Sammelposition erfaßten Finanzhilfen wirken somit wohl erheblich selektiver, als es den Anschein hat.

III. Ausmaß und Struktur der Subventionen

In diesem Abschnitt wird zunächst das Ausmaß der Steuermindereinnahmen aufgrund von Steuervergünstigungen aufgezeigt. Es folgt die Darstellung der Finanzhilfen in der Abgrenzung des Instituts für Weltwirtschaft; dabei wird nach auszahlenden Institutionen gegliedert. Schließlich werden Daten für das gesamte Subventionsvolumen präsentiert.

1. Steuervergünstigungen

Die Steuervergünstigungen haben von 1993 bis 1996 deutlich zugenommen, danach waren sie rückläufig (Tabelle 2).

²⁹ Auch sektorspezifische Finanzhilfen werden oft gezahlt, um spezifischen Zwecken zu dienen. Als Beispiel sei ein Zuschuß an die Landwirtschaft für Umweltschutzmaßnahmen genannt. Er ist in der Kategorie der umweltpolitisch motivierten Maßnahmen aber nicht enthalten, da er nicht branchenübergreifend, sondern sektorspezifisch gewährt wird. Die Auffächerung der Subventionen nach Zielen stellt also nicht eine vollständige Erfassung des Mitteleinsatzes im Hinblick auf (umweltpolitische, beschäftigungspolitische oder andere) Ziele dar.

³⁰ So stößt man etwa im Haushaltsplan des Freistaates Sachsen auf Zuschüsse, die zur „Verstärkung zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen“ geleistet werden. Beliebt ist auch (insbesondere im Haushaltsplan des Stadtstaates Berlin) die vage Formel: „An Unternehmen für besondere Aufgaben“.

Tabelle 2 – Steuervergünstigungen gemäß den Subventionsberichten der Bundesregierung (Mill. DM)

	Angaben aus dem 15. Subventionsbericht			Angaben aus dem 16. Subventionsbericht			
	1993	1994	1995	1995	1996	1997	1998
I. Sektorspezifische Steuervergünstigungen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	26 225	28 256	29 383	29 049	30 839	31 542	32 031
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1 405	1 363	1 328	1 295	1 394	1 371	1 361
– Bergbau	139	129	110	114	121	100	100
– Verkehr	2 155	2 060	2 110	2 115	2 115	2 130	2 110
– Wohnungsvermietung	11 471	13 204	14 240	13 585	15 015	15 590	15 960
– Sonstige sektorspezifische Vergünstigungen	11 055	11 500	11 595	11 940	12 194	12 351	12 500
II. Branchenübergreifende Steuervergünstigungen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	19 012	16 411	16 815	18 884	17 801	13 951	13 055
– Regionalpolitik	16 504	13 855	13 780	16 024	14 796	10 781	9 860
– Umweltpolitik	40	10	—	—	—	—	—
– Sonstige branchenübergreifende Vergünstigungen	2 468	2 546	3 035	2 860	3 005	3 170	3 195
III. Steuervergünstigungen in der bisherigen Abgrenzung (I + II)	45 237	44 667	46 198	47 933	48 640	45 493	45 086
IV. Steuervergünstigungen zugunsten (halb-)staatlicher Aktivitäten	12 650	13 170	13 780	13 815	13 985	14 580	15 130
V. Steuervergünstigungen in der erweiterten Abgrenzung (III + IV)	57 887	57 837	59 978	61 748	62 625	60 073	60 216

Quelle: BMF (1995, 1997a).

In der engeren Abgrenzung betragen sie im Jahr 1993 45,2 Mrd. DM, im Jahr 1996 48,6 Mrd. DM. Im Jahr 1998 sollen sie mit 45,1 Mrd. DM ihr Niveau im Jahr 1993 unterschreiten.

Die steigende Tendenz in der Phase bis 1996 liegt an der Zunahme der sektorspezifisch zurechenbaren Steuervergünstigungen von 26,2 auf 30,8 Mrd. DM; besonders wichtig sind dabei der Sonderausgabenabzug bei einer zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung (§ 10e EStG nebst Kinderkomponente) sowie die Umsatzsteuerbefreiung für ärztliche Leistungen. Hingegen haben die branchenübergreifenden Steuervergünstigungen von 19,0 Mrd. DM im Jahr 1993 auf 17,8 Mrd. DM im Jahr 1996 abgenommen. Bedeutsam ist dabei das Auslaufen der Berlin- und der Zonenrandförderung. Dem standen — insgesamt geringere — zusätzliche Belastungen der öffentlichen Haushalte gegenüber. So wurden in dem Jahr 1995 eine Ansparabschreibung in Form einer Rücklage von bis zu 50 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten eines Investitionsgutes als „mittelstandsfördernde“ Maßnahme eingeführt (Steuerausfall im Jahr 1996: 415 Mill. DM), und die Sonderabschreibungen für betriebliche Investitionen in den neuen Bundesländern und in Ostberlin haben vermehrt zu Steuermindereinnahmen geführt (3,6 Mrd. DM im Jahr 1993, 9 Mrd. DM im Jahr 1996).

Die Steuervergünstigungen in erweiterter Abgrenzung sind von 57,9 Mrd. DM im Jahr 1993 auf 62,6 Mrd. DM im Jahr 1996 gestiegen. Die jahresdurchschnittliche Veränderungsrate beträgt 2,7 vH — verglichen mit 2,4 vH für das enger abgegrenzte Aggregat. Jene Steuervergünstigungen, die bislang nicht in die Subventionsstatistik einbezogen waren, haben jahresdurchschnittlich um 3,4 vH zugenommen. Maßgeblich dafür ist der Anstieg der Steuerausfälle bei der Umsatzsteuer aufgrund der Steuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken etc.

Zu der rückläufigen Entwicklung der Steuervergünstigungen in den Jahren 1997 und 1998 tragen vor allem das Auslaufen der Zonenrandförderung sowie die Kürzung der Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz (von 50 vH auf 40 vH oder 20 vH im Jahr der Anschaffung) bei. Hinzu kommt, daß die Nichterhebung der Vermögensteuer und der Gewerbesteuer im Beitrittsgebiet nach der Abschaffung dieser Steuern im Westen nicht mehr als Vergünstigung zählt. Die Reduzierung der Mittel für die Regionalförderung ist so ausgeprägt, daß per saldo vermehrte Steuervergünstigungen für den Sektor Wohnungsvermietung überkompensiert werden.

Die Steuermindereinnahmen aufgrund des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Güter des lebensnotwendigen Bedarfs sowie der grundsätzlichen Umsatzsteuerfreiheit von Mieten sind in den genannten Beträgen nicht enthalten, weil der Subventionsbericht Schätzwerte für die Steuerausfälle nicht enthält. Die Steuermindereinnahmen dürften erheblich sein, weil die Allgemeinheit — und nicht nur ein enger Kreis von Bedürftigen — von den Steuervorteilen profitiert.

2. Finanzhilfen

a. Finanzhilfen des Bundes

Die vom Bund unmittelbar an die Subventionsbegünstigten ausgezahlten Finanzhilfen werden anhand der Bundeshaushaltspläne für die Jahre 1995, 1996, 1997 und 1998 erfaßt. Die Pläne enthalten Angaben über die tatsächlichen Ausgaben für die Jahre 1993–1996 sowie Soll-Zahlen für die Jahre 1997 und 1998.

Die eng definierten Finanzhilfen des Bundes sind von 42,8 Mrd. DM im Jahr 1993 auf 58,4 Mrd. DM im Jahr 1997 gestiegen (Tabelle 3), im Jahr 1998 sollen sie laut Bundeshaushaltsplan um 3,1 Mrd. DM auf 55,3 Mrd. DM fallen. Die gleiche Entwicklung zeigt sich bei den Finanzhilfen in der erweiterten Abgrenzung.

Tabelle 3 – Finanzhilfen des Bundes nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen (Mill. DM)

	1993	1994	1995	1996	1997 ^a	1998 ^a
I. Sektorspezifische Finanzhilfen an den Unternehmenssektor im Sinne der VGR	39 202,7	42 824,0	47 788,9	51 865,5	51 376,1	48 958,3
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	8 360,8	8 165,9	8 666,4	9 075,6	9 198,6	9 318,3
– Bergbau	4 036,8	3 205,5	3 884,8	10 640,9	10 733,6	10 236,4
– Schiffbau	653,5	586,4	404,5	355,2	335,0	291,0
– Verkehr	23 921,3	28 659,9	32 125,2	28 953,2	27 526,0	25 541,6
– Wohnungsvermietung	968,9	1 062,2	1 234,6	1 524,8	2 090,3	1 937,3
– Luft- und Raumfahrzeugbau	529,2	371,8	362,6	163,5	295,6	207,1
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	732,2	772,3	1 110,8	1 152,3	1 197,0	1 426,6
II. Branchenübergreifende Finanzhilfen an den Unternehmenssektor im Sinne der VGR	3 606,7	4 159,9	5 629,7	5 535,2	7 063,6	6 333,0
– Regional- und Strukturpolitik	—	—	—	—	—	—
– Umweltpolitik	272,9	219,9	160,8	123,3	164,0	149,5
– Beschäftigungspolitik	423,9	682,9	1 382,4	1 381,4	2 860,0	2 427,5
– Förderung betrieblicher Funktionen	2 909,9	3 257,1	4 086,5	4 030,5	4 039,6	3 756,0
III. Finanzhilfen in bisheriger Abgrenzung (I + II)	42 809,4	46 983,9	53 418,6	57 400,7	58 439,7	55 291,3
IV. Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister	5 505,8	5 170,6	4 844,3	5 994,9	5 771,4	5 885,1
– Rehabilitationseinrichtungen	183,5	127,5	92,7	127,9	114,4	94,3
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	—	—	—	—	—	—
– Theater, Museen, sonstige Kulturförderung	1 923,0	1 919,8	1 880,1	2 112,2	2 068,6	2 117,0
– Staatsforsten	90,9	90,1	90,0	87,6	92,6	76,2
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	3,3	3,4	5,1	10,5	11,7	5,3
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	3 305,1	3 029,8	2 776,4	3 656,7	3 484,1	3 592,3
V. Finanzhilfen in erweiterter Abgrenzung (III + IV)	48 315,2	52 154,5	58 262,9	63 395,6	64 211,1	61 176,4

^aSoll-Werte.

Quelle: Der Bundeshaushaltsplan (1995, 1996, 1997, 1998).

Freilich sind in den Werten für die Jahre 1996 und 1997 jene Subventionen an den Steinkohlenbergbau enthalten, die bis zum Jahr 1995 über den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes abgewickelt worden waren (1995: 5,7 Mrd. DM; 1997: 7,75 Mrd. DM ohne Zinszuschüsse an den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes). Aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11. Oktober 1994 war die Bundesregierung gezwungen, ab Jahresbeginn 1996 diese Subvention zugunsten des Steinkohlenbergbaus in dem Bundeshaushalt auszuweisen und aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren. Zuvor hatte sich der Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes die nötigen Einnahmen durch einen Aufschlag auf den Strompreis — den sogenannten Kohlepfennig — und (zeitweise) durch Verschuldung beschafft.

Der Anstieg der Finanzhilfen des Bundes in dem Zeitraum 1993–1997 ist auch aus einem anderen Grund überzeichnet. Die Auflösung der Treuhandanstalt zum Jahresende 1994 hat zur Folge, daß der Bund Zahlungen an die Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt wie z.B. die Bundesanstalt für Vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS) leistet, die zuvor über die Treuhandanstalt abgewickelt worden sind. Auch gab es Direktzahlungen des Bundes an die Energiewerke Nord GmbH (0,4 Mrd. DM im Jahr 1997). Dies schlägt sich bei den sonstigen sektorspezifischen Finanzhilfen an den Unternehmenssektor im Sinne der VGR ab dem Jahr 1995 nieder.

Die Zunahme der Finanzhilfen, die der Bund unmittelbar an den Unternehmenssektor im Sinne der VGR leistet, beruht allerdings auch auf zusätzlichen Maßnahmen. So sind die Finanzhilfen des Bundes für die Landwirtschaft infolge von Mehrausgaben für die landwirtschaftliche Sozialpolitik von 8,4 Mrd. DM im Jahr 1993 auf 9,2 Mrd. DM im Jahr 1997 gestiegen. Zum einen wurden die spezifischen Alterssicherungssysteme in der Landwirtschaft zum Jahresbeginn 1995 auf Ostdeutschland übertragen, zum anderen wurde — ebenfalls zum Jahresbeginn 1995 — ein eigenständiger Rentenanspruch für Bäuerinnen eingeräumt. Hinter der Expansion der Finanzhilfen an den Sektor Wohnungsvermietung (1993: 1,0 Mrd. DM; 1997: 2,1 Mrd. DM) stehen die kräftig aufgestockten Zinszuschüsse an die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die von dieser zur Verbilligung der Kredite für die Wohnraummodernisierung in Ostdeutschland eingesetzt wurden (1993: 40 Mill. DM; 1997: 1,2 Mrd. DM). Ferner fielen seit 1995 Ausgaben für Wohnungsfürsorge in Verbindung mit der Verlagerung von Parlaments- und Regierungsfunktionen von Bonn nach Berlin an; für 1998 sind 116 Mill. DM vorgesehen.

Die an den Sektor Verkehr geleisteten Finanzhilfen beziffern sich für das Jahr 1993 auf 23,9 Mrd. DM; für das Jahr 1998 sind 25,5 Mrd. DM geplant. Der Ausgabegipfel wurde mit 32,1 Mrd. DM im Jahr 1995 erreicht. Maßgeblich für die Steigerung um 8,2 Mrd. DM im Zeitraum 1993–1995 ist der Anstieg der Zuweisungen an die Deutsche Bahn AG, die im Jahr 1994 die Rechtsnachfolge der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn angetreten hat. Die Zahlungen, die der Bund ab dem Jahr 1996 in Verbindung mit der Bahnregionalisierung an die Länder leistet (1998: 12,4 Mrd. DM), sind im Finanzhilfenvolumen des Bundes nicht enthalten.³¹ Die Aufwendungen für das Projekt TRANSRAPID sollen sich im Jahr 1998 auf 100 Mill. DM belaufen. Infolge der Privatisierung der Lufthansa fallen ab dem Jahr 1995 Ausgleichszahlungen in Höhe von jährlich rund 150 Mill. DM an; sie ermöglichen den Ausstieg des Unternehmens aus der Versicherungspflicht bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL).

Unter den branchenübergreifenden Finanzhilfen des Bundes haben die beschäftigungspolitisch motivierten Finanzhilfen kräftig zugenommen (1993: 0,4 Mrd. DM, 1998: 2,4 Mrd. DM). Hinter dem Anstieg der Finanzhilfen zur Förderung betrieblicher Funktionen steht die Erhöhung der (über die Deutsche Ausgleichsbank abgewickelten) Zinszuschüsse im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms zur Förderung selbständiger Existenzen in den neuen Bundesländern (1993: 0,8 Mrd. DM; 1998: 1,1 Mrd. DM). Hinzu kommen erhöhte Beträge bei diversen Finanzhilfen an Unternehmen für Forschung und

³¹ Die Mittel werden im Bundeshaushalt nicht als Ausgaben im Einzelplan 12 (Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr) verbucht, sondern als negative Einnahmen im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung, Steuern und steuerähnliche Abgaben). Die vom Bund den Ländern überlassenen Teile des Mineralölsteueraufkommens sowie die daraus finanzierten Finanzhilfen werden in den Länderhaushalten ausgewiesen.

Entwicklung, für betriebliche und überbetriebliche Fortbildung sowie für die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze. Es handelt sich hierbei um eine Fülle an „Kleinbeträgen“.

Zu den Finanzhilfen des Bundes zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR kommen gemäß der erweiterten Definition jene Finanzhilfen hinzu, die in der Grauzone zwischen Markt und Staat geleistet werden. Sie belaufen sich für das Jahr 1998 auf 5,9 Mrd. DM (1993: 5,5 Mrd. DM).

Die Zuschüsse zur Kulturförderung (1998: 2,1 Mrd. DM) umfassen nicht die vom Auswärtigen Amt getätigten Ausgaben für die Schulbildung (etwa von Diplomatenkindern im Ausland) oder für den Akademikeraustausch; denn die im Schul- und Hochschulwesen agierenden Institutionen werden nicht zu den Subventionsempfängern gezählt. Einbezogen werden aber die Ausgaben für Auslandskulturarbeit (1998: 300 Mill. DM), die weitgehend an die Goethe-Institute fließen. Zwar mögen die Mittel dem Ziel dienen, die deutsche Sprache im Ausland zu verbreiten. Eine ökonomisch plausible Begründung dafür, daß die Steuerzahler Kulturproduzenten finanzieren, gibt es aber nicht.³²

Eine große Position innerhalb der Kultursubventionen bilden die im Geschäftsbereich des Bundesministers des Inneren geleisteten Finanzhilfen (1998: 1,4 Mrd. DM). Darunter fallen Zuschüsse an Medien wie die Rundfunkanstalt „Deutschlandfunk“. Die Palette der aus dem Bundeshaushalt alimentierten Kulturproduzenten reicht vom „Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“ über das „Deutsche Bergbaumuseum“ bis hin zu der „Deutschen Schillergesellschaft e.V.“ und der „Philharmonica Hungarica in der Bundesrepublik Deutschland e.V.“. Die übrigen Finanzhilfen an Kulturproduzenten (1998: 400 Mill. DM) enthalten diverse Positionen wie z.B. Mittel für die Einladung publizistisch wichtiger Persönlichkeiten aus dem Ausland (1998: 8 Mill. DM) oder für die internationale Aktivität gesellschaftlicher Gruppen³³ (1998: 46 Mill. DM).

Bei den sonstigen sektorspezifisch erfaßten Finanzhilfen (3,6 Mrd. DM im Jahr 1998) schlägt das Defizit im Haushaltskapitel „Wasser- und Schifffahrtsverwaltung“ mit 2,6 Mrd. DM zu Buche. Es wurde in die Subventionsdatei aufgenommen, weil für eine steuerliche Alimentierung dieses Verkehrszweigs kein ökonomischer Grund besteht.³⁴ Der verbleibende Betrag von rund 1,1 Mrd. DM setzt sich aus einer Vielzahl von Zuschüssen zusammen. Zu diesen zählen die Mittel für die Sportförderung sowie die Finanzhilfen an die Kantinen des Deutschen Bundestages, an landwirtschaftliche Organisationen außerhalb der Bundesverwaltung³⁵, an politische Stiftungen und an die Deutsche Volksgruppe Nordschleswig.

Die Finanzhilfen des Bundes in erweiterter Abgrenzung beziffern sich auf 61,2 Mrd. DM im Jahr 1998 (1993: 48,3 Mrd. DM). Das Finanzhilfenvolumen, das auf der Gesetzgebung des Bundes beruht, ist sehr viel höher als der hier veranschlagte Betrag. Ein Beispiel dafür, daß die mit Entscheidungen auf der Bundesebene verbundenen Kosten auf nachgeordnete Gebietskörperschaften verlagert werden, ist die Schaffung eines Rechts auf einen Kindergartenplatz.³⁶

³² Wenn ein wirtschaftlicher Vorteil dadurch winkt, daß die deutsche Sprache verstärkt als Medium eingesetzt wird, dann tragen die Interessenten freiwillig die damit verknüpften Kosten.

³³ Gemäß den Erläuterungen zu den Haushaltstiteln werden u.a. gefördert die kulturelle Auslandsarbeit der Kirchen, Jugendbegegnungen, Sportveranstaltungen sowie die internationalen Aktivitäten der politischen Stiftungen und anderer Institutionen, zu denen etwa der „Deutsche Volkshochschulverband“ und der „Bundesarbeitskreis Arbeit und Leben“ gehören.

³⁴ Um bei den Finanzhilfen für den Verkehrssektor die Entwicklung im Zeitablauf nicht verzerrt darzustellen, wurde diese Position nicht den Verkehrssubventionen zugeschlagen.

³⁵ Die Chance eines Zugriffs auf öffentliche Mittel hat zu einer Fülle an Institutionen geführt. Beispiele sind der „Deutsche Pflügerat e.V.“, der „Verein Futtermitteltest“, die „Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V.“ und die „Stiftung für Begabtenförderung der deutschen Landwirtschaft e.V.“.

³⁶ Die Existenz eines „Bundeskleingartengesetzes“ zeigt, daß selbst dieser Lebensbereich nicht frei von zentralstaatlichen Vorschriften ist.

b. Finanzhilfen der Bundesländer

Die Daten für die Finanzhilfen der sechzehn Bundesländer stammen aus deren Haushaltsplänen. Im folgenden werden nur die Gesamtzahlen für die Finanzhilfen aller Bundesländer präsentiert.³⁷

Die Finanzhilfen der Länder in der bisherigen Abgrenzung sind von 47,9 Mrd. DM im Jahr 1993 auf 59,2 Mrd. DM im Jahr 1997 gestiegen (Tabelle 4). Unter den sektorspezifischen Finanzhilfen haben jene, die der Sektor Verkehr empfängt, kräftig zugenommen (1993: 7,4 Mrd. DM, 1997: 16,7 Mrd. DM). Entscheidend dafür ist die Dezentralisierung von Ausgaben im Rahmen der Bahnregionalisierung; dabei erhalten die Länder vom Bund die benötigten Mittel. Die branchenübergreifenden Finanzhilfen haben von 12,1 Mrd. DM im Jahr 1993 auf 15,3 Mrd. DM im Jahr 1997 zugenommen. Maßgeblich dafür ist vor allem der in den neuen Bundesländern verstärkte Mitteleinsatz im Rahmen der Regional- und Strukturpolitik sowie der Beschäftigungspolitik (Rosenschon 1996). Gestiegen sind auch die Finanzhilfen, die unter der Rubrik „Förderung betrieblicher Funktionen“ erfaßt sind. Vermutlich ist ein großer Teil dieser Zahlungen unternehmensspezifisch und nicht branchenübergreifend. Die Tatsache, daß sich in den Haushaltsplänen bei der Beschreibung der Hilfen häufig der Passus „an öffentliche Unternehmen“ findet, läßt nämlich vermuten, daß Defizite der öffentlichen Unternehmen gedeckt werden.

Die Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister (Produzenten) beliefen sich im Jahr 1997 auf 29,9 Mrd. DM.³⁸ Das ist rund die Hälfte des Finanzhilfenvolumens in konventioneller Abgrenzung.

Tabelle 4 – Finanzhilfen der Bundesländer nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen (Mill. DM)

	1993	1994	1995	1996 ^a	1997 ^a
I. Sektorspezifische Finanzhilfen an den Unternehmenssektor im Sinne der VGR^b	35 817,3	35 538,1	35 140,3	43 846,4	43 848,1
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	8 837,7	8 311,4	7 066,2	6 350,7	5 782,1
– Bergbau	1 537,0	1 403,4	1 192,9	1 442,5	1 542,3
– Schiffbau	151,3	80,6	118,5	346,1	215,9
– Verkehr	7 376,1	7 002,3	7 581,2	15 815,6	16 739,0
– Wohnungsvermietung	16 227,4	16 934,7	17 321,3	17 941,3	17 904,0
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	1 687,8	1 805,7	1 860,2	1 950,2	1 664,8
II. Branchenübergreifende Finanzhilfen an den Unternehmenssektor im Sinne der VGR^b	12 065,6	14 444,7	14 151,3	15 883,3	15 344,0
– Regional- und Strukturpolitik	6 180,7	6 321,8	5 550,7	6 955,4	6 871,3
– Umweltpolitik	1 066,9	1 244,5	1 211,6	1 274,1	1 218,8
– Beschäftigungspolitik	2 896,7	3 697,8	4 401,9	4 376,8	4 485,4
– Förderung betrieblicher Funktionen ^c	1 921,3	3 180,6	2 987,1	3 277,0	2 768,5
III. Finanzhilfen in bisheriger Abgrenzung (I + II)	47 882,9	49 982,8	49 291,6	59 729,7	59 192,1
IV. Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister	28 096,9	28 818,1	29 067,2	30 223,2	29 894,3
– Krankenhausförderung	12 029,4	12 514,1	12 827,8	13 041,3	12 767,0
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	7 378,8	7 756,6	7 591,4	7 955,4	7 633,3
– Theater, Museen, sonstige Kulturförderung	4 714,9	4 896,9	5 094,6	5 348,0	5 663,9
– Staatsforsten	1 216,9	1 006,5	910,5	1 052,9	978,4
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	869,5	899,9	942,5	961,5	981,5
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	1 887,4	1 744,1	1 700,4	1 864,1	1 870,2
V. Finanzhilfen in erweiterter Abgrenzung (III + IV)	75 979,8	78 800,9	78 358,8	89 952,9	89 086,4

^aSoll-Werte der Haushalte. — ^bVolkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. — ^cEinschließlich Mittelstandspolitik.

Quelle: Haushaltspläne der Bundesländer.

³⁷ Für die Jahre 1996 und 1997 handelt es sich um Soll-Zahlen.

³⁸ Vermutlich sind die staatsinternen Finanzhilfen deutlich höher. Denn u.a. die betreffenden Zuschüsse der Länder an Einrichtungen der Alten- und Jugendhilfe konnten in der vorliegenden Arbeit nicht in das Subventionsvolumen einbezogen werden. Die Angaben in den Haushaltsplänen sind nämlich häufig so vage, daß nicht entschieden werden kann, ob ein Zuschuß karitativen Zwecken dient, so daß er nicht in das Finanzhilfenvolumen eingehen darf, oder ob er als Subvention zu werten ist.

Bei den Finanzhilfen gibt es ein deutliches Ost-West-Gefälle. Die Finanzhilfen — je Einwohner — waren im Jahr 1995 im Osten fast dreimal so hoch wie im Westen (Rosenschon 1997). Das Ost-West-Gefälle tritt noch stärker hervor, wenn man die Finanzhilfen statt an der Einwohnerzahl am Bruttoinlandsprodukt relativiert, weil — bei vergleichbarer Erwerbsbeteiligung — die Produktivität in Ostdeutschland deutlich niedriger ist.

c. Finanzhilfen der Gemeinden

Die Finanzhilfen der Gemeinden für die Jahre 1993, 1994 und 1995 werden erfaßt anhand der „Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte“, die das Statistische Bundesamt veröffentlicht hat (Statistisches Bundesamt 1995, 1996a, 1997a). Die Werte für die Jahre 1996 und 1997 werden auf der Basis dieser Daten geschätzt. Dabei wird angenommen, daß die Finanzhilfen in den Jahren 1996 und 1997 die Finanzhilfestruktur des Jahres 1995 aufweisen.

Die Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte sind nach Aufgabenbereichen gegliedert, die mit sogenannten Gliederungsnummern³⁹ versehen sind. Die Palette der Aufgabenbereiche wurde dahingehend überprüft, ob die in der vorliegenden Arbeit verwendeten Subventionskriterien gegeben sind. Dabei wurde ein breites Feld von Aufgabenbereichen identifiziert (Tabelle 5), auf das sich die kommunale Subventionspolitik bezieht. Als Finanzhilfen der Kommunen werden das jeweilige Defizit in einem Aufgabenbereich sowie die diesen Bereich betreffenden Zahlungen von anderen Ebenen erfaßt.⁴⁰ Diese Verfahrensweise entspricht dem Prinzip, Finanzhilfen jener Ebene im föderativ aufgebauten Staat zuzurechnen, die sie an die Begünstigten auszahlt.

Die Subventionsermittlung auf der Basis der funktional sehr detaillierten Rechnungsergebnisse kommunaler Haushalte und auf der Basis des erweiterten Subventionsbegriffs führt zu eklatant höheren Beträgen für die kommunalen Finanzhilfen als die in früheren Untersuchungen. Für das Jahr 1993 errechnet sich ein Betrag von 65 Mrd. DM. Hingegen wurde auf der Basis des Konsensbegriffs der Wirtschaftsforschungsinstitute für das gleiche Jahr ein Finanzhilfenvolumen von nur 9,4 Mrd. DM veranschlagt (Rosenschon 1994). Dieser Betrag resultierte aus Daten der VGR — nämlich als Summe aus den Subventionen der Gemeinden und den Vermögensübertragungen der Gemeinden an den Unternehmenssektor.⁴¹ Von den gesamten kommunalen Finanzhilfen im Jahr 1993 entfällt der größte Teil (55,3 Mrd. DM) auf jene, die gemäß der bisherigen Abgrenzung nicht erfaßt werden.

In den vergangenen Jahren sind die kommunalen Finanzhilfen stark heruntergefahren worden. Im Jahr 1995 lagen sie mit 58,1 Mrd. DM um 6,9 Mrd. DM unter dem Niveau des Jahres 1993. Die rückläufige Tendenz umfaßt nahezu alle Aufgabenfelder. Hinter der „kommunalen Schlankheitskur“ stehen Kürzungen der Ländermittel für den kommunalen Finanzausgleich. Für das Jahr 1996 werden die Finanzhilfen auf 56 Mrd. DM und für das Jahr 1997 auf ebenfalls 56 Mrd. DM geschätzt.

In den Finanzhilfen der Kommunen sind die Zuschüsse für die Schülerbeförderung (1995 rund 2 Mrd. DM) nicht enthalten. Wenn nämlich steuerfinanzierte Bildungsausgaben — wie oben erläutert — nicht zu den Subventionen gezählt werden, dann kann man jene Realtransfers ausklammern, die mit der kostenlosen Bildung in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Es fehlen auch die Ausgaben mit Subventionscharakter, die in den Funktionskategorien mit den Gliederungsnummern 48, 49 und 77 — „weitere soziale Bereiche“, „weitere soziale Angelegenheiten“ und „Hilfsbetriebe der Verwaltung“ — enthalten sind (bei einem Finanzvolumen von 5,0 Mrd. DM im Jahr 1995). Sie konnten mangels detaillierter Informationen nicht zugeordnet werden.

³⁹ Zweistellige Nummern in der Systematik der Ausgaben kennzeichnen Obergruppen, dreistellige Untergruppen.

⁴⁰ Erwähnenswert ist eine Abweichung von diesem Erfassungsprinzip. Bei der Ermittlung der Finanzhilfen der Bundesländer (Rosenschon 1996) wurden, um Schwierigkeiten bei der finanzstatistischen Identifizierung auf kommunaler Ebene vorzubeugen, Zuschüsse der Länder, die diese an Kommunen für Kindertagesstätten leisten, bei den Ländern erfaßt. Dies hat natürlich zur Folge, daß — um Doppelzählungen zu vermeiden — auf kommunaler Ebene nur das Defizit in diesem Funktionsbereich erfaßt werden darf (statt des um Zuweisungen aufgestockten Betrages).

⁴¹ Er beinhaltet Subventionen an kommunale Versorgungs- und Verkehrsunternehmen sowie Hafenbetriebe; denn diese zählen in den VGR zu den Unternehmen und nicht zum Staat.

Tabelle 5 – Finanzhilfen^a auf kommunaler Ebene in den Jahren 1993–1995 (Mill. DM)

Gliederungsnummer	Aufgabenbereich	1993	1994	1995
	I. Gemeinden und Gemeindeverbände			
310	Wissenschaftliche Museen und Sammlungen	220	231	198
311	Wissenschaftliche Bibliotheken	78	66	55
32	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	1 401	1 369	1 355
33	Theater, Konzerte, Musikpflege	3 997	3 788	3 882
34	Sonstige Kunstpflege	214	196	220
35	Volkshochschulen, öffentliche Büchereien, Sonstiges)	2 085	2 025	1 983
36	Heimatpflege	1 359	1 318	1 306
37	Kirchen	151	133	113
462	Einrichtungen der Familienförderung	30	29	22
463	Einrichtungen für werdende Mütter	78	15	22
464	Tageseinrichtungen für Kinder (kommunales Nettodefizit)	9 535	9 680	9 864
465	Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen	262	334	335
468	Sonstige Einrichtungen (Jugendherbergen etc.)	509	320	226
47	Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe	1 950	2 016	1 788
48	Weitere soziale Bereiche	.	.	.
49	Sonstige soziale Angelegenheiten	.	.	.
51	Krankenhausförderung (ohne Sondervermögen)	3 175	3 231	3 033
54	Sonstige Einrichtungen der Gesundheitspflege	590	541	468
55	Sportförderung	1 034	1 050	1 058
56	Eigene Sportstätten	2 656	2 434	2 407
57	Badeanstalten	2 505	2 340	2 196
58	Park- und Gartenanlagen	3 361	3 342	3 426
59	Sonstige Erholungseinrichtungen	485	458	438
62	Wohnungsbauförderung	1 807	1 070	871
70	Abwasserbeseitigung	8 601	7 340	6 192
72	Abfallbeseitigung	1 447	613	524
73	Märkte	51	—	16
74	Schlacht- und Viehhöfe	57	50	36
75	Bestattungswesen	1 122	994	966
76	Sonstige öffentliche Einrichtungen	1 186	1 129	1 104
77	Hilfsbetriebe der Verwaltung	.	.	.
78	Förderung der Land- und Forstwirtschaft	499	433	403
79	Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr	3 244	2 822	2 992
815	Wasserversorgung	707	538	424
816	Fernwärmeversorgung	26	—	—
82	Verkehrsunternehmen	3 071	2 773	2 504
84	Unternehmen der Wirtschaftsförderung	723	697	729
85	Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	251	146	149
86	Kur- und Badebetriebe	449	440	454
87	Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	147	—	80
	Insgesamt	59 063	53 962	51 839
	II. Kommunale Zweckverbände			
5	Gesundheit, Sport, Erholung	89	84	78
6	Bau, Wohnungswesen, Verkehr	288	314	354
70	Abwasserbeseitigung	3 439	3 630	} 4 199
72	Abfallbeseitigung	368	666	
73–79	Übrige öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	158	237	}
815	Wasserversorgung	308	332	
80, 82–87	Übrige wirtschaftliche Unternehmen	1 267	997	1 625
	Insgesamt	5 917	6 260	6 255
	III. Insgesamt	64 980	60 222	58 095

^aDefizit zuzüglich Zahlungen von anderen Ebenen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1995, 1996a, 1997a).

Auf kommunaler Ebene dürften die „heimlichen“ Vergünstigungen, die sich in negativen oder positiven Abweichungen der Marktpreise von den bei kommunalen Transaktionen geltenden Preisen manifestieren, besonders bedeutsam sein. Ein Beispiel für den ersten Fall ist die Vergabe eines kommunalen Bauauftrags an einen Unternehmer zu einem überhöhten Preis. Ein Beispiel für den zweiten Fall ist die verbilligte Veräußerung von Grund und Boden durch eine Gemeinde an ein sich ansiedelndes Unternehmen.⁴² Auch Subventionselemente, die mit Bürgschaften verknüpft sind, gibt es auf der kommunalen Ebene wohl in relativ großer Zahl; dafür spricht das dichte Netz von persönlichen Kontakten zwischen Wirtschaft und Politik. Subventionen, die mit Bürgschaften verbunden sind, werden in der vorliegenden Arbeit aber nur dann — und zwar unvollständig — erfaßt, wenn der Staat bzw. die Kommune als Bürge einspringen muß.

d. Finanzhilfen der Europäischen Union

Gemäß dem Prinzip, Finanzhilfen jener Institution zuzuordnen, die sie an die Begünstigten auszahlt, werden als Finanzhilfen der Europäischen Union (EU) nur die Ausgaben für die Agrarmarktordnungen erfaßt; sie werden in der Anlage E zum Kapitel 1004 des Bundeshaushalts nachrichtlich ausgewiesen. Hingegen sind die von der Europäischen Union aus den Regional- und Sozialfonds geleisteten Zuschüsse an Unternehmen in den Finanzhilfen der Bundesländer enthalten.

Im Jahr 1998 sollen sich die Agrarsubventionen der EU auf 13 Mrd. DM belaufen, nach knapp 13 Mrd. DM im Jahr 1993. Die Interventionen betreffen folgende Agrarprodukte (Tabelle A6): Getreide, Reis, Milch und Milcherzeugnisse, Fette, Zucker und Isoglukose, Schweinefleisch, Rindfleisch, Obst und Gemüse, Schaf- und Ziegenfleisch, Rohtabak, Wein, Fischereierzeugnisse, Flachs und Hanf, Eier, Geflügel, Saatgut, Hopfen, Trockenfutter.

Ein Blick auf einzelne Agrarsubventionen zeigt, daß das System zum bürokratischen Selbstzweck zu degenerieren scheint. So fallen bei der öffentlichen Lagerhaltung sogenannte technische Folgekosten, finanzielle Folgekosten und sonstige Kosten an. Zusätzlich werden Wertminderungen der Bestände kompensiert und Ausfuhrerstattungen geleistet.⁴³ Zahlreiche Maßnahmen widersprechen sich. So wird einerseits die Milchproduktion durch das Garantiepriessystem angekurbelt, andererseits werden Beihilfen für die Verwendung von Magermilch und Magermilchpulver zu Futterzwecken sowie Subventionen für die Aufgabe und Stilllegung der Milcherzeugung geleistet.

Die Verteilungswirkungen der Agrarsubventionen der Europäischen Union sind fragwürdig (Schrauder 1993). Das gilt z.B. für die vom Bund und von den Bundesländern gezahlten Subventionen zugunsten bäuerlicher Familienbetriebe und benachteiligter Gebiete.

e. Finanzhilfen des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes

Der durch das Dritte Verstromungsgesetz vom 13. Dezember 1974 ins Leben gerufene Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes bei der Stromerzeugung ist ein Sondervermögen des Bundes. In sogenannten Jahrhundertverträgen wurde die Elektrizitätswirtschaft immer wieder verpflichtet, eine bestimmte Menge deutscher Steinkohle zur Stromgewinnung einzusetzen. Zur Finanzierung der Mehrkosten insbesondere gegenüber dem Einsatz von Öl und Drittländerskohle wurde ein Aufschlag auf den Strompreis erhoben, den man „Kohlepfennig“ nennt. Der Satz der Steuer auf den Stromverbrauch ist von 3,24 vH im Jahr 1975 auf 8,5 vH im Jahr 1995 angehoben worden. Die Subventionen, die der Ausgleichsfonds leistete, beliefen sich im Jahr 1995 auf 5,7 Mrd. DM. Seit dem Jahr 1996 werden die Subventionen über den Bundeshaushalt abgewickelt, der „Kohlepfennig“ wurde zum Jahresbeginn 1996 abgeschafft.

⁴² Weitere Beispiele für Vergünstigungen sind überhöhte Entlohnungen und der Verzicht auf die Erhebung einer Miete im Rahmen einer öffentlich geförderten Kulturveranstaltung.

⁴³ Es wird nicht erläutert, worin der Unterschied zwischen der Kompensation von Wertminderungen und den finanziellen Folgekosten der öffentlichen Lagerhaltung besteht.

f. Finanzhilfen der Bundesanstalt für Arbeit

Zu den Finanzhilfen der Bundesanstalt für Arbeit zählen verschiedene Ausgaben im Bereich der sogenannten aktiven Arbeitsmarktpolitik. Im Jahr 1997 hat die Bundesanstalt für Arbeit für die betreffenden beschäftigungsfördernden Maßnahmen 7,3 Mrd. DM ausgegeben; 1993 lagen die Finanzhilfen noch bei 11 Mrd. DM. Maßgeblich für den Rückgang ist die angespannte Finanzlage des Bundes.

g. Finanzhilfen der Treuhandanstalt

Hauptaufgabe der Treuhandanstalt (THA) war es, die ostdeutschen Unternehmen zu privatisieren. Dabei hat die THA hohe Ausgaben für die Umstrukturierung und Sanierung von Staatsbetrieben getätigt. Sie hat auch Altschulden der Betriebe und Ausgleichsverbindlichkeiten übernommen (Treuhandanstalt 1994). Im Jahr 1994 bezifferten sich die Ausgaben der THA, die in der vorliegenden Arbeit als Finanzhilfen erfaßt werden, auf 32,2 Mrd. DM; die gesamten Ausgaben der THA betragen 43,9 Mrd. DM (BVS 1995).

3. Subventionspolitik bewegt gewaltige Finanzmassen

Die einzelnen Subventionen summieren sich in der erweiterten Abgrenzung zu einem Gesamtvolumen von 291 Mrd. DM im Jahr 1997 (Tabelle 6). Das Ausmaß wird deutlicher, wenn man Relationen bildet. Die Subventionen belaufen sich in Relation

Tabelle 6 – Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland in bisheriger und erweiterter Abgrenzung (Mill. DM)

	1993	1994	1995	1996	1997
Bisherige Abgrenzung					
I. Finanzhilfen	152 951,7	157 666,8	130 986,4	138 975,4	141 697,5
Bund	42 809,4	46 983,9	53 418,6	57 400,7	58 439,7
Länder	47 882,9	49 982,8	49 291,6	59 729,7	59 192,1
Gemeinden	9 632,0	8 109,1	7 852,1	7 525,9 ^a	7 525,9 ^a
EU	12 678,4	11 291,0	11 372,6	11 450,7	14 297,9
Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohlen-einsatzes	4 924,0	5 965,0	5 719,0	—	—
Treuhandanstalt	31 200,0	32 190,0	—	—	—
Bundesanstalt für Arbeit	3 825,0	3 145,0	3 332,5	2 868,4	2 241,9
II. Steuervergünstigungen	45 237,0	44 667,0	47 933,0	48 640,0	45 493,0
III. Subventionen insgesamt	198 188,7	202 333,8	178 919,4	187 615,4	187 190,5
Erweiterte Abgrenzung					
I. Finanzhilfen	249 067,4	250 933,5	222 662,1	230 082,0	230 850,7
Bund	48 315,2	52 154,5	58 262,9	63 395,6	64 211,1
Länder	75 979,8	78 800,9	78 358,8	89 952,9	89 086,4
Gemeinden	64 980,0	60 222,1	58 094,8	56 000,0 ^a	56 000,0 ^a
EU	12 678,4	11 291,0	11 372,6	11 450,7	14 297,9
Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohlen-einsatzes	4 924,0	5 965,0	5 719,0	—	—
Treuhandanstalt	31 200,0	32 190,0	—	—	—
Bundesanstalt für Arbeit	10 990,0	10 310,0	10 855,0	9 282,8	7 255,3
II. Steuervergünstigungen	57 887,0	57 837,0	61 748,0	62 625,0	60 073,0
III. Subventionen insgesamt	306 954,4	308 770,5	284 410,1	292 707,0	290 923,7
<i>Nachrichtlich:</i>					
ERP-Kreditzusagen	9 000	10 500	11 500	11 000	13 000
Subventionen einschl. ERP-Kreditzusagen	315 954	319 271	295 901	303 707	303 924

^aGeschätzt.

Quelle: Bundshaushaltsplan und Haushaltspläne der Länder (versch. Jgg.); BMF, *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen* (versch. Jgg.); BMF, *Finanzbericht* (versch. Jgg.); BMWi, *ERP. Die Programme* (versch. Jgg.); Bundesanstalt für Arbeit, *Abrechnungsergebnisse* (versch. Jgg.); Treuhandanstalt, *Finanzberichte* (versch. Jgg.); BVS (1995); eigene Berechnungen.

- zum Bruttosozialprodukt auf 8,1 vH,⁴⁴
- zum Volkseinkommen auf 10,6 vH,
- zum Steueraufkommen auf 36,5 vH.

Die Subventionen sind im Gefolge der deutschen Vereinigung gestiegen (Tabelle 7). Ein Rekordwert ist im Jahr 1994 erreicht worden (202,3 Mrd. DM in bisheriger und 308,8 Mrd. DM in erweiterter Abgrenzung). Die Einstellung des operativen Geschäfts der Treuhandanstalt Ende des Jahres 1994 hat zu einem deutlichen Subventionsrückgang im Jahr 1995 geführt; die Subventionen beliefen sich aber gleichwohl in Relation zum Bruttoinlandsprodukt auf rund 8,2 vH. Damit wurde in etwa das Niveau erreicht, das 1990 vor der Vereinigung gegeben war.

Tabelle 7 – Entwicklung der Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland^a

	1980	1987	1990	1991	1993	1994	1995	1996	1997
Subventionen in <i>bisheriger</i> Abgrenzung ^b									
in Mill. DM	97 599	122 050	127 760	196 710	198 189	202 334	178 919	187 615	187 191
in vH des Bruttoinlandsprodukts	6,63	6,13	5,27	6,89	6,26	6,08	5,17	5,30	5,14
in vH des Volkseinkommens	8,56	7,87	6,75	8,83	8,26	8,06	6,84	7,02	6,82
Subventionen in <i>erweiterter</i> Abgrenzung ^c									
in Mill. DM	.	.	.	.	306 954	308 771	284 410	292 707	290 924
in vH des Bruttoinlandsprodukts	.	.	.	.	9,70	9,28	8,22	8,27	7,99
in vH des Volkseinkommens	.	.	.	.	12,79	12,30	10,88	10,95	10,59

^aBis zum Jahr 1990 früheres Bundesgebiet. — ^bEinschließlich ERP-Kredite. — ^cAusschließlich ERP-Kredite.

Quelle: Rosenschon (1991); Tabelle 6; Statistisches Bundesamt (1997b, 1998); eigene Berechnungen.

4. Regionale Aufteilung

Informationen über die Aufteilung der Subventionen auf Ost- und Westdeutschland liegen nur für die Finanzhilfen der Länder und Gemeinden vor, für letztere aber nur bis zum Jahr 1995. Hier werden die Finanzhilfen, die auf Länder- und Gemeindeebene geleistet werden, zusammen erfaßt, um potentielle Verzerrungen aufgrund unterschiedlicher Dezentralisierungsgrade zu eliminieren.

Im Jahr 1995 waren die Finanzhilfen der Länder und Gemeinden in Ostdeutschland mit 2 690 DM je Einwohner (Tabelle 8) fast doppelt so hoch wie in Westdeutschland (1 456 DM). Stellt man nur auf die Zahlungen der Länder ab, so ist das Ost-West-Gefälle ähnlich.⁴⁵

Zwischen den neuen Bundesländern gibt es bei den Finanzhilfen je Einwohner nur geringe Unterschiede (Rosenschon 1997). Ähnlich ist es in den alten Bundesländern; allerdings sind hier die Finanzhilfen in den Stadtstaaten vergleichsweise hoch.

⁴⁴ Das Bruttosozialprodukt ist eine häufig verwendete Bezugsgröße. Aber die Relativierung der Subventionen an dieser Größe unterzeichnet die subventionsbedingte Einkommensbelastung. Denn sie enthält, anders als das Volkseinkommen, Abschreibungen (1997: 472,5 Mrd. DM), die als Finanzierungsbasis für Subventionen nicht zur Verfügung stehen. Investitionen in Höhe der Abschreibungen sind nötig, damit der Kapitalstock erhalten bleibt.

⁴⁵ Zu dem hohen Niveau der Finanzhilfen in Ostdeutschland haben vermutlich die hohen West-Ost-Transfers (Boss und Rosenschon 1996) beigetragen.

Tabelle 8 – Finanzhilfen^a in Westdeutschland^b und in Ostdeutschland^c

	1993	1994	1995
Finanzhilfen (Mrd. DM)			
der Länder	76,0	78,8	78,4
Westen	52,2	54,1	54,2
Osten	23,8	24,7	24,1
der Gemeinden	65,0	60,2	58,1
Westen	49,5	45,4	44,0
Osten	15,5	14,8	14,1
insgesamt	141,0	139,0	136,4
Westen	101,7	99,5	98,2
Osten	39,3	39,5	38,2
Finanzhilfen (DM je Einwohner)			
der Länder	936	968	959
Westen	781	806	803
Osten	1 659	1 732	1 698
der Gemeinden	801	739	711
Westen	741	676	653
Osten	1 080	1 038	992
insgesamt	1 737	1 707	1 670
Westen	1 522	1 482	1 456
Osten	2 739	2 770	2 690
Nachrichtlich: Einwohner ^d (in 1 000)			
Westen	81 179,2	81 422,0	81 661,0
Osten	66 831,9	67 160,7	67 457,6
Osten	14 347,3	14 261,3	14 203,4

^aIn erweiterter Abgrenzung. — ^bEinschließlich Berlin (Ost); die Finanzhilfen Berlins lassen sich nicht aufteilen. — ^cOhne Berlin (Ost). — ^dJahresdurchschnitt.

Quelle: Haushaltspläne der Bundesländer; Statistisches Bundesamt (1995, 1996a, 1997a).

5. Selektivität der Subventionen

Die Bestandsaufnahme zeigt (Tabelle 9), daß der Kreis der Subventionsbegünstigten sehr eng gezogen ist. Von den Subventionen in Höhe von 187 Mrd. DM, die der Unternehmenssektor im Sinne der VGR im Jahr 1997 bezog, entfallen 69 vH auf die Sektoren Landwirtschaft, Bergbau, Verkehr und Wohnungsvermietung. Der Anteil dieser Sektoren an der Wertschöpfung des Unternehmenssektors ist vergleichsweise gering. Mit 18,8 Mrd. DM im Jahr 1997 sind auch die sonstigen sektorspezifisch erfaßten Subventionen beträchtlich.⁴⁶

⁴⁶ Die betreffenden Steuerpräferenzen begünstigen vorwiegend Gesundheitsdienstleister und Kulturproduzenten (Tabelle A1). Bei den Finanzhilfen variiert die sektorale Empfängerstruktur mit der föderativen Staatsebene, die die Mittel ausahlt. Die Kommunen fördern mit Schwerpunkt Fremdenverkehr und Verkehr. Bei den Länderfinanzhilfen dominieren Zahlungen an Einzelunternehmen zum Verlustausgleich an staatliche Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, an Beteiligungsgesellschaften und an „kranke“ Industriebetriebe (wie die Maxhütte bzw. deren Rechtsnachfolger, vgl. Tabelle A17 in Rosenschon (1996)). Beim Bund fallen vorwiegend Zahlungen in Verbindung mit der Auflösung der Treuhandanstalt bzw. der Einführung der Bundesanstalt für Vereinigungsbedingte Sonderausgaben etc. an. Hinzu kommen Bundesbeteiligungen am Betriebsrisiko bzw. an der Stilllegung kerntechnischer Einrichtungen (1997: 240 Mill. DM) sowie diverse Positionen mit kleineren Beträgen etwa für Filmförderung, für Leistungssteigerung im Fremdenverkehr und für landwirtschaftliche Verbraucherberatung.

Tabelle 9 – Subventionen im Jahre 1997 nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen (Mill. DM)

	F i n a n z h i l f e n						Steuer- vergünsti- gungen	Subven- tionen insgesamt
	Bund	Länder	Gemeinden ^a	EU	Bundesanstalt für Arbeit	insgesamt		
I. Sektorspezifische Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	51 376,1	43 848,1	7 525,9	14 297,9	—	117 048,0	31 542,0	148 590,0
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	9 198,6	5 782,1	386,3	14 297,9	—	29 664,9	1 371,0	<u>31 035,9</u>
– Bergbau	10 733,6	1 542,3	—	—	—	12 275,9	100,0	<u>12 375,9</u>
– Schiffbau	335,0	215,9	—	—	—	550,9	—	550,9
– Verkehr	27 526,0	16 739,0	2 738,3	—	—	47 003,3	2 130,0	49 133,3
– Wohnungsvermietung	2 090,3	17 904,0	834,9	—	—	20 829,2	15 590,0	36 419,2
– Luft- und Raumfahrzeugbau	295,6	—	—	—	—	295,6	—	295,6
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Subventionen	1 197,0	1 664,8	3 566,4	—	—	6 428,2	12 351,0	18 779,2
II. Branchenübergreifende Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	7 063,6	15 344,0	—	—	2 241,9	24 649,5	13 951,0	38 600,5
– Regional- und Strukturpolitik	—	6 871,3	—	—	—	6 871,3	10 781,0	17 652,3
– Umweltpolitik	164,0	1 218,8	—	—	—	1 382,8	—	1 382,8
– Beschäftigungspolitik	2 860,0	4 485,4	—	—	2 241,9	9 587,3	—	9 587,3
– Förderung betrieblicher Funktionen	4 039,6	2 768,5	—	—	—	6 808,1	3 170,0	9 978,1
III. Subventionen in bisheriger Abgrenzung (I + II)	58 439,7	59 192,1	7 525,9	14 297,9	2 241,9	141 697,5	45 493,0	187 190,5
IV. Subventionen an (halb-)staatliche Produzenten	5 771,4	29 894,3	48 474,1	—	5 013,4	89 153,2	14 580,0	103 733,2
– Krankenhausförderung, Rehabilitationseinrichtungen	114,4	12 767,0	3 377,8	—	}	.	.	.
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	—	7 633,3	9 517,4	—	}	.	.	.
– Theater, Museen, sonstige Kulturförderung	2 068,6	5 663,9	8 684,0	—	}	5 013,4	.	.
– Staatsforst	92,6	978,4	—	—	}	.	.	.
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	11,7	981,5	109,0	—	}	.	.	.
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	3 484,1	1 870,2	26 785,9	—	.	.	.	.
V. Subventionen in erweiterter Abgrenzung (III + IV)	64 211,1	89 086,4	56 000,0	14 297,9	7 255,3	230 850,7	60 073,0	290 923,7

^aGeschätzt.

Quelle: Wie Tabelle 6.

In der öffentlichen Diskussion wird oft vermutet, daß alle Unternehmen von der Subventionspolitik profitieren. Tatsächlich wird aber die Masse der Unternehmen durch hohe Steuern belastet, damit ein enger Kreis an Begünstigten staatliche Hilfe erhält. Das Gros der Steuerzahler muß nicht nur 187 Mrd. DM (1997) aufbringen, die vergleichsweise wenige Subventionsempfänger innerhalb des Unternehmenssektors begünstigen. Hinzu kommen 104 Mrd. DM, die der Staat zugunsten (halb-)staatlicher Produzenten gewährt.

6. Nicht erfaßbare Subventionen

Die Subventionen haben ein Ausmaß erreicht, das die Frage nach der Kompatibilität mit einer marktwirtschaftlichen Grundordnung aufwirft. Die Frage ist um so mehr berechtigt, weil die Subventionen tatsächlich höher sind als hier veranschlagt. Es fehlen nämlich

- die Subventionen in Form von Abweichungen der Einkaufs- oder der Verkaufspreise von ihren Marktpreisen (bei staatlichen Käufen nach oben, bei staatlichen Verkäufen nach unten);
- die Subventionsäquivalente von Krediten und Bürgschaften seitens des Staates oder staatlicher Banken oder sonstiger Wirtschaftsförderfonds — außer (grundsätzlich) bei Eintritt des Risikofalls;
- die Steuermindereinnahmen aufgrund des ermäßigten Umsatzsteuersatzes;
- die mit der staatlichen Kapitalzuführung an Unternehmen mit Staatsbeteiligung potentiell verknüpfte Alimentierung von Verlusten;
- die zum (praktisch kostenlosen) Angebot von Schul- und Universitätsausbildung komplementären Realtransfers (die verbilligte Schülerbeförderung; die Zuschüsse an Studentenwerke etc.);
- der Großteil der im Bereich der Alten- und Jugendhilfe geleisteten Subventionen;
- die in den Ausgaben des Bundes für Wehrforschung (1998: 2,5 Mrd. DM) enthaltenen Subventionselemente;
- Subventionsbestandteile innerhalb des Haushaltskapitels 1607 (Bundesamt für Strahlenschutz) insoweit, als hinter dem Defizit (1997: 75 Mill. DM) Gebühren (für Endablagerung etc.) stehen, die im Hinblick auf die volkswirtschaftlichen Kosten zu niedrig angesetzt sind;
- der Teil des Zuschusses des Bundes zur knappschaftlichen Rentenversicherung (1998 insgesamt 13,7 Mrd. DM), der Subventionscharakter hat;
- Teile der kommunalen Subventionen, weil bei der statistischen Aggregation kumulierte Defizite nicht brutto ausgewiesen werden, sondern um Überschüsse gekürzt (netto).⁴⁷

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

7. Subventionen im internationalen Vergleich

Internationale Vergleiche der Subventionen sind nicht möglich. Einige Informationen über die EU gibt es aber. Die Kommission der EU hat 1997 ihr fünftes Weißbuch über die Beihilfen vorgelegt. Es enthält für den Zeitraum 1992–1994 im Durchschnitt⁴⁸ Angaben über die Beihilfen in den Bereichen

⁴⁷ Das „Wegbuchen“ von Subventionen ist beim Aggregieren von regionalisierten Daten ebenso bedeutsam wie beim Bündeln verschiedener Funktionen. 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 monopolistischen Energieversorgung. Diese Form der Aufrechnung verdeckt allokativer Verzerrungen.

⁴⁸ Aggregation auf der Basis der Preise des Jahres 1993.

Landwirtschaft, Industrie, Kohle und Verkehr (Tabelle 10). Die Beihilfen sind freilich anders als im Subventionsbericht der Bundesregierung abgegrenzt. Auch fehlen aus einzelnen Ländern für die Bereiche Landwirtschaft, Kohle und Verkehr Angaben mit der Folge, daß die Beihilfen kaum vergleichbar sind.

Tabelle 10 – Nationale Beihilfen in den EU-Ländern

	Beihilfen 1992–1994 ^a	
	ECU je Beschäftigten	vH des Bruttoinlandsprodukts
Deutschland	1 476	2,6
Frankreich ^b	664	1,4
Italien ^b	844	2,3
Niederlande ^b	401	0,8
Belgien	958	2,0
Luxemburg ^b	1 087	2,1
Vereinigtes Königreich	142	0,4
Irland ^b	530	1,5
Dänemark	492	1,0
Griechenland ^b	318	1,7
Spanien ^b	379	1,2
Portugal ^b	228	1,4
EU 12	715	1,7

^aIm Durchschnitt. — ^bKeine oder unvollständige Angaben für die Landwirtschaft.

Quelle: BMF, Sechzehnter Subventionsbericht (1997a: 46).

Vergleichsweise aussagekräftig sind die Daten für die Industrie (Tabelle 11). Danach sind die Beihilfen in Deutschland relativ hoch; maßgeblich dafür sind die hohen Beihilfen, die in den neuen Bundesländern in die Industrie fließen.

Tabelle 11 – Nationale Beihilfen an die Industrie in den EU-Ländern

	Beihilfen an die Industrie 1992–1994 ^{a,b}	
	ECU je Beschäftigten	vH der Wertschöpfung
Deutschland	2 012	4,8
Alte Länder	553	.
Neue Länder	11 610	.
Frankreich	1 350	3,3
Italien	2 379	8,4
Niederlande	822	2,1
Belgien	1 773	4,8
Luxemburg	1 267	2,9
Vereinigtes Königreich	279	0,8
Irland	1 837	3,5
Dänemark	1 017	2,8
Griechenland	1 588	10,5
Spanien	571	1,7
Portugal	480	4,4
EU 12	1 419	4,0

^aIm Durchschnitt. — ^bIn Preisen von 1993.

Quelle: BMF, Sechzehnter Subventionsbericht (1997a).

IV. Wenig Hoffnung auf Einschnitte in die Subventionen

Subventionen sind — jedenfalls auf mittlere Sicht — mit einer erhöhten Steuerbelastung verbunden. Sie haben zudem Wohlfahrtsverluste zur Folge. Es entstehen also volkswirtschaftliche Kosten, wenn der Staat bestimmte Sektoren per saldo begünstigt und zwangsläufig andere belastet.⁴⁹

Umgekehrt hat die Kürzung von Subventionen positive Wirkungen. Die Auswirkungen einer Strategie der Subventionskürzung lassen sich mit allgemeinen Gleichgewichtsmodellen ableiten (Gerken et al. 1985). Dabei spielt auch eine Rolle, daß viele Subventionen den Kapitaleinsatz begünstigen. Eine Subventionskürzung — verbunden mit einer generellen Steuersenkung — würde daher die Faktorpreisrelationen ändern; der Arbeitseinsatz wäre dann attraktiver als der Kapitaleinsatz.⁵⁰ All dies ist nicht umstritten.

Die politisch Verantwortlichen betonen immer wieder die Notwendigkeit, die Subventionen nachhaltig zu kürzen. Gleichwohl folgen den Absichtserklärungen kaum Taten. Mit der deutschen Vereinigung hat der Subventionsgrad der Volkswirtschaft sprunghaft zugenommen; er liegt jetzt allerdings wieder auf dem Niveau, das — nach einem Rückgang in den achtziger Jahren — vor der Vereinigung erreicht worden war.

Im Finanzplan des Bundes ist festgelegt, die Finanzhilfen des Bundes zwischen 1997 und 2001 um 21 vH zu reduzieren (BMF 1997a: 275; BMF 1997b). Im Kohlebereich gibt es konkrete Maßnahmen, die das Subventionsvolumen im Zeitraum 1996–2005 halbieren sollen (Tabelle 12). Auch in anderen Bereichen sind Kürzungen vorgesehen. Es sind aber auch zusätzliche Hilfen beispielsweise für die Reeder beschlossen worden. Zudem scheint sich die Bundesregierung gegen Kürzungen der EU-Subventionen für die Landwirtschaft zu wehren; solche Kürzungen werden im Rahmen der sogenannten Agenda 2000 von der EU-Kommission geplant. Insgesamt ist nicht zu erwarten, daß das Ausmaß der Subventionen in den kommenden Jahren deutlich sinken wird.

Die Versuchung, die Politiker zu schelten, ist groß. Das Problem ist aber so einfach nicht. Der politische Wettbewerb in der Demokratie zwingt die Politiker dazu, auf den (vermuteten) Wählerwillen Rücksicht zu nehmen. Politiker werden ebensowenig wie andere Bürger gegen ihre eigenen Interessen handeln. Sie werden sich nur dann für Reformen wie z.B. Subventionskürzungen und Steuersenkungen entscheiden, wenn sie erwarten dürfen, daß dies bei künftigen Wahlen von den Wählern belohnt wird. Zweifel an der Belohnung sind aber berechtigt. Die Öffentlichkeit ist wenig über die Zusammenhänge informiert. Vorherrschend ist eine Sichtweise, bei der die langfristigen und mittelbaren Wirkungen politischen Handelns ignoriert und die kurzfristig-unmittelbaren betont werden. All dies hat zur Fol-

Tabelle 12 – Kohlesubventionen^a (Mrd. DM)

	1996	1997	1998	1999	2000	2005
Bund		8,05	8,05	7,60	7,30	3,95
Bund für das Saarland		—	0,20	0,20	0,20	0,20
Ruhrkohle AG („weißer Bereich“)		—	—	—	—	0,20
Nordrhein-Westfalen		0,86	1,00	1,00	1,00	1,15
Zusammen	(11,20)	8,91	9,25	8,80	8,50	5,50

^aOhne Zuschuß des Bundes an die Knappschaft.

Quelle: Handelsblatt vom 14. März 1997: 7.

⁴⁹ „Subventionen können nur im Ausnahmefall gerechtfertigt werden. Dies ist bei positiven externen Effekten gegeben, wie sie insbesondere für den Bereich der Grundlagenforschung gelten dürften. Mit Blick auf das Gesamtvolumen schlagen diese Fälle kaum zu Buche“ (Sachverständigenrat 1995: Ziff. 306).

⁵⁰ Zu der Verzerrung der Faktorpreisrelation in den neuen Bundesländern vgl. Klodt (1996).

ge, daß Reformen unterbleiben (Soltwedel 1997). Die Ignoranz (das Desinteresse) des einzelnen Bürgers, was die Maßnahmen zugunsten spezifischer Gruppen betrifft, ist durchaus rational. Es ist lohnender, sich um die eigene Subventionierung zu kümmern, als sich zum Kämpfer gegen Subventionen für andere Gruppen zu machen.

Es ist freilich einzuräumen, daß Politiker ebenso wie bestimmte Gruppen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ein eigenes Interesse an hohen Subventionen haben. Die schädlichen Wirkungen der Subventionen werden dabei allerdings verschwiegen.

Eine weitere Krux im politischen Prozeß ist, daß sich Interessen um so leichter artikulieren lassen, je kleiner die Gruppe der unmittelbar Betroffenen ist. Werftarbeiter, Bergbaubeschäftigte und Bauern können leichter auf ihre Lage aufmerksam machen als Steuerzahler, Verbraucher und Bürger überhaupt. Maßgeblich dafür sind Unterschiede bei den Transaktionskosten. Dies führt dazu, daß die Politik mehr Partialinteressen dient denn dem Gemeinwohl.

Die skizzierten Gründe erklären, warum die Politik beim Subventionsabbau kaum vorankommt. Eine „Generalabsolution“ sollte man aus ihnen freilich nicht herleiten: Denn die herrschende Meinung ist langfristig formbar — durch Aufklärung über die Systemzusammenhänge.

Woran es hierzulande offensichtlich mangelt, das sind Politiker mit Einsicht in die langfristigen Systemzusammenhänge einer Volkswirtschaft und/oder mit der zusätzlichen Gabe, die Einsicht — auch gegen den Widerstand von Interessengruppen — vermitteln zu können. Wie die Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland zeigt, ist es durchaus möglich, vordergründig unpopuläre Maßnahmen durchzusetzen, wenn die langfristigen Vorteile für die Allgemeinheit überzeugend begründet werden. So hat Ludwig Erhard die Offenheit der Märkte nach innen und außen als lohnenswertes Grundprinzip der Wirtschaftspolitik erfolgreich propagiert. Auch die Erfahrung in anderen Ländern wie z.B. Neuseeland zeigt, daß sich für die ökonomische Vernunft durchaus demokratische Mehrheiten gewinnen lassen.

Unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen gelingen einschneidende Subventionskürzungen wahrscheinlich nur, wenn sie von zusätzlichen Reformschritten — insbesondere einer kräftigen Steuersenkung und durchgreifenden Deregulierungsmaßnahmen — begleitet werden.

Es stellt sich zudem die Frage, ob eine Kürzung der Subventionen weitere grundlegende Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erfordert. Zu denken ist an eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen vom Bund auf die Länder oder Gemeinden. Ein so verstärkter Politikwettbewerb mit mehr Bürgernähe bei politischen Entscheidungen würde helfen, Subventionen wirksam zu begrenzen; Entscheidungen einer Ebene für Subventionen würden mit Entscheidungen für Steuererhöhungen einhergehen müssen (Boss 1993; Rosenschon 1993). Dezentrale Lösungen sind auch deshalb erwägenswert, weil wirtschaftspolitische Kreativität und Erfahrungen mit neuen Lösungsansätzen gefördert bzw. genutzt werden könnten. Freilich stellt sich die Frage, wie eine Veränderung der Finanzverfassung, die bessere Lösung, politisch zu erreichen ist. Wahrscheinlich müssen die beiden Generalklauseln im Grundgesetz zugunsten der Autonomie der Länder — nämlich Art. 30 sowie Art. 70 (1) — genutzt werden, um mehr Dezentralisierung zu erreichen.

Hilfreich bei dem Bestreben, Subventionen zu kürzen, ist in jedem Fall der internationale Steuerwettbewerb. Es wäre fatal, wenn es zu einer Steuerharmonisierung beispielsweise bei den Steuern auf Kapitaleinkommen und dabei zu Steuersätzen auf hohem Niveau käme; denn der Zwang, öffentliche Ausgaben wie z.B. die Finanzhilfen zu überprüfen, nähme dann ab.

Anhang

Tabelle A1 – Steuervergünstigungen 1993–1998 (Mill. DM)

Tabelle A2 – Subventionen im Jahre 1993 nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen (Mill. DM)

Tabelle A3 – Subventionen im Jahre 1994 nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen (Mill. DM)

Tabelle A4 – Subventionen im Jahre 1995 nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen (Mill. DM)

Tabelle A5 – Subventionen im Jahre 1996 nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen (Mill. DM)

Tabelle A6 – Finanzhilfen der Europäischen Union (Mill. DM)

Tabelle A1 – Steuervergünstigungen 1993–1998 (Mill. DM)

Lfd. Nr.		Anlage	Zweckbestimmung	Angaben aus dem 15. Subventionsbericht			Angaben aus dem 16. Subventionsbericht			
15. SB ^a	16. SB ^a			1993	1994	1995	1995	1996	1997	1998
			I. Sektorspezifische Steuervergünstigungen							
			1. Land- und Forstwirtschaft							
1)	1)	2	– Gewinnermittlung in der Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen	330	320	310	340	370	340	330
3)	2)	2	– §§ 14 und 14a EStG (Freibeträge für Veräußerungsgewinne)	340	350	360	320	340	370	390
4)	3)	2	– Steuerfreie Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen beim Bau einer eigengenutzten Wohnung oder einer Alttellerwohnung	10	10	10	10	10	10	10
5)	–	2	– Einkommensteuerbegünstigung bestimmter Investitionen bei Land- und Forstwirten	30	10	–	–	–	–	–
6)	4)	2	– Körperschaftsteuerbefreiung der Vermietungsgenossenschaften und -vereine und der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen	10	10	10	10	10	10	10
7)	5)	2	– Steuerbefreiung land- und forstwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie -vereine	30	30	30	30	30	30	30
9)	7)	2	– Vermögensteuerbefreiung landwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie -vereine	7	7	7	7	7	–	–
12)	10)	2	– Gewerbesteuerbefreiung kleiner Hochsee- und Fischereiunternehmen	2	2	2	2	2	2	2
13)	11)	2	– Gewerbesteuerbefreiung landwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und -vereine etc.	10	10	10	10	10	10	10
15)	13)	2	– Versicherungssteuerbefreiung für Viehversicherungen bei Versicherungssummen unter 7 500 DM	2	2	2	2	2	2	2
16)	14)	2	– Kraftfahrzeugsteuerbefreiung der Zugmaschinen etc.	160	150	150	170	170	170	170
17)	15)	2	– Branntweinsteuerermäßigung für Brennereien und Stoffbesitzer	24	12	17	14	13	17	17
8)	9)	3	– ESt-Freibetrag für Land- und Forstwirte	310	310	300	290	320	310	300
11)	12)	3	– Steuerermäßigung bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, wenn Gewinn nicht geschätzt wird	140	140	120	90	110	100	90
			<i>Insgesamt</i>	1 405	1 363	1 328	1 295	1 394	1 371	1 361
			2. Bergbau							
18)	16)	2	– Bergmannsprämien (Lohnsteuerermäßigung)	139	129	110	114	121	100	100
			<i>Insgesamt</i>	139	129	110	114	121	100	100
			3. Verkehr							
80)	59)	2	– Einkommensteuerbefreiung der Arbeitgeberzuschüsse für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln	–	40	70	100	100	100	100

noch Tabelle A1

Lfd. Nr.		Anlage	Zweckbestimmung	Angaben aus dem 15. Subventionsbericht			Angaben aus dem 16. Subventionsbericht			
15. Sb ^a	16. SB ^a			1993	1994	1995	1995	1996	1997	1998
81)	60)	2	– Ermäßigung der Einkommensteuer (ESt) und der Körperschaftsteuer (KSt) aus dem Betrieb von Handelsschiffen	30	30	30	50	50	50	50
82)	61)	2	– Sonderabschreibungen bei Schiffen und Luftfahrzeugen	40	40	35	70	70	70	40
84)	–	2	– Ermäßigung der Steuermeßzahl bei der Gewbesteuer beim Betrieb von Schiffen	5	5	—	—	—	—	—
85)	63)	2	– Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Personenbeförderung im Nahverkehr	840	820	850	850	850	850	860
86)	65)	2	– Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Kraftomnibusse und Anhänger für Linienverkehr	190	170	160	150	135	135	135
87)	66)	2	– Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Fahrzeuge im kombinierten Schienen-Straßen-Verkehr	30	20	20	25	25	25	25
90)	69)	2	– Nichterhebung der Kraftfahrzeugsteuer für überzählige Kraftfahrzeuganhänger	370	165	95	50	50	50	50
91)	71)	2	– Mineralölsteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen	300	420	500	470	485	500	500
92)	72)	2	– Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	350	350	350	350	350	350	350
			<i>Insgesamt</i>	2 155	2 060	2 110	2 115	2 115	2 130	2 110
			4. Wohnungsvermietung							
20)		2	– Erhöhte Absetzungen für Mehrfamilienhäuser und bestimmte Eigentumswohnungen	50	.	.	—	—	—	—
21)		2	– Erhöhte Absetzungen für bestimmte Modernisierungsmaßnahmen in Berlin (West)	5	.	.	—	—	—	—
22)		2	– Erhöhte Absetzungen zur Schaffung neuer Mietwohnungen in bestehenden Gebäuden in Berlin (West)	15	15	15	—	—	—	—
23)		2	– Erhöhte Absetzungen für Wohnungen mit Sozialbindung in Berlin (West)	20	5	.	—	—	—	—
37)	24)	2	– Sonderabschreibungen für neue Gebäude des Privatvermögens							
			– im Beitrittsgebiet	165	450	575	645	780	495	530
			– in Berlin (West)	90	100	100	100	100	50	50
38)	25)	2	– Sonderabschreibungen für nachträgliche Herstellungsarbeiten an zur Einkunftserzielung genutzten Gebäuden des Privatvermögens							
			– im Beitrittsgebiet	95	155	215	215	280	485	605
			– in Berlin (West)	16	29	30	30	30	30	30

noch Tabelle A1

Lfd. Nr.		Anlage	Zweckbestimmung	Angaben aus dem 15. Subventionsbericht			Angaben aus dem 16. Subventionsbericht			
15. Sb ^a	16. SB ^a			1993	1994	1995	1995	1996	1997	1998
39)	26)	2	- Sonderausgabenabzug für Herstellungs- und Erhaltungskosten bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden im Beitrittsgebiet	50	75	120	120	165	225	285
94)	-	2	- Erhöhte Absetzungen für Wohngebäude nach § 7b EStG	450	.	.	—	—	—	—
95)	74)	2	- Erhöhte Absetzungen zur Schaffung neuer Mietwohnungen an bestehenden Gebäuden	245	315	330	65	65	50	40
96)	75)	2	- Erhöhte Absetzungen für bestimmten Modernisierungs- und Instandsetzungsaufwand	40	45	50	25	30	35	40
97)	76)	2	- Erhöhte Absetzungen bei kulturhistorisch wertvollen Gebäuden	90	100	110	70	80	90	100
98)	77)	2	- Erhöhte Absetzungen für Wohnungen mit Sozialbindung	310	350	380	15	15	15	15
99)	78)	2	- Sonderausgabenabzug bei einer zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung nach § 10e EStG	6 300	7 550	8 350	8 100	8 700	7 900	6 950
100)	79)	2	- Sonderausgabenabzug von Schuldzinsen	600	920	735	735	525	115	40
-	80)	2	- Steuerbegünstigung für zu eigenen Zwecken genutzte Baudenkmale etc.	—	—	—	15	20	25	30
103)	82)	2	- Steuerbegünstigung der unentgeltlich zu Wohnzwecken an nahe Angehörige überlassenen Wohnung im eigenen Haus	20	35	50	50	55	55	55
-	83)	2	- Vorkostenabzug bei einer nach dem Eigenheimzulagengesetz begünstigten Wohnung	—	—	—	.	390	585	680
104)	84)	2	- Kinderkomponente zu § 7b bzw. 10e EStG	1 650	1 900	2 150	2 340	2 310	2 140	1 900
-	85)	2	- Erhöhte Absetzungen für bestimmte Energiesparmaßnahmen an Gebäuden	—	—	—	340	320	275	225
-	86)	2	- Eigenheimzulage § 9 Abs. 2 EigZulG	—	—	—	.	345	1 765	2 740
-	87)	2	- Ökologische Zusatzförderung § 9 Abs. 3 u. 4 EigZulG	—	—	—	.	30	120	150
-	88)	2	- Kinderzulage § 9 Abs. 5 EigZulG	—	—	—	.	195	885	1 320
108)	91)	2	- Grundsteuervergünstigungen für neugeschaffene Wohnungen	650	540	420	440	340	250	175
109)	92)	2	- Steuerliche Begünstigung von Beiträgen an Bausparkassen	260	280	280	280	280	—	—
			<i>Insgesamt</i>	11 471	13 204	14 240	13 585	15 015	15 590	15 960
			5. Sonstige sektorspezifische Vergünstigungen							
79)	58)	2	- Steuerbefreiung der bei der Mineralölherstellung verwendeten Mineralöle	250	250	250	250	250	250	250
112)	-	2	- Steuerbefreiung von Zinsen aus bestimmten Wertpapieren, die vor dem 1. Januar 1955 ausgegeben worden sind	20	—	—	—	—	—	—
114)	96)	2	- Sonderabschreibungen für private Krankenhäuser	20	20	20	20	4	1	.
121)	103)	2	- Ermäßigter Steuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen	2 250	2 300	2 100	2 175	2 200	2 225	2 250
122)	104)	2	- Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Zahntechniker und Zahnärzte	550	650	675	750	825	850	875

noch Tabelle A1

Lfd. Nr.		Anlage	Zweckbestimmung	Angaben aus dem 15. Subventionsbericht			Angaben aus dem 16. Subventionsbericht			
15. SB ^a	16. SB ^a			1993	1994	1995	1995	1996	1997	1998
57)	64)	3	– Umsatzsteuerbefreiung für die Verschaffung von Versicherungsschutz	70	70	70	70	70	70	70
58)	65)	3	– Umsatzsteuerbefreiung der Bausparkassen- und Versicherungsvertreter	150	155	165	160	170	180	180
59)	66)	3	– Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen	7 500	7 700	7 950	8 150	8 300	8 400	8 500
62)	69)	3	– Umsatzsteuerbefreiung für kulturelle Einrichtungen	70	70	75	75	75	75	75
65)	73)	3	– Ermäßigter Steuersatz für Krankenrollstühle, Körperersatzstücke, orthopädische Vorrichtungen sowie für Bäder- und Kureinrichtungen	275	285	290	290	300	300	300
			<i>Insgesamt</i>	11 055	11 500	11 595	11 940	12 194	12 351	12 500
			6. Sektorspezifische Steuervergünstigungen insgesamt	26 225	28 256	29 383	29 049	30 839	31 542	32 031
			II. Branchenübergreifende Steuervergünstigungen							
			1. Regionalpolitische Steuervergünstigungen							
19)	–	2	– Erhöhte Absetzungen bei bestimmten Investitionen von Betrieben in Berlin (West)	40	15	.	–	–	–	–
26)	–	2	– Steuerermäßigung für die Hingabe von Darlehen nach dem Berlinförderungsgesetz	345	60	.	–	–	–	–
	–		– Investitionszulagen für bestimmte Investitionen in Berliner Betriebsstätten	156	41	.	–	–	–	–
28)	18)	2	– Steuerermäßigung bei Einkünften aus Berlin (West)	415	245	60	60	–	–	–
29)	19)	2	– Zulage für Arbeitnehmer in Berlin (West)	1 596	773	100	65	3	.	.
30)	20)	2	– Investitionszulagen für das Zonenrandgebiet	.	.	–	13	3	.	.
31)	21)	2	– Steuervergünstigungen nach dem Zonenrandgesetz	2 250	2 350	500	2 550	2 100	1 000	550
32)	–	2	– Umsatzsteuerpräferenz im Rahmen der Berlinförderung	430	–	–	–	–	–	–
34)	–	2	– Tariffreibetrag für ESt-Pflichtige mit Wohnsitz oder Erwerbstätigkeit im Beitrittsgebiet	900	100	–	–	–	–	–
35)	–	2	– Steuererleichterungen nach dem Gesetz zum Abbau von Hemmnissen bei Investitionen	600	200	.	.	.	.	.
–	22)	2	– Übertragung aufgedeckter stiller Reserven auf KMU-Kapitalges. in den neuen Ländern	–	–	–	–	40	46	50
36)	23)	2	– Sonderabschreibungen für betriebliche Investitionen							
			– im Beitrittsgebiet	3 560	4 360	7 400	8 670	9 000	6 470	6 745
			– in Berlin (West)	340	410	80	85	80	50	60
–	27)	2	– Steuerermäßigung für Darlehen an KMU im Beitrittsgebiet	–	–	–	–	30	55	55

noch Tabelle A1

Lfd. Nr.		Anlage	Zweckbestimmung	Angaben aus dem 15. Subventionsbericht			Angaben aus dem 16. Subventionsbericht			
15. SB ^a	16. SB ^a			1993	1994	1995	1995	1996	1997	1998
40)	28)	2	- Investitionszulagen - im Beitrittsgebiet - in Berlin (West)	4 886 306	4 436	4 540	3 641 —	2 490 —	2 315 85	2 305 95
42)	29)	2	- Nichterhebung der Vermögensteuer im Beitrittsgebiet	250	275	300	300	350	—	—
45)	30)	2	- Nichterhebung der Gewerbesteuer im Beitrittsgebiet	430	590	800	640	700	760	—
			<i>Insgesamt</i>	16 504	13 855	13 780	16 024	14 796	10 781	9 860
			2. Umweltpolitische Maßnahmen							
49)	—	2	- Erhöhte Absetzungen bei Wirtschaftsgütern, die dem Umweltschutz dienen	40	10	—	—	—	—	—
			3. Sonstige Steuervergünstigungen							
47)	31)	2	- Übertragung stiller Reserven, die bei der Veräußerung bestimmter Wirtschaftsgüter aufgedeckt werden, auf neue Investitionen	1 100	1 200	1 300	1 300	1 400	1 500	1 600
50)	—	2	- Bewertungsfreiheit für Fabrikgebäude, Lagerhäuser und landwirtschaftliche Betriebsgebäude bei Vertriebenen, Flüchtlingen und Verfolgten	10	—	—	—	—	—	—
51)	33)	2	- Sonderabschreibungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe	500	500	500	500	500	540	545
52)	34)	2	- Mittelstandsförderung durch Anparabschreibung in Form einer Rücklage bis zu 50 vH künftiger Anschaffungs- oder Herstellungskosten	—	—	370	370	415	440	360
54)	35)	2	- Freibetrag bei der Veräußerung kleinerer Betriebe	450	450	475	300	300	300	300
57)	38)	2	- Bewertungsabschlag für Importwaren mit wesentlichen Preisschwankungen	250	250	250	250	250	250	250
61)	42)	2	- KSt-Freibetrag für kleinere Vereine, Stiftungen und Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts	40	40	40	40	40	40	40
64)	—	2	- Investitionszulagen zur Förderung der Energieeinsparung	18	6	—	—	—	—	—
65)	44)	2	- Steuerliche Erleichterungen von Unternehmensinvestitionen im Ausland	100	100	100	100	100	100	100
			<i>Insgesamt</i>	2 468	2 546	3 035	2 860	3 005	3 170	3 195
			4. Branchenübergreifende Steuervergünstigungen insgesamt	19 012	16 411	16 815	18 884	17 801	13 951	13 055

noch Tabelle A1

Lfd. Nr.		Anlage	Zweckbestimmung	Angaben aus dem 15. Subventionsbericht			Angaben aus dem 16. Subventionsbericht			
15. SB ^a	16. SB ^a			1993	1994	1995	1995	1996	1997	1998
			III. Steuervergünstigungen in der bisherigen Abgrenzung insgesamt	45 237	44 667	46 198	47 933	48 640	45 493	45 086
			IV. Zusetzungen gemäß Anlage 3 der Subventionsberichte							
4)	5)	3	– Abzug der Kirchensteuer als Sonderausgabe	4 400	4 500	4 700	4 700	4 700	4 800	5 100
5)	6)	3	– Sonderausgabenabzug für hauswirtschaftliche Beschäftigungsverhältnisse	80	80	80	80	80	330	330
	8)	3	– Steuerbegünstigungen von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher, religiöser, wissenschaftlicher gemeinnütziger Zwecke und Zahlungen an politische Parteien (Einkommensteuer)	1 210	1 270	1 310	1 310	1 340	1 370	1 400
12)	13)	3	– Steuerermäßigungen für Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien und unabhängige Wählervereinigungen	130	170	170	170	170	170	170
27)	32)	3	– Steuerfreiheit von Spenden wie lfd. Nr. 8) (Körperschaftsteuer)	340	300	310	310	320	330	345
53)	60)	3	– Steuerfreiheit von Spenden wie lfd. Nr. 8) (Gewerbesteuer)	225	235	245	255	260	265	270
60)	67)	3	– Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken, Altenheime, Pflegeheime, ambulante Pflegedienste, Wohlfahrtsverbände und der Blinden	6 150	6 500	6 850	6 875	7 000	7 200	7 400
61)	68)	3	– Umsatzsteuerbefreiung der im Rahmen der satzungsgemäßen Aufgaben gegen Kostenerstattung ausgeführten Leistungen zwischen den selbständigen Gliederungen einer politischen Partei	15	15	15	15	15	15	15
67)	75)	3	– Umsatzsteuerermäßigung für Leistungen gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Einrichtungen	100	100	100	100	100	100	100
			Insgesamt	12 650	13 170	13 780	13 815	13 985	14 580	15 130
			V. Steuervergünstigungen in der erweiterten Abgrenzung insgesamt	57 887	57 837	59 978	61 748	62 625	60 073	60 216

^aSB = Subventionsbericht.

Quelle: BMF (1995, 1997a).

Tabelle A2 – Subventionen im Jahre 1993 nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen (Mill. DM)

	F i n a n z h i l f e n								Steuer- vergünsti- gungen	Subven- tionen insgesamt
	Bund	Länder	Gemeinden	EU	Ausgleichs- fonds ^a	Treuhand- anstalt	Bundesanstalt für Arbeit	insgesamt		
I. Sektorspezifische Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	39 202,7	35 817,3	9 632,0	12 678,4	4 924,0	31 200,0	—	133 454,4	26 225,0	159 679,4
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	8 360,8	8 837,7	499,0	12 678,4	—	—	—	30 375,9	1 405,0	31 780,9
– Bergbau	4 036,8	1 537,0	—	—	4 924,0	—	—	10 497,8	139,0	10 636,8
– Schiffbau	653,5	151,3	—	—	—	—	—	804,8	—	804,8
– Verkehr	23 921,3	7 376,1	3 359,0	—	—	—	—	34 656,4	2 155,0	36 811,4
– Wohnungsvermietung	968,9	16 227,4	1 807,0	—	—	—	—	19 003,3	11 471,0	30 474,3
– Luft- und Raumfahrzeugbau	529,2	—	—	—	—	—	—	529,2	—	529,2
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	732,2	1 687,8	3 967,0	—	—	31 200,0	—	37 587,0	11 055,0	48 642,0
II. Branchenübergreifende Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	3 606,7	12 065,6	—	—	—	—	3 825,0	19 497,3	19 012,0	38 509,3
– Regional- und Strukturpolitik	—	6 180,7	—	—	—	—	—	6 180,7	16 504,0	22 684,7
– Umweltpolitik	272,9	1 066,9	—	—	—	—	—	1 339,8	40,0	1 379,8
– Beschäftigungspolitik	423,9	2 896,7	—	—	—	—	3 825,0	7 145,6	—	7 145,6
– Förderung betrieblicher Funktionen	2 909,9	1 921,3	—	—	—	—	—	4 831,2	2 468,0	7 299,2
III. Subventionen in bisheriger Abgrenzung (I + II)	42 809,4	47 882,9	9 632,0	12 678,4	4 924,0	31 200,0	3 825,0	152 951,7	45 237,0	198 188,7
IV. Subventionen an (halb-)staatliche Produzenten	5 505,8	28 096,9	55 348,0	—	—	—	7 165,0	96 115,7	12 650,0	108 765,7
– Krankenhausförderung, Rehabilitationseinrichtungen	183,5	12 029,4	3 765,0	—	—	—	}	.	}	.
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	—	7 378,8	9 535,0	—	—	—	}	.	}	.
– Theater, Museen, sonstige Kulturförderung	1 923,0	4 714,9	9 354,0	—	—	—	}	7 165,0	}	12 650,0
– Staatsforst	90,9	1 216,9	—	—	—	—	}	.	}	.
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	3,3	869,5	151,0	—	—	—	}	.	}	.
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	3 305,1	1 887,4	32 543,0	—	—	—	}	.	}	.
V. Subventionen in erweiterter Abgrenzung	48 315,2	75 979,8	64 980,0	12 678,4	4 924,0	31 200,0	10 990,0	249 067,4	57 887,0	306 954,4

^aZur Sicherung des Steinkohleneinsatzes.

Tabelle A3 – Subventionen im Jahre 1994 nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen (Mill. DM)

	F i n a n z h i l f e n							Steuer- vergünsti- gungen	Subven- tionen insgesamt	
	Bund	Länder	Gemeinden	EU	Ausgleichs- fonds ^a	Treuhand- anstalt	Bundesanstalt für Arbeit			insgesamt
I. Sektorspezifische Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	42 824,0	35 538,1	8 109,1	11 291,0	5 965,0	32 190,0	—	135 917,2	28 256,0	164 173,2
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	8 165,9	8 311,4	432,8	11 291,0	—	—	—	28 201,1	363,0	29 564,1
– Bergbau	3 205,5	1 403,4	—	—	5 965,0	—	—	10 573,9	129,0	10 702,9
– Schiffbau	586,4	80,6	—	—	—	—	—	667,0	—	667,0
– Verkehr	28 659,9	7 002,3	3 086,6	—	—	—	—	38 748,8	2 060,0	40 808,8
– Wohnungsvermietung	1 062,2	16 934,7	1 069,9	—	—	—	—	19 066,8	13 204,0	32 270,8
– Luft- und Raumfahrzeugbau	371,8	—	—	—	—	—	—	371,8	—	371,8
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Subventionen	772,3	1 805,7	3 519,8	—	—	32 190,0	—	38 287,8	11 500,0	49 787,8
II. Branchenübergreifende Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	4 159,9	14 444,7	—	—	—	—	3 145,0	21 749,6	16 411,0	38 160,6
– Regional- und Strukturpolitik	—	6 321,8	—	—	—	—	—	6 321,8	13 855,0	20 176,8
– Umweltpolitik	219,9	1 244,5	—	—	—	—	—	1 464,4	10,0	1 474,4
– Beschäftigungspolitik	682,9	3 697,8	—	—	—	—	3 145,0	7 525,7	—	7 525,7
– Förderung betrieblicher Funktionen	3 257,1	3 180,6	—	—	—	—	—	6 437,7	2 546,0	8 983,7
III. Subventionen in bisheriger Abgrenzung (I + II)	46 983,9	49 982,8	8 109,1	11 291,0	5 965,0	32 190,0	3 145,0	157 666,8	44 667,0	202 333,8
IV. Subventionen an (halb-)staatliche Produzenten	5 170,6	28 818,1	52 113,0	—	—	—	7 165,0	93 266,7	13 170,0	106 436,7
– Krankenhausförderung, Rehabilitationseinrichtungen	127,5	12 514,1	3 771,4	—	—	—	—	.	.	.
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	—	7 756,6	9 680,2	—	—	—	—	.	.	.
– Theater, Museen, sonstige Kulturförderung	1 919,8	4 896,9	8 992,7	—	—	—	7 165,0	.	.	.
– Staatsforst	90,1	1 006,5	—	—	—	—	—	.	.	.
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	3,4	899,9	133,7	—	—	—	—	.	.	.
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	3 029,8	1 744,1	29 535,3	—	—	—	—	.	.	.
V. Subventionen in erweiterter Abgrenzung (III + IV)	52 154,5	78 800,9	60 222,1	11 291,0	5 965,0	32 190,0	10 310,0	250 933,5	57 837,0	308 770,5

^aZur Sicherung des Steinkohleneinsatzes.

Tabelle A4 – Subventionen im Jahre 1995 nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen (Mill. DM)

	F i n a n z h i l f e n							Steuer- vergünsti- gungen	Subven- tionen insgesamt
	Bund	Länder	Gemeinden	EU	Ausgleichs- fonds ^a	Bundesanstalt für Arbeit	insgesamt		
I. Sektorspezifische Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	47 788,9	35 140,3	7 852,1	11 372,6	5 719,0	—	107 872,9	29 049,0	136 921,9
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	8 666,4	7 066,2	403,0	11 372,6	—	—	27 508,2	1 295,0	28 803,2
– Bergbau	3 884,8	1 192,9	—	—	5 719,0	—	10 796,7	114,0	10 910,7
– Schiffbau	404,5	118,5	—	—	—	—	523,0	—	523,0
– Verkehr	32 125,2	7 581,2	2 857,0	—	—	—	42 563,4	2 115,0	44 678,4
– Wohnungsvermietung	1 234,6	17 321,3	871,1	—	—	—	19 427,0	13 585,0	33 012,0
– Luft- und Raumfahrzeugbau	362,6	—	—	—	—	—	362,6	—	362,6
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Subventionen	1 110,8	1 860,2	3 721,0	—	—	—	6 692,0	11 940,0	18 632,0
II. Branchenübergreifende Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	5 629,7	14 151,3	—	—	—	3 332,5	23 113,5	18 884,0	41 997,5
– Regional- und Strukturpolitik	—	5 550,7	—	—	—	—	5 550,7	16 024,0	21 574,7
– Umweltpolitik	160,8	1 211,6	—	—	—	—	1 372,4	—	1 372,4
– Beschäftigungspolitik	1 382,4	4 401,9	—	—	—	3 332,5	9 116,8	—	9 116,8
– Förderung betrieblicher Funktionen	4 086,5	2 987,1	—	—	—	—	7 073,6	2 860,0	9 933,6
III. Subventionen in bisheriger Abgrenzung (I + II)	53 418,6	49 291,6	7 852,1	11 372,6	5 719,0	3 332,5	130 986,4	47 933,0	178 919,4
IV. Subventionen an (halb-)staatliche Produzenten	4 844,3	29 067,2	50 241,7	—	—	7 522,5	91 675,7	13 815,0	105 490,7
– Krankenhausförderung, Rehabilitationseinrichtungen	92,7	12 827,8	3 501,0	—	—	}	.	.	.
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	—	7 591,4	9 864,4	—	—	}	.	.	.
– Theater, Museen, sonstige Kulturförderung	1 880,1	5 094,6	9 000,7	—	—	} 7 522,5	.	.	.
– Staatsforst	90,0	910,5	—	—	—	}	.	.	.
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	5,1	942,5	113,0	—	—	}	.	.	.
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	2 776,4	1 700,4	27 762,6	—	—	}	.	.	.
V. Subventionen in erweiterter Abgrenzung (III + IV)	58 262,9	78 358,8	58 093,8	11 372,6	5 719,0	10 855,0	222 662,1	61 748,0	284 410,1

^aZur Sicherung des Steinkohleneinsatzes.

Tabelle A5 – Subventionen im Jahre 1996 nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen (Mill. DM)

	F i n a n z h i l f e n						Steuer- vergünsti- gungen	Subven- tionen insgesamt
	Bund	Länder	Gemeinden ^a	EU	Bundesanstalt für Arbeit	insgesamt		
I. Sektorspezifische Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	51 865,5	43 846,4	7 525,9	11 450,7	—	114 688,5	30 839,0	145 527,5
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	9 075,6	6 350,7	386,3	11 450,7	—	27 263,3	1 394,0	28 657,3
– Bergbau	10 640,9	1 442,5	—	—	—	12 083,4	121,0	12 204,4
– Schiffbau	355,2	346,1	—	—	—	701,3	—	701,3
– Verkehr	28 953,2	15 815,6	2 738,3	—	—	47 507,1	2 115,0	49 622,1
– Wohnungsvermietung	1 524,8	17 941,3	834,9	—	—	20 301,0	15 015,0	35 316,0
– Luft- und Raumfahrzeugbau	163,5	—	—	—	—	163,5	—	163,5
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Subventionen	1 152,3	1 950,2	3 566,4	—	—	6 668,9	12 194,0	18 862,9
II. Branchenübergreifende Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	5 535,2	15 883,3	—	—	2 868,4	24 286,9	17 801,0	42 087,9
– Regional- und Strukturpolitik	—	6 955,4	—	—	—	6 955,4	14 796,0	21 751,4
– Umweltpolitik	123,3	1 274,1	—	—	—	1 397,4	—	1 397,4
– Beschäftigungspolitik	1 381,4	4 376,8	—	—	2 868,4	8 626,6	—	8 626,6
– Förderung betrieblicher Funktionen	4 030,5	3 277,0	—	—	—	7 307,5	3 005,0	10 312,5
III. Subventionen in bisheriger Abgrenzung (I + II)	57 400,7	59 729,7	7 525,9	11 450,7	2 868,4	138 975,4	48 640,0	187 615,4
IV. Subventionen an (halb-)staatliche Produzenten	5 994,9	30 223,2	48 474,1	—	6 414,4	91 106,6	13 985,0	105 091,6
– Krankenhausförderung, Rehabilitationseinrichtungen	127,9	13 041,3	3 377,8	—	}	.	.	.
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	—	7 955,4	9 517,4	—	}	.	.	.
– Theater, Museen, sonstige Kulturförderung	2 112,2	5 348,0	8 684,0	—	}	6 414,4	.	.
– Staatsforst	87,6	1 052,9	—	—	}	.	.	.
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	10,5	961,5	109,0	—	}	.	.	.
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	3 656,7	1 864,1	26 785,9	—	}	.	.	.
V. Subventionen in erweiterter Abgrenzung (III + IV)	63 395,6	89 952,9	56 000,0	11 450,7	9 282,8	230 082,0	62 625,0	292 707,0

^aGeschätzt.

Tabelle A6 – Finanzhilfen der Europäischen Union (Mill. DM)

	1995	1996	1997 (Soll)
Titelgruppe 01 Getreide	904,1	140,8	
darunter:			
Technische Folgekosten der öffentlichen Lagerhaltung von Getreide			
Erstattungen bei der Ausfuhr von unverarbeitetem Weichweizen und Mehl von Weichweizen			
Titelgruppe 02 Reis	0,7	1,0	
Titelgruppe 03 Milch und Milcherzeugnisse	1 138,2	1 081,1	
darunter:			
Beihilfen für die Verwendung von Magermilchpulver zu Futterzwecken			
Titelgruppe 04 Fette	0,6	0,3	
Titelgruppe 05 Zucker und Isoglukose	835,8	635,2	
Titelgruppe 06 Schweinefleisch	33,0	14,0	
Titelgruppe 07 Rindfleisch	1 348,0	2 029,6	
Titelgruppe 08 Obst und Gemüse	59,5	8,6	
Titelgruppe 09 Schaf- und Ziegenfleisch	89,4	76,4	
Titelgruppe 10 Rohtabak	46,9	44,1	
Titelgruppe 11 Wein	10,3	7,8	
Titelgruppe 12 bis 18 ^a	84,0	87,0	
Titelgruppe 19 bis 23 ^b	390,2	617,5	
Titelgruppe 24 Anpassung an die Marktentwicklung ^c	6 431,9	6 725,8	
Titelgruppe 25 Rückzahlungen	-0,8	-18,5	
Insgesamt	11 372,6	11 450,7	14 297,9 ^d

^aFischereierzeugnisse, Flachs und Hanf, Eier, Geflügel, Saatgut, Hopfen, Trockenfutter. — ^bSonstige Beihilfen für im Anhang II des EWG-Vertrags nicht aufgeführte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, währungsbedingter Grenzausgleich, Beitrittsausgleichsbeträge im innergemeinschaftlichen Handel, Berichtigung früherer Haushaltsjahre. — ^cVor allem Preisausgleichszahlungen für Kulturpflanzen sowie Beihilfen zur Stilllegung von Ackerflächen. — ^dDie Ausgaben werden im Haushaltsplan nicht aufgeteilt. Die Ausgaben bei den Titeln der Anlage E sind gegenseitig deckungsfähig.

Quelle: Anlage E zu Kapitel 1004 des Bundeshaushaltsplans 1997 und 1998.

Literaturverzeichnis

- Andel, N. (1983). *Finanzwissenschaft*. Tübingen.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (1987). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1985 bis 1988 (Elfter Subventionsbericht)*. Bonn.
- (1993). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1991 bis 1994 (Vierzehnter Subventionsbericht)*. Bonn.
- (1995). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1993 bis 1996 (Fünfzehnter Subventionsbericht)*. Bonn.
- (1997a). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1995 bis 1998 (Sechzehnter Subventionsbericht)*. Bonn.
- (1997b). *Finanzbericht 1998*. Bonn.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft) (Hrsg.) (1993). *ERP. Die Programme 1993/94*. Bonn.
- (1994). *ERP. Die Programme 1994/95*. Bonn.
- (1995). *ERP. Die Programme 1995/96*. Bonn.
- Boss, A. (1993). Wettbewerb der Regionen und Finanzverfassung. Prinzipien einer Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland. In Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V., *Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht*. Tagungsband zur Jahresversammlung im Mai 1993 in Bonn. Berlin.
- Boss, A., und A. Rosenschon (1996). Öffentliche Transferleistungen zur Finanzierung der deutschen Einheit: Eine Bestandsaufnahme. Kieler Diskussionsbeiträge 269. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bundesanstalt für Arbeit (lfd. Jgg.). *Abrechnungsergebnisse*. Nürnberg.
- BVS (Bundesanstalt für Vereinigungsbedingte Sonderaufgaben) (1995). *Finanzbericht 1994 der Treuhandanstalt*. Berlin.
- Der Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1995.
- Der Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1996.
- Der Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1997.
- Der Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1998.
- Deutscher Bundestag (1989). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 für die Jahre 1987 und 1990 (Zwölfter Subventionsbericht)*. Bundestagsdrucksache 11/5116 vom 1. September. Bonn.
- (1995). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 für die Jahre 1993 und 1996 (Fünfzehnter Subventionsbericht)*. Bundestagsdrucksache 13/2230 vom 1. September. Bonn.

- Fritzsche, B., et al. (1988). Subventionen, Probleme der Abgrenzung und Erfassung. Eine Gemeinschaftspublikation der an der Strukturberichterstattung beteiligten Institute. *Ifo-Studien zur Strukturforschung*. München.
- Gerken, E., K.J. Jüttemeier, K.-W. Schatz und K.-D. Schmidt (1985). Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. Kieler Diskussionsbeiträge 113/114. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Haushaltspläne der Bundesländer für das Jahr 1995 bzw. für die Jahre 1994/95 oder 1995/96, für das Jahr 1996 bzw. für die Jahre 1995/96 oder 1996/97 sowie für das Jahr 1997 bzw. die Jahre 1996/97 oder 1997/98.
- Klodt, H. (1996). West-Ost-Transfers und Strukturprobleme in den neuen Ländern. *Die Weltwirtschaft* (2): 158–170.
- Klodt, H., K.-D. Schmidt et al. (1989). *Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb*. Kieler Studien 228. Tübingen.
- Klodt, H., J. Stehn et al. (1994). *Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa*. Kieler Studien 265. Tübingen.
- OECD (1996). *Tax Expenditures. Recent Experiences*. Paris.
- Räth, N. (1992). *Subventionen im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen*. Schriftenreihe Ausgewählte Arbeitsunterlagen zur Bundesstatistik 25. Wiesbaden.
- Rose, M. (1996). Reform der öffentlichen Finanzen zur Stärkung der Standortqualität. In H. Siebert (Hrsg.), *Steuerpolitik und Standortqualität. Expertisen zum Standort Deutschland*. Tübingen.
- Rosenschon, A. (1991). Subventionen in den alten Bundesländern. *Die Weltwirtschaft* (1): 76–90.
- (1993). Finanzreform 1995 — steuerpolitischer Wettbewerb geboten. In N. Walter (Hrsg.), *Weniger Staat, mehr Markt — Wege aus der Krise*. München.
- (1994). Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Arbeitspapiere 617. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1996). Finanzhilfen der Bundesländer. Kieler Arbeitspapiere 769. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1997). Finanzhilfen der Bundesländer. Kieler Diskussionsbeiträge 293. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1995). *Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/96*. Stuttgart.
- Schrader, J.-V. (1993). EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen. Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente. Kieler Diskussionsbeiträge 217. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Soltwedel, R. (1997). Dynamik der Märkte — Solidität des Sozialen. Leitlinien für eine Reform der Institutionen. Kieler Diskussionsbeiträge 297/298. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1995). *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.3: Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte 1993*. Stuttgart.
- (1996a). *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.3: Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1994*. Stuttgart.
- (1996b). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen, Hauptbericht 1995*. Stuttgart.

- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1997a). *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.3: Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1995*. Stuttgart.
- (1997b). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen, Hauptbericht 1996*. Stuttgart.
- (1998). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 3: Vierteljahresergebnisse der Inlandsproduktsberechnung, 1. Vierteljahr*. Stuttgart.
- (lfd. Jgg.). *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart.
- Treuhandanstalt (1994). *Finanzbericht 1993*. Berlin.