

Boss, Alfred; Rosenschon, Astrid

**Working Paper**

## Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 392/393

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Boss, Alfred; Rosenschon, Astrid (2002) : Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 392/393, ISBN 3894562404, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2799>

**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: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung

von Alfred Boss und Astrid Rosenschon

### INHALT

- Subventionen sind selektive Vergünstigungen, die Bund, Länder, Gemeinden und andere staatliche Einrichtungen zugunsten ausgewählter Produktionszweige und letztlich bestimmter Personengruppen gewähren. Ein umfassendes Bild des Volumens der Subventionen ergibt sich nur dann, wenn neben den Subventionen an Unternehmen jene an Institutionen einbezogen werden, die nicht zu den Unternehmen zählen, aber private Güter bzw. Dienstleistungen erzeugen.
- Die Subventionen summieren sich zu einem Volumen von 156 Mrd. Euro im Jahr 2001. Dies entspricht 7,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und 35 Prozent des Steueraufkommens. Weitaus wichtiger als die Steuervergünstigungen (40 Mrd. Euro) sind die Finanzhilfen (116 Mrd. Euro).
- Die Subventionen, die den einzelnen Sektoren zugeordnet werden können, belaufen sich auf 86 Mrd. Euro; davon entfallen 76 Prozent auf die Bereiche Landwirtschaft, Bergbau, Verkehr und Wohnungsvermietung. Hinzu kommen 25 Mrd. Euro, die branchenübergreifend beispielsweise zur Regionalförderung oder zur Steigerung der Beschäftigung aufgewendet werden, sowie 45 Mrd. Euro, die der Staat zugunsten (halb-)staatlicher Produzenten wie z.B. Krankenhäuser und Landwirtschaftskammern gewährt.
- Die Steuerzahler müssen letztlich diese Beiträge aufbringen. Subventionen sind – jedenfalls auf mittlere Sicht – mit einer erhöhten Steuerbelastung verbunden. Zudem entstehen volkswirtschaftliche Kosten, wenn der Staat bestimmte Aktivitäten per saldo begünstigt und zwangsläufig andere belastet.
- Die politisch Verantwortlichen betonen häufig die Notwendigkeit und die Absicht, die Subventionen wegen ihrer schädlichen Wirkung nachhaltig zu kürzen. Den Absichtserklärungen folgen aber nur selten konkrete Taten.
- Bei Kürzungen der Subventionen lassen sich die Einkommensteuersätze kräftig senken. Würden die Subventionen beispielsweise innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren ganz gestrichen, so könnten die Einkommensteuersätze letztlich um fast zwei Drittel verringert werden. Beispielsweise hätte der Eingangsteuersatz (einschließlich Solidaritätszuschlag) 2001 7,7 statt 21,0 Prozent, der Spitzensteuersatz 18,8 statt 51,2 Prozent betragen können.
- Hilfreich bei dem Bestreben, Subventionen zu senken, wären Reformen der Finanzverfassung wie z.B. die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Länder und der Gemeinden in der Steuerpolitik. Zur Kürzung der Subventionen kann auch der internationale Steuerwettbewerb beitragen. Er übt Druck auf die politischen Entscheidungsträger aus, öffentliche Ausgaben wie z.B. die Finanzhilfen zu überprüfen.

# Inhalt

<b>1 Was sind Subventionen?</b>	<b>9</b>
1.1 Allgemeines	9
1.2 Steuervergünstigungen	9
1.3 Finanzhilfen	10
1.4 Abgrenzung der Finanzhilfen gegen Ausgaben des Staates für allokativ begründete Maßnahmen	11
1.5 Abgrenzung der Finanzhilfen gegen Ausgaben des Staates für spezifische verteilungspolitische Maßnahmen	12
1.6 Subventionsgehalt der Einzelpläne eines öffentlichen Haushalts in Deutschland	13
1.7 Zur Behandlung der Subventionen für die Alterssicherungssysteme	15
<b>2 Zur Gliederung der Subventionen</b>	<b>15</b>
2.1 Subventionszurechnung im föderativ aufgebauten Staat	15
2.2 Gliederung der Subventionen in sachlicher Hinsicht	16
<b>3 Ausmaß und Struktur der Subventionen</b>	<b>17</b>
3.1 Steuervergünstigungen	17
3.2 Finanzhilfen	19
3.3 Subventionen insgesamt	25
3.4 Regionale Aufteilung	25
3.5 Selektivität der Subventionen	25
3.6 Nicht erfasste Subventionen	26
<b>4 Subventionen gemäß anderen Abgrenzungen</b>	<b>28</b>
4.1 Subventionen gemäß dem Subventionsbericht der Bundesregierung	28
4.2 Subventionen gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen	28
4.3 Ein Vergleich der Subventionsvolumina mit den Ergebnissen der eigenen Berechnung	29
<b>5 Subventionen im internationalen Vergleich</b>	<b>29</b>
<b>6 Inwieweit lassen sich Subventionen rechtfertigen?</b>	<b>32</b>
6.1 Grundsätzliches	32
6.2 Bewertung der Subventionen für ausgewählte Bereiche	33
6.3 Fazit	44

<b>7 Subventionen kürzen – aber wie?</b>	<b>45</b>
7.1 Politökonomischer Ausgangspunkt	45
7.2 Zu den möglichen Strategien	45
7.3 Die „Rasenmähermethode“ als optimale Strategie	46
7.4 Reform der Finanzverfassung als Voraussetzung für umfassende Subventionskürzungen	47
<b>8 Mögliche Steuersenkungen bei Kürzungen der Subventionen – einige Beispiele</b>	<b>48</b>
8.1 Der Kern einer Modellrechnung	48
8.2 Potential für Subventionskürzungen	48
8.3 Einkommensteueraufkommen in weitem Sinn	49
8.4 Mögliche Senkung der Einkommensteuersätze	49
8.5 Weitere Aspekte einer Strategie der Subventionskürzung	53
<b>Anhang I: Steuervergünstigungen</b>	<b>54</b>
<b>Anhang II: Agrarsubventionen der EU</b>	<b>59</b>
<b>Anhang III: Zur Struktur der Subventionen</b>	<b>60</b>
<b>Anhang IV: Zur Definition der Subventionen im Subventionsbericht der Bundesregierung</b>	<b>64</b>
<b>Anhang V: Einkommensteuervergünstigungen</b>	<b>66</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>69</b>

## Verzeichnis der Tabellen

<i>Tabelle 1:</i> Steuervergünstigungen gemäß den Subventionsberichten der Bundesregierung 1998–2002	18
<i>Tabelle 2:</i> Finanzhilfen des Bundes 1998–2001	19
<i>Tabelle 3:</i> Finanzhilfen der Bundesländer einschließlich Gemeinden 1998–2001	23
<i>Tabelle 4:</i> Finanzhilfen der Bundesanstalt für Arbeit 1998–2001	24
<i>Tabelle 5:</i> Subventionen in Deutschland 1998–2001	25
<i>Tabelle 6:</i> Subventionen nach Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen 1998–2001	26
<i>Tabelle 7:</i> Subventionen gemäß dem Achtzehnten Subventionsbericht der Bundesregierung 1997–2001	28
<i>Tabelle 8:</i> Subventionen und Vermögensübertragungen des Staates – Ergebnisse der VGR 1996–2001	29
<i>Tabelle 9:</i> Subventionen in Deutschland nach verschiedenen Abgrenzungen 1998–2001	29
<i>Tabelle 10:</i> Nationale Beihilfen in den EU-Ländern 1994–1998	30
<i>Tabelle 11:</i> Nationale Beihilfen an das verarbeitende Gewerbe in den EU-Ländern 1994–1998	31
<i>Tabelle 12:</i> Subventionen in den EU-Ländern 1991–2001	31
<i>Tabelle 13:</i> Komponenten der Subventionen in Deutschland 2000–2002	49
<i>Tabelle 14:</i> Das Einkommensteueraufkommen und seine Komponenten 2000–2002	50
<i>Tabelle 15:</i> Einkommensteueraufkommen und Subventionen bei unterstellten unterschiedlichen Subventionsgraden 2001	51
<i>Tabelle 16:</i> Ausgewählte Einkommensteuersätze bei unterstellten unterschiedlichen Subventionsgraden 2001	51
<i>Tabelle 17:</i> Einkommensteueraufkommen aus- und einschließlich Solidaritätszuschlag 2000–2002	52
<i>Tabelle 18:</i> Ausgewählte Einkommensteuersätze einschließlich Solidaritätszuschlag bei unterstellten unterschiedlichen Subventionsgraden 2001	52
<i>Tabelle 19:</i> Einkommensteueraufkommen einschließlich Solidaritätszuschlag und Subventionen bei unterstellten unterschiedlichen Subventionsgraden 2002	53
<i>Tabelle 20:</i> Ausgewählte Einkommensteuersätze einschließlich Solidaritätszuschlag bei unterstellten unterschiedlichen Subventionsgraden 2002	53
<i>Tabelle A1:</i> Steuervergünstigungen 1998–2000	54
<i>Tabelle A2:</i> Finanzhilfen der Europäischen Union im Agrarbereich 1998–2001	59

<i>Tabelle A3: Subventionen nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen und nach gewährenden öffentlichen Haushalten 1998</i>	60
<i>Tabelle A4: Subventionen nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen und nach gewährenden öffentlichen Haushalten 1999</i>	61
<i>Tabelle A5: Subventionen nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen und nach gewährenden öffentlichen Haushalten 2000</i>	62
<i>Tabelle A6: Subventionen nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen und nach gewährenden öffentlichen Haushalten 2001</i>	63
<i>Tabelle A7: Einkommen- und Körperschaftsteuervergünstigungen 1998–2002</i>	66

## Verzeichnis der Abkürzungen

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
BEV	Bundeseisenbahnvermögen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
DB	Deutsche Bahn
DR	Deutsche Reichsbahn
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EigZulG	Eigenheimzulagengesetz
ERP	European Recovery Program
ESt	Einkommensteuer
EStG	Einkommensteuergesetz
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FuE	Forschung und Entwicklung
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KSt	Körperschaftsteuer
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SGB	Sozialgesetzbuch
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen





# 1 Was sind Subventionen?

## 1.1 Allgemeines

Subventionen sind Finanzhilfen des Staates oder Steuervergünstigungen, die die Allokation der Ressourcen verzerren.<sup>1</sup> Subventionen zielen typischerweise auf Unternehmen und andere Produzenten von Gütern und Dienstleistungen ab. Daneben gibt es „staatliche Leistungen, die privaten Haushalten mit dem Ziel einer Verbilligung bestimmter Güter gewährt werden. Solche Zuwendungen wirken ebenfalls auf die betreffenden Wirtschaftszweige und sind damit letztlich direkten Zahlungen an Unternehmen vergleichbar. Ein Beispiel ist die Eigenheimzulage“ (Deutsche Bundesbank 2000: 16–17).

Werden die Abgrenzungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zugrunde gelegt (Statistisches Bundesamt 2001), so zählen zum Kreis potentieller Subventionsempfänger zum einen die „Kapitalgesellschaften“, zu denen auch Personengesellschaften und rechtlich unselbständige Eigenbetriebe des Staates wie z.B. Krankenhäuser gehören, sowie diejenigen privaten Haushalte, die auch als Produzenten handeln; dies sind selbständige Landwirte, Einzelunternehmer, Händler, Gastwirte, selbständige Verkehrsunternehmer, selbständige Versicherungsvertreter, „Freiberufler“ etc. Zum anderen zählen zu den potentiellen Empfängern von Subventionen die privaten Organisationen ohne Erwerbszweck sowie der Staat, soweit dieser private Güter und Dienstleistungen erstellt bzw. bereitstellt, obwohl dies nicht nötig ist, weil es ökonomische Gründe für ein staatliches Angebot nicht gibt.

Im Folgenden wird die Abgrenzung der Finanzhilfen erläutert, die der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt. Zuvor werden Überlegungen zu den Steuervergünstigungen angestellt.

## 1.2 Steuervergünstigungen

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

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

Wenn Steuervergünstigungen in diesem Sinne definiert werden sollen, dann müssen die Regelungen des Steuersystems unterschieden werden in jene, die den Maßstab (die Norm, die „benchmark“) festlegen, und in solche, die Abweichungen davon darstellen. 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?
- Wie wird „imputed income“ aufgrund des Wohnungseigentums behandelt?
- Wie wird das Nebeneinander von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer behandelt?
- Wie wird bezüglich der Abschreibungsregelungen verfahren?

---

<sup>1</sup>Daneben gibt es Preissubventionen, die in den öffentlichen Haushalten nicht dokumentiert werden und somit bei der Subventionsermittlung nicht berücksichtigt werden können. Ein Beispiel ist der Verkauf eines kommunalen Grundstücks zu einem Preis unterhalb des Marktpreises; eine „unsichtbare“ Ausgabensubvention liegt vor, wenn der Staat bei Vorleistungskäufen einen höheren Preis als den Marktpreis zahlt. Zur Definition der Subventionen vgl. auch Andel (1998).

In der vorliegenden Arbeit werden als Steuervergünstigungen grundsätzlich jene betrachtet, die in den Subventionsberichten der Bundesregierung (BMF 1999; Deutscher Bundestag 2001) aufgeführt sind; in diesen Berichten werden die Steuermindereinnahmen aufgrund von Steuervergünstigungen in den Anlagen 2 und 3 ausgewiesen. Die Vergünstigungen in Anlage 2 werden ausnahmslos erfasst; die Steuermindereinnahmen infolge der in Anlage 3 enthaltenen Maßnahmen werden grundsätzlich ebenfalls als Subventionen einbezogen (Tabelle A1). Beispiele für Steuervergünstigungen, die in Anlage 3 ausgewiesen und hier als Subventionen gewertet werden, sind die Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger und der Krankenhäuser sowie die Zulassung der Absetzbarkeit der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens. Maßgeblich für diese Einstufung ist die durch diese Befreiungen bewirkte Verzerrung der Wirtschaftsstruktur. Dagegen werden 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 Deutschlands führt (Rose 1996). Die Steuermindereinnahmen aufgrund der Lohnsteuerpauschalierung bei bestimmten Vergütungen für Verpflegungsaufwendungen werden ebenfalls nicht als Subventionen erfasst; sie dienen dazu, die Verwaltung zu vereinfachen.

### 1.3 Finanzhilfen

Wichtig bei der Zuordnung einer Staatsausgabe in die Kategorien „Subvention“ oder „Nichtsubvention“ ist die Antwort auf die Frage, ob sich der Staat in Aufgaben einmischt, die originär marktwirtschaftlich sind, oder ob er klassische Staatsaufgaben wahrnimmt. Referenzsystem für die Klassifikation ist also die Lehre von den privaten und von den öffentlichen Gütern (Blankart 2001). Ein öffentliches Gut ist charakterisiert durch Nichtrivalität im Konsum und durch Nichtausschließbarkeit zahlungsunwilliger Konsumenten, ein privates Gut durch Konsumrivalität und Ausschließbarkeit über Preise. Das entscheidende Kriterium ist letztlich die Ausschließbarkeit. So ist ein Theaterstück über Preise finanzierbar und kann deshalb privat angeboten werden, wenngleich es als Klubgut innerhalb der Kapazitätsgrenzen gemeinsam genutzt werden kann, also Eigenschaften eines öffentlichen Gutes besitzt. Die Nichtrivalität des Konsums ist mithin ein notwendiges, aber kein hinreichendes Kriterium dafür, dass ein Gut vom Staat angeboten werden muss; Nichtausschließbarkeit muss hinzukommen.

Dienen Steuergelder der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes, so kann nicht von Subventionierung gesprochen werden, vielmehr handelt es sich um die Finanzierung einer klassischen Staatsaufgabe. Werden hingegen Steuern für die Versorgung mit privat angebotenen Gütern bzw. mit solchen Gütern eingesetzt, die vom Staat bereitgestellt werden, aber ohne weiteres privat angeboten werden könnten, so wird eine Subvention diagnostiziert. Wichtig ist, dass Subventionen nicht nur dann vorliegen können, wenn Güter im Unternehmenssektor im eigentlichen Sinne erzeugt werden, sondern auch dann, wenn sie vom Staat oder von Organisationen ohne Erwerbszweck erstellt werden.

Die Klassifikation als Subvention oder Nichtsubvention ist in einer bipolaren Güterwelt einfach. Doch gibt es in der Realität Mischformen, weil privatwirtschaftliche Aktivitäten mit externen Effekten verknüpft sind. Stiftet ein Produktionszweig externe volkswirtschaftliche Vorteile, kann die Verwendung von Steuergeldern zur Abgeltung dieser Vorteile angebracht sein; ein Beispiel ist der Einsatz öffentlicher Mittel in der Grundlagenforschung. Eine den Ressourceneinsatz verzerrende Subvention liegt dann nicht vor. Freilich vermag niemand exakt zu beurteilen, wie hoch der Ausgleichsbetrag sein muss, um die Beeinträchtigung des individuellen Rentabilitätskalküls durch das Auftreten externer Vorteile wettzumachen. Die Klassifikation in Subvention oder Nichtsubvention ist offenbar nicht immer unproblematisch.

Ob eine finanzpolitische Maßnahme als Subvention gewertet wird oder nicht, hängt ferner von der Art der resultierenden Umverteilung ab. Wenn Bedürftige in den Genuss von Fürsorgeleistungen kommen, dann macht es keinen Sinn, die eingesetzten Steuergelder als Subventionen zu brandmarken.

Aktivitäten im Bereich der Caritas oder der Überlebenshilfe für Problemgruppen zählen daher nicht zu denen, die eine Subventionierung bedeuten. Wenn aber Leistungen vorliegen, von denen potentiell jeder Bürger profitiert, dann sind Subventionen zu diagnostizieren, sofern die Allokation verzerrt wird. Beispiele sind Zuschüsse an Krankenhäuser und an Theater. Freilich ist die Grenze zwischen einer Sozialpolitik für hilfsbedürftige Individuen und einer Sozialpolitik für breite Bevölkerungsgruppen, bei der letztlich von der einen in die andere Tasche umverteilt wird, fließend. So ist es nicht klar, welcher Kategorie die Ausgleichszahlungen an Verkehrsbetriebe für den unentgeltlichen Transport Schwerbehinderter zugeordnet werden müssen. Es zeigt sich erneut, dass eine zweifelsfreie Abgrenzung der Subventionen nicht immer möglich ist.

#### **1.4 Abgrenzung der Finanzhilfen gegen Ausgaben des Staates für allokativ begründete Maßnahmen**

Liegen externe volkswirtschaftliche Vorteile vor, so kann Subventionierung sinnvoll sein, weil sie die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt steigert. In dieser Arbeit wird nicht im Einzelnen der Frage nachgegangen, ob eine Finanzhilfe (oder Steuervergünstigung) allokativ, etwa im Rahmen der Technologieförderung, begründet ist (vgl. hierzu Klodt 1995). Es wird vielmehr unterstellt, dass eine Begründung nicht vorliegt, weil der Staat über die – als Basis für eine entsprechende Politik – nötigen Informationen nicht verfügt. Dieses Vorgehen ist zwar problematisch, letztlich aber akzeptabel, weil bei der Subventionserfassung – abweichend vom eben beschriebenen Prinzip – der Einsatz von öffentlichen Mitteln im Ausbildungssektor oder in der Grundlagenforschung, also in den Bereichen, in denen externe Effekte vermutlich wichtig sind, nicht einbezogen wird.<sup>2,3</sup>

Die Mittel zur Förderung des Schul- und Hochschulwesens werden demnach nicht als Subventionen erfasst. Ausgespart bleiben auch die Zuschüsse an komplementäre Einrichtungen wie z.B. Studentenerwerke, Studentenheime und Hochschul-Bibliotheken sowie die Zuschüsse an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen wie z.B. die Max-Planck-Institute. Einbezogen werden hingegen Zuschüsse an eher als konsumtiv einzustufende Zweige des Bildungs- und Kultursektors wie z.B. Volkshochschulen, 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.

Schwierig ist die Einordnung der (beträchtlichen) Mittel, die dem öffentlichen Verkehr zufließen.<sup>4</sup> Oft wird argumentiert, sie dürften nicht zu den Subventionen gezählt werden, weil volkswirtschaftliche Vorteile damit verbunden seien; es werde Nachfrage vom Individualverkehr zum öffentlichen Verkehr umgelenkt, womit eine geringere Belastung der Umwelt einhergehe. In der vorliegenden Arbeit werden die Mittel zur Förderung des öffentlichen Verkehrs aus zwei Gründen gleichwohl als Subventionen erfasst. Erstens: Wird die Verminderung von Schadstoffausstoß bezweckt, so liegt die Wahl eines Instruments nahe, das unmittelbar am Ausstoß ansetzt; das Ziel lässt sich dann besser erreichen als bei Anwendung mittelbarer Instrumente. Zweitens: Eine Nachfrageumlenkung setzt eine Weitergabe des Subventionsvorteils an die Nachfrager in Form niedrigerer Preise voraus; wahrschein-

<sup>2</sup>Das Vorliegen externer Effekte per se kann kein hinreichendes Kriterium bei der Begründung finanzpolitischer Eingriffe sein. Bei wirtschaftlichen Aktivitäten, die mit keinerlei Externalitäten verknüpft sind, handelt es sich wohl eher um Grenzfälle der Theorie. Externe Effekte machen deshalb als Kriterium nur dann Sinn, wenn sie relativ zu den internen Effekten beurteilt werden. Entscheidend ist also nicht die bloße Existenz, sondern die Bedeutsamkeit der Außenwirkung.

<sup>3</sup>Zur Subventionierung im Hochschulbereich vgl. Foders (1998). Foders ermittelt unter bestimmten Annahmen für das Studienjahr 1996/97 Subventionen im Hochschulbereich in Höhe von 133 bis 140 Mrd. DM (Foders 1998: 48).

<sup>4</sup>Vgl. hierzu Laaser und Rosenschon (2001).

lich werden aber die Fördermittel durch die Anbieter der öffentlichen Verkehrsleistungen aufgrund ihrer geschützten Marktposition abgeschöpft.

Zu den Finanzhilfen an den Verkehrssektor werden auch die Zinsdiensthilfen gezählt, die der Bund in den Jahren 1994–1999 an das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) gezahlt hat, damit dieses die von der Deutschen Bahn (DB) und der Deutschen Reichsbahn (DR) übernommenen Schulden bedienen konnte. Diese Vorgehensweise ist deshalb angebracht, weil die Kreditaufnahme durch die DB in den Jahren vor der Privatisierung am 1. Januar 1994 nicht als Subvention erfasst worden ist; die Übernahme der Schulden der DB durch das BEV (und damit letztlich den Bund) und die damit verbundene Notwendigkeit der Zinsdiensthilfen an das BEV waren nicht erwartet worden. Ökonomisch angemessen wäre die Einrechnung der Kredite in die Subventionen in den Jahren vor 1994 gewesen.

Zur Jahresmitte 1999 hat der Bund die Schulden des BEV – und die des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes – übernommen. Zinsdiensthilfen an das BEV entfallen; der Bund leistet unmittelbar den Zinsdienst. Als Finanzhilfen sind gleichwohl (geschätzte) Zinsdiensthilfen zu erfassen; allerdings ist dieser geschätzte Betrag dann kein Teil der Finanzhilfen, die gekürzt werden können.

Die vom Bund den Ländern überlassenen Teile des Mineralölsteueraufkommens für die Bahnregionalisierung (2001: 6,9 Mrd. Euro) werden bei den Finanzhilfen der Länder veranschlagt. Sie 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).

Kulturpolitische Ziele einer Subventionierung können keinen Ausnahmetatbestand begründen. Das Urteil, dass sich Kulturgüter einer ökonomischen Bewertung entziehen, weil sie gewissermaßen „höherwertig“ seien, ist allerdings weit verbreitet.

## **1.5 Abgrenzung der Finanzhilfen gegen Ausgaben des Staates für spezifische verteilungspolitische Maßnahmen**

Es macht keinen Sinn, Zuschüsse zugunsten bestimmter verteilungspolitischer oder sozialpolitischer Aktivitäten zu den Subventionen zu zählen; Armenhilfe oder die Bewältigung spezifischer Notstände (etwa Drogensucht) sind Beispiele für solche Aktivitäten. Es macht aber auch keinen Sinn, eine sozialpolitische Absicht als hinreichend dafür zu werten, dass ein Subventionstatbestand nicht vorliegt; sozialpolitische Ziele als solche rechtfertigen es nicht, einem Zuschuss die Subventionseigenschaft abzusprechen. Beispielsweise sind die Subventionen zugunsten des Steinkohlenbergbaus, der Landwirtschaft und des Schiffbaus als vor allem sozialpolitisch motiviert zu betrachten.

Zu fragen ist demnach im Einzelfall, ob ein sozialpolitisch motivierter Zuschuss zu den volkswirtschaftlich schädlichen Finanzhilfen zu zählen ist oder nicht. Eine Antwort lässt sich finden, wenn man zwei Grenzfälle unterscheidet und eine konkrete Hilfe danach beurteilt, ob sie mehr dem einen oder mehr dem anderen Fall entspricht. Der nicht schädliche Fall beinhaltet Fürsorgeleistungen, die auf hilfsbedürftige Individuen zugeschnitten sind, der schädliche allgemeine Leistungen, 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<sup>5</sup> und kulturelle Einrichtungen. Hier geht es nicht darum, Mittel zugunsten der schwachen Mitglieder einer Gesellschaft einzusetzen; von einer sozialpolitischen Maßnahme im eigentlichen Sinne kann nicht die Rede sein. Zuschüsse, die

<sup>5</sup>Es könnte argumentiert werden, dass Zuschüsse an Kindergärten wie das Kindergeld als Transfers und nicht als Subventionen zu betrachten seien. Die Zuschüsse sind aber von Gemeinde zu Gemeinde verschieden, sie verändern die Allokation stärker als die Gewährung des bundesweit einheitlich festgelegten Kindergeldes. Zudem werden Alternativen (wie die Betreuung durch Tagesmütter) diskriminiert.

nicht in das Subventionsvolumen eingehen, sind dagegen solche, die beispielsweise an SOS-Kinderdörfer, Behindertenheime oder Asylantenaufnahmestätten fließen. Begünstigt wird hier eine kleine hilfsbedürftige Gruppe.

## 1.6 Subventionsgehalt der Einzelpläne eines öffentlichen Haushalts in Deutschland

Ein Streifzug durch einzelne Kapitel eines Haushaltsplans soll die vorgenommene Einteilung der Staatsausgaben in die Kategorien „subventionsrelevant“ und „subventionsirrelevant“ verständlich machen. Aus der Auflistung der konkreten Formen des Staatshandelns wird deutlich, dass eine Klassifikation einzelner Ausgaben als Subvention oder Nichtsubvention möglich, in Einzelfällen aber problematisch ist.

Die Haushaltskapitel eines Innenministeriums und eines Justizministeriums beinhalten keine Subventionen. Hier kommt der Staat seiner klassisch-öffentlichen Allokations- und Regulierungsfunktion nach. Er bietet Recht und Sicherheit nach innen als öffentliche Güter an. Die bereitgestellten Güter und Dienste sind volkswirtschaftlich wichtig, weil sie ein reibungsloses Zusammenspiel Privater erst ermöglichen. Schutz von Leben und Eigentum sind letztlich Voraussetzungen für arbeitsteilige Produktion und Tausch, also für Marktwirtschaft.<sup>6</sup>

Zu den Kerntätigkeiten staatlichen Handelns zählt auch der Straßenbau. Es handelt sich um das Paradebeispiel für ein staatliches „Infrastrukturangebot“. Für das Straßennetz – abgesehen von Autobahnen, die in der Bundeskompetenz liegen und für die Mautlösungen denkbar sind – ist typisch, dass der Ausschluss von Trittbrettfahrern problematisch ist. Dagegen werden die Ausgaben für Schienennetze, die ebenfalls im Haushalt eines Ministeriums für Verkehr erfasst werden und die ebenfalls unter die Infrastrukturausgaben subsumiert werden können, als Subventionen gewertet, weil der Ausschluss von Zahlungsunwilligen relativ leicht durchführbar ist.<sup>7</sup> Auch werden Zuschüsse an Unternehmen zur Verminderung des Schadstoffausstoßes zu den Subventionen gezählt.

Was das Budget eines Sozialministeriums betrifft, so sind alle Leistungen der Sozialhilfe ebenso wie die Zahlungen an Wohlfahrtsverbände für karitative Zwecke (wie etwa Waisenbetreuung oder Drogenberatung) dem Fürsorgesegment zuordenbar. Auch Ausgaben für die psychiatrische Behandlung von Häftlingen können nicht als Subventionen gewertet werden. Gleiches gilt für die Ausgaben für die Arbeitsgerichtsbarkeit. Hingegen sind Ausgaben nach dem Haushaltskapitel „Arbeitsförderung und Berufsbildung“ Subventionen, weil berufliche Qualifizierung eine Aufgabe der Privaten ist und weil die Branchenstruktur verzerrt wird. Zu den Subventionen zählen auch diejenigen Zahlungen aus den Kapiteln „Jugendhilfe“, „Altenhilfe“ und „Familienhilfe“, die auf breite Gruppen abzielen. Beispiele sind Zahlungen an Pflegeheime nach dem Pflegeversicherungsgesetz und solche an Kindertagesstätten.

Die Bildungsausgaben werden mit Blick auf externe Effekte nicht als Subventionen erfasst. Darunter fallen die Ausgaben für Grundschulen, Sonderschulen, Realschulen, Gymnasien und Berufsschulen ebenso wie die für Lehrerfortbildung und Schulverwaltung. Auch Zuschüsse für komplementäre Leistungen, etwa für die Schülerbeförderung, werden nicht zu den Subventionen gezählt. Einbezogen werden aber die Zuschüsse an Volkshochschulen; deren Leistungen sind wohl eher der konsumtiven als der produktiven Sphäre zuzuordnen.

Die Ausgaben in weiten Bereichen eines Ministeriums für Wissenschaft und Forschung sind nicht als Subventionen zu werten. Es handelt sich um die Förderung der Grundlagenforschung durch Ein-

<sup>6</sup>All dies bedeutet nicht unbedingt, dass in den betreffenden Ressorts alle Rationalisierungsreserven ausgeschöpft sind.

<sup>7</sup>Seit einiger Zeit werden Modelle diskutiert, die statt einer Steuerfinanzierung von Straßennetzen eine Nutzerfinanzierung vorsehen. Werden solche Modelle in größerem Umfang realisiert, so könnte dies der Auslöser für eine Gleichbehandlung der Schienen- und der Straßeninfrastruktur bei der Subventionserfassung sein.

richtungen wie das Max-Planck-Institut oder die Fraunhofer-Gesellschaft, ferner um die Ausgaben für Universitäten, Fachhochschulen und Akademien sowie um Zahlungen an komplementäre Einrichtungen wie Hochschulbibliotheken und Studentenheime. Rechtfertigen lässt sich diese Vorgehensweise mit den externen Vorteilen der Wissensproduktion. Zuschüsse an Unternehmen und sonstige Organisationen für anwendungsorientierte Forschung werden dagegen zu den Subventionen gezählt, weil die Investitionserträge weitgehend beim Begünstigten anfallen.

Irrelevant sind bei der Subventionserfassung jene Bereiche, die der Administration des Staatswesens dienen. Beispiele sind die Steuerverwaltung im Kompetenzbereich eines Finanzministeriums, Teile des staatlichen Hochbaus im Bereich der allgemeinen Finanzverwaltung sowie die Rechnungshöfe.

In vielen Wirtschaftsministerien wird klassische Subventionierung als Förderung spezifischer Aktivitäten betrieben, ohne dass erhebliche externe Effekte vorliegen. Beispiele sind die Förderung des Mittelstands, des Handwerks, der Dienstleistungsbetriebe und der Unternehmen im technologischen Bereich. Die für den sozialen Wohnungsbau aufgewendeten Mittel werden als Subventionen eingestuft, weil eine Sektorbindung gegeben ist und weil der Adressatenkreis breit gefasst ist. Auch das Wohngeld wird als Subvention gewertet; es werden zwar einkommensschwache Personengruppen unterstützt, das herrschende System verzerrt aber die Allokation der Ressourcen.

Zu den klassischen Subventionsministerien zählen Landwirtschaftsministerien, die auch über das Haushaltskapitel „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur“ den Agrarsektor subventionieren. Andere Kapitel, die Finanzhilfen beinhalten, sind Landesanstalten für Schweinezucht und für Pflanzenbau sowie landwirtschaftliche Forschungsanstalten wie staatliche Weinbauinstitute oder staatliche milchwirtschaftliche Lehr- und Forschungsanstalten. Auch Zahlungen an Forstämter und an forstliche Versuchs- und Forschungsanstalten werden als Subventionen eingestuft. Das ist allerdings wegen der ökologischen Bedeutung des Waldes nicht unproblematisch. Zahlungen an Naturschutzorganisationen werden ebenso wie umweltpolitisch begründete Entschädigungen an Private für eingeschränkte Nutzungsrechte als subventionsirrelevant eingestuft, weil hier mit Schwerpunkt außerökonomische Ziele verfolgt werden. Ein Beispiel ist der Schutz der vom Aussterben bedrohten Vogelarten.

Die Ministerien für Wissenschaft und Forschung bezuschussen die Kliniken der Universitäten. Nur die Zahlungen, die nicht der Forschung und Lehre dienen, werden als Subventionen eingestuft. Gesundheitsdienstleistungen haben – von Seuchenbekämpfung einmal abgesehen – weitgehend den Charakter reiner Privatgüter. Subventionen für Krankenhausbetriebe finden sich auch im Budget eines Sozialministeriums.

Ein Teil der Kulturausgaben sind Subventionen. Beispiele für Kultursubventionen sind die Zahlungen an Staatstheater oder an staatliche Kunsthallen. Hier können zahlungsunwillige Nutzer ohne weiteres ausgeschlossen werden. Auch sind die Verteilungswirkungen der Kultursubventionen fragwürdig, weil Bezieher höherer Einkommen Kulturangebote wohl überproportional nutzen. Als Subventionen werden auch die Zuschüsse an Kirchen und die Zuschüsse für die Sportförderung erfasst.

An der Nahtstelle zwischen „subventionsrelevant“ und „subventionsirrelevant“ sind die Ausgaben für die Subventionsverwaltung anzusiedeln. Hier werden Einkommen gezahlt, die ohne Subventionspolitik nicht entstanden wären, so dass es sich letztlich um Subventionen handelt. Allerdings wird in den zuständigen Ministerialbereichen meist ein Leistungsmix erbracht. Es ist unbekannt, welche Teile der Ausgaben auf die Subventionsvergabe und auf die Erfüllung klassischer Staatsaufgaben bzw. hoheitlicher Funktionen entfallen. Aus diesem Grund können Subventionsnebenkosten nicht erfasst werden. Diese dürften in der Agrar-, Wohnungsbau-, Verkehrs-, Kultur- und Wirtschaftsverwaltung erheblich sein.

In den Grenzbereich zwischen Subvention und Nichtsubvention fallen staatliche Regulierungen, bei denen eine Finanzierung über Gebühren oder Sonderabgaben statt über Steuern möglich ist, weil die (mitunter unfreiwilligen) Nutzer individuell oder zumindest sektoral identifiziert werden können. Beispiele für solche strittigen Haushaltskapitel sind Landesanstalten für Pflanzenschutz, das Veterinärwe-

sen, Landesgesundheitsämter und die Gewerbeaufsicht. Ausgaben für diese Aufgabenfelder werden nicht als Subventionen erfasst, zumal in der Regel ein Leistungsmix erbracht wird, was Zuordnungsprobleme aufwirft. Landesgesundheitsämter führen Impfungen durch, für die Gebühren erhoben werden könnten, sind aber z.B. auch für das Krebsregister zuständig. Im Veterinärwesen fallen nicht ausschließlich Leistungen an, die der Landwirtschaft zurechenbar sind; allerdings werden z.B. auch Ausgaben für Tierheime getätigt.

## **1.7 Zur Behandlung der Subventionen für die Alterssicherungssysteme**

Der Bund zahlt beträchtliche Zuschüsse an die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten, an die knappschaftliche Rentenversicherung, an die landwirtschaftlichen Alterskassen, an die Postbeamtenversorgungskasse und an die Bahnversicherungsanstalt für Rentenleistungen. Diese Zahlungen haben zum Teil Subventionscharakter. Der jeweilige Subventionsteil lässt sich aber nicht feststellen. Deshalb bleiben Subventionen, die über die betreffenden Zuschüsse gewährt werden, in der vorliegenden Untersuchung unberücksichtigt.

# **2 Zur Gliederung der Subventionen**

## **2.1 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:

- Die erste Vorgehensweise stellt darauf ab, welche Ebene die Entscheidung über eine Subvention trifft. Dann müssen in Deutschland die Steuerausfälle aufgrund von Steuervergünstigungen und die geleisteten Finanzhilfen in hohem Maße dem Bund zugerechnet werden. 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.
- Das zweite Zuordnungskriterium zielt darauf ab, auf welcher Ebene Finanzhilfen gezahlt werden bzw. Steuerausfälle aufgrund von Vergünstigungen entstehen. Die Orientierung an diesem Kriterium führt zu deutlich höheren Werten für die Subventionen 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.
- Die dritte Möglichkeit der Zuordnung stellt auf die fiskalische Belastung der einzelnen Ebenen ab. Dabei werden von den von einer Ebene geleisteten (Brutto-)Subventionen die Beträge abgezogen, die übergeordnete Staatsebenen zuschießen. 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 Finanzhilfen in voller Höhe jener Gebietskörperschaft bzw. jener parafiskalischen Institution zugeordnet, die die Mittel an die Begünstigten auszahlt. Dabei werden die Länder und die Gemeinden als eine Ebene betrachtet; so lässt sich die Vergleichbarkeit der Finanzhilfen der einzelnen Länder erreichen. Der Zentralisierungsgrad der Subventionspolitik in Deutschland wird bei der gewählten Vorgehensweise unterzeichnet. Die Steuermindereinnahmen auf-

grund von Steuervergünstigungen werden lediglich als Gesamtbetrag für alle Ebenen veranschlagt; eine Zuordnung auf föderative Ebenen gemäß den Ertragsanteilen bei den einzelnen Steuerarten erfolgt also nicht.

## 2.2 Gliederung der Subventionen in sachlicher Hinsicht

Bei der Erfassung der Subventionen wird zwischen sektorspezifischen und branchenübergreifenden differenziert. Die sektorspezifischen Subventionen begünstigen einen bestimmten Wirtschaftszweig, die branchenübergreifenden Subventionen sind auf einen breiten Empfängerkreis zugeschnitten.<sup>8</sup> Die sektorspezifischen Subventionen werden gegliedert in solche an Unternehmen und in solche an so genannte (halb-)staatliche Dienstleister.

Die sektorspezifischen Subventionen an Unternehmen werden differenziert nach den Sektoren

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

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

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

Die branchenübergreifenden Subventionen werden nach ihrer Zielsetzung geordnet.<sup>9</sup> Dabei wird differenziert nach

- Regional- und Strukturpolitik,
- Umwelt- und Energiepolitik,
- Beschäftigungspolitik,
- Qualifikationsförderung,
- Innovationsförderung,

---

<sup>8</sup>Eine Gliederung der branchenübergreifenden Finanzhilfen nach Sektoren ist nur unter sehr groben Annahmen möglich.

<sup>9</sup>Die Auffächerung nach Zielen stellt keine vollständige Erfassung des Mitteleinsatzes im Hinblick auf die einzelnen Ziele dar. 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 nicht enthalten, da er nicht branchenübergreifend, sondern sektorspezifisch gewährt wird.



- Mittelstandsförderung,
- Investitionsförderung sowie
- Förderung sonstiger betrieblicher Funktionen.

Während bei regional- und strukturpolitisch motivierten Subventionen offenkundig ist, dass die Mittel an ausgewählte Wirtschaftsräume oder -sektoren vergeben werden, scheint bei der Förderung betrieblicher Funktionen regional und sektoral wenig diskriminiert zu werden. Allerdings enthält diese Kategorie von Subventionen nicht nur die Förderung der Messebeteiligung, der außenwirtschaftlichen Aktivität und der Unternehmensinformation, sondern auch Zahlungen, die vermutlich an ausgewählte Unternehmen fließen. Die betreffenden Finanzhilfen wirken somit wohl selektiver, als es den Anschein hat.

Im Folgenden wird die Summe aus den sektorspezifischen Subventionen an Unternehmen und den branchenübergreifenden Subventionen als Subventionen in enger Abgrenzung bezeichnet. Kommen zu diesen die Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister hinzu, so wird von Subventionen in weiter Abgrenzung gesprochen.

### **3 Ausmaß und Struktur der Subventionen**

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

#### **3.1 Steuervergünstigungen**

Die Steuervergünstigungen in weiter Abgrenzung (einschließlich der sonstigen Steuervergünstigungen gemäß Anlage 3 des Subventionsberichts der Bundesregierung) haben von 1998 bis 2001 um jahresdurchschnittlich 1,7 Prozent zugenommen (Tabelle 1). Dabei war im Jahr 2000 mit 41,3 Mrd. Euro ein Höchststand erreicht worden. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) beliefen sich die Steuervergünstigungen im Jahr 1998 auf 2 und im Jahr 2001 auf 1,9 Prozent. Im Jahr 2002 werden die Steuervergünstigungen um 3,4 Prozent auf 41,1 Mrd. Euro steigen. In Relation zum BIP sind dies 2 Prozent.

Die sektorspezifischen Steuervergünstigungen sind von 18,4 im Jahr 1998 auf 24,1 Mrd. Euro im Jahr 2001 gestiegen; dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Anstieg um 9,5 Prozent. Im Jahr 2002 sollen sich die Steuervergünstigungen auf 24,7 Mrd. Euro belaufen.

Die Steuervergünstigungen zugunsten der Land- und Forstwirtschaft haben in den vergangenen Jahren wegen einer zusätzlichen Mineralölsteuervergünstigung (ab dem Jahr 2001) und infolge der Zulassung des Ansatzes von reduzierten Ertragswerten bei der Bewertung des Vermögens bei der Besteuerung von Erbschaften (rund 0,5 Mrd. Euro ab dem Jahr 1999) stark zugenommen. Dagegen müssen die Werte bei der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen gemäß § 13a Einkommensteuergesetz (EStG) (ab dem Wirtschaftsjahr 1999) höher als bisher angesetzt werden; zudem wurde der Freibetrag für Land- und Forstwirte (ab 1999) gesenkt.

Auch die Vergünstigungen für den Sektor Verkehr wurden kräftig ausgeweitet. Maßgeblich dafür waren die im Jahr 1999 eingeführte Steuervergünstigung für Strom für den Fahrbetrieb im Schienenbahnverkehr (mit Ausnahme der betriebsinternen Werkverkehre und Bergbahnen sowie des Verkehrs

Tabelle 1: Steuervergünstigungen gemäß den Subventionsberichten der Bundesregierung 1998–2002 (Mill. Euro)

	1998	1999	2000	2001	2002
<i>I Sektorspezifische Steuervergünstigungen</i>	18 373	21 357	22 875	24 103	24 652
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	740	1 005	974	1 127	1 176
– Bergbau	49	37	44	46	46
– Verkehr	1 121	1 346	1 432	1 604	1 666
– Wohnungsvermietung	9 568	10 225	10 171	10 483	10 334
– Sonstige Sektoren	6 895	8 744	10 254	10 843	11 430
<i>II Branchenübergreifende Steuervergünstigungen</i>	11 018	8 214	9 501	6 398	6 356
– Regionalpolitik, Strukturpolitik	4 844	1 702	2 557	1 992	1 899
– Sonstige Förderung	6 174	6 512	6 944	4 406	4 457
<i>III Steuervergünstigungen in enger Abgrenzung (I+II)</i>	29 391	29 571	32 376	30 501	31 008
<i>IV Sonstige Steuervergünstigungen</i>	8 399	8 706	8 956	9 291	10 130
<i>V Steuervergünstigungen in weiter Abgrenzung (III+IV)</i>	37 790	38 277	41 332	39 792	41 138

Quelle: Eigene Berechnungen (Anhang I).

mit Oberleitungsbussen) sowie die zusätzlichen Steuerausfälle wegen der Mineralölsteuerbefreiung für den gewerbsmäßigen Einsatz der Luftfahrtbetriebsstoffe.

Hingegen haben die Steuervergünstigungen für den Sektor Wohnungsvermietung relativ moderat zugenommen. Den rückläufigen Steuervergünstigungen aufgrund des Auslaufens der Förderung nach § 10e EStG stand eine steigende Eigenheimzulage nach § 9 Abs. 2 Eigenheimzulagengesetz (EigZulG) (nebst Kinderzulage nach § 9 Abs. 5) gegenüber.

Die Steuervergünstigungen, die den sonstigen Sektoren gewährt worden sind, sind im Zeitraum 1998 bis 2001 mit jahresdurchschnittlich 16,3 Prozent kräftig ausgeweitet worden; im Jahr 2002 sollen sie um 5,4 Prozent zunehmen. Dies erklärt sich aus Maßnahmen, die im Jahr 1999 in Kraft getreten sind. Zu nennen sind die Mineralölsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft, für Stromversorger und für Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen, ferner die Steuerbegünstigung des Stroms, der von Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft für betriebliche Zwecke entnommen wird, sowie schließlich die Steuervergünstigung für Strom zum Betrieb von Nachtspeicherheizungen.

Die branchenübergreifenden Steuervergünstigungen sind von 11,0 Mrd. Euro im Jahr 1998 auf 6,4 Mrd. Euro im Jahr 2001 gefallen; im Jahr 2002 werden sie stagnieren. Maßgeblich für den Rückgang sind verminderte Fördermaßnahmen für das Beitrittsgebiet und für Berlin (West) sowie das Auslaufen der Zonenrandförderung. Ferner ist ab Januar 2001 § 32c EStG weggefallen; dieser begrenzte (ab dem Jahr 1994) den Einkommensteuersatz für gewerbliche Einkünfte, die zugleich der Gewerbesteuer unterlagen. Zudem ist ab dem Jahr 1999 die Übertragung stiller Reserven, die bei der Veräußerung bestimmter Wirtschaftsgüter aufgedeckt werden, beschränkt worden auf den Erwerb von Grund und Boden, Gebäuden sowie den Aufwuchs auf Grund und Boden. Auch sind ab dem Jahr 2000 die Sonderabschreibungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe (bei beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens) auf die Fälle beschränkt worden, in denen die Ansparabschreibung nach § 7g Abs. 3 bis 7 EStG beantragt worden ist. Schließlich ist ab dem Jahr 2001 die Ansparabschreibung in Form einer Rücklage von 50 auf 40 Prozent der künftigen Anschaffungs- oder Herstellungskosten vermindert worden.

Die sonstigen Steuervergünstigungen haben im Zeitraum 1998 bis 2001 um jahresdurchschnittlich 3,4 Prozent zugenommen. Maßgeblich dafür sind der Anstieg der Umsatzsteuerausfälle aufgrund der Steuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken usw. sowie die Zunahme der Mindereinnahmen infolge des Abzugs der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Einkommensbesteuerung. Im Jahr 2002 sollen die sonstigen Steuervergünstigungen von 9,3 Mrd. Euro

auf 10,1 Mrd. Euro steigen; entscheidend dafür sind die neuen Regelungen zur privaten Altersvorsorge und zur betrieblichen Altersversorgung.

## 3.2 Finanzhilfen

### 3.2.1 Finanzhilfen des Bundes

Die Finanzhilfen des Bundes im Zeitraum 1998–2001 werden anhand des Haushaltsplans für das Jahr 2001 sowie der Haushaltsrechnungen für die Jahre 1998–2000 erfasst. Bei den Ausgaben für die Jahre 1998–2000 handelt es sich demnach um die tatsächlichen Ausgaben; für das Jahr 2001 sind die Haushaltsplanzahlen dargestellt.

Die eng definierten Finanzhilfen des Bundes (also jene ohne die an (halb-)staatliche Institutionen) sind von 27,4 Mrd. Euro im Jahr 1998 auf 26,2 Mrd. Euro im Jahr 2001 gefallen; im Jahr 1999 hatten sie mit 28,1 Mrd. Euro einen Höchstwert erreicht (Tabelle 2). Bei den Finanzhilfen in der weiten Abgrenzung verlief die Entwicklung ähnlich (1998: 30,4 Mrd. Euro, 1999: 31,3 Mrd. Euro, 2001: 29,6 Mrd. Euro).

Die Entwicklung der Finanzhilfen für den Verkehrssektor war stark davon geprägt, dass der Bund dem BEV Verwaltungsausgaben erstattete: Im Jahr 1998 waren es 4,9 Mrd. Euro, in den Jahren 1999

Tabelle 2: Finanzhilfen des Bundes 1998–2001 (Mill. Euro)

	1998	1999	2000	2001 <sup>a</sup>
<i>I Sektorspezifische Finanzhilfen an Unternehmen</i>	24 038	24 721	24 943	23 860
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	2 535	2 585	2 326	2 277
– Bergbau	5 168	5 011	4 657	4 432
– Schiffbau	143	134	125	157
– Verkehr	12 730	13 858	13 380	12 138
– Wohnungsvermietung	1 057	1 263	1 319	1 643
– Luft- und Raumfahrzeugbau	76	52	61	177
– Sonstige Sektoren	2 329	1 818	3 075	3 036
<i>II Branchenübergreifende Finanzhilfen an Unternehmen</i>	3 391	3 391	2 815	2 294
– Regionalpolitik, Strukturpolitik	131	169	146	245
– Umweltpolitik, rationelle Energieverwendung	196	229	270	448
– Beschäftigungspolitik	1 366	1 207	777	77
– Förderung der Qualifikation	254	240	237	246
– Förderung von Innovationen etc.	491	494	514	532
– Mittelstandsförderung	872	976	796	666
– Sonstige Förderung	81	76	75	80
<i>III Finanzhilfen in enger Abgrenzung (I+II)</i>	27 429	28 112	27 758	26 154
<i>IV Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>	2 939	3 205	3 214	3 430
– Krankenhäuser, Rehabilitationseinrichtungen	28	27	17	26
– Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	1 037	1 221	1 196	1 259
– Staatsforsten	38	40	40	41
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	3	3	3	3
– Sport, Freizeit	113	122	139	250
– Sonstige Empfänger	1 720	1 792	1 819	1 851
<i>V Finanzhilfen in weiter Abgrenzung (III+IV)</i>	30 368	31 317	30 972	29 584

<sup>a</sup>Soll.

Quelle: Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2000 und 2001; BMF (Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr) (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

und 2000 jeweils 5,7 Mrd. Euro, im Jahr 2001 3,5 Mrd. Euro.<sup>10</sup> Der Personalkostenzuschuss an die DB aufgrund des technischen Rückstands der früheren DR und die Finanzhilfen wegen ökologischer Altlasten und erhöhten Materialaufwands im Bereich der DR sind gesunken (1998: insgesamt 1 940 Mill. Euro, 2001: insgesamt 860 Mill. Euro). Ab dem Jahr 1999 war das Investitionsdarlehen für den Ausbau von Schienenwegen rückläufig (1999: 561 Mill. Euro, 2001: 398 Mill. Euro). Im Jahr 2001 wurde ein Baukostenzuschuss für die Schienenwege der DB in Höhe von rund 1 Mrd. Euro aus den Zinersparnissen finanziert, die der Bund realisierte, weil er die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS (Universal Mobile Telecommunications System)-Lizenzen zur Schuldentilgung verwendet hat.

In den Finanzhilfen an den Verkehrssektor sind für die Jahre 1998 und 1999 die Zinsendiensthilfen an das BEV enthalten. Für die Jahre nach 1999 werden keine Hilfen fällig. Die Schulden des BEV wurden am 1. Juli 1999 vom Bund übernommen. Die Zinsen auf die Schulden des BEV werden für die Jahre 2000 und 2001 auf 2,55 Mrd. Euro (nach 2,57 Mrd. Euro im Jahr 1999) geschätzt.<sup>11</sup>

Die Finanzhilfen für die Land- und Forstwirtschaft weisen ein ähnliches Verlaufsmuster wie die für den Verkehrssektor auf. Die Beihilfe für Gasöl, das in der Landwirtschaft zum Betrieb von Acker-schleppern, Arbeitsmaschinen und Motoren oder Sonderfahrzeugen verwendet wird, ist im Jahr 2000 von 21 Cent je Liter auf 15,3 Cent reduziert und im Jahr 2001 abgeschafft worden. Im Jahr 2001 sind noch Zahlungen in Höhe von 192 Mill. Euro angefallen (1998: 436 Mill. Euro). Statt der Gasölbeihilfe gibt es allerdings seit 2001 eine Mineralölsteuervergünstigung (235 Mill. Euro). Die Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, bei der die heimischen mittelständischen Brennereien Agraralkohol abliefern, sind gesunken (1998: 150 Mill. Euro, 2001: 110 Mill. Euro). Diese Finanzhilfen sollen den Absatz von Agraralkohol stützen; Agraralkohol aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) ist billiger. Wegen des Auslaufens des Gesetzes zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit sanken die betreffenden Zuschüsse (1998: 236 Mill. Euro, 2001: 184 Mill. Euro). Einsparungen gab es außerdem bei den Zuschüssen zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe (Landabgaberente 1998: 106 Mill. Euro, 2001: 87 Mill. Euro). Rückläufig waren zudem die Zuschüsse des Bundes an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (1998: 314 Mill. Euro, 2001: 256 Mill. Euro).

Die Finanzhilfen zugunsten des Bergbaus sind von 5,2 Mrd. Euro im Jahr 1998 auf 4,4 Mrd. Euro im Jahr 2001 geschrumpft. Dahinter steht vor allem die im „Kohlekompromiss von 1997“ vereinbarte Reduktion der Kokskohlenbeihilfe und der Verstromungshilfe; diese Hilfen sind seit 1998 in einem Gesamtplafonds Absatz- und Stilllegungshilfen gebündelt. Ferner waren die Ausgaben für die Wismut GmbH Chemnitz, die Anpassungsbeihilfen für Arbeitnehmer der Kohle- und Stahlindustrie sowie die Zahlungen an die Gesellschaft zur Verwahrung und Verwertung stillgelegter Bergwerksbetriebe – eine Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt – rückläufig; dem stand allerdings eine höhere Hilfe für die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbauverwaltungsgesellschaft – eine andere Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt – gegenüber.

Im Sektor Wohnungsvermietung werden ab dem Jahr 2001 Zinszuschüsse an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für das Gebäudesanierungsprogramm zur Kohlendioxid-Minderung gewährt (205 Mill. Euro). Die Prämien nach dem Wohnungsbauprämien-gesetz (2001: 511 Mill. Euro) nahmen ebenso zu wie die Zinszuschüsse des Bundes im Rahmen des Wohnraum-Modernisierungs-Programms der KfW für die neuen Länder (2001: 716 Mill. Euro); das Programm ist zwar im März 2000 ausgelaufen, die Abwicklung dauert aber 10 Jahre.

Zu den Finanzhilfen für den Luft- und Raumfahrzeugbau zählen die Finanzierungshilfen für den Absatz des Airbus und die Zuschüsse zu Technologievorhaben. Diese sind im Jahr 2001 fast verdreifacht worden (2000: 61 Mill. Euro, 2001: 177 Mill. Euro).

<sup>10</sup>Das BEV hat im Jahr 2001 so genannte Eisenbahnerwohnungen verkauft und benötigte deshalb relativ geringe Zuschüsse des Bundes.

<sup>11</sup>Vgl. zur Erläuterung Abschnitt 1.4.

Das Niveau der sektorspezifischen Finanzhilfen an sonstige Bereiche lag im Jahr 2001 um gut 30 Prozent über dem des Jahres 1998, nachdem es im Jahr 1999 wegen einer deutlich verringerten Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (1998: 1 851 Mill. Euro, 1999: 1 363 Mill. Euro) zurückgegangen war. Die Finanzhilfen zur Förderung von Forschung (FuE) und Entwicklung in der Biotechnologie wurden ausgeweitet. Im Jahr 2001 ist wegen der Energieverteuerung ein einmaliger Heizkostenzuschuss in Höhe von 153 Mill. Euro gezahlt worden.

Der Bund hat im Jahr 2001 rund 80 Mill. Euro mehr für Regionalpolitik ausgegeben als ein Jahr zuvor. Die Ausgleichsleistungen an die Region Bonn sind aufgestockt worden. Auch ist die Förderung innovativer Regionen in den neuen Ländern verstärkt worden.

Die Finanzhilfen für Umweltpolitik sowie rationelle Energieverwendung sind von 196 Mill. Euro im Jahr 1998 auf 448 Mill. Euro im Jahr 2001 gestiegen. Im Zeitraum 2001 bis 2003 werden Zinssparnisse (aufgrund der Verwendung der UMTS-Versteigerungserlöse für die Schuldentilgung) für die Erforschung und Entwicklung umweltschonender Energieformen im Bereich der nichtnuklearen Energieforschung eingesetzt (jährlich 41 Mill. Euro). Ferner ist die Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien, die im Jahr 1998 10 Mill. Euro betragen hat, auf 153 Mill. Euro im Jahr 2001 aufgestockt worden. Auch werden durch ein „100 000 Dächer-Solarstrom-Programm“ Photovoltaikanlagen gefördert. Zudem sind die Investitionszuschüsse für umweltgerechte, nachhaltige Entwicklung angehoben worden.

Mit beschäftigungspolitischer Zielsetzung hat der Bund im Jahr 1998 Finanzhilfen in Höhe von 1 366 Mill. Euro geleistet, im Jahr 2001 waren es nur 77 Mill. Euro. Dies ist freilich dadurch bedingt, dass die Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitloser auf die Bundesanstalt für Arbeit verlagert worden sind und dass der Bund die Kosten für Strukturanpassungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit nicht mehr erstattet. Im Jahr 1998 hatten diese Hilfen zusammen 1 311 Mill. Euro betragen. Ferner waren die Ausgaben zur Förderung der Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik rückläufig (1998: 51 Mill. Euro, 2001: 12 Mill. Euro).

Die Mittelstandsförderung war im Zeitraum 1998–2001 rückläufig. Das Eigenkapitalhilfeprogramm zur Förderung selbstständiger Existenzen wurde 1997 in das ERP (European Recovery Program)-Sondervermögen ausgelagert; im Bundeshaushalt werden nur noch die Beträge für die Abwicklung früherer Förderjahrgänge veranschlagt. Dies führte beim Bund zu sinkenden Zinszuschüssen und rückläufigen Erstattungen von Darlehensausfällen. Während sich das Finanzhilfenvolumen im Jahr 1998 auf 541 Mill. Euro belaufen hatte, betrug es im Jahr 2001 nur noch 102 Mill. Euro. Zur Förderung der Forschung und Entwicklung, der beruflichen Aufstiegsfortbildung sowie der Beratung, Information und Schulung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) wurden zusätzliche Mittel eingesetzt.

Die Finanzhilfen zur Förderung von Innovationen haben zugenommen. So hat der Bund mehr für FuE im Bereich der Informationstechnik ausgegeben. Auch hat er die FuE in den Bereichen physikalische und chemische Technologien einschließlich Lasertechnik und neuer Materialien verstärkt gefördert. Demgegenüber stagnierten die Finanzhilfen für FuE auf dem Gebiet der Produktion und Qualitätssicherung.

Die Kultursubventionen sind trotz einzelner Kürzungen, die vor allem die Goethe-Institute, die die deutsche Sprache im Ausland fördern, den Auslandsrundfunk „Deutsche Welle“, die Medienprogramme (einschließlich bildende und darstellende Kunst) sowie fremde Volksgruppen betrafen, gestiegen. Im Jahr 2001 lagen die Finanzhilfen um 21,4 Prozent über dem Niveau im Jahr 1998. Dazu haben vor allem die Zunahme der kulturellen Leistungen an die Städte Berlin und Bonn sowie die der Zuweisungen an die Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“ beigetragen. Ferner haben die Ausgaben für Zwecke des Deutschen Historischen Museums in Berlin und die für die Unterbringung der Rundfunkanstalt „Deutsche Welle“ in Berlin stark zugenommen.

Die Finanzhilfen an die sonstigen Empfänger unter den (halb-)staatlichen Dienstleistern haben von 1998 bis 2001 ebenfalls zugenommen. Mehr Finanzhilfen erhielten etwa internationale Landwirtschaftsorganisationen, internationale Arbeitsorganisationen, die Volkswagenstiftung, die Stiftung

„Wissenschaft und Politik“ und die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes. Die Kürzungen z.B. bei den Globalzuschüssen zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit waren im Vergleich dazu gering.

### 3.2.2 Finanzhilfen der Bundesländer und ihrer Gemeinden

Um die Vergleichbarkeit der Finanzhilfen der Länder zu verbessern, werden – anders als in einer früheren Publikation (Boss und Rosenschon 2000) – die Finanzhilfen auf Länder- und Gemeindeebene zusammengefasst. Die Daten für die Finanzhilfen, die die sechzehn Bundesländer unmittelbar an die Subventionsempfänger leisten, stammen aus den Haushaltsrechnungen bzw. -plänen der Länder. Dort sind auch Zahlungen ausgewiesen, die die Länder an die Gemeinden leisten und die auf Kommunalebene als Subventionen gezahlt werden. Diese Finanzhilfen werden um Eigenfinanzierungsanteile der Gemeinden und um sonstige kommunale Finanzhilfen ergänzt. Hierfür werden die Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte (Statistisches Bundesamt, lfd. Jgg.) herangezogen. Die Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte sind nach Aufgabenbereichen gegliedert. Die Palette der Aufgabenbereiche wurde dahingehend überprüft, ob die in der vorliegenden Arbeit verwendeten Subventionskriterien gegeben sind. Die kommunalen Finanzhilfen werden bei der hier gewählten Aggregation nicht ersichtlich.

Die Daten für die Finanzhilfen der Bundesländer und ihrer Gemeinden sind ein Konglomerat aus Ist-, Soll- und Schätzwerten. Bei den aus den Haushaltsplänen der Länder entnommenen Daten handelt es sich für die Jahre 1998 und 1999 um tatsächliche und für die Jahre 2000 und 2001 um geplante Beträge. Angaben für die eigenfinanzierten kommunalen Finanzhilfen lagen bei Abschluss dieser Arbeit nur für das Jahr 1998 vor. Die selbstfinanzierten Gemeindefinanzhilfen für die Jahre 1999, 2000 und 2001 wurden geschätzt. Es wurde ein Anstieg um jeweils 2,5 Prozent angenommen.

Die Finanzhilfen aller Bundesländer und ihrer Gemeinden in der engen Abgrenzung haben im Zeitraum 1998 bis 2001 stagniert (Tabelle 3); in der weiten Abgrenzung, die die Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister einbezieht, haben sie jahresdurchschnittlich um 0,9 Prozent zugenommen.

Zu den Sektoren, die im Jahr 2001 weniger Finanzhilfen bezogen haben als im Jahr 1998, zählt der Bergbau. In Nordrhein-Westfalen wurden die Zuschüsse an Unternehmen des Steinkohlenbergbaus zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen vermindert (1998: 98 Mill. Euro, 2001: 27 Mill. Euro). Im Saarland sanken die Eigentümerleistungen an die ehemalige Saarbergwerke AG (1998: 22 Mill. Euro, 2001: 5 Mill. Euro).

Die Finanzhilfen zugunsten des Sektors Wohnungsvermietung waren ebenfalls rückläufig (1998: 11,0 Mrd. Euro, 2001: 10,1 Mrd. Euro). Dies liegt vor allem daran, dass der Bund die Zuweisungen an die Länder für den sozialen Wohnungsbau, die auf Länderebene verbucht werden, reduziert hat. Mit der Entspannung der Lage am Arbeitsmarkt sanken die Ausgaben für beschäftigungspolitisch motivierte Maßnahmen (1998: 2,1 Mrd. Euro, 2001: 1,8 Mrd. Euro). Die Finanzhilfen im Bereich Regional- und Strukturpolitik sind auch zurückgegangen (1998: 3,5 Mrd. Euro, 2001: 3,4 Mrd. Euro).

Die Finanzhilfen für Wasserver- und -entsorgung sowie für Abfallwirtschaft, die Ausgaben für die Förderung von Qualifikationen, Innovationen und Investitionen, die Ausgaben für die Mittelstandsförderung und die für die Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen haben sich kaum verändert.

Dagegen stiegen die Finanzhilfen zugunsten der Land- und der Forstwirtschaft und der Fischerei sowie des Fremdenverkehrs und der Staatsbäder. Ferner wurden die Hilfen für den Sektor Verkehr von 9,6 Mrd. Euro im Jahr 1998 auf 10,6 Mrd. Euro ausgeweitet, vor allem die (auf Länderebene verbuchten) Zuweisungen des Bundes an die Länder wurden gemäß dem Regionalisierungsgesetz entsprechend der Entwicklung des Mehrwertsteueraufkommens aufgestockt.

Tabelle 3: Finanzhilfen der Bundesländer einschließlich Gemeinden 1998–2001 (Mill. Euro)

	1998	1999	2000	2001
<i>I. Sektorspezifische Finanzhilfen an Unternehmen</i>	30 575	30 467	31 080	30 975
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	2 677	2 690	2 856	3 023
– Bergbau	931	913	884	797
– Schiffbau	112	89	94	119
– Verkehr	9 633	10 249	10 657	10 588
– Wohnungsvermietung	11 027	10 459	10 518	10 107
– Luft- und Raumfahrzeugbau	11	3	0	2
– Wasserver- und -entsorgung, Abfallwirtschaft	2 691	2 552	2 617	2 675
– Fremdenverkehr, Bäder	1 237	1 253	1 308	1 338
– Sonstige Sektoren	2 256	2 259	2 146	2 326
<i>II. Branchenübergreifende Finanzhilfen an Unternehmen</i>	7 591	7 290	7 140	7 225
– Regionalpolitik, Strukturpolitik	3 530	3 531	3 217	3 383
– Umwelt, rationelle Energieverwendung	295	294	368	388
– Beschäftigungspolitik	2 096	1 933	1 984	1 842
– Förderung von Qualifikation	552	559	494	573
– Förderung von Innovationen etc.	418	390	420	364
– Mittelstandsförderung	210	163	183	173
– Investitionsförderung	141	144	185	158
– Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	349	276	289	344
<i>III. Finanzhilfen in enger Abgrenzung (I+II)</i>	38 166	37 757	38 220	38 200
<i>IV. Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>	30 694	30 960	31 713	32 440
– Krankenhäuser, Rehabilitationseinrichtungen	5 589	5 504	5 742	5 901
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	8 777	8 903	8 989	9 146
– Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	5 414	5 527	5 659	5 814
– Staatsforsten	545	491	552	575
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	512	522	549	571
– Pflegeeinrichtungen	602	721	709	710
– Sport- und Freizeiteinrichtungen	4 710	4 724	4 848	4 942
– Sonstige Empfänger	4 545	4 568	4 665	4 781
<i>V. Finanzhilfen in weiter Abgrenzung (III+IV)</i>	68 860	68 717	69 933	70 640

Quelle: Haushaltspläne der Bundesländer für die Haushaltsjahre 2000 und 2001; Statistisches Bundesamt (Ifd. Jgg.); eigene Berechnungen und Schätzungen.

Die Finanzhilfen an alle Sektoren, die zur Rubrik der (halb-)staatlichen Dienstleister zählen, sind deutlich ausgeweitet worden, voran jene an Pflegeeinrichtungen, an Theater, Museen und sonstige Kulturanbieter sowie an Krankenhäuser.

### 3.2.3 Finanzhilfen der Europäischen Union

Als Finanzhilfen der Europäischen Union (EU) werden nur die Ausgaben im Rahmen der Agrarmarktordnungen erfasst; sie werden in der Anlage E zum Kapitel 1004 des Bundeshaushalts ausgewiesen. Hingegen sind die von der EU aus den Regional-, Struktur- und Sozialfonds geleisteten Zuschüsse an Unternehmen in den Finanzhilfen der Bundesländer enthalten.

Im Jahr 2001 sollen sich die Agrarsubventionen der EU auf 6,6 Mrd. Euro belaufen, nach 5,7 Mrd. Euro im Jahr 1998 (Anhang II, Tabelle A2). Die Interventionen betreffen folgende Agrarprodukte: 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 und Trockenfutter.

### 3.2.4 Finanzhilfen der Bundesanstalt für Arbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit tätigt hohe Ausgaben im Bereich der so genannten aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ein großer Teil davon betrifft nicht die Förderung der Aus- und Weiterbildung oder die Begünstigung spezifischer Personengruppen (wie z.B. Behinderter), also Ausgaben, die in der vorliegenden Arbeit nicht als Finanzhilfen erfasst werden. Viele dieser Mittel sind als Finanzhilfen anzusehen, die die Allokation verzerren (Tabelle 4).

Im Jahr 1998 hat die Bundesanstalt für Arbeit für die betreffenden beschäftigungsfördernden Maßnahmen 7,4 Mrd. Euro ausgegeben, im Jahr 2001 9 Mrd. Euro. Maßgeblich für die Zunahme sind die drastische Aufstockung der Eingliederungszuschüsse, die Einführung zusätzlicher Maßnahmen (z.B. nach dem Altersteilzeitgesetz) und die Verschiebung von Ausgaben des Bundes auf die Bundesanstalt (z.B. Lohnkostenzuschüsse zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser). Gleichzeitig wurden allerdings die Aufwendungen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und für Strukturanpassungsmaßnahmen reduziert. Die Finanzhilfen werden als branchenübergreifend ausgestaltet erfasst, weil Informationen über die sektorale Ausrichtung nicht vorliegen.

Tabelle 4: Finanzhilfen der Bundesanstalt für Arbeit 1998–2001 (Mill. Euro)

	1998	1999	2000	2001
Mobilitätshilfen	26,24	45,63	68,51	102,54
Arbeitnehmerhilfe	0,50	0,10	0,24	0,28
Eingliederungszuschüsse	584,58	942,82	980,33	1 062,37
Einstellungszuschüsse bei Neugründungen	87,97	119,16	133,95	128,35
Zuschüsse zum Eingliederungsvertrag	2,43	1,18	0,65	0,46
Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen	7,21	3,51	9,17	22,40
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	3 797,77	3 990,99	3 680,23	2 975,97
Freie Förderung gemäß § 10 Sozialgesetzbuch (SGB) III	282,05	558,97	575,45	612,11
Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz	49,76	109,69	273,84	513,57
Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit	638,07	759,80	750,35	804,57
Sofortmaßnahmen zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit	–	972,52	953,67	1 138,17
Eingliederungszuschuss bei Berufsrückkehr	3,78	8,12	12,15	14,26
Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser	.	.	.	333,17 <sup>a</sup>
Institutionelle Förderung	45,79	34,21	32,66	22,42
Strukturanpassungsmaßnahmen	1 491,03	1 661,33	1 363,58	871,43
Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (u.a. über den Europäischen Sozialfonds)	384,92	292,35	237,03	278,55
Erstattungen an die Rentenversicherung für arbeitsmarktbedingte Renten	.	.	.	94,59
Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen für Beziehern umlagefinanzierten Winterausfallgeldes	8,53	.	.	.
Winterbauförderung (beitragsfinanziert)	.	47,68	39,70	45,10
Zusammen	7 410,63	9 548,06	9 111,51	9 020,31
<i>Nachrichtlich:</i>				
Ausgaben gemäß Kapitel 1112 des Bundeshaushalts	17 518,22	17 459,19	14 347,74	13 163,38
darunter:				
Arbeitslosenhilfe	15 562,70	15 580,67	13 161,20	12 777,44
Sonstige Ausgaben	1 955,52	1 878,52	1 186,54	385,94

<sup>a</sup>1998–2000: Ausgaben des Bundes.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (lfd. Jgg.).



### 3.3 Subventionen insgesamt

Die Subventionen in Deutschland insgesamt summieren sich auf 155,6 Mrd. Euro im Jahr 2001 (Tabelle 5). Das Ausmaß wird durch die Betrachtung von Relationen deutlicher. Die Subventionen belaufen sich im Verhältnis

- zum BIP<sup>12</sup> auf 7,5 Prozent,
- zum Volkseinkommen auf 10,2 Prozent,
- zum Steueraufkommen auf 34,9 Prozent.

Die Subventionen sind im Zeitraum 1998–2001 jahresdurchschnittlich um 1,2 Prozent gestiegen. Ein Rekordwert ist im Jahr 2000 erreicht worden (157,3 Mrd. Euro). In Relation zum BIP haben die Subventionen geringfügig abgenommen.

Tabelle 5: Subventionen in Deutschland 1998–2001 (Mill. Euro)

	1998	1999	2000	2001
<i>I Finanzhilfen</i>	<i>112 353</i>	<i>115 451</i>	<i>115 956</i>	<i>115 841</i>
– Bund	30 368	31 317	30 972	29 584
– Länder und Gemeinden	68 860	68 717	69 933	70 640
– EU	5 714	5 869	5 939	6 597
– Bundesanstalt für Arbeit	7 411	9 548	9 112	9 020
<i>II Steuervergünstigungen</i>	<i>37 790</i>	<i>38 277</i>	<i>41 332</i>	<i>39 792</i>
<i>III Subventionen</i>	<i>150 143</i>	<i>153 728</i>	<i>157 288</i>	<i>155 633</i>
<i>dito, in Relation zum BIP (Prozent)</i>	<i>7,8</i>	<i>7,8</i>	<i>7,8</i>	<i>7,5</i>

Quelle: Eigene Berechnungen.

### 3.4 Regionale Aufteilung

Nur die Finanzhilfen der Länder und Gemeinden lassen sich auf Ost- und Westdeutschland aufteilen. Im Jahr 2001 waren die Finanzhilfen der Länder und Gemeinden in Ostdeutschland mit 1 348 Euro je Einwohner doppelt so hoch wie in Westdeutschland (650 Euro). Allerdings waren die Finanzhilfen im Zeitraum 1998 bis 2001 in Ostdeutschland rückläufig, während sie in Westdeutschland gestiegen sind (Rosenschon 2002).

### 3.5 Selektivität der Subventionen

In der öffentlichen Diskussion wird oft vermutet, dass alle Unternehmen von der Subventionspolitik profitieren. Tatsächlich erhält aber nur ein enger Kreis an Begünstigten staatliche Hilfe (Tabelle 6).

Rund 55 Prozent der Subventionen waren im Jahr 2001 sektorspezifische Subventionen an den Unternehmenssektor. Von den sektorspezifischen Subventionen in Höhe von 85,5 Mrd. Euro, die die Unternehmen bezogen, entfallen 76 Prozent auf die Sektoren Landwirtschaft, Bergbau, Verkehr und Wohnungsvermietung. Der Anteil dieser Sektoren an der Wertschöpfung des Unternehmenssektors ist vergleichsweise gering.

Die branchenübergreifenden Subventionen zugunsten der Unternehmen (24,9 Mrd. Euro) machten im Jahr 2001 rund 16 Prozent des Subventionsvolumens in weiter Abgrenzung aus. Diese Beträge

<sup>12</sup>Diese Relativierung unterzeichnet die subventionsbedingte Einkommensbelastung. Denn das BIP enthält – anders als das Volkseinkommen – Abschreibungen, die als Finanzierungsbasis für Subventionen nicht zur Verfügung stehen. Investitionen in Höhe der Abschreibungen sind nötig, damit der Kapitalstock erhalten bleibt.

kommen nicht allen Sektoren oder Unternehmen zugute. So wird in der Regional- oder Strukturpolitik stark begünstigt und diskriminiert.

Der Steuerzahler muss nicht nur 110,5 Mrd. Euro aufbringen, die vergleichsweise wenige Empfänger innerhalb des Unternehmenssektors begünstigen. Hinzu kommen Subventionen in Höhe von 45,2 Mrd. Euro, die der Staat zugunsten (halb-)staatlicher Produzenten gewährt. Dies sind 29 Prozent aller Subventionen.

Wie sich die Subventionen in den Jahren 1998–2001 auf Empfänger bzw. Zwecksetzungen einerseits und gewährende öffentliche Haushalte andererseits aufteilen, ist aus Anhang III (Tabellen A3–A6) zu ersehen.

Tabelle 6: Subventionen nach Wirtschaftssectoren bzw. Subventionszielen 1998–2001 (Mill. Euro)

	1998	1999	2000	2001
<i>I Sektorspezifische Subventionen an Unternehmen</i>	78 700	82 414	84 837	85 535
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	11 666	12 149	12 095	13 024
– Bergbau	6 148	5 961	5 585	5 275
– Schiffbau	255	223	219	276
– Verkehr	23 484	25 453	25 469	24 330
– Wohnungsvermietung	21 652	21 947	22 008	22 233
– Luft- und Raumfahrzeugbau	87	55	61	179
– Wasserver- und -entsorgung, Abfallwirtschaft	2 691	2 552	2 617	2 675
– Fremdenverkehr, Bäder	1 237	1 253	1 308	1 338
– Sonstige Sektoren	11 480	12 821	15 475	16 205
<i>II Branchenübergreifende Subventionen an Unternehmen</i>	29 411	28 443	28 568	24 937
– Regionalpolitik, Strukturpolitik	8 505	5 402	5 920	5 620
– Umwelt, rationelle Energieverwendung	491	523	638	836
– Beschäftigungspolitik	10 873	12 688	11 873	10 939
– Förderung von Qualifikation	806	799	731	819
– Förderung von Innovationen etc.	909	884	934	896
– Mittelstandsförderung	1 082	1 139	979	839
– Investitionsförderung	141	144	185	158
– Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	6 604	6 864	7 308	4 830
<i>III Subventionen in enger Abgrenzung (I + II)</i>	108 111	110 857	113 405	110 472
<i>IV Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>	42 032	42 871	43 883	45 161
<i>V Subventionen in weiter Abgrenzung (III + IV)</i>	150 143	153 728	157 288	155 633

Quelle: Eigene Berechnungen (Anhang III).

### 3.6 Nicht erfasste Subventionen

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

- Finanzielle Vorteile, die der Staat Privaten dadurch gewährt, dass er – gemessen an den Marktpreisen – zu teuer einkauft oder zu billig verkauft, können nicht einbezogen werden; denn in den öffentlichen Haushalten werden diese (Preis-)Subventionen nicht dokumentiert.
- Bestimmte indirekte Formen der Preissubventionen bleiben unberücksichtigt. So werden Stromnetzbetreiber gezwungen, vorgegebene Mengen an Strom aus Windenergie einzuspeisen; die Mehrkosten werden auf die Stromverbraucher weitergewälzt.

- Ausgespart bleiben Subventionen, die mit der Aktivität staatlicher Kreditanstalten mit Sonderaufgaben wie z.B. der KfW und der Sondervermögen der Länder (wie z.B. des Wirtschaftsförderfonds Niedersachsen) verknüpft sind.<sup>13</sup> Auch werden die ERP-Finanzhilfen nicht zu den Subventionen gezählt. Die ERP-Mittel sind Kredite und müssen zurückgezahlt werden. Subventionselemente enthalten sie zwar insoweit, als sie Zinssubventionen mit sich bringen; deren Ausmaß ist aber nicht bekannt.
- „Unternehmensbeteiligungen ..., bei denen der Staat auf eine marktübliche Rendite auf das eingebrachte Kapital verzichtet“ (Deutsche Bundesbank 2000: 16) bleiben unberücksichtigt. Die Europäische Kommission wertet solche Kapitalzuführungen (z.B. an die Westdeutsche Landesbank) im Rahmen ihrer Subventionskontrollen auf der Grundlage des EG-Vertrags als Beihilfen; das Ausmaß der Subvention wird grob geschätzt.
- Der Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen durch den Staat wird wegen Datenmangels grundsätzlich als subventionsirrelevanter Sachverhalt gewertet. Dies mag in jenen Fällen angemessen sein, in denen die Eigenkapitalausstattung an ein gestiegenes Geschäftsvolumen angepasst wird.<sup>14</sup> Unangemessen ist die Nichtberücksichtigung als Subvention aber dann, wenn die Zuführung von Kapital eine chronisch defizitäre Entwicklung reflektiert, wenn also ein Kapitalverzehr kompensiert wird; materiell besteht kein Unterschied zwischen einem Verlustausgleich durch laufend geleistete Finanzhilfen und einem Verlustausgleich durch sporadisch erfolgende Kapitalzuführungen. Deshalb werden in jenen Fällen, in denen eine Alimentierung von Kapitalaufzehrung offenkundig ist (wie etwa bei den Berliner Verkehrsbetrieben), Kapitalzuführungen den Subventionen zugeschlagen.
- Subventionsäquivalente, die mit staatlichen Bürgschaften verknüpft 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;<sup>15</sup> denn die tatsächlichen Zahlungen, die erfasst werden, spiegeln dann das Subventionsvolumen wider.
- Die Inanspruchnahme aus Bürgschaften und Gewährleistungen kann auf kommunaler Ebene, wo sie vermutlich besonders bedeutsam ist, wegen fehlender Informationen nicht einbezogen werden.
- Teile der kommunalen Subventionen können nicht eingerechnet werden, weil bei der statistischen Aggregation kumulierte Defizite nicht brutto, sondern um Überschüsse gekürzt (netto) ausgewiesen werden. Paradebeispiel für Informationsverluste durch Funktionsbündelung sind die Statistiken zu den kombinierten Versorgungs- und Verkehrsbetrieben der Kommunen: Die roten Zahlen aus dem Verkehrssektor werden hier buchhalterisch „neutralisiert“ durch die schwarzen Zahlen aus der Energieversorgung. Diese Form der Aufrechnung verdeckt die Subventionierung und damit die allokativen Verzerrungen.
- Die zum (praktisch kostenlosen) Angebot von Schulausbildung komplementären Realtransfers wie die verbilligte Schülerbeförderung können nicht einbezogen werden.
- Der Teil des Zuschusses des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung, die Knappschaft, die landwirtschaftlichen Alterskassen etc., der Subventionscharakter hat, bleibt unberücksichtigt.
- Die Steuermindereinnahmen aufgrund des ermäßigten Umsatzsteuersatzes werden nicht erfasst, weil Daten hierzu fehlen.

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

---

<sup>13</sup>Weitere Beispiele für Sondervermögen sind dreizehn Fonds, in die der Freistaat Bayern Privatisierungserlöse eingebracht hat (u.a. Arbeitsmarkt- und Sozialfonds, Kulturfonds, Umweltfonds, Altlastenfinanzierungsfonds, Naturschutzfonds).

<sup>14</sup>Freilich stellt sich grundsätzlich die Frage, ob Staatseigentum an den betreffenden Unternehmen nötig ist.

<sup>15</sup>Es ist nicht klar, ob die Voraussetzung gegeben ist.

## 4 Subventionen gemäß anderen Abgrenzungen

### 4.1 Subventionen gemäß dem Subventionsbericht der Bundesregierung

Gemäß dem Subventionsbericht der Bundesregierung belief sich das Subventionsvolumen im Jahr 2001 auf rund 58 Mrd. Euro (Tabelle 7). Die Subventionen sind in den Subventionsberichten anders – nämlich per saldo wesentlich enger – als in der vorliegenden Untersuchung abgegrenzt (Anhang IV).

Tabelle 7: Subventionen gemäß dem Achtzehnten Subventionsbericht der Bundesregierung 1997–2001 (Mrd. Euro)

	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Finanzhilfen</i>	30,9	29,6	29,7	28,5	28,9
– Bund	11,7	11,4	10,9	10,1	9,5 <sup>a</sup>
– Länder	11,7	11,0	11,3	11,2	11,2 <sup>a</sup>
– Gemeinden	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6
– EU (Marktordnungsausgaben)	5,8	5,6	5,9	5,6	6,6 <sup>a</sup>
<i>Steuervergünstigungen</i>	22,7	22,9	22,4	25,1	23,3
<i>Zusammen</i>	53,6	52,5	52,1	53,6	52,2
<i>ERP-Finanzhilfen</i>	6,8	6,6	6,0	5,7	5,6
<i>Insgesamt</i>	60,3	59,0	58,1	59,3	57,8

<sup>a</sup>Haushaltssoll.

Quelle: Deutscher Bundestag (2001: 22); eigene Berechnungen.

### 4.2 Subventionen gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Auch in den VGR werden Subventionen anders als in der vorliegenden Untersuchung definiert. „Unter Subventionen versteht man in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen laufende Zahlungen ohne Gegenleistung, die der Staat oder Institutionen der Europäischen Union an gebietsansässige Produzenten leisten, um den Umfang der Produktion dieser Einheiten, ihre Verkaufspreise oder die Entlohnung der Produktionsfaktoren zu beeinflussen“ (Statistisches Bundesamt 2001: 16–17). Gütersubventionen sind dabei solche „Subventionen, die pro Einheit einer produzierten oder eingeführten Ware oder Dienstleistung geleistet werden“ (Statistisches Bundesamt 2001: 16); daneben gibt es „sonstige Subventionen“.

Die Subventionen gemäß den VGR, die der Staat leistet, beliefen sich im Jahr 2001 auf 35 Mrd. Euro (Tabelle 8). Ausschließlich jener für das Bildungswesen waren es 32 Mrd. Euro. Hinzu kommen Subventionen der EU; sie betragen im Jahr 2001 schätzungsweise 6 Mrd. Euro.

Die in den VGR als Vermögensübertragungen des Staates ausgewiesenen Beträge haben grundsätzlich Subventionscharakter. Es handelt sich insbesondere um Investitionszuschüsse (z.B. an die DB AG), um Investitionszulagen, um die Eigenheimzulage, um Wohnungsbauprämien und um die Arbeitnehmersparzulage. Die Vermögensübertragungen an Inländer, die sich grundsätzlich als Subventionen im ökonomischen Sinn einstufen lassen, beliefen sich im Jahr 2001 auf rund 33 Mrd. Euro.

Die Summe der drei Positionen in den VGR, denen gemäß den Abgrenzungen in der vorliegenden Arbeit Subventionscharakter beizumessen ist, beträgt gut 71 Mrd. Euro. Dieser Betrag entspricht 46 Prozent der Subventionen gemäß der Abgrenzung in der vorliegenden Untersuchung.

Tabelle 8: Subventionen und Vermögensübertragungen des Staates – Ergebnisse der VGR 1996–2001 (Mrd. Euro)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Subventionen des Staates<sup>a</sup></i>						
– Wirtschaftliche Angelegenheiten	26,93	23,70	24,87	23,95	23,08	.
– Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste	2,59	2,92	2,95	3,05	3,19	.
– Gesundheitswesen	0,53	0,65	0,82	0,83	0,87	.
– Freizeitgestaltung, Sport, Kultur, Religion	1,15	1,30	1,42	1,45	1,55	.
– Soziale Sicherung	0,67	0,67	0,71	0,72	0,75	.
– Bildungswesen	2,73	2,68	2,56	2,69	2,87	.
– Sonstige Bereiche	2,39	2,39	2,40	2,40	2,52	.
Insgesamt	37,00	34,31	35,72	35,10	34,84	35,03
darunter: Gütersubventionen	5,07	5,54	5,66	5,87	5,82	5,41
<i>Insgesamt ohne Bildungswesen</i>	<i>31,93</i>	<i>28,77</i>	<i>30,06</i>	<i>29,23</i>	<i>29,02</i>	<i>32,10<sup>c</sup></i>
<i>Subventionen der übrigen Welt<sup>b</sup></i>	<i>5,93</i>	<i>5,83</i>	<i>5,87</i>	<i>5,98</i>	<i>6,06</i>	<i>6,00<sup>c</sup></i>
Investitionszuschüsse	21,84	20,16	21,48	20,70	22,18	24,65
Sonstige Vermögensübertragungen	1,86	3,11	5,85	7,04	8,38	9,82
Vermögensübertragungen insgesamt	23,70	23,27	27,33	27,74	30,56	34,47
darunter: an Inländer	22,40	21,88	26,13	26,44	29,43	33,20 <sup>c</sup>
<i>Insgesamt</i>	<i>60,26</i>	<i>56,48</i>	<i>62,06</i>	<i>61,65</i>	<i>64,51</i>	<i>71,30</i>

<sup>a</sup>Ohne Subventionen der EU an inländische Sektoren. – <sup>b</sup>Vor allem der EU. – <sup>c</sup>Eigene Schätzung.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001, 2002a, 2002b); eigene Berechnungen.

### 4.3 Ein Vergleich der Subventionsvolumina mit den Ergebnissen der eigenen Berechnung

Die Subventionen, die – bei unterschiedlicher Abgrenzung – in anderen Quellen ausgewiesen werden, sind wesentlich geringer als die Subventionen in der Abgrenzung der vorliegenden Untersuchung (Tabelle 9).

Tabelle 9: Subventionen in Deutschland nach verschiedenen Abgrenzungen 1998–2001 (Mrd. Euro)

	1998	1999	2000	2001
Subventionsbericht der Bundesregierung	59,0	58,1	59,3	57,8
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen				
– Statistisches Bundesamt	35,7	35,1	34,8	35,0
– Modifizierte eigene Abgrenzung	62,1	61,7	64,5	71,3
Eigene Berechnung				
– Enge Abgrenzung	108,1	110,9	113,4	110,5
– Weite Abgrenzung	150,1	153,7	157,3	155,6

Quelle: Deutscher Bundestag (2001); Statistisches Bundesamt (2001, 2002a); eigene Berechnungen.

## 5 Subventionen im internationalen Vergleich

Internationale Vergleiche der Subventionen nach der weiten Abgrenzung im Sinne der vorliegenden Arbeit sind nicht möglich, weil die betreffenden Daten fehlen. Einige Informationen über die Subventionen in den einzelnen Ländern der EU gibt es aber. Von erheblicher Bedeutung sind die Angaben der EU über die so genannten Beihilfen; gewisse Aussagekraft haben die VGR-Daten.

Die EU-Kommission grenzt die Subventionen anders ab als z.B. die Bundesregierung. „So bezieht die EU-Kommission u.a. Zuschüsse an den Schienenverkehr ... ein, jedoch nicht die Förderung des Wohnungswesens und die Vermögensbildung privater Haushalte“ (Deutscher Bundestag 2001: 43). Die von der EU errechneten Beihilfen sind auch anders als die Subventionen in der vorliegenden Arbeit abgegrenzt.

Die Kommission der EU hat im April 2000 den achten Beihilfenbericht vorgelegt. Er enthält (aggregiert auf der Basis der Preise des Jahres 1997) Angaben über die nationalen Beihilfen in den Bereichen Landwirtschaft, Industrie, Kohle, Verkehr, Finanzdienstleistungen, Ausbildung, Tourismus, Medien und Kultur (Deutscher Bundestag 2001: 43).

Die Beihilfen beliefen sich in der EU im Zeitraum 1996–1998 in Relation zum BIP auf 1,12 Prozent (Tabelle 10). Sie waren am höchsten in Portugal, gefolgt von Italien und Deutschland.

Vergleichsweise aussagekräftig sind die Daten für die Industrie (Tabelle 11). Danach sind die Beihilfen je Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland relativ hoch; maßgeblich dafür sind die hohen Beihilfen in den neuen Bundesländern. Noch höher sind die Beihilfen je Beschäftigten in Italien, in Luxemburg und in Irland.

Interessant ist die Entwicklung der Beihilfen in der Abgrenzung der EU seit 1986. „Der Einsatz einzelstaatlicher Beihilfen insgesamt im Euro-Währungsgebiet hat sich im Zeitraum von 1986 bis 1999 nahezu halbiert, ist jedoch mit rund 1,3% des BIP nach wie vor beträchtlich“ (EZB 2001: 73). „Die einzelstaatlichen Beihilfen für das Verarbeitende Gewerbe haben sich etwas anders entwickelt. Ausgedrückt in Euro je Arbeitnehmer des Verarbeitenden Gewerbes sind diese bis zum Zeitraum von 1992 bis 1994 leicht gestiegen und in der Folgezeit allmählich zurückgegangen“ (EZB 2001: 73). Nicht berücksichtigt sind dabei die Finanzhilfen im Rahmen der EU-Agrarpolitik (EZB 2001: 73).

Die Subventionen gemäß den VGR beliefen sich in der Europäischen Union (EU 15) im Jahr 2001 auf 1,3 Prozent (Tabelle 12). Am höchsten waren sie in Österreich und in Dänemark, sehr niedrig in Griechenland und im Vereinigten Königreich.

Tabelle 10: Nationale Beihilfen<sup>a</sup> in den EU-Ländern 1994–1998

	In Euro je Beschäftigten		In Relation zum BIP <sup>b</sup> (%)	
	1994–1996 <sup>c</sup>	1996–1998 <sup>c</sup>	1994–1996 <sup>c</sup>	1996–1998 <sup>c</sup>
Belgien	698	677	1,26	1,18
Dänemark	526	513	0,99	0,94
Deutschland	1 007	786	1,97	1,45
Griechenland	352	334	1,36	1,24
Finnland	249	248	0,50	0,47
Frankreich	588	618	1,11	1,13
Irland	389	497	0,88	0,99
Italien	809	712	1,83	1,57
Luxemburg	624	343	0,99	0,53
Niederlande	362	349	0,65	0,62
Österreich	342	353	0,65	0,65
Portugal	260	323	1,37	1,63
Schweden	476	388	0,99	0,78
Spanien	367	318	1,14	0,98
Vereinigtes Königreich	227	223	0,54	0,52
EU 15	591	526	1,32	1,12

<sup>a</sup>Ohne Beihilfen an die Landwirtschaft. – <sup>b</sup>In Preisen von 1997. – <sup>c</sup>Im Durchschnitt.

Quelle: Deutscher Bundestag (2001: 46).

Tabelle 11: Nationale Beihilfen an das verarbeitende Gewerbe in den EU-Ländern 1994–1998

	In Euro je Beschäftigten		In Relation zur Wertschöpfung <sup>a</sup> (%)	
	1994–1996 <sup>b</sup>	1996–1998 <sup>b</sup>	1994–1996 <sup>b</sup>	1996–1998 <sup>b</sup>
Belgien	1 376	1 093	2,5	1,9
Dänemark	1 252	1 433	2,6	2,9
Deutschland	1 941	1 434	3,8	2,6
Alte Länder	451	435	–	–
Neue Länder	8 783	6 021	–	–
Finnland	928	959	1,6	1,6
Frankreich	895	1 131	1,7	2,0
Griechenland	925	997	4,8	4,9
Irland	909	1 458	1,3	1,9
Italien	2 419	1 955	5,5	4,4
Luxemburg	1 400	1 476	2,2	2,3
Niederlande	702	735	1,1	1,1
Österreich	654	719	1,3	1,4
Portugal	263	188	1,4	1,0
Schweden	421	441	0,8	0,8
Spanien	769	691	2,3	2,1
Vereinigtes Königreich	317	334	0,6	0,7
EU 15	1 292	1 113	2,8	2,3

<sup>a</sup>In Preisen von 1997. – <sup>b</sup>Im Durchschnitt.

Quelle: Deutscher Bundestag (2001: 44).

Tabelle 12: Subventionen in den EU-Ländern<sup>a</sup> 1991–2001

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Belgien	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,6	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Dänemark	2,1	2,7	2,6	2,6	2,5	2,6	2,4	2,3	2,3	2,2	2,1
Deutschland	2,2	1,9	1,9	2,1	2,1	2,0	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6
Finnland	3,4	3,5	3,3	3,2	2,8	2,1	1,9	1,7	1,6	1,5	1,4
Frankreich	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3
Griechenland	.	.	.	.	0,4	0,5	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Irland	1,1	1,2	1,3	1,1	1,0	1,0	1,0	0,8	1,0	1,0	0,9
Italien	.	.	.	.	1,5	1,5	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1
Luxemburg	2,8	2,8	2,5	2,7	1,8	2,0	1,8	1,9	1,6	1,6	1,4
Niederlande	.	.	.	.	1,1	1,2	1,5	1,5	1,6	1,5	1,4
Österreich	3,3	3,3	3,4	2,9	2,9	2,6	2,6	2,8	2,6	2,5	2,7
Portugal	.	.	.	.	1,4	1,5	1,2	1,5	1,0	0,9	0,9
Schweden	.	.	4,5	4,1	3,8	3,3	2,7	2,2	2,0	1,9	1,8
Spanien	.	.	.	.	1,1	1,0	0,9	1,1	1,2	1,1	1,1
Vereinigtes Königreich	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
EU 15	.	.	.	.	1,6	1,6	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3

<sup>a</sup>Abgrenzung gemäß ESVG 1995; in Relation zum BIP.

Quelle: Europäische Kommission (2001: 284–285).

## 6 Inwieweit lassen sich Subventionen rechtfertigen?

### 6.1 Grundsätzliches

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

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

Eingriffe des Staates in Form von Finanzhilfen<sup>16</sup> können bei Marktversagen dazu führen, dass pareto-optimale Verhältnisse erreicht werden. Zu bedenken ist aber, dass Finanzhilfen Verwaltungskosten verursachen, dass sie über ihre Finanzierung in aller Regel allokativ Verzerrungen zur Folge haben und dass präzise Informationen über die Ursache und das Ausmaß des Marktversagens meistens nicht vorliegen. Hinzu kommt, dass Subventionen das Verhalten verändern können. Es ist insofern fraglich, ob Finanzhilfen im konkreten Fall wirklich zu einer verbesserten Allokation der Ressourcen führen. Auch gibt es möglicherweise Instrumente, die den Finanzhilfen überlegen sind; zu denken ist an die Beseitigung von Marktunvollkommenheiten und an die Schaffung und Durchsetzung von Eigentumsrechten.

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

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

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

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

Zu bedenken ist nämlich, dass staatliche Hilfen Verhaltensänderungen nach sich ziehen können. Subventionen vermindern die Anreize, Anpassungen vorzunehmen, die notwendig sind, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten oder wiederherzustellen; dies betrifft die Kostenkontrolle sowie die

---

<sup>16</sup>Im Folgenden ist von Finanzhilfen die Rede, die Argumentation gilt in gleicher Weise für Steuervergünstigungen.



Aktivitäten im Bereich FuE, die zu Prozess- und Produktinnovationen führen. Es kann sich eine Subventionsmentalität auf Seiten der unterstützten Unternehmen entwickeln.<sup>17</sup>

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

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

All dies verdeutlicht, dass ein Eingriff des Staates nicht allein aus der Tatsache, dass Marktversagen vorliegt, legitimierbar ist. Intervenierte der Staat trotz all der genannten Einwände, so kann es nämlich zu Staatsversagen kommen. Es muss, damit ein Eingriff berechtigt ist, sichergestellt sein, dass die Kosten des Staatsversagens die des Marktversagens nicht übersteigen. Es ist aber sehr zweifelhaft, ob dies der Fall ist; zu beachten ist beispielsweise, dass Eigeninteressen der Bürokratie im Spiel sind, die in Richtung Subventionsvergabe wirken.

Zu bedenken ist schließlich, dass externe Effekte dadurch verursacht sein können, dass Eigentumsrechte nicht oder nur unzureichend definiert sind. Ist es möglich, Eigentums- und damit Ausschussrechte festzulegen, so können Verursacher und Betroffene externe Effekte durch Verhandlungen internalisieren, wenn die Transaktionskosten solcher Verhandlungen nicht sehr hoch sind (Coase 1960). Nur bei hohen Transaktionskosten sowie in Fällen, in denen sich Eigentumsrechte nicht definieren lassen, mag die Gewährung von Subventionen – bei Beachtung der genannten Einwände – das angemessene Instrument sein.

## **6.2 Bewertung der Subventionen für ausgewählte Bereiche**

### **6.2.1 Unterstützung der Land- und Forstwirtschaft**

Die Land- und Forstwirtschaft<sup>18</sup> profitiert außer von den Finanzhilfen des Bundes und denen der Länder von den Marktordnungsausgaben der EU sowie von den Steuervergünstigungen, die diesem Sektor gewährt werden. Ein wesentlicher Teil der nationalen Hilfen für die Landwirtschaft wird im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ geleistet. Der Bund erstattet dabei den Ländern im Einklang mit einem jährlich zu erstellenden Rahmenplan die entstandenen Ausgaben zu 60 Prozent (bei Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur) oder zu 70 Prozent (bei Küstenschutzmaßnahmen); die Ausgaben für Küstenschutzmaßnahmen werden in der vorliegenden Untersuchung nicht zu den Subventionen gerechnet.

Die Begründungen für die Subventionen, die in Gesetzen und Verordnungen zu finden sind, sind vielfältig und häufig wenig präzise. Beispielsweise sollen der „Rückstand im sozioökonomischen Entwicklungsniveau verringert“ und „gleichwertige Lebensverhältnisse im ländlichen Raum geschaffen“ werden; auch ist vom „Schutz der bäuerlichen Familienbetriebe“ die Rede. Werden die Rechtfertigung

---

<sup>17</sup>In Ostdeutschland gibt es nach Einschätzung des Präsidenten des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle eine ausgeprägte „Subventionsmentalität“ – nicht nur in Unternehmen, sondern auch bei Bürokraten und Politikern (*Handelsblatt*, Pohl lehnt weitere Investitionszulage für Betriebe in den neuen Ländern ab, 29. Juni 2000).

<sup>18</sup>Zu den Elementen einer grundlegenden Reform der Agrarpolitik vgl. Schrader (2000).

gen auf ihren ökonomischen Kern reduziert, so gehören zu den Zielen der Agrarpolitik – auch der der EU – sektorale Einkommensziele, Marktstabilisierung und Versorgungssicherung bei Nahrungsmitteln (Schrader 1993: 14). Seit einigen Jahren kommen die Pflege der (Kultur-)Landschaft und die Förderung nachwachsender Rohstoffe hinzu. Die Mitgliedstaaten der EU können Landwirten Prämien für erbrachte Umweltleistungen zahlen. „Dabei geht es um umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren“ (Schrader 1998: 22).

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

Auch unter einem anderen Aspekt sind die hier in Frage stehenden Finanzhilfen an die Landwirtschaft, die die Produktion künstlich erhöhen, äußerst fragwürdig. Als naturwissenschaftlich gesichert gilt, dass die landwirtschaftliche Produktion die Umweltmedien (Wasser, Boden, Luft) negativ beeinflusst (Schrader 1998: 23). Beispiele sind die Verschmutzung von Oberflächen- und Grundwasser durch Nitrate und Phosphate, die Emission u.a. von Methan, Lachgas und Ammoniak in die Luft, die Erosion des Bodens und die Anreicherung des Bodens durch Schwermetalle. Das Ausmaß der Umweltschäden hängt von der Art und der Intensität der landwirtschaftlichen Produktion ab, also u.a. von der Größe der genutzten Fläche, der Zahl der gehaltenen Tiere und dem Einsatz komplementärer Produktionsfaktoren je Flächeneinheit (Schrader 1998: 23).

Schwieriger zu beurteilen sind Eingriffe des Staates, die mit der Behauptung begründet werden, es seien externe Effekte zu internalisieren.<sup>19</sup> Ein Beispiel ist der Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich, der zu fast 50 Prozent EU-finanziert ist; es geht dabei um die Einführung extensiver und umweltschonender Produktionsweisen. Der Landwirtschaft werden im Rahmen der skizzierten Argumentation (kultur-) landschaftspflegerische Leistungen zugeschrieben, für die sie über den Markt nicht entlohnt werde.

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

Sollten nach einer Liberalisierung des Agrarmarkts positive externe Effekte, die es zuvor gegeben hat, verloren gehen und sollen Finanzhilfen zur Pflege der Kultur- und Erholungslandschaft beitragen, dann sind adäquate Indikatoren zur Messung der externen Effekte notwendig. Gegenwärtig setzen die

<sup>19</sup>Zur Problematik vgl. Schrader (1989).

Finanzhilfen, die tatsächlich oder nur vorgeblich dem Zweck dienen sollen, die Kulturlandschaft zu erhalten, an der Fläche bzw. der Zahl der Großvieheinheiten an, nicht an dem Ausmaß, in dem die Kultur- und Erholungslandschaft „verbessert“ wird. Im Übrigen ist zu bedenken, dass die potentiellen externen Vorteile in der Regel regional begrenzt auftreten. Marktlösungen könnten durch lokale Eingriffe möglich gemacht werden. Dabei geht es vor allem um landschaftspflegerische Leistungen (Schrader 1994: 9; Schrader 1993: 13), die von den Landschaftsnutzern, die sie wünschen, bezahlt werden sollten.

Seit einigen Jahren gibt es Agrarsubventionen mit einer neuen Stoßrichtung. Es gibt vielfältige Aktivitäten im Bereich nachwachsender Rohstoffe. „Ein konkreter Zielkatalog für eine Politik bezüglich nachwachsender Rohstoffe ist nicht vorhanden. Das mag auch daran liegen, dass die Verteilung der Kompetenzen zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften (Länder, Bund, EU), aber auch zwischen den Ressorts auf Bundesebene nicht klar zu erkennen ist“ (Schrader 1994: 5). „In Ergänzung und in Zusammenarbeit mit dem Bund ... fördern die Länder Produktlinien und Forschungsaktivitäten, die den jeweiligen regionalen Interessenschwerpunkten entsprechen. Dabei sind die Interessenschwerpunkte offenbar ausschließlich an den Anbaumöglichkeiten der Rohstoffe ausgerichtet“ (Schrader 1994: 6). Instrumente der „Politik für nachwachsende Rohstoffe“ sind Maßnahmen zur Forschungsförderung und zur Förderung von Produktion und Verwendung (Schrader 1994: 6).

Soweit es sich bei den Forschungszielen für nachwachsende Rohstoffe um anwendungsnahe oder direkt anwendungsbezogene Forschung handelt, was in der Regel der Fall ist, gibt es keinen Grund für staatliche Hilfe. Grundlagenforschung kann zwar als staatliche Aufgabe angesehen werden, Forschungsförderung im Agrarsektor aber nicht. Es spricht nichts dafür, aber einiges dagegen, nachwachsende Rohstoffe zu fördern. Weniger Protektion bei der Nahrungsmittelproduktion hätte eine geringere Intensität der Flächennutzung und der Produktion zur Folge. Damit würden Grundwasser, Boden und Atmosphäre weniger belastet (auch durch CO<sub>2</sub>). Eine Begründung der Finanzhilfen zur Förderung des Anbaus und der Verwendung nachwachsender Rohstoffe (z.B. Raps bzw. Rapsöl) mit Umweltzielen ist angesichts dieses Sachverhalts fragwürdig (Schrader 1994: 17). Umweltpolitische Begründungen werden gleichwohl vorgebracht, um Produktions- und Beschäftigungsstrukturen im ländlichen Raum zu erhalten.

Insgesamt zeigt sich, dass die Finanzhilfen zugunsten der Land- und Forstwirtschaft nicht überzeugend begründet werden können. Sollen die Finanzhilfen gestrichen werden, so setzt dies freilich in den meisten Fällen Entscheidungen und/oder Zustimmung der EU voraus. Auch ist zu sehen, dass die EU und der Bund die Länder in eine Situation der „moralischen Versuchung“ versetzen. Finanzhilfen werden aus Sicht des Landes „billig“, wenn andere Ebenen mitfinanzieren.

### **6.2.2 Subventionen für den Kohlenbergbau**

Die Subventionierung des Kohlenbergbaus, insbesondere des Steinkohlenbergbaus, hat viele schädliche Folgen. Die Steuerzahler, die privaten Haushalte und insbesondere die energieintensiven Unternehmen werden belastet, der in den Kohlerevieren erforderliche Strukturwandel wird behindert, Kapital und hochqualifizierte Arbeitskräfte werden fehlgeleitet, und die internationale Arbeitsteilung wird verzerrt (Sachverständigenrat 1995: 214). Eine Kohleförderung aus versorgungspolitischen Gründen ist nicht notwendig (zur Begründung vgl. Sachverständigenrat 1995: 216).

### 6.2.3 Subventionen für den Verkehrssektor

Bei den Subventionen für den Sektor Verkehr schlagen die Regionalisierungsmittel für den Schienenpersonennahverkehr stark zu Buche.<sup>20</sup> Zu den Verkehrssubventionen zählen auch die Zahlungen an die DB AG, an nicht bundeseigene Eisenbahnen, an Flughäfen und an sonstige Empfänger sowie die Aufwendungen für den Transrapid.<sup>21</sup> In den Verkehrssubventionen sind die Finanzhilfen an die Städte und Landkreise für den Transport von Schülern nicht enthalten, weil Zahlungen an den Bildungssektor und dazu komplementäre Leistungen nicht als Subventionen erfasst werden. Ferner sind die Ausgaben für den Straßenbau nicht erfasst, weil hier ein Gut bereitgestellt wird, von dessen Nutzung Trittbrettfahrer nur schwer ausgeschlossen werden können.

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

Die Eindämmung einer Aktivität, mit der bedeutsame externe Schäden einhergehen, ist volkswirtschaftlich vernünftig. Das Ziel, möglichst flächendeckend Verkehrsleistungen des ÖPNV anzubieten, ist dagegen ökonomisch fragwürdig. Dahinter steht die Idee der Gleichverteilung im Raum oder der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Fraglich ist aber, ob die Einebnung der Einkommensunterschiede zwischen Ballungszentren und dünn besiedelten Räumen, die sich aus der räumlichen Arbeitsteilung ergeben, ökonomisch Sinn macht. Zu fragen ist, ob nicht für periphere Regionen höhere Preise für die Raumüberwindung, die die topographisch bedingt höheren Kosten decken, ökonomisch angebracht sind.

Zur Beschränkung der externen Schäden des Individualverkehrs ist das nahe liegende Instrument eine Abgabe, die direkt am Schadstoffausstoß ansetzt. Hingegen ist die Förderung des ÖPNV wenig zielgenau, zumal wegen beträchtlicher Marktmacht fraglich ist, ob die geförderten Verkehrsunternehmen den Subventionsvorteil in Form geringerer Preise an die Nachfrager weitergeben. Dies ist aber Voraussetzung für die Zieladäquanz der indirekten Methode. Zweifellos wird, sollen direkte Maßnahmen zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs erfolgreich wirken, ein leistungsfähiger ÖPNV in stärkerem Maße als alternatives Fortbewegungsmittel benötigt als in einem Verkehrssystem, das auf den Individualverkehr setzt. Eine solche Leistungssteigerung wird aber dann kaum entstehen, wenn die Anbieter sich auf regelmäßige staatliche Ausgleichszahlungen verlassen können. Leistungen des ÖPNV sind zwar nur selten rentabel zu erbringen, insbesondere dann, wenn die Bedienung nicht auf Routen mit hohem Fahrgastaufkommen beschränkt ist; ein nahezu flächendeckendes Angebot von Optionen zur Nutzung von ÖPNV-Leistungen ist zwangsläufig mit Defiziten verbunden. Aber die Ausgleichszahlungen enthalten Subventionselemente, und zwar insoweit, als vom Wettbewerb abgeschirmte Anbieter mit überhöhten Kosten gefördert werden; zumindest im ÖPNV auf der Straße gehen die Ausgleichszahlungen an Anbieter, die durch ihre Konzessionen geschützt sind. Die Einführung wettbewerblicher Elemente – etwa die Ausschreibung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen – kann zu erheblichen Einsparungen an Kosten je Leistungseinheit und zu einem verbesserten Angebotsprofil

---

<sup>20</sup> „Nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) leistet der Bund Finanzhilfen für Investitionen im Rahmen des kommunalen Straßenbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs. Die Finanzhilfen werden zu 80% von den Ländern, die die Verantwortung für das Programm übernommen haben, in eigener Kompetenz verwaltet. Die verbleibenden Mittel in Höhe von 20% werden durch den Bund auf der Grundlage der von ihm erstellten Programme für Neu- und Ausbaumaßnahmen des Schienenpersonennahverkehrs mit Gesamtkosten von über 100 Mio. DM den Ländern zweckgebunden zugewiesen“ (BMF 2000: 19).

<sup>21</sup> „Ein Lehrstück für die Fehllenkungen, mit denen bei direkter Projektförderung zu rechnen ist, stellt die Entwicklung der Magnetschnellbahn Transrapid dar“ (Sachverständigenrat 1999: Ziffer 244).

führen. Dies zeigen die Erfahrungen im schwedischen ÖPNV; von den hierzulande nach der Regionalisierung im Schienenpersonennahverkehr möglichen Ausschreibungen werden nach dem Bestellerprinzip erhebliche Effizienzsteigerungen erhofft (Laaser 1999: 271, 286–287).

Was die so genannte Daseinsvorsorge betrifft, so ist zu bezweifeln, dass mit der objektbezogenen Förderung des ÖPNV das adäquate Instrument gewählt wird. Gezielte Transfers sind das bessere, weil treffsichere Instrument. Werden dagegen Preise subventionspolitisch heruntergeschleust, so werden die Subsidien nach dem Gießkannenprinzip verteilt.

Insgesamt kann den Finanzhilfen zugunsten des Verkehrssektors die Existenzberechtigung zwar nicht völlig abgesprochen werden; vermutlich liegen aber angesichts der institutionellen Rahmenbedingungen erheblich höhere Subventionsbeträge hinter den Verkehrsausgaben als notwendig. Es gibt demnach beträchtliche Möglichkeiten, Finanzhilfen zu kürzen.

#### **6.2.4 Sozialer Wohnungsbau, Eigenheimförderung, Wohngeld**

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

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

Wesentliche Instrumente der Wohnungspolitik sind der soziale Wohnungsbau, die Wohnungsbauförderung über die Eigenheimzulage<sup>22</sup> und das Wohngeld.

Durch den sozialen Wohnungsbau sollen die Zahl der Wohnungen erhöht und die Mieten gesenkt werden. Die betreffenden Eingriffe haben aber nicht nur die erwünschten Wirkungen.

Wenn die Mieten infolge des Angebots von Sozialwohnungen sinken, dann geht langfristig das Angebot privater Wohnungen zurück, weil die Mieteinnahmen je Wohnung die Grenzkosten des bisherigen Angebots nicht mehr decken. Der Staat muss also mehr Wohnungen über den sozialen Wohnungsbau erstellen oder erstellen lassen als die Zahl, um die das Angebot an Wohnungen ursprünglich, d.h. in der Ausgangssituation ohne staatlichen Eingriff, erhöht werden sollte (Klodt 1992: 54–55). Diese Rückwirkung macht den sozialen Wohnungsbau „teuer“ im Hinblick auf die Zahl der Wohnungen. Die Kosten je Wohnung des sozialen Wohnungsbaus hängen davon ab, ob der Staat selbst produziert oder ob er private Bauherren einbezieht. Üblich ist die Einschaltung privater Wohnungsbau-gesellschaften; dabei ist mit höheren Kosten als im privaten Wohnungsbau zu rechnen, weil Subventionsmentalität ins Spiel kommt.

<sup>22</sup>Bis zum Jahr 1996 erfolgte die Wohnungsbauförderung über § 10e EStG. Nach dieser Vorschrift werden die so genannten Altfälle abgewickelt.

Auch in verteilungspolitischer Hinsicht ist der soziale Wohnungsbau fragwürdig. Problematisch ist bereits die Erstvergabe der Wohnungen. Entscheidend für einen Anspruch ist eine Einkommensgrenze. Wer sie überschreitet, hat keinen Anspruch; wer sie nicht überschreitet, hat vollen Anspruch auf die Vorteile des sozialen Wohnungsbaus. Maßgeblich ist dabei das Einkommen zur Zeit des Wohnungsbezugs, das möglicherweise nicht dem permanenten Einkommen entspricht. Im Laufe der Zeit kann es zu Fehl- oder zu Unterbelegungen kommen. Unterbelegung liegt vor, wenn ein Mieter angesichts seines Einkommens mit Recht eine Sozialwohnung bewohnt, wenn diese aber zu groß ist – z.B. deshalb, weil ein Ehegatte gestorben ist oder weil Kinder ausgezogen sind. Eine Fehlbelegung liegt vor, wenn Bewohner ein Einkommen oberhalb der Einkommensgrenze beziehen; beim Bezug war der Anspruch auf eine Sozialwohnung begründet, wegen gestiegenen Einkommens besteht er aber nicht mehr. Viele Gemeinden erheben zwar eine Fehlbelegungsabgabe, um Mietvorteile abzuschöpfen, die Abgabe ist aber ein unzureichendes Instrument – schon deshalb, weil sie hohen Aufwand erfordert. Letztlich wird deutlich, wie eine Staatsintervention (sozialer Wohnungsbau) eine andere (die Fehlbelegungsabgabe und Folgeregelungen) nach sich zieht.

Es ist bei alledem einzuräumen, dass das Förderungssystem geändert worden ist. Seit 1994 erhält der Bauherr von Sozialwohnungen im Rahmen der einkommensorientierten Förderung „nur noch eine Grundförderung und verpflichtet sich, lediglich eine bestimmte Miete (Basismiete) zu verlangen und das Recht zur Belegung der Wohnung an die öffentliche Hand abzutreten“ (Sachverständigenrat 1996: Ziffer 467). Der Mieter zahlt entsprechend seines Einkommens eine zumutbare Miete. Neben der Grundförderung gibt es eine Zusatzförderung.

An dem Kernproblem des sozialen Wohnungsbaus hat sich aber wenig geändert. „Mit dem sozialen Wohnungsbau werden gerade die nicht erreicht, die man eigentlich besonders fördern sollte – einkommensschwache Haushalte und soziale Randgruppen. Den ersteren kann man mit Wohngeldzahlungen zu einer angemessenen Wohnung verhelfen, den anderen wohl am ehesten, indem die öffentliche Hand auf dem freien Wohnungsmarkt uneingeschränkte Belegungsrechte erwirbt und ... Wohnungen zuweist“ (Sachverständigenrat 1996: Ziffer 467).

Eine effiziente Wohnungspolitik verzichtet auf den sozialen Wohnungsbau und setzt die verfügbaren Mittel gegebenenfalls ein, um das Wohngeld einem vergrößerten Kreis zugänglich zu machen. Die Wohnungspolitik wird dann billiger und kommt mehr jenen zugute, die von ihr eigentlich profitieren sollen.

Das Wohngeldsystem mit Mietzuschüssen und Lastenzuschüssen (für selbstnutzende Wohnungseigentümer) zielt darauf ab, Einkommen umzuverteilen. Es wird als Teil eines Sozialhilfesystems verstanden.

Das Wohngeld in der gegenwärtigen Ausgestaltung beeinflusst viele individuelle Entscheidungen. Wohngeld in Form eines Zuschusses zu den Mietkosten subventioniert den Wohnkonsum, es verbilligt „Wohnen“ relativ zu anderen Gütern. Gleichzeitig stellt es einen zweckgebundenen Transfer dar. Die Nachfrage nach Wohnungen nimmt zu, die Mieten steigen und die Schaffung zusätzlichen Wohnraums wird rentabel (Klodt 1992: 60–63). Zudem verändert Wohngeld die Struktur der Nachfrage nach Wohnkonsum. Konsumenten werden veranlasst, eher größere bzw. besser ausgestattete Wohnungen nachzufragen. Ferner wird die Wahl des Wohnorts beeinflusst; das Verhältnis des Preises für Wohnen auf dem Land zu dem Preis für Wohnen in der Stadt wird verzerrt. Es kommt zu einer ineffizienten Verteilung der Bevölkerung über die Fläche bzw. auf Stadt- und Landgebiete, hervorgerufen durch die Beeinträchtigung der Lenkungsfunction des Preissystems (Nachtamp und Hudelmaier 1993: 27). Das Wohngeld bewirkt also eine überhöhte Agglomeration mit Effizienzverlusten, gleichzeitig begünstigt die Verkehrspolitik das Wohnen auf dem Lande.

Das Angebot an (Neubau-)Wohnraum steigt infolge der Einführung eines Wohngeldsystems kurzfristig nicht oder nur wenig (infolge von Untervermietung). Folglich erhöhen sich die Mieten; es entstehen so genannte Bestandsrenten für Wohnungseigentümer (Nachtamp und Hudelmaier 1993: 28–

30). Diese Renten bieten einen Anreiz, Ressourcen in den Wohnungsbau umzulenken. Das Angebot steigt auf die mittlere Frist; die Mieten sinken – freilich nicht auf das ursprüngliche Niveau.

Das herrschende Wohngeldsystem ist kaum als effektives Instrument des gesamten Umverteilungssystems zu bezeichnen. Einige Wirkungen entsprechen denen anderer Sozialleistungen. Sie sind unvermeidbare Folgen der Transfers. So beeinträchtigt das Wohngeld – wie jede Steuer und jeder Sozialtransfer – die Freizeit-Arbeit-Entscheidung. Es wirkt wie eine Einkommensteuer (Nachtkamp und Hudelmaier 1993). Zusätzliches Einkommen führt zu einer Verminderung des Wohngeldanspruchs. Freizeit wird relativ zu anderen Gütern (Konsumgütern) billig. Das Arbeitsangebot wird über einen Substitutions- und einen Einkommenseffekt beeinflusst. Das Wohngeld wirkt auch auf die Konsumspar-Entscheidung eines Haushalts.

Andere Wirkungen, zu denen das gegenwärtige Wohngeldsystem führt, sind in einem modifizierten System vermeidbar (Nachtkamp und Hudelmaier 1993). Dies gilt für die Eigenheit des Systems, dass steigende Mietausgaben eine zunehmende prozentuale Subventionierung bewirken. Bei gegebener Miete je Quadratmeter Wohnfläche führt die Entscheidung für eine größere Wohnung zu mehr Wohngeld je Quadratmeter Wohnfläche. Bei gegebener Wohnfläche führt die Entscheidung für die besser ausgestattete oder besser gelegene Wohnung, die teurer ist, zu einer höheren Subvention in Form des Wohngeldes. Bei gegebener Wohnfläche und -qualität wird der Umzug in einen dichter besiedelten Raum, in dem die Mieten höher sind, subventioniert; dieser Effekt wird dadurch verstärkt, dass die Miethöchstbeträge tendenziell mit der Dichte der Besiedlung zunehmen.

Einige Mängel des derzeitigen Wohngeldsystems wären beseitigt, wenn Mieten gleichmäßig subventioniert würden. Sollen Haushalte wohnkostenabhängig durch Wohngeld unterstützt werden, so bietet sich ein einheitlicher Subventionssatz für die Miete an. Der Prozentsatz kann einkommens- und haushaltsgrößenabhängig festgesetzt werden (Nachtkamp und Hudelmaier 1993: 51).

Viele Mängel des Wohngeldes, die derzeit auftreten, lassen sich dadurch vermeiden, dass das Wohngeld als Pauschaltransfer ausgestaltet wird (Nachtkamp und Hudelmaier 1993: 47–50). Dabei müssten für jede Haushaltsgröße ein sozialpolitisch erwünschter Wohnstandard und eine Normmiete festgelegt werden. Der Transfer wäre einkommensabhängig, aber unabhängig von der tatsächlichen Miete. Er wäre zudem nicht zweckgebunden, könnte also beispielsweise bei „billigem“ Wohnen teilweise gespart werden. Die Normmieten könnten in Anlehnung an die Miethöchstbeträge gemäß Wohngeldgesetz festgelegt werden (Nachtkamp und Hudelmaier 1993: 48). Die Transferempfänger hätten ein Höchstmaß an Entscheidungsspielraum.

Insgesamt ergibt sich, dass die Subventionen für die Wohnungsnutzung abgeschafft werden sollten, das Wohngeld sollte umgestaltet werden zu einem Pauschaltransfer. Dieser Transfer würde die Allokation der Ressourcen nicht verzerren. Er wäre wie die Sozialhilfe zu den Sozialleistungen an private Haushalte und nicht zu den Subventionen zu zählen. Das Ausmaß eines solchen Pauschaltransfers wird auf 3,8 Mrd. Euro im Jahr 2001 geschätzt; demgegenüber beliefen sich die Aufwendungen für das Wohngeld im Jahr 2001 auf schätzungsweise 4 Mrd. Euro.

Auf ein grundsätzliches Problem jeglicher Eigentumsförderung, z.B. in Form der Eigenheimzulage, hat Eekhoff (1999) hingewiesen. Es sei zu fragen, ob „die staatliche Eigentumsförderung mit dem Eigentumsschutz und mit den Vorstellungen von einer Gesellschaft eigenständiger Bürger vereinbar ist“ (Eekhoff 1999: 17). Der Staat könne einzelne Gruppen von Eigentümern nur fördern, wenn er mit Zwangsgewalt anderen Personen Mittel nehme, diese also teilweise enteigne. Das sei mit dem Eigentumsschutz nicht vereinbar. „Wer für das private Eigentum eintritt, sollte darauf drängen, alle Formen der Förderung, der Umverteilung zugunsten einzelner Gruppen abzubauen. Nur dann kann der Schutz des Eigentums durch den Staat als eine berechnete Forderung angesehen werden“ (Eekhoff 1999: 17).

### 6.2.5 Regionalförderung

Regionalpolitik<sup>23</sup> kann darauf abzielen, das Wachstum einer Region und der Gesamtwirtschaft zu stärken; sie ist dann Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik (Giersch 1963; Lammers 1989: 65); es wird gewissermaßen in künftige Steuereinnahmen investiert. Eine solche Politik setzt Kenntnisse der regionalen Wachstumspotentiale voraus und scheitert demnach an unlösbaren Informationsproblemen.

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

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

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

Die praktizierte Regionalförderung bedeutet letztlich, dass – bei erhöhter Steuerbelastung für alle Regionen – einige Regionen auf Kosten anderer profitieren. Die gesamte Volkswirtschaft erleidet Wachstumseinbußen, weil die Maßnahmen nicht allokativ begründet sind. Als Umverteilungsmaßnahme erweist sich die Regionalförderung als wenig zielgenau. Nicht ganze Regionen, sondern nur bedürftige Personen bzw. Haushalte sollten von einer Umverteilungspolitik profitieren.

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

### 6.2.6 Arbeitsmarktpolitik

Für beschäftigungspolitische Maßnahmen<sup>24</sup> werden insbesondere von der Bundesanstalt für Arbeit hohe Beträge aufgewendet; darin sind die über den Europäischen Sozialfonds finanzierten Mittel enthalten.

Die Finanzierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen durch die öffentliche Hand ist problematisch. Das gilt zunächst für die Förderung der beruflichen Bildung. Zwar ist es denkbar, dass die berufliche Bildung bei einem Verzicht auf staatliche Eingriffe in einem zu geringen Maße erfolgt; im Bereich der beruflichen Weiterbildung können nämlich externe Erträge insofern entstehen, als Erlerntes im Betrieb bei einem Arbeitsplatzwechsel oder im persönlichen Umfeld weitergegeben wird. Es sind aber alternative Maßnahmen zu prüfen, bevor eine Subvention zum Zweck der Internalisierung des externen Effektes als angemessen akzeptiert werden kann; deren Höhe kann ohnehin nicht ohne

<sup>23</sup>Zur grundsätzlichen Problematik der Regionalförderung vgl. Soltwedel (1987).

<sup>24</sup>Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern vgl. Schneider et al. (2000).



weiteres adäquat festgesetzt werden (Informationsproblem). In Betracht kommen die Finanzierung durch die Mitarbeiter, die Rückzahlung der Kosten bei Unternehmenswechsel sowie die Schaffung eines Weiterbildungsfonds aller Produzenten (Dicke et al. 1995).

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

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass bei Verzicht auf staatlich finanzierte Maßnahmen der beruflichen Bildung, der Arbeitsbeschaffung und der Weiterbildung die Sozialversicherungsbeiträge und die Steuern niedriger als sonst sein können. So sind geringere Überweisungen des Bundes an die EU erforderlich, wenn der Europäische Sozialfonds abgeschafft wird. Vor allem aber sind Arbeitsmarktprobleme am ehesten durch Korrekturen der Lohnstruktur lösbar; es geht dabei um mehr Differenzierung nach Branchen, Qualifikationen und Regionen.

### **6.2.7 Förderung der Wachstumsbranchen, Forschungs- und Technologieförderung**

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

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

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

FuE-Förderung wird auch damit begründet, dass der Eintritt in die FuE-intensiven Märkte behindert sei. Eintrittsbarrieren können dadurch bedingt sein, dass die Stückkosten mit wachsender Unternehmensgröße sinken, aber auch dadurch, dass im Zuge des Produktionsprozesses Kenntnisse gewonnen werden, die eine Reduktion der Kosten ermöglichen („Lernkurveneffekte“). Schließlich können

Probleme bei der Kapitalbeschaffung (Informationsasymmetrien und Kapitalmarktunvollkommenheiten) den Markteintritt erschweren. Die Politik steht freilich auch hier vor einem Informationsproblem.

### **6.2.8 Förderung von Krankenhäusern, Kindertagesstätten und Kinderkrippen**

Zahlungen des Staates an Krankenhäuser, Kindertagesstätten und Kinderkrippen haben Subventionscharakter, werden aber häufig nicht zu den Subventionen gezählt.

Ziel der Krankenhausförderung ist „eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen, eigenverantwortlich wirtschaftenden Krankenhäusern ... zu sozial tragbaren Pflegesätzen“ (Bundesministerium für Gesundheit 1999: 2626). Die Subventionierung der Krankenhäuser verbilligt aber die stationäre Behandlung im Vergleich zur ambulanten. Krankenversicherer, die sich bemühen, die gesamtwirtschaftlich gesehen teuren Krankenhausaufenthalte abzubauen, erzielen einen zu geringen Wettbewerbsvorteil (Breyer und Zweifel 1999: 437). Die Subventionierung der Krankenhäuser erweist sich als ökonomisch unbegründet.

Es kann kein Zweifel bestehen, dass dem Angebot von Kinderbetreuungsleistungen in einer Gesellschaft, die durch das Vorherrschen der Kleinfamilie geprägt ist, eine wichtige Funktion zukommt. Ein solches Angebot ist Voraussetzung dafür, dass beide Elternteile einem Beruf nachgehen können. Zudem ermöglichen Kinderbetreuungseinrichtungen es Alleinerziehenden oft, für ihren Lebensunterhalt selbst zu sorgen. Gelegentlich werden familienpolitische Maßnahmen anders begründet: Die Kosten von Kindern seien privatisiert und die Nutzen von Kindern sozialisiert; dies sei für das deutsche Rentenversicherungssystem typisch. Die Folge könne Nachwuchsmangel sein.

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

Es ist erwägenswert, einen Aufschlag auf das Kindergeld zu gewähren statt die bestehenden Institutionen, die sich meist in der Hand von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden befinden und die staatlich reglementiert sind, über Personalkostenzuschüsse oder Pauschalen für Kindergruppen zu fördern. Dann haben die Eltern mehr Wahlmöglichkeiten, und es entsteht Angebotsvielfalt. Die Eltern können verstärkt auf die Zusammensetzung der Gruppe und auf den Erziehungsstil Einfluss nehmen und so sich und ihr Kind vor negativen Einflüssen schützen. Insgesamt wird beim Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung die private Verantwortlichkeit für und die private Einflussnahme auf die Kindererziehung gestärkt.

### **6.2.9 Kulturförderung**

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

Auch externe Effekte im Produktionsbereich werden diagnostiziert. So wird behauptet, Kunst und Kultur förderten die Kreativität des Faktors Arbeit (Baumol und Bowen 1966: 385). Zudem wird die

Ausstattung mit Kultureinrichtungen als ein weicher Standortfaktor gewertet, der bedeutsam für die Ansiedlung von Unternehmen sei, weil diese entsprechend qualifiziertes Personal vorfinden. Ferner wird argumentiert, Kulturausgaben hätten eine Umwegrentabilität, weil sie Touristenströme anlocken. Schließlich wird postuliert, Kunst sei innovativ; deshalb sei das Risiko zu misslingen hoch, und es bestünde die Gefahr, dass im Erfolgsfall Imitatoren kostenlos auf das Trittbrett sprängen (Peacock 1979: 148).

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

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

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

### 6.2.10 Förderung der Staatsforsten

Für eine Subventionierung des Staatswaldes gibt es plausible Gründe. Vor allem dient er dem Schutz von Mensch und Umwelt, weil er ökologische Aufgaben erfüllt.<sup>25</sup> Ferner trägt der Wald wesentlich zum Biotop- und Artenschutz bei.

Zur Rechtfertigung der Zuschüsse können also ausgeprägte positive Externalitäten herangezogen werden. Nur bedingt zu den Subventionen zu rechnen sind daher die Zuschüsse an die Staatsforsten sowie die an forstliche Versuchs- und Forschungsanstalten. Durch die wissenschaftliche Beratung soll vermieden werden, dass durch forstwirtschaftliche Aktivitäten dauerhafte Schädigungen entstehen. Es sollen negative Externalitäten verhindert werden.

Nicht zu übersehen ist, dass die Subventionsvergabe schädliche Wirkungen haben kann. So kann es sein, dass ein Teil der Zuschüsse nicht ein Ausgleich für externe Vorteile ist, sondern Unwirtschaftlichkeit alimentiert. Deshalb werden die Zuweisungen an die Forstwirtschaft bedingt zu den Subventionen gerechnet.

---

<sup>25</sup>„Zweck dieses Gesetzes ist insbesondere, den Wald wegen seines wirtschaftlichen Nutzens (Nutzfunktion) und wegen seiner Bedeutung für die Umwelt, insbesondere für die dauernde Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, das Klima, den Wasserhaushalt, die Reinhaltung der Luft, die Bodenfruchtbarkeit, das Landschaftsbild, die Agrar- und Infrastruktur und die Erholung der Bevölkerung (Schutz- und Erholungsfunktion) zu erhalten, erforderlichenfalls zu mehren und seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern“ (§ 1 Bundeswaldgesetz).

### 6.2.11 Kirchenförderung

Die Kirchen in Deutschland finanzieren sich hauptsächlich aus der Kirchensteuer, die in der Regel 9 Prozent der Einkommensteuer entspricht. Hinzu kommen Spenden, das Kirchgeld und beträchtliche Finanzhilfen aus den Länderhaushalten. In den Finanzhilfen der Länder sind in der vorliegenden Untersuchung die Zuschüsse an kirchliche Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Krankenhäuser und Altenpflegeheime ebenso wenig enthalten wie Zahlungen an Konfessionsschulen, für den Religionsunterricht, für die Theologenausbildung und für die Theologie an Hochschulen sowie an kirchliche Fachhochschulen.

Staatszuschüsse an die Kirchen könnten damit begründet werden, dass die Kirchen der verlängerte Arm des Staates bei der Erfüllung der Fürsorgefunktion seien. Der Staat lasse also seine karitativen Aufgaben teilweise von Kirchen ausführen und erstatte ihnen in Form der Förderung die Kosten. Tatsächlich ist dies aber wohl nicht der Fall. Auch ist zu bedenken, dass die Kirchen über beträchtliche Vermögen und Vermögenseinkünfte verfügen. Das Kirchenvermögen wird auf 400 Mrd. DM geschätzt (Bajohr 1999).

### 6.2.12 Sportförderung

Sport kann positive Externalitäten stiften, indem er die Gesundheit erhöht, Sozialverhalten schult und Jugendliche davor bewahrt, etwa in die Rauschgiftszene abzurutschen. So gesehen erscheint staatliche Sportförderung ökonomisch vernünftig.

Allerdings lebt das gesundheitspolitische Argument zu einem guten Teil davon, dass das Gesundheitswesen Organisationsmängel hat. Müsste der Einzelne für die Folgen seines Handelns stärkere Eigenverantwortung übernehmen, hätte er mehr Interesse an präventiven Maßnahmen wie Sport. Durch Subventionen die Anreize zum selbstverantwortlichen Handeln zu stärken, wäre dann nicht notwendig.

Daher ist bereits die Sportförderung per se problematisch, abgesehen vom Schulsport, bei dem zudem das erzieherische Argument zum Tragen kommt. Die konkrete Ausgestaltung der Sportförderung wirft zusätzliche Probleme auf. Zu kritisieren ist, dass sich Bund und Länder in eine Aufgabe einmischen, die einschließlich ihrer Finanzierung bei den Kommunen angesiedelt werden sollte. Sogar die EU engagiert sich bei der Sportförderung. Ein weiteres Manko der Sportförderung ist, dass sie oftmals in Verwendungen fließt, die nicht dazu beitragen, die als förderungswürdig zu erachtenden Ziele zu verwirklichen.

## 6.3 Fazit

Es gibt unter den in der vorliegenden Untersuchung erfassten Finanzhilfen wohl nur wenige, die sich ökonomisch dadurch begründen lassen, dass positive externe Effekte, die in das Rechnungswesen der Unternehmen nicht als Erträge eingehen, internalisiert werden. Finanzhilfen sind in der Regel unzureichend begründet. Das gilt beispielsweise für die Agrarsubventionen. In manchen Fällen lässt sich zwar staatlicher Handlungsbedarf aufzeigen, es sind aber andere Instrumente als Subventionen besser geeignet. Beispiele sind Schadstoffsteuern statt der Förderung des ÖPNV und die Zahlung von Wohngeld als Pauschaltransfer statt der Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Bestimmte Subventionskategorien sind schwer zu beurteilen. Das gilt etwa für die Zuschüsse für Kindertagesstätten und für die Zahlungen an die staatliche Forstwirtschaft.

Insgesamt gibt es Anlass, die Finanzhilfen und die Steuervergünstigungen massiv zu kürzen. Subventionen sind – jedenfalls auf mittlere Sicht – mit einer erhöhten Steuerbelastung verbunden. Sie

haben zudem Wohlfahrtsverluste zur Folge. Es entstehen volkswirtschaftliche Kosten, wenn der Staat bestimmte Sektoren per saldo begünstigt und zwangsläufig andere belastet.<sup>26</sup>

Die Auswirkungen einer Subventionskürzung lassen sich mit allgemeinen Gleichgewichtsmodellen ableiten (Gerken et al. 1985). Dabei wird auch berücksichtigt, dass viele Subventionen den Kapitaleinsatz begünstigen, eine Subventionskürzung – verbunden mit einer generellen Steuersenkung – also die Faktorpreisrelationen ändert; der Arbeitseinsatz wird dann attraktiver.

## 7 Subventionen kürzen – aber wie?

### 7.1 Politökonomischer Ausgangspunkt

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

Der politische Wettbewerb in der Demokratie zwingt die Politiker dazu, auf den (vermuteten) Wählerwillen Rücksicht zu nehmen. Politiker werden ebenso wenig wie andere Bürger gegen ihre eigenen Interessen handeln. Sie werden sich nur dann für Reformen wie z.B. Subventionskürzungen 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 kurzfristigen und unmittelbaren betont werden. Dies hat zur Folge, dass Reformen unterbleiben (Soltwedel 1997). Die Ignoranz des einzelnen Bürgers, was die Maßnahmen zugunsten spezifischer Gruppen betrifft, ist durchaus rational. Es ist lohnender, sich um die eigene Subventionierung zu kümmern, als sich zum Kämpfer gegen Subventionen für andere Gruppen zu machen.

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

Die skizzierten Gründe erklären zum großen Teil, warum die Politik beim Subventionsabbau kaum vorankommt. Hinzu kommt, dass Politiker ebenso wie Teile der Bürokratie ein Interesse an hohen Subventionen haben.

### 7.2 Zu den möglichen Strategien

Werden Subventionen gekürzt, so ist dies für die Betroffenen schmerzhaft, und es ist auf der politischen und der administrativen Ebene mit erheblichen Widerständen zu rechnen. Es stellt sich daher die Frage nach der geeigneten Vorgehensweise (Krieger-Boden und Lammers 1996). Zu bedenken sind folgende Aspekte:

- Subventionen werden zeitlich gestreckt oder auf einen Schlag („big bang“) reduziert.

<sup>26</sup>Vgl. hierzu DIW und IfW (1998: 3–7).

- Subventionskürzungen werden angekündigt oder Subventionen unangekündigt verringert.
- Subventionen werden selektiv oder in prozentual gleichem Ausmaß (nach der „Rasenmähermethode“) vermindert.

Für einen zeitlich gestreckten Abbau spricht, dass die Betroffenen Zeit haben, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Für einen „big bang“ spricht, dass jeder einzelne Schritt einer allmählichen Subventionskürzung zu einem Wiederaufleben der politischen Debatte führt und dass der ursprüngliche Plan möglicherweise korrigiert wird, so dass die Kürzungen letztlich gering bleiben. Es ist daher bei gestreckten Kürzungen sinnvoll, einen präzisen und verbindlichen Fahrplan vorzusehen, der nicht immer wieder zur Disposition gestellt wird (Krieger-Boden und Lammers 1996).

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

Unter ökonomischen Aspekten wäre es bei einem zeitlich gestreckten Subventionsabbau eigentlich am besten, selektiv zu kürzen, und zwar zuerst jene Subventionen, die die größten Allokationsverzerrungen bewirken. Allerdings liegen die dafür notwendigen Kenntnisse nicht vor.

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

### 7.3 Die „Rasenmähermethode“ als optimale Strategie

Es erweist sich als sinnvoll und praktikabel, bei rechtzeitiger Ankündigung alle Subventionen in einem Zeitraum von beispielsweise fünf Jahren gleichmäßig (um den gleichen Prozentsatz) bis auf null zu kürzen. Für diese Vorgehensweise hat sich der (nicht ganz zutreffende) Begriff „Rasenmähermethode“ durchgesetzt.<sup>27</sup>

Es ist zweckmäßig, die Kürzungen der Subventionen so zu gestalten, dass die Nutznießer in die Strategie eingebunden werden (Bernholz 1996). Dies bedeutet, dass die Reduktion der Subventionen mit allgemeinen Steuersenkungen verbunden wird. Mit dem Beschluss, Subventionen – wenngleich über ein paar Jahre gestaffelt – auf null zu kürzen, sollte die Entscheidung einhergehen, dass die Steuern allgemein – also auch per Rasenmäher – gesenkt werden. Dann gäbe es zwar politischen Widerstand durch jene, die bei Subventionskürzungen und Steuersenkungen per saldo „verlieren“, es gäbe aber Unterstützung durch diejenigen, die von dem gesamten Paket „profitieren“. Dies erhöht die Chance der politischen Durchsetzung.

---

<sup>27</sup>Ein Rasenmäher kürzt unterschiedlich hohes Gras auf eine vorgegebene Länge, soweit es diese übertrifft.

## 7.4 Reform der Finanzverfassung als Voraussetzung für umfassende Subventionskürzungen

Die skizzierte Strategie lässt sich in Teilbereichen angesichts bestimmter Regelungen in der Finanzverfassung nicht ohne weiteres durchsetzen. Bei Kürzungen bestimmter Finanzhilfen müssen andere Ebenen des Staates mitwirken; die Länder bzw. der Bund und/oder die EU sind in die Entscheidungsprozesse einbezogen. Reformen der Finanzverfassung sind notwendig, wenn Subventionen umfassend reduziert werden sollen.

Auf EU-Ebene sind – unabhängig von Kürzungen der Subventionen – Änderungen angezeigt. So sollte die EU „die Vergabe der Regionalbeihilfen den Mitgliedstaaten überlassen. Die nationalen Regierungen und Parlamente können besser beurteilen, wo ihre Regionen der Schuh drückt“ (Vaubel 2001: 143).

Der Bund kann bestimmte Subventionen nur mit Zustimmung der Länder kürzen; dies gilt beispielsweise für fast alle Steuervergünstigungen. Ein einzelnes Bundesland kann die Rasenmähermethode nur bedingt anwenden. Die Finanzautonomie der Bundesländer ist durch Mischfinanzierungen – nicht nur im Bereich der Regionalförderung – stark beschnitten. Im Übrigen stellt sich ein gravierendes Anreizproblem. Ein Land hat an einer Reduktion der Finanzhilfen kein oder ein nur begrenztes Interesse, wenn die EU oder der Bund diese Hilfen mitfinanzieren. Es ist teuer, Unterstützung „von oben“ nicht zu beanspruchen.

Auch in der Steuerpolitik haben die Bundesländer praktisch keine Kompetenzen. Sie sind nicht in der Lage, die Steuerbelastung der Bürger und Unternehmen in ihrem Hoheitsbereich eigenständig zu bestimmen. Die Länder können über die Höhe der Steuern keinen Einfluss auf ihre Attraktivität als Standort für wirtschaftliche Aktivitäten und als Wohnsitz für Bürger nehmen. Zwar verfügen die Kommunen über eine gewisse Steuerhoheit (Hebesatzrecht bei der Gewerbe- und der Grundsteuer, Recht der Erhebung kommunaler Verbrauchsteuern); ihr Spielraum, auf die Attraktivität als Standort und Wohnort Einfluss auszuüben, ist aber ebenfalls stark eingeschränkt.

Hilfreich bei dem Ansinnen, Subventionen zu kürzen, wäre mehr Steuerautonomie der Länder und der Gemeinden. Steuerwettbewerb der Regionen erschwerte eine Besteuerung, mit der Einkommensumverteilung über Subventionen bezweckt ist (Boss 1993). Vorteilhaft wäre 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 (Rosenschon 1993). Dezentrale Lösungen sind auch deshalb erwägenswert, weil wirtschaftspolitische Kreativität gefördert würde und weil Erfahrungen mit neuen Lösungsansätzen genutzt werden könnten.

Hilfreich bei dem Bestreben, Subventionen zu kürzen, ist 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 (Boss et al. 1999); denn der Zwang, öffentliche Ausgaben wie z.B. die Finanzhilfen zu überprüfen, nähme dann ab.

## **8 Mögliche Steuersenkungen bei Kürzungen der Subventionen – einige Beispiele**

### **8.1 Der Kern einer Modellrechnung**

In Modellrechnungen lässt sich aufzeigen, wie sehr die Steuern gesenkt werden können, wenn Subventionen gekürzt werden. Im Folgenden wird dargestellt, wie stark die umfassend verstandene Einkommensteuer (Lohnsteuer, Zinsabschlag, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer und veranlagte Einkommensteuer) reduziert werden kann, wenn Finanzhilfen und Steuervergünstigungen gekürzt oder gar abgeschafft werden. Die Einkommensteuer wird als zu kürzende Steuer deshalb gewählt, weil die Belastung durch sie – auch im internationalen Vergleich – hoch ist (OECD 2001). Die Modellrechnungen beziehen sich auf die Verhältnisse in den Jahren 2001 und 2002.

### **8.2 Potential für Subventionskürzungen**

Wenn die Einkommensteuersätze gesenkt werden, dann nimmt automatisch das Ausmaß der einzelnen einkommensteuersatzabhängigen Vergünstigungen ab. Den Modellrechnungen wird deshalb in einem ersten Schritt das Subventionsvolumen nur insoweit zugrunde gelegt, als es nicht auf solchen steuersatzabhängigen Begünstigungen beruht.<sup>28</sup> Zu berücksichtigen ist auch, dass bestimmte Zinsendiensthilfen nicht zur Disposition stehen, wenn Finanzhilfen gekürzt werden sollen.<sup>29</sup> Zudem würde eine Umgestaltung des Wohngeldes gemäß den obigen Überlegungen Sozialleistungen an private Haushalte nach sich ziehen; diese werden auf 3,8 Mrd. Euro geschätzt.<sup>30</sup>

Das Potential für Subventionskürzungen im Rahmen der Modellrechnung ergibt sich, wenn bei der Erfassung der Subventionen die (fiktiven) Zinsendiensthilfen des Bundes an das BEV und an den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes sowie die steuersatzabhängigen Einkommensteuervergünstigungen (Anhang V, Tabelle A7) unberücksichtigt bleiben. Es umfasst demnach die Finanzhilfen abzüglich der fiktiven Zinsendiensthilfen, die Steuervergünstigungen, die andere Steuern als die Einkommensteuer betreffen, sowie die steuersatzunabhängigen Einkommensteuervergünstigungen.<sup>31</sup> Das Potential für Subventionskürzungen im Jahr 2001 beträgt 143,8 Mrd. Euro (Tabelle 13); für das Jahr 2002 wird das Potential auf 143,3 Mrd. Euro geschätzt.

---

<sup>28</sup>Die einkommen- bzw. körperschaftsteuersatzabhängigen Steuervergünstigungen werden also zunächst nicht zu der Kürzungsmasse gezählt.

<sup>29</sup>Vgl. hierzu die Erläuterungen zu den Hilfen für bestimmte Sondervermögen in Abschnitt 1.4.

<sup>30</sup>Die Ausgaben für das Wohngeld beliefen sich im Jahr 2000 auf 3,54 Mrd. Euro. Sie dürften im Jahr 2001 infolge der Novellierung des Wohngeldgesetzes auf 4 Mrd. Euro gestiegen sein. Die Minderausgaben infolge einer Wohngeldumgestaltung werden auf 0,2 Mrd. Euro veranschlagt.

<sup>31</sup>In den Jahren 2001 und 2002 erfolgt die Wohnungsbauförderung teilweise noch über den Sonderausgabenabzug nach § 10e EStG. Die betreffende steuersatzabhängige Begünstigung wird hier – vorgehend auf den Zustand ab dem Jahr 2004 – als steuersatzunabhängig eingestuft.



Tabelle 13: Komponenten der Subventionen in Deutschland 2000–2002 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002 <sup>a</sup>
I Finanzhilfen abzüglich fiktive Zinsdiensthilfen an das BEV und an den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes	113 308	113 193	112 000
II Steuervergünstigungen ohne Einkommensteuervergünstigungen	16 961	18 027	18 846
III Steuersatzunabhängige Einkommensteuervergünstigungen	12 266	12 606	12 409
IV <i>Potential für Subventionskürzungen (I+II+III)</i>	<i>142 535</i>	<i>143 826</i>	<i>143 255</i>
V Steuersatzabhängige Einkommensteuervergünstigungen	12 105	9 159	9 883
VI Fiktive Zinsdiensthilfen an frühere Sondervermögen des Bundes	2 648	2 648	2 648
VI <i>Subventionen insgesamt (IV+V+VI)</i>	<i>157 288</i>	<i>155 633</i>	<i>155 786</i>

<sup>a</sup>Geschätzt.

Quelle: Eigene Berechnungen.

### 8.3 Einkommensteueraufkommen in weitem Sinn

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

Das Einkommensteueraufkommen (ohne Solidaritätszuschlag) belief sich im Jahr 2001 auf 170,8 Mrd. Euro (Tabelle 14). Dabei ist das Lohnsteueraufkommen um das Kindergeld, die Arbeitnehmersparzulage und die Bergmannsprämie reduziert, das Aufkommen der Körperschaftsteuer und das der veranlagten Einkommensteuer sind um die Investitionszulagen und um die Eigenheimzulage gekürzt; das Kindergeld und die genannten Zulagen werden aus dem Aufkommen der betreffenden Steuerarten gezahlt. Das Einkommensteueraufkommen vor Abzug dieser Zulagen (einschließlich Bergmannsprämien) und anderer steuersatzunabhängiger Beträge sowie des Kindergeldes belief sich im Jahr 2001 auf 214,7 Mrd. Euro. Es ist das Aufkommen, das sich trotz steuersatzabhängiger Einkommensteuervergünstigungen ergeben hätte. Es ist die Basisgröße für die folgende Modellrechnung. Das entsprechende Aufkommen im Jahr 2002 wird auf 219,0 Mrd. Euro geschätzt.

### 8.4 Mögliche Senkung der Einkommensteuersätze

Die Beträge, um die es in der Modellrechnung geht, lassen sich anhand des Budgets des Staates veranschaulichen. Ausgangspunkt sind die Einnahmen und die Ausgaben des Staates in einer speziellen Gliederung. Die Einnahmen- und die Ausgabenseite des Budgets des Staates werden dann um das Kindergeld, um steuersatzunabhängige Einkommensteuervergünstigungen sowie um Vergünstigungen, die nicht die Einkommensteuer betreffen, korrigiert; der Budgetsaldo ändert sich dadurch nicht (vgl. Schema). Zum Potential für Subventionskürzungen zählen die mit Sub gekennzeichneten Positionen, zum steuersatzabhängigen Einkommensteueraufkommen, um dessen Reduktion es in den Modellrechnungen geht, die mit ESt gekennzeichneten Beträge. Untersucht wird schließlich, wie stark die Einkommensteuersätze bei Kürzungen der Finanzhilfen und bei Reduktion der Steuervergünstigungen (ohne steuersatzabhängige Einkommensteuervergünstigungen) gesenkt werden können.

Hätte es im Jahr 2001 Subventionen in der beschriebenen Abgrenzung nicht gegeben, so wäre bei gegebenem Budgetsaldo ein Einkommensteueraufkommen (brutto) von nur 70,9 Mrd. Euro nötig gewesen. Unter Berücksichtigung der Pauschaltransfers als Ersatzaufwendungen für das Wohngeld wären es 74,7 Mrd. Euro gewesen (Tabelle 15). Die durchschnittlichen Einkommen- und Körperschaftsteuersätze bei jeder Höhe des zu versteuernden Einkommens hätten um 65 Prozent niedriger

Tabelle 14: Das Einkommensteueraufkommen und seine Komponenten 2000–2002 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002 <sup>a</sup>
Lohnsteuer	135 733	132 626	135 200
Kindergeld	30 939	31 254	34 615
Arbeitnehmersparzulage	337	409	435
Bergmannsprämie	37	33	30
Lohnsteuer vor Abzug des Kindergeldes, der Arbeitnehmersparzulage und der Bergmannsprämie	167 046	164 322	170 280
Veranlagte Einkommensteuer	12 225	8 771	8 500
Investitionszulage	556	809	870
Eigenheimzulage	6 861	8 051	9 120
Veranlagte Einkommensteuer vor Abzug der Zulagen	19 642	17 631	18 490
Körperschaftsteuer	23 575	-426	7 900
Investitionszulage	962	1 687	1 530
Körperschaftsteuer vor Abzug der Zulage	24 537	1 261	9 430
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	13 515	20 885	11 380
Zinsabschlag	7 334	8 961	9 040
Einkommensteuer nach Abzug des Kindergeldes und aller Zulagen	192 382	170 817	172 020
Einkommensteuer vor Abzug des Kindergeldes und aller Zulagen	232 074	213 060	218 620
Einkommensteuer vor Abzug des Kindergeldes und aller steuersatzunabhängigen Vergünstigungen	235 587	214 677	219 044
<i>Nachrichtlich:</i>			
Arbeitnehmersparzulage, Investitionszulagen, Eigenheimzulage, Bergmannsprämie	8 753	10 989	11 985
Zusätzliche Abzugsbeträge <sup>b</sup>	3 513	1 617	424
<sup>a</sup> Geschätzt. – <sup>b</sup> Eigenheimförderung nach altem System (§10e EStG).			

Quelle: Deutsche Bundesbank (2002); Deutscher Bundestag (2001: 101); BMF (2002); eigene Berechnungen.

Schema: Budget des Staates

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

Tabelle 15: Einkommensteueraufkommen und Subventionen bei unterstellten unterschiedlichen Subventionsgraden 2001 (Mrd. Euro)

	Einkommensteuer- aufkommen (brutto)	Subventionen (korrigiert)	Wohngeld nach neuem System
Status quo	214,7 <sup>a</sup>	143,8 <sup>b</sup>	0,0
Kürzung der Subventionen um			
– 20 Prozent	186,7	115,0	0,8
– 40 Prozent	158,7	86,3	1,5
– 60 Prozent	130,7	57,5	2,3
– 80 Prozent	102,7	28,8	3,0
– 100 Prozent	74,7	0,0	3,8

<sup>a</sup>Vgl. Tabelle 14. – <sup>b</sup>Vgl. Tabelle 13.

Quelle: Eigene Berechnungen.

sein können.<sup>32</sup> Das Gleiche gilt für die marginalen Steuersätze. Der Eingangssteuersatz hätte daher 6,9 statt 19,9 Prozent, der Spitzensteuersatz 16,9 statt 48,5 Prozent betragen können. Steuersätze zwischen den genannten Sätzen wären bei teilweise (beispielsweise um 20, 40, 60 bzw. 80 Prozent) gekürzten Subventionen (und partiellem Übergang zu einem reformierten Wohngeldsystem) möglich gewesen (Tabelle 16). Auch der Körperschaftssteuersatz hätte bei gegebenem Budgetsaldo geringer sein können, wenn die Subventionen niedriger gewesen wären.

Bei reduzierten Einkommensteuersätzen wären die steuersatzabhängigen Einkommensteuervergünstigungen im Jahr 2001 niedriger als tatsächlich (9,2 Mrd. Euro) gewesen. Hätte es diese Vergünstigungen nicht gegeben, so hätten die Einkommensteuersätze noch niedriger als in Tabelle 16 ausgewiesen sein können. In einem zweiten Schritt der Modellrechnung resultieren bei Beseitigung dieser Vergünstigungen in Höhe von 3,2 Mrd. Euro Eingangs- bzw. Spitzensteuersätze von 6,6 bzw. 16,2 Prozent statt 6,9 bzw. 16,9 Prozent.

Tabelle 16: Ausgewählte Einkommensteuersätze bei unterstellten unterschiedlichen Subventionsgraden 2001 (Prozent)

	Eingangssteuersatz	Spitzensteuersatz
Status quo	19,9	48,5
Kürzung der Subventionen um		
– 20 Prozent	17,3	42,2
– 40 Prozent	14,7	35,8
– 60 Prozent	12,1	29,5
– 80 Prozent	9,5	23,2
– 100 Prozent	6,9	16,9

Quelle: Eigene Berechnungen.

Zu beachten ist, dass der Solidaritätszuschlag vom Aufkommen der Einkommensteuer abhängt. Das Aufkommen an Solidaritätszuschlag sinkt, wenn die Einkommensteuersätze reduziert werden. Dem lässt sich Rechnung tragen dadurch, dass das Aufkommen an Solidaritätszuschlag in die zu reduzierende Masse an Einkommensteuer einbezogen wird. Sie beträgt dann für das Jahr 2001 225,7 Mrd. Euro, für das Jahr 2002 230,4 Mrd. Euro (Tabelle 17). Unter den möglichen Einkommensteuersatzsenkungen sind dann Reduktionen der Sätze inklusive des Solidaritätszuschlagssatzes (5,5 Prozent) zu verstehen.

<sup>32</sup>Es wird bei dieser Rechnung nicht berücksichtigt, dass das Steueraufkommen in einem Jahr wegen der Verzögerungen bei der Veranlagung zur Einkommen- und zur Körperschaftsteuer nicht durchgängig infolge der Anwendung der Steuersätze für das betreffende Jahr entsteht. Beispielsweise wurden im Jahr 2001 Abschlusszahlungen vor allem für das Jahr 1999 entsprechend dem Steuerrecht und damit den Steuersätzen dieses Jahres geleistet.

Tabelle 17: Einkommensteueraufkommen aus- und einschließlich Solidaritätszuschlag 2000–2002 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002 <sup>a</sup>
Solidaritätszuschlag zur Lohnsteuer	8 295	8 137	
Solidaritätszuschlag zur veranlagten Einkommensteuer	1 027	794	
Solidaritätszuschlag zur Körperschaftsteuer	1 413	524	
Solidaritätszuschlag zu den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag	702	1 116	
Solidaritätszuschlag zum Zinsabschlag	405	497	
Solidaritätszuschlag insgesamt	11 841	11 069	11 360
Einkommensteuer nach Abzug des Kindergeldes und aller Zulagen	192 382	170 817	172 020
dito, einschließlich Solidaritätszuschlag	204 223	181 886	183 380
Einkommensteuer vor Abzug des Kindergeldes und aller steuersatz- unabhängigen Vergünstigungen	235 587	214 677	219 044
dito, einschließlich Solidaritätszuschlag	247 428	225 746	230 404

<sup>a</sup>Geschätzt.

Quelle: BMF (2002); eigene Berechnungen.

Die so definierten Steuersätze beliefen sich im Jahr 2001 auf 21,0 bzw. 51,2 Prozent (Tabelle 18). Sie hätten im Jahr 2001 um 62 Prozent geringer sein können, wenn es Subventionen nicht gegeben hätte. Beispielsweise hätte der Eingangssteuersatz 7,6 Prozent zuzüglich 5,5 Prozent auf 7,6 Prozent, also 8,0 Prozent, der Spitzensteuersatz 19,4 Prozent betragen können. Hinzu käme eine Reduktion im zweiten Schritt der Modellrechnung auf 7,7 bzw. 18,8 Prozent.

Tabelle 18: Ausgewählte Einkommensteuersätze einschließlich Solidaritätszuschlag bei unterstellten unterschiedlichen Subventionsgraden 2001 (Prozent)

	Eingangssteuersatz	Spitzensteuersatz
Status quo	21,0	51,2
Kürzung der Subventionen um		
– 20 Prozent	18,4	44,8
– 40 Prozent	15,8	38,5
– 60 Prozent	13,2	32,1
– 80 Prozent	10,6	25,8
– 100 Prozent	8,0	19,4

Quelle: Eigene Berechnungen.

Zu beachten ist, dass das Einkommensteueraufkommen im Jahr 2001 konjunkturbedingt relativ niedrig war. Seine Struktur ist sehr stark von der im Januar 2001 in Kraft getretenen Reform der Unternehmensbesteuerung beeinflusst. Das Aufkommen im Jahr 2001 ist als Basis für eine Modellrechnung nicht optimal geeignet. Deshalb wird eine Rechnung auch für das Jahr 2002 durchgeführt (Tabelle 19). Die Steuersätze, die bei unterschiedlichen Subventionsgraden im Jahr 2002 möglich wären, unterscheiden sich wenig von denen für das Jahr 2001 (Tabelle 20). Eine nochmalige (geringe) Reduktion der Steuersätze ist bei Verringerung der steuersatzunabhängigen Einkommensteuervergünstigungen möglich.

Tabelle 19: Einkommensteueraufkommen einschließlich Solidaritätszuschlag und Subventionen bei unterstellten unterschiedlichen Subventionsgraden 2002 (Mrd. Euro)

	Einkommensteuer- aufkommen (brutto)	Subventionen (korrigiert)	Wohngeld nach neuem System
Status quo	230,4	143,3	0,0
Kürzung der Subventionen um			
– 20 Prozent	202,5	114,6	0,8
– 40 Prozent	174,6	86,0	1,5
– 60 Prozent	146,7	57,3	2,3
– 80 Prozent	118,8	28,7	3,0
– 100 Prozent	90,9	0,0	3,8

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 20: Ausgewählte Einkommensteuersätze einschließlich Solidaritätszuschlag bei unterstellten unterschiedlichen Subventionsgraden 2002 (Prozent)

	Eingangssteuersatz	Spitzensteuersatz
Status quo	21,0	51,2
Kürzung der Subventionen um		
– 20 Prozent	18,5	45,0
– 40 Prozent	15,9	38,8
– 60 Prozent	13,4	32,6
– 80 Prozent	10,8	26,4
– 100 Prozent	8,3	20,2

Quelle: Eigene Berechnungen.

## 8.5 Weitere Aspekte einer Strategie der Subventionskürzung

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

Zu den Subventionen, um deren Reduktion es geht, zählen auch die Finanzhilfen der Bundesanstalt für Arbeit. Bei deren prozentualer Verringerung entstünden bei gegebenem Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung geringere Defizite oder Überschüsse der Bundesanstalt. Die dargestellten Ergebnisse der Modellrechnungen für die Einkommensteuersätze implizieren, dass die Bundesanstalt die eingesparten Beträge an den Bund transferiert. Alternativ ließe sich errechnen, wie sehr der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung bei Reduktionen der Finanzhilfen der Bundesanstalt gesenkt werden könnte. Die möglichen Steuersatzsenkungen wären bei dieser Alternativrechnung geringer als oben dargestellt, die Summe aus Beitrags- und Steuersenkungen änderte sich nicht.

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

## Anhang I: Steuervergünstigungen

Tabelle A1: Steuervergünstigungen 1998–2000 (Mill. Euro)

Nr.	Anlage	1998	1999	2000	2001	2002
		<b>I Sektorspezifische Steuervergünstigungen</b>				
		<i>1. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei</i>				
1	2					
		Gewinnermittlung in der Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen				
		199	30	27	20	20
2	2					
		Freibeträge für Veräußerungsgewinne nach §§ 14 und 14a Einkommensteuergesetz (EStG)				
		174	226	197	168	155
3	2					
		Steuerfreie Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen beim Bau einer eigengenutzten Wohnung oder einer Altteilerwohnung				
		5	5	5	5	5
4	2					
		Körperschaftsteuerbefreiung der Vermietungsgenossenschaften und -vereine und der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen				
		5	5	5	5	5
5	2					
		Steuerbefreiung land- und forstwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie -vereine				
		15	15	15	15	15
7	2					
		Gewerbsteuerbefreiung kleiner Hochsee- und Fischereiunternehmen				
		1	1	1	1	1
8	2					
		Gewerbsteuerbefreiung landwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und -vereine etc.				
		5	5	5	5	5
10	2					
		Versicherungsteuerbefreiung für Viehversicherungen bei Versicherungssummen unter 7 500 DM bzw. 4 000 Euro				
		1	1	1	1	1
11	2					
		Kraftfahrzeugsteuerbefreiung der Zugmaschinen etc.				
		87	87	87	87	87
12	2					
		Branntweinsteuerermäßigung für Brennereien und Stoffbesitzer				
		7	8	9	9	9
13	2					
		Mineralölsteuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Agrardieselgesetz)				
		–	–	–	235	297
10	3					
		Einkommensteuer-Freibetrag für Land- und Forstwirte				
		164	82	82	72	72
13	3					
		Steuerermäßigung bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, wenn der Gewinn nicht geschätzt wird				
		77	36	36	–	–
72	3					
		Ansatz von niedrigen Ertragswerten im Rahmen der Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens für Zwecke der Erbschaftsteuer				
		0	504	504	504	504
		<i>Insgesamt</i>	<i>740</i>	<i>1 005</i>	<i>974</i>	<i>1 127</i>
		<i>2. Bergbau</i>				
14	2					
		Bergmannsprämien (Lohnsteuerermäßigung)				
		49	37	44	46	46
		<i>Insgesamt</i>	<i>49</i>	<i>37</i>	<i>44</i>	<i>46</i>
		<i>3. Verkehr</i>				
56	2					
		Einkommensteuerbefreiung der Arbeitgeberzuschüsse für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln				
		51	51	51	51	51
61 <sup>a</sup>	2					
		Ermäßigung der Einkommensteuer (ESt) und der Körperschaftsteuer (KSt) bei ausländischen Einkünften aus dem Betrieb von Handelsschiffen				
		9	–	–	–	–
58	2					
		Lohnsteuerermäßigung für Seeleute				
		–	20	18	13	13
59	2					
		Sonderabschreibungen bei Schiffen und Luftfahrzeugen				
		31	15	10	6	4
60	2					
		Ermäßigter Umsatzsteuersatz für die Personenbeförderung im Nahverkehr				
		478	573	573	573	557
62	2					
		Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Kraftomnibusse und Anhänger für den Linienverkehr				
		77	89	89	89	89

noch Tabelle A1

Nr.	Anlage	1998	1999	2000	2001	2002
63	2 Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Fahrzeuge im kombinierten Schienen-Straßen-Verkehr	13	5	5	5	5
66	2 Kraftfahrzeugsteuerermäßigung für Elektrofahrzeuge	1	1	1	1	1
67	2 Nichterhebung der Kraftfahrzeugsteuer für überzählige Kraftfahrzeuganhänger	26	51	51	51	51
68	2 Mineralölsteuervergünstigung für Flüssiggas/Erdgas	2	15	23	23	23
69	2 Mineralölsteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen	256	281	281	409	435
70	2 Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	179	194	210	225	240
71	2 Mineralölsteuerbegünstigung für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)	–	–	18	35	54
72	2 Steuervergünstigung für Strom im Schienenbahnverkehr	–	51	102	123	143
	<i>Insgesamt</i>	<i>1 121</i>	<i>1 346</i>	<i>1 432</i>	<i>1 604</i>	<i>1 666</i>
	<i>4. Wohnungsvermietung</i>					
74	2 Erhöhte Absetzungen zur Schaffung neuer Mietwohnungen an bestehenden Gebäuden nach § 7c EStG	20	4	–	–	–
75	2 Erhöhte Absetzungen für bestimmten Modernisierungs- und Instandsetzungsaufwand nach § 7h EStG	20	26	26	26	26
76	2 Erhöhte Absetzungen bei kulturhistorisch wertvollen Gebäuden	51	46	46	46	46
77	2 Erhöhte Absetzungen für Wohnungen mit Sozialbindung	8	7	6	6	5
78	2 Sonderausgabenabzug bei einer zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung nach § 10e EStG	3 451	3 196	2 480	1 733	491
	2 Sonderausgabenabzug von Schuldzinsen	20	–	–	–	–
79	2 Steuerbegünstigung für zu eigenen Zwecken genutzte Baudenkmale etc.	15	12	13	13	13
81	2 Steuerbegünstigung der unentgeltlich zu Wohnzwecken an nahe Angehörige überlassenen Wohnung im eigenen Haus	28	15	13	8	4
82	2 Vorkostenabzug bei einer nach dem Eigenheimzulagengesetz begünstigten Wohnung	1 176	665	–	–	–
83	2 Kinderkomponente zu § 10e EStG	971	818	639	460	281
84	2 Erhöhte Absetzungen für bestimmte Energiesparmaßnahmen an Gebäuden	115	131	87	–	–
85	2 Eigenheimzulage § 9 Abs. 2 EigZulG	2 440	3 577	4 626	5 522	6 383
86	2 Ökologische Zusatzförderung § 9 Abs. 3 u. 4 EigZulG	14	38	49	59	68
87	2 Kinderzulage § 9 Abs. 5 EigZulG	1 150	1 690	2 186	2 610	3 017
	2 Grundsteuervergünstigungen für neugeschaffene Wohnungen	87	–	–	–	–
	<i>Insgesamt</i>	<i>9 568</i>	<i>10 225</i>	<i>10 171</i>	<i>10 483</i>	<i>10 334</i>
	<i>5. Sonstige sektorspezifische Vergünstigungen</i>					
39	2 Gewinnsteuerermäßigung für Wasserkraftwerke	1	1	1	1	1
45	2 Tabaksteuerbefreiung für Deputate	5	5	5	5	5
46	2 Biersteuersatzstaffelung	26	26	26	26	26
47	2 Biersteuerbefreiung des Haustrunks	3	3	2	2	2
50	2 Steuerbefreiung der bei der Mineralölherstellung verwendeten Mineralöle	143	159	164	164	164
51	2 Mineralölsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft, für Stromversorger und für Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen	–	409	716	716	716
54	2 Steuerbegünstigung des Stroms, der von Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft für betriebliche Zwecke entnommen wird	–	1 227	2 250	2 710	3 170

noch Tabelle A1

Nr.	Anlage		1998	1999	2000	2001	2002
93	2	Gewerbesteuerbefreiung bestimmter privater Schulen	1	1	1	1	1
95	2	Ermäßigter Steuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen	1 253	1 304	1 314	1 319	1 329
96	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Zahntechniker und Zahnärzte	491	378	383	389	389
98	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung der Schaustellerzugmaschinen	1	1	1	1	1
99	2	Steuervergünstigung für Strom zum Betrieb von Nachtspeicherheizungen	–	87	166	199	233
49	3	Umsatzsteuerbefreiung für die Verschaffung von Versicherungsschutz	36	38	38	38	38
50	3	Umsatzsteuerbefreiung der Bausparkassen- und Versicherungsvertreter	100	10	10	13	15
51	3	Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen	4 602	4 857	4 934	5 011	5 087
54	3	Umsatzsteuerbefreiung für kulturelle Einrichtungen	41	64	64	64	64
58	3	Ermäßigter Steuersatz für Krankenrollstühle, Körperersatzstücke und orthopädische Vorrichtungen sowie für Bäder- und Kureinrichtungen	194	174	179	184	189
		<i>Insgesamt</i>	<i>6 895</i>	<i>8 744</i>	<i>10 254</i>	<i>10 843</i>	<i>11 430</i>
		<i>6. Sektorspezifische Steuervergünstigungen insgesamt</i>	<i>18 373</i>	<i>21 357</i>	<i>22 875</i>	<i>24 103</i>	<i>24 652</i>
		<b>II Branchenübergreifende Steuervergünstigungen</b>					
		<i>1. Regionalpolitische Steuervergünstigungen</i>					
14 <sup>a</sup>	2	Erhöhte Absetzungen beim Mietwohnungsbau in Berlin (West)	1	–	–	–	–
15	2	Steuervergünstigungen nach dem Zonenrandförderungsgesetz	358	128	51	–	–
16 <sup>a</sup>	2	Übertragung aufgedeckter stiller Reserven auf kleine und mittlere Kapitalgesellschaften in den neuen Ländern	26	–	–	–	–
16	2	Sonderabschreibungen für betriebliche Investitionen – im Beitrittsgebiet	2 866	548	279	–	–
		– in Berlin (West)	2 835	.	.	.	.
			31	.	.	.	.
17	2	Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen im Beitrittsgebiet und in Berlin (West)	–	–	722	707	685
18	2	Investitionszulage für gewerbliche Bauten im Beitrittsgebiet und in Berlin (West)	–	–	248	279	261
19	2	Sonderabschreibungen für neue Gebäude des Privatvermögens	409	54	–	–	–
		– im Beitrittsgebiet	391	.	–	–	–
		– in Berlin (West)	18	.	–	–	–
20	2	Investitionszulage für Mietwohnungen im Beitrittsgebiet	–	–	20	20	20
21	2	Sonderabschreibungen für nachträgliche Herstellungsarbeiten an zur Einkunftserzielung genutzten Gebäuden des Privatvermögens	350	148	115	18	5
		– im Beitrittsgebiet	335	.	.	.	.
		– in Berlin (West)	15	.	.	.	.
22	2	Investitionszulage für Sanierungs- und Modernisierungsarbeiten im Beitrittsgebiet	–	–	695	720	690
23	2	Sonderausgabenabzug für Herstellungs- und Erhaltungskosten bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden im Beitrittsgebiet	146	151	153	148	138
24	2	Investitionszulage für selbstgenutztes Eigentum (Beitrittsgebiet)	–	–	100	100	100



noch Tabelle A1

Nr.	Anlage	1998	1999	2000	2001	2002
25	2	44	8	5	–	–
26	2	645	665	169	–	–
		622	.	.	–	–
		23	.	.	–	–
		<i>Insgesamt</i>	<i>1 702</i>	<i>2 557</i>	<i>1 992</i>	<i>1 899</i>
		<i>2. Sonstige Steuervergünstigungen</i>				
27	2	665	445	375	375	375
29	2	279	34	35	–98	–117
30	2	176	51	40	–76	–89
31	2	153	153	153	409	409
33	2	1 329	2 150	2 560	–	–
34	2	138	100	50	25	–
38	2	26	26	26	26	26
40	2	51	26	5	5	5
80	2	36	–	–	–	–
88	2	36	38	41	41	41
89	2	210	261	337	409	435
90	2	1 764	1 815	1 917	1 943	1 994
3	3	72	72	72	72	72
17	3	1 058	961	961	900	931
64	3	120	128	120	123	123
65	3	3	3	3	3	3
70	3	51	241	241	241	241
71	3	8	8	8	8	8
		<i>6 174</i>	<i>6 512</i>	<i>6 944</i>	<i>4 406</i>	<i>4 457</i>
		<i>3. Branchenübergreifende Steuervergünstigungen insgesamt</i>				
		<i>11 018</i>	<i>8 214</i>	<i>9 501</i>	<i>6 398</i>	<i>6 356</i>
		<b>III Steuervergünstigungen in enger Abgrenzung</b>				
		<b>29 391</b>	<b>29 571</b>	<b>32 376</b>	<b>30 501</b>	<b>31 008</b>
		<b>IV Sonstige Steuervergünstigungen gemäß Anlage 3 des Subventionsberichts</b>				
5	3	–	–	–	60	520
6	3	3 119	3 320	3 480	3 320	3 580
7	3	46	46	46	46	46

noch Tabelle A1

Nr.	Anlage		1998	1999	2000	2001	2002
8	3	Begrenzter Sonderausgabenabzug für Schulgeldzahlungen	15	20	23	23	23
9	3	Steuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher, religiöser, wissenschaftlicher und gemeinnütziger Zwecke und von Zahlungen an politische Parteien (Einkommensteuer)	782	762	762	1 137	1 142
14	3	Steuerermäßigungen für Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien und unabhängige Wählervereinigungen nach § 34g EStG	77	79	82	84	87
32	3	Körperschaftsteuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke	182	182	187	187	192
45	3	Gewerbesteuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke	146	153	156	159	161
52	3	Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken, Altenheime, Pflegeheime, der ambulanten Pflegedienste, der Wohlfahrtsverbände und der Blinden	3 963	4 065	4 141	4 193	4 295
53	3	Umsatzsteuerbefreiung der im Rahmen der satzungsgemäßen Aufgaben gegen Kostenerstattung ausgeführten Leistungen zwischen den selbständigen Gliederungen einer politischen Partei	8	8	8	8	8
60	3	Umsatzsteuerermäßigung für Leistungen gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Einrichtungen	51	61	61	64	66
61	3	Versicherungsteuerbefreiung bestimmter Körperschaften	10	10	10	10	10
		<i>Insgesamt</i>	<i>8 399</i>	<i>8 706</i>	<i>8 956</i>	<i>9 291</i>	<i>10 130</i>
		<b>V Steuervergünstigungen in weiter Abgrenzung</b>	<b>37 790</b>	<b>38 277</b>	<b>41 332</b>	<b>39 792</b>	<b>41 138</b>
		<b>VI Nicht erfasste Steuervergünstigungen gemäß Anlage 3 des Subventionsberichts</b>					
4	3	Sonderausgabenabzug von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung	(14 572) <sup>b</sup>	14 880	14 880	14 470	14 830
4	3	Sonderausgabenabzug von Beiträgen zur privaten Lebensversicherung	(2 199) <sup>b</sup>	2 200	2 200	2 045	2 096
11	3	Sparerfreibetrag	3 272	3 528	2 505	2 454	2 505
16	3	Lohnsteuerpauschalierung bei Vergütungen für Verpflegungsmehraufwendungen	61	61	61	61	61
		<i>Insgesamt</i>	<i>3 334</i>	<i>20 669</i>	<i>19 646</i>	<i>19 030</i>	<i>19 492</i>
		<b>VII Steuervergünstigungen insgesamt (V+VI)</b>	<b>41 124</b>	<b>58 946</b>	<b>60 978</b>	<b>58 822</b>	<b>60 630</b>
		<b>VIII Steuervergünstigungen gemäß Subventionsbericht</b>					
		Anlage 2	22 868	22 393	25 124	23 268	23 661
		Anlage 3	18 256	36 553	35 854	35 554	36 969
		<i>Insgesamt</i>	<i>41 124</i>	<i>58 946</i>	<i>60 978</i>	<i>58 822</i>	<i>60 630</i>

<sup>a</sup>Die Nummern beziehen sich auf den Siebzehnten Subventionsbericht (BMF 1999). – <sup>b</sup>Nicht im Subventionsbericht enthalten.

Quelle: BMF (1999); Deutscher Bundestag (2001); eigene Berechnungen.

## Anhang II: Agrarsubventionen der EU

Tabelle A2: Finanzhilfen der Europäischen Union im Agrarbereich 1998–2001 (Mill. Euro)

	1998	1999	2000	2001
Titelgruppe 01 Getreide	605	573		
Titelgruppe 02 Reis	0	0		
Titelgruppe 03 Milch und Milcherzeugnisse	282	355		
Titelgruppe 04 Fette	0	0		
Titelgruppe 05 Zucker und Isoglukose	298	320		
Titelgruppe 06 Schweinefleisch	12	123		
Titelgruppe 07 Rindfleisch	588	484		
Titelgruppe 08 Obst und Gemüse	16	13		
Titelgruppe 09 Schaf- und Ziegenfleisch	39	42		
Titelgruppe 10 Rohtabak	30	27		
Titelgruppe 11 Wein	5	10		
Titelgruppe 12 bis 18 <sup>a</sup>	47	49		
Titelgruppe 19 bis 23 <sup>b</sup>	436	430		
Titelgruppe 24 Anpassung an die Marktentwicklung <sup>c</sup>	3 368	3 451		
Titelgruppe 25 Rückzahlungen	-11	-8		
<i>Insgesamt</i>	<i>5 714</i>	<i>5 869</i>	<i>5 939</i>	<i>6 597<sup>d</sup></i>

<sup>a</sup>Fischereierzeugnisse, Flachs und Hanf, Eier, Geflügel, Saatgut, Hopfen, Trockenfutter. – <sup>b</sup>Sonstige Beihilfen für im Anhang II des EWG-Vertrags nicht aufgeführte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, währungsbedingter Grenzausgleich, Beitrittsausgleichsbeträge im innergemeinschaftlichen Handel, Berichtigung früherer Haushaltsjahre. – <sup>c</sup>Vor allem Preisausgleichszahlungen für Kulturpflanzen sowie Beihilfen zur Stilllegung von Ackerflächen. – <sup>d</sup>Soll.

Quelle: Bundeshaushaltsplan für die Haushaltsjahre 2000 und 2001, Anlage E zu Kapitel 1004.

### Anhang III: Zur Struktur der Subventionen

Tabelle A3: Subventionen nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen und nach gewährenden öffentlichen Haushalten 1998 (Mill. Euro)

	Finanzhilfen					Steuervergünstigungen	Subventionen insgesamt
	Bund	Länder und Gemeinden	EU	Bundesanstalt für Arbeit	Insgesamt		
<i>I Sektorspezifische Subventionen an Unternehmen</i>	24 038	30 575	5 714	–	60 327	18 373	78 700
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	2 535	2 677	5 714	–	10 926	740	11 666
– Bergbau	5 168	931	–	–	6 099	49	6 148
– Schiffbau	143	112	–	–	255	–	255
– Verkehr	12 730	9 633	–	–	22 363	1 121	23 484
– Wohnungsvermietung	1 057	11 027	–	–	12 084	9 568	21 652
– Luft- und Raumfahrzeugbau	76	11	–	–	87	–	87
– Wasserver- und -entsorgung, Abfallwirtschaft	0	2 691	–	–	2 691	–	2 691
– Fremdenverkehr, Bäder	0	1 237	–	–	1 237	–	1 237
– Sonstige Sektoren	2 329	2 256	–	–	4 585	6 895	11 480
<i>II Branchenübergreifende Subventionen an Unternehmen</i>	3 391	7 591	–	7 411	18 393	11 018	29 411
– Regionalpolitik, Strukturpolitik	131	3 530	–	–	3 661	4 844	8 505
– Umwelt, rationelle Energieverwendung	196	295	–	–	491	–	491
– Beschäftigungspolitik	1 366	2 096	–	7 411	10 873	–	10 873
– Förderung der Qualifikation	254	552	–	–	806	–	806
– Förderung von Innovationen etc.	491	418	–	–	909	–	909
– Mittelstandsförderung	872	210	–	–	1 082	–	1 082
– Investitionsförderung	0	141	–	–	141	–	141
– Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	81	349	–	–	430	6 174	6 604
<i>III Subventionen in enger Abgrenzung (I + II)</i>	27 429	38 166	5 714	7 411	78 720	29 391	108 111
<i>IV Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>	2 939	30 694	–	–	33 633	8 399 <sup>d</sup>	42 032
– Krankenhäuser	28	5 589	–	–	5 617	.	.
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	0	8 777	–	–	8 777	.	.
– Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	1 037	5 414	–	–	6 451	.	.
– Staatsforsten	38	545	–	–	583	.	.
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	3	512	–	–	515	.	.
– Pflegeeinrichtungen	0	602	–	–	602	.	.
– Sport, Freizeit	113	4 710	–	–	4 823	.	.
– Sonstige Empfänger	1 720	4 545	–	–	6 265	.	.
<i>V Subventionen in weiter Abgrenzung (III + IV)</i>	30 368	68 860	5 714	7 411	112 353	37 790	150 143

<sup>d</sup>Nicht aufteilbar.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A4: Subventionen nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen und nach gewährenden öffentlichen Haushalten 1999 (Mill. Euro)

	Finanzhilfen					Steuervergünstigungen	Subventionen insgesamt
	Bund	Länder und Gemeinden	EU	Bundesanstalt für Arbeit	Insgesamt		
<i>I Sektorspezifische Subventionen an Unternehmen</i>	24 721	30 467	5 869	–	61 057	21 357	82 414
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	2 585	2 690	5 869	–	11 144	1 005	12 149
– Bergbau	5 011	913	–	–	5 924	37	5 961
– Schiffbau	134	89	–	–	223	–	223
– Verkehr	13 858	10 249	–	–	24 107	1 346	25 453
– Wohnungsvermietung	1 263	10 459	–	–	11 722	10 225	21 947
– Luft- und Raumfahrzeugbau	52	3	–	–	55	–	55
– Wasserver- und -entsorgung, Abfallwirtschaft	0	2 552	–	–	2 552	–	2 552
– Fremdenverkehr, Bäder	0	1 253	–	–	1 253	–	1 253
– Sonstige Sektoren	1 818	2 259	–	–	4 077	8 744	12 821
<i>II Branchenübergreifende Subventionen an Unternehmen</i>	3 391	7 290	–	9 548	20 229	8 214	28 443
– Regionalpolitik, Strukturpolitik	169	3 531	–	–	3 700	1 702	5 402
– Umwelt, rationelle Energieverwendung	229	294	–	–	523	–	523
– Beschäftigungspolitik	1 207	1 933	–	9 548	12 688	–	12 688
– Förderung der Qualifikation	240	559	–	–	799	–	799
– Förderung von Innovationen etc.	494	390	–	–	884	–	884
– Mittelstandsförderung	976	163	–	–	1 139	–	1 139
– Investitionsförderung	0	144	–	–	144	–	144
– Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	76	276	–	–	352	6 512	6 864
<i>III Subventionen in enger Abgrenzung (I + II)</i>	28 112	37 757	5 869	9 548	81 286	29 571	110 857
<i>IV Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>	3 205	30 960	–	–	34 165	8 706 <sup>a</sup>	42 871
– Krankenhäuser	27	5 504	–	–	5 531	.	.
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	0	8 903	–	–	8 903	.	.
– Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	1 221	5 527	–	–	6 748	.	.
– Staatsforsten	40	491	–	–	531	.	.
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	3	522	–	–	525	.	.
– Pflegeeinrichtungen	0	721	–	–	721	.	.
– Sport, Freizeit	122	4 724	–	–	4 846	.	.
– Sonstige Empfänger	1 792	4 568	–	–	6 360	.	.
<i>V Subventionen in weiter Abgrenzung (III + IV)</i>	31 317	68 717	5 869	9 548	115 451	38 277	153 728

<sup>a</sup>Nicht aufteilbar.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A5: Subventionen nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen und nach gewährenden öffentlichen Haushalten 2000 (Mill. Euro)

	Finanzhilfen					Steuervergünstigungen	Subventionen insgesamt
	Bund	Länder und Gemeinden	EU	Bundesanstalt für Arbeit	Insgesamt		
<i>I Sektorspezifische Subventionen an Unternehmen</i>	24 943	31 080	5 939	–	61 962	22 875	84 837
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	2 326	2 856	5 939	–	11 121	974	12 095
– Bergbau	4 657	884	–	–	5 541	44	5 585
– Schiffbau	125	94	–	–	219	–	219
– Verkehr	13 380	10 657	–	–	24 037	1 432	25 469
– Wohnungsvermietung	1 319	10 518	–	–	11 837	10 171	22 008
– Luft- und Raumfahrzeugbau	61	0	–	–	61	–	61
– Wasserver- und -entsorgung, Abfallwirtschaft	0	2 617	–	–	2 617	–	2 617
– Fremdenverkehr, Bäder	0	1 308	–	–	1 308	–	1 308
– Sonstige Sektoren	3 075	2 146	–	–	5 221	10 254	15 475
<i>II Branchenübergreifende Subventionen an Unternehmen</i>	2 815	7 140	–	9 112	19 067	9 501	28 568
– Regionalpolitik, Strukturpolitik	146	3 217	–	–	3 363	2 557	5 920
– Umwelt, rationelle Energieverwendung	270	368	–	–	638	–	638
– Beschäftigungspolitik	777	1 984	–	9 112	11 873	–	11 873
– Förderung der Qualifikation	237	494	–	–	731	–	731
– Förderung von Innovationen etc.	514	420	–	–	934	–	934
– Mittelstandsförderung	796	183	–	–	979	–	979
– Investitionsförderung	0	185	–	–	185	–	185
– Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	75	289	–	–	364	6 944	7 308
<i>III Subventionen in enger Abgrenzung (I + II)</i>	27 758	38 220	5 939	9 112	81 029	32 376	113 405
<i>IV Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>	3 214	31 713	–	–	34 927	8 956 <sup>a</sup>	43 883
– Krankenhäuser	17	5 742	–	–	5 759	.	.
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	0	8 989	–	–	8 989	.	.
– Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	1 196	5 659	–	–	6 855	.	.
– Staatsforsten	40	552	–	–	592	.	.
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	3	549	–	–	552	.	.
– Pflegeeinrichtungen	0	709	–	–	709	.	.
– Sport, Freizeit	139	4 848	–	–	4 987	.	.
– Sonstige Empfänger	1 819	4 665	–	–	6 484	.	.
<i>V Subventionen in weiter Abgrenzung (III + IV)</i>	30 972	69 933	5 939	9 112	115 956	41 332	157 288

<sup>a</sup>Nicht aufteilbar.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A6: Subventionen nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen und nach gewährenden öffentlichen Haushalten 2001 (Mill. Euro)

	Finanzhilfen					Steuer- er- günstigungen	Subventionen insgesamt
	Bund	Länder und Gemeinden	EU	Bundesanstalt für Arbeit	Insgesamt		
<i>I. Sektorspezifische Subventionen an Unternehmen</i>	23 860	30 975	6 597	–	61 432	24 103	85 535
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	2 277	3 023	6 597	–	11 897	1 127	13 024
– Bergbau	4 432	797	–	–	5 229	46	5 275
– Schiffbau	157	119	–	–	276	–	276
– Verkehr	12 138	10 588	–	–	22 726	1 604	24 330
– Wohnungsvermietung	1 643	10 107	–	–	11 750	10 483	22 233
– Luft- und Raumfahrzeugbau	177	2	–	–	179	–	179
– Wasserver- und -entsorgung, Abfallwirtschaft	0	2 675	–	–	2 675	–	2 675
– Fremdenverkehr, Bäder	0	1 338	–	–	1 338	–	1 338
– Sonstige Sektoren	3 036	2 326	–	–	5 362	10 843	16 205
<i>II Branchenübergreifende Subventionen an Unternehmen</i>	2 294	7 225	–	9 020	18 539	6 398	24 937
– Regionalpolitik, Strukturpolitik	245	3 383	–	–	3 628	1 992	5 620
– Umwelt, rationelle Energieverwendung	448	388	–	–	836	–	836
– Beschäftigungspolitik	77	1 842	–	9 020	10 939	–	10 939
– Förderung der Qualifikation	246	573	–	–	819	–	819
– Förderung von Innovationen etc.	532	364	–	–	896	–	896
– Mittelstandsförderung	666	173	–	–	839	–	839
– Investitionsförderung	0	158	–	–	158	–	158
– Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	80	344	–	–	424	4 406	4 830
<i>III Subventionen in enger Abgrenzung (I + II)</i>	26 154	38 200	6 597	9 020	79 971	30 501	110 472
<i>IV Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>	3 430	32 440	–	–	35 870	9 291 <sup>a</sup>	45 161
– Krankenhäuser	26	5 901	–	–	5 927	.	.
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	0	9 146	–	–	9 146	.	.
– Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	1 259	5 814	–	–	7 073	.	.
– Staatsforsten	41	575	–	–	616	.	.
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	3	571	–	–	574	.	.
– Pflegeeinrichtungen	0	710	–	–	710	.	.
– Sport, Freizeit	250	4 942	–	–	5 192	.	.
– Sonstige Empfänger	1 851	4 781	–	–	6 632	.	.
<i>V Subventionen in weiter Abgrenzung (III + IV)</i>	29 584	70 640	6 597	9 020	115 841	39 792	155 633

<sup>a</sup>Nicht aufteilbar.

Quelle: Eigene Berechnungen.

## **Anhang IV: Zur Definition der Subventionen 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.

Die Kriterien, an denen sich die Bundesregierung bei der Berechnung des Subventionsvolumens orientiert, sind in Anlage 8 des Achtzehnten Subventionsberichts erläutert (Deutscher Bundestag 2001). Weitere Informationen zur Subventionsdefinition enthalten die Textziffern 25–27 des Zwölften Subventionsberichts aus dem Jahr 1989 (*Verhandlungen des Deutschen Bundestages* 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 Finanzhilfen des Bundes und die Steuermindereinnahmen infolge von Steuervergünstigungen. Als Steuervergünstigungen werden die geschätzten Steuermindereinnahmen insgesamt sowie die auf den Bund bzw. die Länder und die Gemeinden entfallenden Anteile (entsprechend den so genannten Verbundquoten bei den einzelnen Steuern) veranschlagt. Die Finanzhilfen der Europäischen Union, der Länder, der Gemeinden und der Bundesanstalt für Arbeit sind nicht Gegenstand des eigentlichen Subventionsberichts. Über die Finanzhilfen der genannten Institutionen (ohne jene der Bundesanstalt für Arbeit) wird freilich summarisch berichtet. Die ERP-Finanzhilfen werden zu den Subventionen gezählt (Deutscher Bundestag 2001: 22).
- Der Kreis der potentiellen Subventionsempfänger wird dadurch eingeeengt, dass nur „Stellen außerhalb der Bundesverwaltung“ berücksichtigt werden. Durch diese Abgrenzung wurden bis zum Jahr 1993 die Subventionen an die DB ausgeschlossen. Die Privatisierung der DB im Rahmen der Bahnreform zum 1. Januar 1994 hat aber nicht – im Sinne der „alten“ Definition – zu einer Erweiterung des Kreises der Subventionsempfänger geführt; vielmehr dienen nun die „Verpflichtungen für den Infrastrukturbereich“ (*Verhandlungen des Deutschen Bundestages* 1995: 250) als Begründung für den Ausschluss der betreffenden Zahlungen. 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. Dies ist aber nicht der Fall.
- Subventionen, die gleichzeitig dem Bereich der Sozialpolitik oder anderen Politikbereichen zordenbar sind, sucht man in den Subventionsberichten vergeblich. Die Bundesregierung betrachtet das Einbeziehen solcher (branchenspezifischer) Staatsleistungen in den Subventionsbericht als unnötig, weil Angaben dazu im Sozialbericht, im Wohngeld- und Mietenbericht, im Agrarbericht, im Forschungsbericht usw. enthalten sind (Deutscher Bundestag 2001: 129–130). Subventionen wie die Zuschüsse des Bundes im Rahmen der landwirtschaftlichen Sozialpolitik und die Ausgaben für das Wohngeld sind somit in dem Subventionsvolumen gemäß dem Subventionsbericht nicht enthalten.
- Subventionstatbestände werden wegdefiniert durch den Verweis auf das Verfolgen allgemeiner Staatsaufgaben (Deutscher Bundestag 2001: 128–129). Dabei wird ein sehr weiter Begriff der Staatsaufgaben verwendet. Vermutlich werden darunter z.B. die Zuschüsse des Bundes zu den Bayerreuther Festspielen sowie die Zahlungen an die Rundfunkanstalt „Deutsche Welle“ und an die Restaurants und Kantinen in Gebäuden des Deutschen Bundestages subsumiert; 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 (*Verhandlungen des Deutschen Bundestages* 1995: 251). Ausgegrenzt werden auch Lohn-



subventionen. Offenbar herrscht im Hinblick auf staatliche Aufgaben ein Verständnis vor, das sich von dem gemäß der ökonomischen Theorie stark unterscheidet.<sup>33</sup>

- Subventionselemente im Zusammenhang mit der Gewährung von Bürgschaften sowie bei der Kreditvergabe durch öffentliche Stellen werden vernachlässigt. Dies wird mit Problemen bei der Quantifizierung begründet (BMF 1999: 230). Bei der Inanspruchnahme von Bürgschaften und Gewährleistungen des Staates gibt es diese Probleme nicht. Gleichwohl werden die damit verbundenen Finanzhilfen nicht erfasst.

Die Kriterien, an denen die Abgrenzung im Subventionsbericht ansetzt, 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. Gestaltungsspielräume bei der Erstellung der Subventionsberichte werden genutzt, so dass die Subventionstatbestände nicht vollständig erfasst werden; auch ist die zeitliche Kontinuität der Subventionszahlen nicht immer gewahrt.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup>Nach der ökonomischen Theorie 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. Ein privates Angebot unterleibt in einer solchen Situation. Zu einer ausführlichen Darstellung vgl. Blankart (2001).

<sup>34</sup>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 noch im Zehnten Subventionsbericht dazu gezählt hatten.

## Anhang V: Einkommensteuervergünstigungen

Tabelle A7: Einkommen- und Körperschaftsteuervergünstigungen<sup>a</sup> 1998–2002 (Mill. Euro)

Nr.	Anlage		1998	1999	2000	2001	2002
		<b>I Steuersatzabhängige Vergünstigungen</b>					
1	2	Gewinnermittlung in der Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen	199	30	27	20	20
2	2	Freibeträge für Veräußerungsgewinne nach §§ 14 und 14a Einkommensteuergesetz (EStG)	174	226	197	168	155
3	2	Steuerfreie Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen beim Bau einer eigengenutzten Wohnung oder einer Alteteilerwohnung	5	5	5	5	5
4	2	Körperschaftsteuerbefreiung der Vermietungsgenossenschaften und -vereine und der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen	5	5	5	5	5
5	2	Steuerbefreiung land- und forstwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie -vereine	15	15	15	15	15
10	3	Einkommensteuer-Freibetrag für Land- und Forstwirte	164	82	82	72	72
13	3	Steuerermäßigung bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, wenn der Gewinn nicht geschätzt wird	77	36	36	–	–
56	2	Einkommensteuerbefreiung der Arbeitgeberzuschüsse für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln	51	51	51	51	51
61b	2	Ermäßigung der Einkommensteuer (ESt) und der Körperschaftsteuer (KSt) bei ausländischen Einkünften aus dem Betrieb von Handelsschiffen	9	–	–	–	–
58	2	Lohnsteuerermäßigung für Seeleute	–	20	18	13	13
59	2	Sonderabschreibungen bei Schiffen und Luftfahrzeugen	31	15	10	6	4
74	2	Erhöhte Absetzungen zur Schaffung neuer Mietwohnungen an bestehenden Gebäuden nach § 7c EStG	20	4	–	–	–
75	2	Erhöhte Absetzungen für bestimmten Modernisierungs- und Instandsetzungsaufwand nach § 7h EStG	20	26	26	26	26
76	2	Erhöhte Absetzungen bei kulturhistorisch wertvollen Gebäuden	51	46	46	46	46
77	2	Erhöhte Absetzungen für Wohnungen mit Sozialbindung	8	7	6	6	5
78	2	Sonderausgabenabzug bei einer zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung nach § 10e EStG	3 451	3 196	2 480	1 733	491
	2	Sonderausgabenabzug von Schuldzinsen	20	–	–	–	–
79	2	Steuerbegünstigung für zu eigenen Zwecken genutzte Baudenkmale etc.	15	12	13	13	13
81	2	Steuerbegünstigung der unentgeltlich zu Wohnzwecken an nahe Angehörige überlassenen Wohnung im eigenen Haus	28	15	13	8	4
82	2	Vorkostenabzug bei einer nach dem Eigenheimzulagengesetz begünstigten Wohnung	1 176	665	–	–	–
84	2	Erhöhte Absetzungen für bestimmte Energiesparmaßnahmen an Gebäuden	115	131	87	–	–
86	2	Ökologische Zusatzförderung § 9 Abs. 3 u. 4 EigZulG	14	38	49	59	68
39	2	Gewinnsteuerermäßigung für Wasserkraftwerke	1	1	1	1	1
	2	Erhöhte Absetzungen beim Mietwohnungsbau in Berlin (West)	1	–	–	–	–

noch Tabelle A7

Nr.	Anlage	1998	1999	2000	2001	2002
15	2	358	128	51	–	–
16 <sup>b</sup>	2	26	–	–	–	–
16	2	2 866	548	279	–	–
19	2	409	54	–	–	–
21	2	350	148	115	18	5
23	2	146	151	153	148	138
25	2	44	8	5	–	–
27	2	665	445	375	375	375
29	2	279	34	35	–98	–117
30	2	176	51	40	–76	–89
31	2	153	153	153	409	409
33	2	1 329	2 150	2 560	–	–
34	2	138	100	50	25	–
38	2	26	26	26	26	26
40	2	51	26	5	5	5
80	2	36	–	–	–	–
88	2	36	38	41	41	41
90	2	1 764	1 815	1 917	1 943	1 994
3	3	72	72	72	72	72
17	3	1 058	961	961	900	931
5	3	–	–	–	60	520
6	3	3 119	3 320	3 480	3 320	3 580
7	3	46	46	46	46	46
8	3	15	20	23	23	23
9	3	782	762	762	1 137	1 142
14	3	77	79	82	84	87

noch Tabelle A7

Nr.	Anlage		1998	1999	2000	2001	2002
32	3	Körperschaftsteuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke	182	182	187	187	192
		<i>Insgesamt</i>	<i>19 853</i>	<i>15 943</i>	<i>14 585</i>	<i>10 892</i>	<i>10 374</i>
		dito, ohne Sonderausgabenabzug nach § 10e EStG	16 402	12 747	12 105	9 159	9 883
		<b>II Steuersatzunabhängige Vergünstigungen</b>					
14	2	Bergmannsprämien (Lohnsteuerermäßigung)	49	37	44	46	46
89	2	Arbeitnehmersparzulage	210	261	337	409	435
17	2	Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen im Beitrittsgebiet und in Berlin (West)	–	–	722	707	685
18	2	Investitionszulage für gewerbliche Bauten im Beitrittsgebiet und in Berlin (West)	–	–	248	279	261
20	2	Investitionszulage für Mietwohnungen im Beitrittsgebiet	–	–	20	20	20
22	2	Investitionszulage für Sanierungs- und Modernisierungsarbeiten im Beitrittsgebiet	–	–	695	720	690
24	2	Investitionszulage für selbstgenutztes Eigentum	–	–	100	100	100
26	2	Investitionszulagen im Beitrittsgebiet	645	665	169	–	–
85	2	Eigenheimzulage § 9 Abs. 2 EigZulG	2 440	3 577	4 626	5 522	6 383
87	2	Kinderzulage § 9 Abs. 5 EigZulG	1 150	1 690	2 186	2 610	3 017
83	2	Kinderkomponente zu § 7b bzw. 10e EStG	971	818	639	460	281
		<i>Insgesamt</i>	<i>5 465</i>	<i>7 048</i>	<i>9 786</i>	<i>10 873</i>	<i>11 918</i>
		dito, einschließlich Sonderausgabenabzug nach § 10e EStG	8 916	10 244	12 266	12 606	12 409
		<b>III Vergünstigungen insgesamt</b>	<b>25 318</b>	<b>22 991</b>	<b>24 371</b>	<b>21 765</b>	<b>22 292</b>

<sup>a</sup>Soweit in Tabelle A1 (Anhang I) unter V erfasst. – <sup>b</sup>Die Nummern beziehen sich auf den Siebzehnten Subventionsbericht (BMF 1999).

Quelle: BMF (1999); Deutscher Bundestag (2001); eigene Berechnungen.

## Literaturverzeichnis

- Andel, N. (1998). *Finanzwissenschaft*. Tübingen.
- Bajohr, S. (1999). Kirchen und Geld in NRW. Referat vor der Landesarbeitsgemeinschaft „Trennung von Staat und Kirche“ von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Landesverband Nordrhein-Westfalen, gehalten am 5. Juni 1999 in Bochum. <http://www.staat-und-kirche.de/Kirchen-...,inzenzen-II/kirchen-und-finzenzen-ii.html>. Zugriff am 21. August 2000.
- Baumol, W.J., und W.G. Bowen (1966). *Performing Arts – The Economic Dilemma*. New York.
- Bernholz, P. (1996). Die politische Ökonomie der Deregulierung, der Privatisierung und des Subventionsabbaus. Manuskript. Basel.
- Blankart, C.B. (2001). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. München.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (1999). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1997 bis 2000 (Siebzehnter Subventionsbericht)*. Bonn.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2000). *Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte. Bundeshaushalt*. 2. Quartal, Januar–Juni. Bonn.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2002). *Die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder im Haushaltsjahr 2001 (endgültige Ergebnisse)*. I A – Vw 4610 – 1/02. Juni. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (lfd. Jgg.). *Finanzbericht*. Bonn bzw. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen). *Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr* (lfd. Jgg.). Berlin.
- Boss, A. (1993). Wettbewerb der Regionen und Finanzverfassung: Prinzipien einer Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland. In Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. (Hrsg.), *Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht*. Tagungsband zur Jahresversammlung im Mai 1993 in Bonn. Berlin.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2000). Subventionen in Deutschland: Eine Aktualisierung. Kieler Diskussionsbeiträge 356. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., K.-J. Gern, C.-P. Meier, J. Scheide und M. Schlie (1999). For a Stable Monetary Policy and Tax Competition in Euroland. Kieler Diskussionsbeiträge 338. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Breyer, F., und P. Zweifel (1999). *Gesundheitsökonomie*. Berlin.
- Bundesanstalt für Arbeit (lfd. Jgg.). *Amtliche Nachrichten*. Nürnberg.
- Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2000*. Berlin.
- Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2001*. Berlin.
- Bundesministerium für Gesundheit (1999). Gesetz zur Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung vom 22. Dezember. *Bundesgesetzblatt, Teil I*.
- Coase, R. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3: 1–44.
- Deutsche Bundesbank (2000). Die Entwicklung der Subventionen in Deutschland seit Beginn der neunziger Jahre. *Monatsbericht* 52 (12): 15–29.
- Deutsche Bundesbank (2002). *Monatsbericht* 54 (5): Tabellenanhang.
- Deutscher Bundestag (2001). *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 1999 bis 2002 (18. Subventionsbericht)*. Bundestagsdrucksache 14/6748 vom 26. Juli. Berlin.
- Dicke, H., H.H. Glismann und A. Gröhn (1995). *Der deutsche Markt für berufliche Weiterbildung*. Kieler Studien 269. Tübingen.

- DIW und IfW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und Institut für Weltwirtschaft, Kiel) (1998). Kriterien und Vorschläge für einen Subventionsabbau. Kurzexpertise zur Strukturberichterstattung an den Bundesminister für Wirtschaft. Berlin.
- Eekhoff, J. (1999). Gefördertes Eigentum ruft nach Besteuerung. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. August: 17.
- Europäische Kommission (2001). Europäische Wirtschaft. Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2001 (72). Luxemburg.
- EZB (Europäische Zentralbank) (2001). Gütermarktreformen im Euro-Währungsgebiet. *Monatsbericht* (August). Frankfurt am Main.
- Foders, F. (1998). Neue Anforderungen an das deutsche Bildungssystem zur Deckung der gesamtwirtschaftlichen Qualifikationsnachfrage und zur Standortsicherung. Endbericht. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. Kiel.
- Gerken, E., K.H. Jüttemeier, K.-W. Schatz und K.-D. Schmidt (1985). Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. Kieler Diskussionsbeiträge 113/114. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Giersch, H. (1963). Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 14: 386–400.
- Grampp, W.D. (1989). Rent-Seeking in Arts Policy. *Public Choice* 60: 113–121.
- Haushaltspläne der Bundesländer für das Haushaltsjahr 2000*. Verschiedene Orte.
- Haushaltspläne der Bundesländer für das Haushaltsjahr 2001*. Verschiedene Orte.
- Klodt, H. (1992). *Volkswirtschaftslehre für Juristen: Eine Einführung*. Berlin.
- Klodt, H. (1995). *Grundlagen der Technologiepolitik*. München.
- Klodt, H. (1996). West-Ost-Transfers und Strukturprobleme in den neuen Ländern. *Die Weltwirtschaft* (2): 158–170.
- Klodt, H., und K.-H. Paqué (1993). Am Tiefpunkt der Transformationskrise: Industrie- und lohnpolitische Weichenstellungen in den jungen Bundesländern. Kieler Diskussionsbeiträge 213. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Krieger-Boden, C., und K. Lammers (1996). Subventionsabbau in räumlicher Perspektive: Wirkungszusammenhänge und Schlußfolgerungen. Kieler Diskussionsbeiträge 280. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Laaser, C.-F. (1999). Räumliche Wirkungen der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen*. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 209. Hannover.
- Laaser, C.-F., und A. Rosenschon (2001). Verkehrsspezifische Ausgaben und Einnahmen der Gebietskörperschaften in Deutschland – eine empirische Analyse. Kieler Arbeitspapiere 1039. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Lammers, K. (1987). Ansatzpunkte für eine Neuorientierung der Regionalpolitik. Die Bund-Länder-Regionalförderung – Ziele, Ansatzpunkte, ökonomische Problematik. *Die Weltwirtschaft* (1): 61–81.
- Lammers, K. (1989). *Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik*. Kieler Studien 224. Tübingen.
- Nachtkamp, H.H., und P.R. Hudelmaier (1993). Subjektförderung 2000. Eine ökonomische Analyse des geltenden Wohngeldsystems mit Vorschlägen für eine effizientere Gestaltung im Rahmen einer sozial ausgewogenen und ökonomisch tragfähigen Wohnungsbauförderungs- und Mietenpolitik in Deutschland. Schriften 41 aus der Reihe Schriften des GdW, Gesamtverband der Wohnungswirtschaft e.V. Köln. Hamburg.
- Oberender, P., und A. Hebborn (1994). *Wachstumsmarkt Gesundheit*. Frankfurt am Main.
- OECD (1996). *Tax Expenditures: Recent Experiences*. Paris.
- OECD (2001). *Taxing Wages: Taxes on Wages and Salaries, Social Security Contributions for Employees and Their Employers, Child Benefits*. Paris.
- Peacock, A. (1979). Public Policy and Copyright in Music. In A. Peacock (Hrsg.), *The Economic Analysis of Government and Related Themes*. St. Martin's Press. New York.

- Pommerehne, W., und B.S. Frey (1993). *Musen und Märkte, Ansätze zu einer Ökonomik der Kunst*. München.
- 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. (1993). Finanzreform 1995 – steuerpolitischer Wettbewerb geboten. In N. Walter (Hrsg.), *Weniger Staat, mehr Markt: Wege aus der Krise*. München.
- Rosenschon, A. (1997). Finanzhilfen der Bundesländer. Kieler Diskussionsbeiträge 293. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Rosenschon, A. (2002). Finanzhilfen der Bundesländer: Eine Aktualisierung. Kieler Arbeitspapiere. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. (Erscheint demnächst.)
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1995). *Im Standortwettbewerb*. Jahresgutachten 1995/96. Stuttgart.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1996). *Reformen voranbringen*. Jahresgutachten 1996/97. Stuttgart.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1999). *Wirtschaftspolitik unter Reformdruck*. Jahresgutachten 1999/2000. Stuttgart.
- Schneider, H., A. Bergemann, O. Fuchs, W. Kempe, J. Kolb u.a. (2000). Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Schrader, J.-V. (1989). Abgrenzung, Bewertung, Internalisierung externer Effekte der Landbewirtschaftung. In R. von Alvensleben (Hrsg.), *Neuere Forschungskonzepte und -methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues*. Münster-Hiltrup.
- Schrader, J.-V. (1993). EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen: Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente. Kieler Diskussionsbeiträge 217. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Schrader, J.-V. (1994). Nachwachsende Rohstoffe: Umweltfreundlicher Weg aus der Agrarkrise oder neues Subventionsloch? Kieler Diskussionsbeiträge 238. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Schrader, J.-V. (1998). Agrarpolitische Irrwege zur Bewahrung von Bodenrenten? Von Butterbergen zu Ökotälern. Kieler Diskussionsbeiträge 325. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Schrader, J.-V. (2000). CAP Reform, the Berlin Summit, and EU Enlargement. *Intereconomics* 35(5): 231–242.
- Soltwedel, R. (1987). Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik. *Die Weltwirtschaft* (1): 129–145.
- 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.) (2001). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen, Hauptbericht 2000*. Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2002a). *Wirtschaft und Statistik*. März. Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2002b). Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1991 bis 2001. Arbeitsunterlage. Februar. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (Ifd. Jgg.). *Fachserie 14: Finanzen und Steuern. Reihe 3.3: Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte*. Stuttgart.
- Vaubel, R. (2001). *Europa-Chauvinismus: Der Hochmut der Institutionen*. München.
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages* (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 bis 1990 (Zwölfter Subventionsbericht). 11. Wahlperiode. Drucksache 11/5116.
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages* (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 bis 1996 (Fünfzehnter Subventionsbericht). 13. Wahlperiode. Drucksache 13/2230.

## Kieler Diskussionsbeiträge

### Kiel Discussion Papers

- 378./ Strommarktliberalisierung in Kalifornien: Schlägt das Pendel zurück? Von Lars  
379. Kumkar. Kiel, Juni 2001. 96 S. 16 Euro.
380. Foreign Direct Investment in Developing Countries. What Policymakers Should  
Not Do and What Economists Don't Know. By Peter Nunnenkamp. Kiel, Juli  
2001. 18 S. 8 Euro.
381. Globalisierung der Finanzmärkte: Freier Kapitalverkehr oder Tobin-Steuer? Von  
Claudia M. Buch, Ralph P. Heinrich und Christian Pierdzioch. Kiel, Oktober  
2001. 32 S. 8 Euro.
382. Familienförderung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. Von Astrid Rosen-  
schon. Kiel, November 2001. 39 S. 8 Euro.
383. How the EU Can Move to a Higher Growth Path—Some Considerations. By  
Horst Siebert. Kiel, Dezember 2001. 9 S. 8 Euro.
384. Leviathan in Cyberspace: How to Tax E-Commerce. By Jürgen Stehn. Kiel, Feb-  
ruar 2002. 19 S. 8 Euro.
385. Euroland: Recovery Is Under Way. By Klaus-Jürgen Gern, Christophe Kamps,  
and Joachim Scheide. Kiel, April 2002. 24 S. 8 Euro.
386. The Stalling Engine in *Wirtschaftswunder-Land*: Germany's Economic Policy  
Challenges. By Horst Siebert. Kiel, Mai 2002. 16 S. 8 Euro.
387. The European Electricity Market: Centralization of Regulation or Competition be-  
tween Regulatory Approaches? By Lars Kumkar. Kiel, Mai 2002. 28 S. 8 Euro.
388. IWF und Weltbank: Trotz aller Mängel weiterhin gebraucht? Von Peter Nunnen-  
kamp. Kiel, Mai 2002. 34 S. 8 Euro.
- 389./ Fit für die EU? Indikatoren zum Stand der Wirtschaftsreformen in den Kandida-  
390. tentländern. Von Federico Foders, Daniel Piazzolo und Rainer Schweickert.  
Kiel, Juni 2002. 69 S. 16 Euro.
391. Fortschritte beim Aufbau Ost. Forschungsbericht wirtschaftswissenschaftlicher  
Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Kiel,  
Juni 2002. 53 S. 8 Euro.
- 392./ Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung.  
393. Von Alfred Boss und Astrid Rosenschon. Kiel, August 2002. 16 Euro.

Mehr Informationen über Publikationen des Instituts für Weltwirtschaft unter <http://www.uni-kiel.de/ifw/pub/pub.htm>, mehr Informationen über das IfW unter <http://www.uni-kiel.de/ifw/>

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 24100 Kiel

Kiel Institute for World Economics