ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Boss, Alfred; Rosenschon, Astrid

Working Paper

Der Kieler Subventionsbericht: Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 423

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Boss, Alfred; Rosenschon, Astrid (2006) : Der Kieler Subventionsbericht: Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 423, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/3779

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

423

Der Kieler Subventionsbericht: Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen

Alfred Boss und Astrid Rosenschon

- Subventionen sind Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, 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 die Subventionen an diejenigen Institutionen einbezogen werden, die nicht zu den Unternehmen zählen, die jedoch private Güter bzw. Dienstleistungen anbieten.
- Die Subventionen summieren sich im Jahr 2004 zu einem Volumen von 145 Mrd. Euro; dies sind 6,6 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Im Vergleich dazu belief sich das gesamte Steueraufkommen auf 443 Mrd. Euro. Bedeutsamer als die Steuervergünstigungen (52 Mrd. Euro) sind die Finanzhilfen (93 Mrd. Euro).
- Die Subventionen, die den einzelnen Sektoren zugeordnet werden können, betrugen 78 Mrd. Euro; davon entfielen 68 Prozent auf die Bereiche Landwirtschaft, Bergbau, Verkehr und Wohnungswirtschaft. Hinzu kamen fast 32 Mrd. Euro, die branchenübergreifend beispielsweise zur Regionalförderung oder zur Steigerung der Beschäftigung aufgewendet wurden. Knapp 36 Mrd. Euro wendete der Staat zugunsten (halb-)staatlicher Produzenten wie z.B. Krankenhäuser auf.
- 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.
- Einer Kürzung der Subventionen können verschiedene Hemmnisse entgegenstehen. Zu diesen zählen vertragliche Regelungen sowie einzelne Vorschriften in der Finanzverfassung.
- Nach der Bundestagswahl sind einige Steuervergünstigungen gekürzt oder abgeschafft worden. Einzelne Finanzhilfen will die neue Bundesregierung reduzieren. Insgesamt dürften die Subventionen in den nächsten Jahren aber nur wenig sinken.
- Wenn es gelänge, die Subventionen stärker zu kürzen, dann wäre eine Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer entbehrlich. Das Budgetdefizit des Staates könnte trotzdem sinken.
- 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. Steuerwettbewerb übt Druck auf die politischen Entscheidungsträger aus, öffentliche Ausgaben wie z.B. die Finanzhilfen zu überprüfen.

Dr. Alfred Boss
Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Telefon: +49/431/8814-231; Fax: +49/431/8814-502
E-Mail: alfred.boss@ifw-kiel.de

Dr. Astrid Rosenschon
Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Telefon: +49/431/8814-488; Fax: +49/431/8814-502
E-Mail: astrid.rosenschon@ifw-kiel.de

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

Herausgegeben vom Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Tel: +49/431/8814-1; Website: http://www.ifw-kiel.de

Schriftleitung:
Prof. Dr. Harmen Lehment
Tel: +49/431/8814-232; E-Mail: harmen.lehment@ifw-kiel.de

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

ISSN 0455-0420
ISBN 3-89456-277-3

© Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 2006.

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

Inhalt

1	Problemstellung		3
2	Was sind Subventionen?		3
	2.1	Allgemeines	3
	2.2	Steuervergünstigungen	3
	2.3	Finanzhilfen	6
3	Gliederung der Subventionen		8
	3.1	Subventionszurechnung im föderativ aufgebauten Staat	8
	3.2	Gliederung der Subventionen in sachlicher Hinsicht	8
4	Ausmaß und Struktur der Subventionen		9
	4.1	Steuervergünstigungen nach Empfängern bzw. Verwendungszwecken	9
	4.2	Finanzhilfen	13
	4.3	Subventionen insgesamt	19
	4.4	Selektivität der Subventionen	19
	4.5	Subventionen nach Sektoren bzw. Zwecksetzungen und nach gewährenden Institutionen	21
5	Bei welchen Finanzhilfen und bei welchen Steuervergünstigungen gibt es Hemmnisse für eine Kürzung?		22
	5.1	Welche Hemmnisse können einer Kürzung der Steuervergünstigungen und/oder der Finanzhilfen entgegenstehen?	22
	5.2	Relevanz der Hemmnisse	22
6	Geplante Kürzungen der Finanzhilfen		26
7	Beschlossene und geplante Änderungen bei den Steuervergünstigungen		27
8	Was möglich ist: Verstärkte Kürzung der Subventionen und Verzicht auf die Anhebung der Mehrwertsteuer		27
Anhang			30
Literaturverzeichnis			35

1 Problemstellung

Die Subventionen in Deutschland sind Gegenstand intensiver wirtschaftspolitischer Auseinandersetzungen. Der vorliegende Beitrag informiert über das Ausmaß der Subventionen. Zu den Subventionen werden neben den Steuervergünstigungen die Finanzhilfen gezählt, die der Bund, die Länder, die Gemeinden, die Europäische Union und die Bundesagentur für Arbeit gewähren. Die Abgrenzungen der Steuervergünstigungen und der Finanzhilfen werden erläutert, das Ausmaß und die Struktur der Subventionen im Zeitraum 2000–2005 werden aufgezeigt.

Nach der Bestandsaufnahme[1] werden Hemmnisse erörtert, die einer Kürzung der Subventionen im Wege stehen bzw. stehen können. Zudem wird dargestellt, welche Änderungen bei den Subventionen nach der Bundestagswahl beschlossen wurden. Schließlich wird aufgezeigt, dass bei einer verstärkten Kürzung der Subventionen eine Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer entbehrlich ist.

2 Was sind Subventionen?

2.1 Allgemeines

Subventionen sind Finanzhilfen des Staates oder Steuervergünstigungen, die die Allokation der Ressourcen verzerren.[2] Subventionen zielen typischerweise auf Unternehmen ab. Daneben gibt es „staatliche Leistungen, die privaten Haushalten mit dem Ziel einer Verbilligung bestimmter Güter gewährt werden. Solche Zuwendungen wirken ebenfalls auf die betreffenden Wirtschaftszweige .... Ein Beispiel ist die Eigenheimzulage“ (Deutsche Bundesbank 2000: 16–17). Schließlich zählen zu den Empfängern von Subventionen die privaten Organisationen ohne Erwerbszweck sowie der Staat selbst, soweit er Güter und Dienstleistungen erstellt bzw. bereitstellt, obwohl dies nicht nötig ist, weil es ökonomische Gründe für ein staatliches Angebot nicht gibt.

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

2.2 Steuervergünstigungen

2.2.1 Generelle Probleme der Abgrenzung

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

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

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

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat 2003) betrachtet als Referenzsystem ein System, das auf dem Konzept der synthetischen Einkommensteuer sowie dem Leistungsfähigkeitsprinzip als den bestimmenden Normen des Einkommensteuerrechts basiert. Dann sind Abzüge von der Bemessungsgrundlage (wie z.B. der Abzug der Werbungskosten), die der Ermitt-

[1] Vgl. hierzu ausführlich Boss und Rosenschon (2006).

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

lung der Leistungsfähigkeit dienen, zulässig; sie sind keine Steuervergünstigung. Steuervergünstigungen sind dagegen „solche Vorschriften ..., die zu einer unterschiedlichen Behandlung der verschiedenen Einkunftsarten führen oder in Durchbrechung des Leistungsfähigkeitsprinzips einen bestimmten Kreis von Steuerpflichtigen bevorzugen“ (Sachverständigenrat 2003: 452, Ziffer 484). Dieser Konzeption entspricht, was den Bereich der Einkommensteuer im umfassenden Sinn betrifft, im Kern die Vorgehensweise in den Subventionsberichten der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2001, 2003).

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

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

2.2.2 Abgrenzung im Subventionsbericht der Bundesregierung

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

Vergünstigungen bei der Einkommensbesteuerung werden in Bezug auf die Merkmale einer so genannten synthetischen Einkommensteuer gemessen. Was die Umsatzsteuer betrifft, so wird grundsätzlich ein einheitlicher Steuersatz als Norm verwendet. Die Umsatzsteuermindereinnahmen infolge der ermäßigten Besteuerung der Lebensmittel und der Befreiung der Wohnungsmieten werden aber nicht erfasst, offenbar deshalb, weil der Kreis der Begünstigten sehr groß ist.[3]

Die Steuervergünstigungen in der Abgrenzung der Bundesregierung werden in der Anlage 2 des Subventionsberichts ausgewiesen (Deutscher Bundestag 2003). Weitere Vergünstigungen werden in der Anlage 3 dargestellt; sie werden aber als „sonstige steuerliche Regelungen“ (Deutscher Bundestag 2003) nicht zu den Steuervergünstigungen gezählt.

2.2.3 Abgrenzung in der vorliegenden Arbeit[4]

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

Beispiele für Steuervergünstigungen, die in Anlage 3 ausgewiesen und hier als Subventionen gewertet werden, sind die Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger und der Krankenhäuser sowie die Zulassung der Absetzbarkeit der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens. Dagegen wird die Einräumung des Sparerfreibetra-

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

[4] Vgl. hierzu auch Boss und Rosenschon (2006).

ges nicht als Subvention gezählt; denn diese allgemeine Maßnahme macht einen Teil der Diskriminierung des Sparens gegenüber dem Konsum rückgängig, zu der das Steuersystem Deutschlands tendenziell führt (Rose 1996). Die Vorschriften zur privaten Altersvorsorge und zur betrieblichen Altersversorgung sowie der Sonderausgabenabzug von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung und zu privaten Lebensversicherungen werden analog behandelt. Das Gleiche gilt für die Vorschriften, mit denen ab dem Jahr 2005 der Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung erfolgt.

Neben den genannten Vergünstigungen werden viele der in der so genannten Zusatzliste der Studie von Koch und Steinbrück aufgeführten Maßnahmen den Steuervergünstigungen zugerechnet (Koch und Steinbrück 2003: 17). Zu diesen zählen der Freibetrag für nebenberufliche Tätigkeiten (z.B. als Übungsleiter), der Freibetrag für Abfindungen und der für Heirats- und Geburtsbeihilfen. Außer Betracht bleiben aber insbesondere die betreffenden Abschreibungsregelungen. Es ist nämlich ohne Untersuchungen im Detail nicht möglich, die Angemessenheit der einzelnen Vorschriften aus einkommensteuerrechtlicher Sicht zu beurteilen. Die so genannte Entfernungspauschale wird als Vergünstigung eingestuft. Man kann zwar einen Abzug als notwendig erachten, weil die Ausgaben für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zur Einkommenserzielung notwendig sind („Nettoprinzip“), die Entfernung bringt aber auch Nutzen mit sich (Wohnen im Grünen, niedrige Mieten, niedrige Immobilienpreise); hier wird aber argumentiert, dass „die Arbeit am Werktor beginnt“.

2.2.4 Arten von Steuervergünstigungen

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

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

2.2.5 Zur Messung der Steuervergünstigungen

Bei der Quantifizierung einer Steuervergünstigung wird in der Regel angenommen, dass bei deren Nichtexistenz die Steuerbasis in dem Ausmaß größer wäre, welches sich anhand der Daten für den betreffenden Sachverhalt ergibt (Rosen 2002: 353–354). Diese Annahme ist aber problematisch, weil Haushalte und Unternehmen auf die Einführung der Vergünstigung reagieren und mithin die Umsätze bzw. die Einkommen, die steuerbegünstigt sind, in aller Regel erhöht haben. Die der Quantifizierung zugrunde liegenden Daten sind also von der Existenz der Steuerbegünstigung beeinflusst. Das Ausmaß einer Steuervergünstigung wird mithin bei der üblichen Art der Quantifizierung überschätzt, wenn die Vergünstigung zu normalen (den erwarteten bzw. den erwünschten) Reaktionen führt.

Das Ausmaß einer Steuervergünstigung hängt auch von der Höhe des regulären oder normalen Steuersatzes ab. Die Einkommensteuersätze wurden in den Jahren 2004 und 2005 gesenkt, so dass das Volumen der Einkommensteuervergünstigungen – für sich betrachtet – abgenommen hat. Dies wird im Folgenden mit einer Ausnahme nicht berücksichtigt, weil entsprechende Schätzwerte nicht verfügbar sind; die Ausnahme betrifft die Entfernungspauschale (vgl. hierzu im Detail Boss und Rosenschon 2006). Das Ausmaß der Einkommensteuervergünstigungen wird demnach etwas überhöht ausgewiesen.[5]

[5] Das Volumen der Steuervergünstigungen wird für alle Jahre insofern als zu niedrig dargestellt, als das Volumen der Vergünstigungen bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer nicht erfasst ist, das daraus resultiert, dass der Solidaritätszuschlag in Relation zur Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer festgesetzt wird.

2.3 Finanzhilfen

2.3.1 Abgrenzung gegen Ausgaben des Staates für allokativ begründete Maßnahmen

Wichtig bei der Zuordnung einer Staatsausgabe in die Kategorien „Subvention“ oder „Nichtsubvention“ ist die Antwort auf die Frage, ob der Staat Aufgaben ausübt, 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 2003). Ein öffentliches Gut ist charakterisiert durch Nichtrivalität im Konsum und durch Nichtausschließbarkeit nicht zahlender Konsumenten, ein privates Gut durch Konsumrivalität und Ausschließbarkeit über Preise.

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 privaten Gütern eingesetzt, so wird eine Finanzhilfe diagnostiziert. Eine Zuordnung ist nicht immer einfach. Ein Theaterstück zum Beispiel ist 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 ein notwendiges, aber kein hinreichendes Kriterium dafür, dass ein Gut allenfalls vom Staat angeboten werden kann; Nichtausschließbarkeit muss hinzukommen. Wichtig ist, dass Finanzhilfen 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.

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

In dieser Arbeit wird anhand der Angaben in den öffentlichen Haushalten entschieden, ob eine ökonomische Begründung vorliegen dürfte. Dieses Vorgehen ist 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.

„Die Schulbildung löst positive externe Effekte aus, schon deshalb, weil eine tragfähige und stabile Demokratie ohne eine ausreichende Bildung aller ihrer Mitglieder nicht existieren könnte“ (Wigger 2004: 215–216). Im Übrigen sind Schulen ein wichtiges Instrument der Sozialisierung. Universitäten leisten einen Beitrag zur Lehre und zur Forschung. Dienstleistungen der Universitäten können mit positiven externen Effekten einhergehen oder öffentliche Güter darstellen. Eine höhere durchschnittliche Bildung kann das wirtschaftliche Wachstum positiv beeinflussen, der wesentliche Ertrag eines Studiums fließt aber dem Hochschulabsolventen in Form eines erhöhten Lebenseinkommens zu. Dienstleistungen der Universitäten müssen demnach, was die Ausbildung betrifft, nicht vom Staat angeboten werden. Anders ist es bei der Grundlagenforschung in Universitäten; für sie lassen sich die Kennzeichen öffentlicher Güter konstatieren. Eigentlich sind demnach die Ausgaben des Staates im Aufgabenbereich Hochschulen zu zerle-

gen und Finanzhilfen adäquat zu erfassen. Dies ist aber kaum möglich. Deshalb werden in der vorliegenden Arbeit die im Bereich Schul- und Hochschulwesen eingesetzten Mittel nicht als Finanzhilfen erfasst.

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

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

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

Es gibt einige Ausgabepositionen, die wohl nur teilweise Subventionscharakter haben (Boss und Rosenschon 2006). Sie werden als Grenzfälle eingestuft und in der vorliegenden Arbeit nicht in das Volumen der Finanzhilfen eingerechnet.[6] Zu diesen zählen insbesondere die Ausgaben des Bundes für die Forschung und Entwicklung in den Bereichen Biotechnologie sowie jene Ausgaben des Bundes, die der Förderung von Innovationen dienen. Sie fließen an Unternehmen, können aber durchaus der Grundlagenforschung dienen. „Grundlagenforschung, in der Wissen entsteht, das die Attribute eines öffentlichen Gutes ... hat und deshalb allokationstheoretisch wohlbegründet förderungswürdig ist, kann nicht immer eindeutig von der marktnahen Zweckforschung abgegrenzt werden, deren Ergebnisse das forschende Unternehmen gewinnbringend auf dem Markt verwertet ... und die insoweit nicht vom Staat durch Subventionen gefördert werden braucht; die bei der angewandten Forschung entstehenden positiven externen Effekte lassen sich durch die Gewährung von privaten Eigentumsrechten auf Zeit (z.B. einen Patentschutz ...) internalisieren“ (Donges und Freytag 2004: 228). Ferner wird die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Hochschulen der Kategorie der Grenzfälle zugeordnet. Zu den Positionen mit nur partiellem Subventionsgehalt wird auch die Nettozuweisung für Häfen gezählt, was vor allem den Stadtstaat Hamburg betrifft; es ist fraglich, ob eine Infrastrukturinvestition vorliegt oder überhöhte Kosten alimentiert werden.

2.3.2 Abgrenzung gegen Ausgaben des Staates für spezifische verteilungspolitische Maßnahmen

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

---

[6] Zur Abgrenzung im Einzelnen vgl. Boss und Rosenschon (2006).

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

Zuschüsse, die als Subventionen gewertet werden, sind solche, die breite Bevölkerungsgruppen begünstigen. Beispiele sind Zuschüsse für Krankenhäuser, Kindergärten[7] und Theater. Hier geht es nicht darum, Mittel zugunsten der schwachen Mitglieder einer Gesellschaft einzusetzen; von einer sozialpolitischen Maßnahme im eigentlichen Sinne kann nicht die Rede sein. Zuschüsse, die nicht in das Subventionsvolumen eingehen, sind dagegen solche, die beispielsweise an SOS-Kinderdörfer, Behindertenheime oder Asylantenaufnahmestätten fließen. Begünstigt wird hier eine kleine hilfsbedürftige Gruppe.

3 Gliederung der Subventionen

3.1 Subventionszurechnung im föderativ aufgebauten Staat

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

3.2 Gliederung der Subventionen in sachlicher Hinsicht

Eine Zuordnung der Subventionen zu einzelnen Sektoren ist nur teilweise möglich.[8] Neben den sektorspezifischen Vergünstigungen werden (nicht zurechenbare) branchenübergreifende unterschieden; diese wiederum werden in regionalpolitisch motivierte und in sonstige Vergünstigungen gegliedert.

Die sektorspezifischen Subventionen begünstigen einen bestimmten Wirtschaftszweig, die branchenübergreifenden Subventionen sind auf einen breiten Empfängerkreis zugeschnitten. Die sektorspezifischen Subventionen werden gegliedert in solche an Unternehmen (und gegebenen-

[7] Es könnte argumentiert werden, dass Zuschüsse an Kindergärten (insbesondere in Form des Ausgleichs der Defizite gemeindeeigener Kindergärten) wie das Kindergeld als Transfers und nicht als Subventionen zu betrachten seien. Die Zuschüsse sind aber von Gemeinde zu Gemeinde verschieden, sie verändern die Allokation stärker als die Gewährung des bundesweit einheitlich festgelegten Kindergeldes. Zudem werden Alternativen (wie die Betreuung durch Tagesmütter) diskriminiert.

[8] Da, wo sie möglich ist, erfolgt sie ohne Berücksichtigung des Umstands, dass die Zahllast bzw. die Nichtzahllast nicht die Inzidenz widerspiegeln muss; die Möglichkeit der Überwälzung wird demnach vernachlässigt.

falls private Haushalte) und in solche an so genannte (halb-)staatliche Dienstleister.

Die sektorspezifischen Subventionen an Unternehmen werden differenziert nach den Sektoren

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

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

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

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

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

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

4 Ausmaß und Struktur der Subventionen

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

4.1 Steuervergünstigungen nach Empfängern bzw. Verwendungszwecken

Die Steuervergünstigungen in erweiterter Abgrenzung (ausschließlich der Steuervergünstigungen gemäß der Studie von Koch und Steinbrück (2003)) haben von 2000 bis 2005 von 41,3 Mrd. auf 43,5 Mrd. Euro zugenommen (Anhang, Tabelle A1, Summe V).

Die sektorspezifischen Steuervergünstigungen sind von 27,0 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 30,6 Mrd. Euro im Jahr 2005 gestiegen (Anhang, Tabelle A1, Summe I). Die Vergünstigungen zugunsten einzelner Sektoren haben sich unterschiedlich entwickelt.

Die Steuervergünstigungen zugunsten der Land- und Forstwirtschaft haben in den vergangenen Jahren stark expandiert. Dafür ist eine zusätzliche Mineralölsteuervergünstigung maßgeblich, der freilich eine Kürzung bei den empfangenen Finanzhilfen gegenüber steht (Boss und Rosenschon 2006). Bei anderen Vergünstigungen hat sich per saldo wenig geändert.

Die Vergünstigungen für den Sektor Verkehr wurden ausgeweitet. Maßgeblich dafür sind vor allem die im Jahr 1999 eingeführte Vergünstigung für Strom für den Betrieb im Schienenbahnverkehr (mit Ausnahme der betriebsinternen Werkverkehre und Bergbahnen sowie des Verkehrs mit Oberleitungsbussen) sowie die Mineralölsteuerbefreiung für den gewerbsmäßigen Einsatz der Luftfahrtbetriebsstoffe und für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).

Die Steuervergünstigungen für den Sektor Wohnungsvermietung haben sich von 2000 bis 2005 wenig verändert. Den rückläufigen Steuervergünstigungen aufgrund des Auslaufens der Förderung nach § 10e EStG steht eine erhöhte Eigenheimzulage nebst Kinderzulage gegenüber. Mit Beginn des Jahres 2004 wurde die Eigenheimzulage reduziert. Gleichwohl wurden im Jahr 2005 für die Wohnungsbauförderung insgesamt 10,2 Mrd. Euro aufgewendet.

Die Steuervergünstigungen, die den sonstigen Sektoren gezielt gewährt werden, sind im Zeitraum 2000 bis 2005 kräftig ausgeweitet worden. Maßgeblich dafür sind zahlreiche Maßnahmen, die im Jahr 1999 oder danach im Zuge der ökologischen Steuerreform 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 die Steuervergünstigung für Strom, den Unternehmen des produzierenden Gewerbes verbrauchen, und für Strom zum Betrieb von Nachtspeicherheizungen. In begrenztem Maße haben auch diverse Umsatzsteuervergünstigungen (z.B. bei Arztleistungen) zum Anstieg der Vergünstigungen beigetragen.

Die branchenübergreifenden Steuervergünstigungen sind von 9,5 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2003 gesunken (Anhang, Tabelle A1, Summe II). Maßgeblich dafür sind verminderte Sonderabschreibungen (u.a. für betriebliche Investitionen) für das Beitrittsgebiet und für Berlin (West). Ferner ist (ab dem Jahr 2001) § 32c EStG weggefallen; diese Vorschrift begrenzte den Einkommensteuersatz für gewerbliche Einkünfte, die zugleich der Gewerbesteuer unterlagen. Der Freibetrag bei der Veräußerung kleiner Betriebe ist dagegen (mit Wirkung ab 2001) erhöht worden.

Im Jahr 2004 und nochmals im Jahr 2005 haben die branchenübergreifenden Vergünstigungen stark zugenommen. Entscheidend dafür sind die Mindereinnahmen infolge neuer Regeln für die private Inanspruchnahme von Dienstleistungen. Private Haushalte dürfen Aufwendungen für die Arbeit eines Beschäftigten steuermindernd geltend machen; dabei wird vor allem die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen gefördert (§ 35a EStG). Die Steuermindereinnahmen infolge der Befreiung bestimmter Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit belaufen sich seit vielen Jahren auf knapp 2 Mrd. Euro.

Die sonstigen Steuervergünstigungen, also jene von denen in der Anlage 3 des Subventionsberichts der Bundesregierung, die in die vorliegende Arbeit einbezogen werden (Anhang, Tabelle A1, Summe IV), sind im Zeitraum 2000 bis 2005 deutlich gestiegen. Maßgeblich dafür sind die Zunahme der Mindereinnahmen infolge des Abzugs der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Einkommensbesteuerung sowie die gestiegene Begünstigung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke und der Zahlungen an politische Parteien.

Die zusätzlichen Vergünstigungen (ohne die Mindereinnahmen infolge der Absetzbarkeit der Entfernungspauschale knapp 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2000) sind ebenso wie die Mindereinnahmen infolge der Absetzbarkeit der Entfernungspauschale rückläufig (Anhang, Tabelle A2). Die zusätzlichen Vergünstigungen werden ohne Ausnahme als branchenübergreifend eingeordnet.

Die Vergünstigungen insgesamt betrugen im Jahr 2005 gemäß der weiten Abgrenzung rund 50,7 Mrd. Euro (Anhang, Tabelle A1, Summe VII). Sie waren 1 Mrd. Euro höher als im Jahr 2000.

Bei den wichtigsten Steuervergünstigungen (Tabelle 1) verlief die Entwicklung in den vergangenen fünf Jahren teilweise unterschiedlich.

Tabelle 1:
Wichtige Steuervergünstigungen nach Sektoren und Zielsetzungen 2000–2005 (Mill. Euro)

Nr.[a]	Anlage[a]		2000	2001	2002	2003	2004	2005
		I Sektorspezifische Steuervergünstigungen						
		1. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei						
1	2	Freibeträge für Veräußerungsgewinne nach §§ 14 und 14a Einkommensteuergesetz (EStG)	197	138	125	125	125	125
12	2	Mineralölsteuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Agrardieselgesetz)	0	20	235	360	420	420
69	3	Ansatz von niedrigen Ertragswerten im Rahmen der Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens für Zwecke der Erbschaftsteuer	504	504	504	504	504	504
		2. Verkehr						
54	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für die Personenbeförderung im Nahverkehr	573	600	570	570	570	570
63	2	Mineralölsteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen	281	409	382	373	373	373
64	2	Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	210	178	197	210	210	210
		3. Wohnungsvermietung						
70	2	Sonderausgabenabzug bei einer zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung nach § 10e EStG	2 480	1 730	1 110	550	125	0
73	2	Kinderkomponente zu § 10e EStG	639	460	290	110	25	0
74	2	Eigenheimzulage § 9 Abs. 2 EigZulG	4 626	5 332	6 124	7 071	7 574	
75	2	Ökologische Zusatzförderung § 9 Abs. 3 u. 4 EigZulG	49	97	111	111	111	10 247
76	2	Kinderzulage § 9 Abs. 5 EigZulG	2 186	2621	3 011	3 510	3 757	
.	.	Reduktion der Eigenheimzulage[b]	0	0	0	–156	–613	
		Nachrichtlich: Wohnungsbauförderung nach § 10e EStG und durch Eigenheimzulage	9 980	10 240	10 646	11 376	10 979	10 247
		4. Sonstige sektorspezifische Vergünstigungen						
44	2	Steuerbefreiung der bei der Mineralölherstellung verwendeten Mineralöle	164	300	300	400	400	400
45	2	Mineralölsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft, für Stromversorger und für Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen	716	957	994	1 457	1 457	1 457
48	2	Steuerbegünstigung des Stroms, der von Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft für betriebliche Zwecke entnommen wird	2 250	2 710	3 170	1 850	1 850	1 850
49	2	Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes	0	210	280	1 450	1 450	1 450
87	2	Steuervergünstigung für Strom zum Betrieb von Nachtspeicherheizungen	166	200	230	200	200	200
83	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen	1 314	1 320	1 330	1 340	1 350	1 360
84	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Zahntechniker und Zahnärzte	383	390	390	400	400	400
49	3	Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen	4 934	5 000	5 100	5 100	5 100	5 100
50	3	Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken, Altenheime, Pflegeheime, der ambulanten Pflegedienste, der Wohlfahrtsverbände und der Blinden	4 141	4 300	4 425	4 550	4 600	4 650
56	3	Ermäßigter Steuersatz für Krankenrollstühle, Körperersatzstücke und orthopädische Vorrichtungen sowie für Bäder- und Kureinrichtungen	179	200	200	200	200	200

Tabelle 1 Fortsetzung

Nr.[a]	Anlage[a]		2000	2001	2002	2003	2004	2005
		II Branchenübergreifende Steuervergünstigungen						
		1. Regionalpolitische Steuervergünstigungen						
16[c]	2	Sonderabschreibungen für betriebliche Investitionen	279	0	0	0	0	0
15	2	Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen im Beitrittsgebiet und in Berlin (West)	722	1 137	1 074	1 070	1 070	
16	2	Investitionszulage für gewerbliche Bauten im Beitrittsgebiet und in Berlin (West)	248	155	146	146	146	
17	2	Investitionszulage für den Mietwohnungsbau in Innenstädten im Beitrittsgebiet	20	20	20	0	0	
18	2	Investitionszulage für Modernisierungsarbeiten im Beitrittsgebiet	695	1 083	1 004	708	708	1 880
19	2	Erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet	0	0	0	416	416	
21	2	Investitionszulage für selbstgenutztes Eigentum (Beitrittsgebiet)	100	100	100	0	0	
.	.	Reduktion der Investitionszulagen[b]	0	0	0	–394	–519	
		Nachrichtlich: Investitionszulagen insgesamt	1 954	2 495	2 344	1 946	1 821	1 880
		2. Sonstige Steuervergünstigungen						
33[c]	2	Steuersatzbegrenzung bei gewerblichen Einkünften nach § 32c EStG	2 560	0	0	0	0	0
22	2	Übertragung stiller Reserven, die bei der Veräußerung bestimmter Wirtschaftsgüter aufgedeckt werden, auf neue Investitionen	375	475	475	485	475	475
26	2	Freibetrag bei der Veräußerung kleiner Betriebe	153	409	409	409	409	379
78	2	Arbeitnehmersparzulage	337	194	193	183	178	175
79	2	Steuerbefreiung bestimmter Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit	1 917	1 840	1 890	1 940	1 985	1 980
16	3	Einkommensteuerermäßigung bei Inanspruchnahme einer haushaltsnahen Dienstleistung	0	0	0	0	680	850
19	3	Lohnsteuerpauschalierung bei bestimmten Zukunftssicherungsleistungen	961	920	955	980	985	990
67	3	Erbschaftsteuerfreibetrag und -minderung beim Übergang von Betriebsvermögen, Betrieben der Land- und Forstwirtschaft und Anteilen an Kapitalgesellschaften an den/die Unternehmensnachfolger	241	241	241	241	241	241
		III Sonstige Steuervergünstigungen						
6	3	Abzug der Kirchensteuer als Sonderausgabe	3 480	3 200	3 350	3 600	3 750	3 850
9	3	Steuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke und von Zahlungen an politische Parteien (Einkommensteuer)	762	1 080	1 085	1 085	1 095	1 100
34	3	Körperschaftsteuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke	187	140	190	165	160	160
45	3	Gewerbesteuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke	156	157	163	167	170	172
.	.	Entfernungspauschale[b]	5 000	5 800	5 800	5 800	5 000	4 000

[a]Die Nummer bezieht sich auf den Neunzehnten Subventionsbericht. — [b]Korrektur durch die Autoren anhand aktueller Daten. — [c]Die Nummer bezieht sich auf den Achtzehnten Subventionsbericht.

Quelle: Deutscher Bundestag (2001, 2003); Koch und Steinbrück (2003); BMF (2004); Boss und Rosenschon (2004); eigene Schätzungen für das Jahr 2005.

4.2 Finanzhilfen

4.2.1 Finanzhilfen des Bundes

Die Finanzhilfen des Bundes werden anhand der Haushaltsrechnungen für die Jahre 2000 bis 2004 sowie des Haushaltsplans für das Jahr 2005 erfasst (BMF, *Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr,* lfd. Jgg.; *Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005*). Bei den Ausgaben für die Jahre 2000 bis 2004 handelt es sich demnach um die tatsächlichen Ausgaben; für das Jahr 2005 sind die Haushaltsplanzahlen dargestellt.

Es werden direkte und indirekte Finanzhilfen unterschieden; Letztere sind jene, die der Bund entsprechend seinem Anteil gemeinsam mit den Ländern gewährt, beispielsweise im Rahmen der so genannten Gemeinschaftsaufgaben. Es werden nur die Finanzhilfen ohne Grenzfälle dargestellt (vgl. hierzu Boss und Rosenschon 2006). Die indirekten Finanzhilfen des Bundes werden auf der Ebene der Länder ausgewiesen, also dort, wo sie getätigt werden (vgl. Abschnitt 3).

Die direkten Finanzhilfen des Bundes sind von 25,6 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 20,8 Mrd. Euro im Jahr 2004 gesunken (Tabelle 2). Für das Jahr 2005 ist nach den Haushaltsansätzen und nach eigenen Schätzungen mit 24,7 Mrd. Euro zu rechnen.

Die Hilfen für die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei sind von 2000 bis 2005 von 2,4 Mrd. Euro auf 1,7 Mrd. Euro gesunken. Maßgeblich dafür war vor allem das Auslaufen der Beihilfe für Gasöl, das in der Landwirtschaft zum Betrieb von Ackerschleppern, Arbeitsmaschinen und Motoren oder Sonderfahrzeugen verwendet wird. Diese Beihilfe ist im Jahr 2000 reduziert und im Jahr 2001 abgeschafft worden.

Tabelle 2:
Direkte Finanzhilfen des Bundes (ohne Grenzfälle) 2000–2005 (Mill. Euro)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
I	*Sektorspezifische Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen*	*22 263*	*19 072*	*20 005*	*19 019*	*16 937*	*16 695*
	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	2 379	2 294	2 036	1 951	1 846	1 742
	Bergbau	4 565	4 497	3 606	3 218	2 720	2 239
	Schiffbau	125	132	97	76	58	58
	Verkehr	10 862	8 737	11 305	10 838	9 565	9 501
	Wohnungsvermietung	1 302	1 468	1 367	1 363	1 319	1 294
	Luft- und Raumfahrzeugbau	61	84	68	29	37	58
	Sonstige Sektoren	2 969	1 859	1 526	1 543	1 392	1 803
II	*Branchenübergreifende Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen*	*2 197*	*1 503*	*1 594*	*2 117*	*2 696*	*5 368*
	Regionalpolitik, Strukturpolitik	9	45	46	153	66	90
	Umwelt, rationelle Energieverwendung	365	491	414	397	424	509
	Beschäftigungspolitik	777	29	54	533	1 142	3 523
	Förderung der Qualifikation	180	76	140	157	221	255
	Förderung von Innovationen	43	40	37	33	35	0
	Mittelstandsförderung	780	777	861	806	762	942
	Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	43	45	42	39	47	49
III	*Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen insgesamt*	*24 460*	*20 575*	*21 600*	*21 136*	*19 634*	*22 063*
IV	*Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister*	*1 129*	*734*	*950*	*858*	*1 123*	*2 633*
	Krankenhäuser, Reha-Einrichtungen, gesetzliche Krankenversicherung	17	26	30	14	266	1 753
	Kindertagesstätten, Kinderkrippen	1	1	1	1	1	1
	Theater, Museen, Medien, sonstige Kulturanbieter	787	377	568	496	506	518
	Kirchen, Religionsgemeinschaften	3	3	3	6	6	13
	Sporteinrichtungen	79	77	83	83	87	92
	Sonstige Empfänger	242	251	265	257	257	256
V	*Finanzhilfen insgesamt*	*25 589*	*21 309*	*22 550*	*21 994*	*20 758*	*24 696*

Quelle: Boss und Rosenschon (2006); eigene Berechnungen.

Im Jahr 2000 waren Zahlungen in Höhe von 448 Mill. Euro angefallen. Statt der Gasölbeihilfe gibt es allerdings seit 2001 eine Mineralölsteuervergünstigung (2005: 420 Mill. Euro). Die Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, bei der die heimischen mittelständischen Brennereien Agraralkohol abliefern, sind gesunken (2000: 133 Mill. Euro, 2005: 99 Mill. Euro). Die Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit haben ebenfalls abgenommen (2000: 202 Mill. Euro, 2005: 46 Mill. Euro). Einsparungen gab es auch bei den Zuschüssen zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe (2000: 96 Mill. Euro, 2005: 73 Mill. Euro); hier schrumpft die Zahl der Fälle. Rückläufig waren zudem die Zuschüsse des Bundes an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (2000: 256 Mill. Euro, 2005: 200 Mill. Euro). Hingegen sind die Zuschüsse an die Träger der Krankenversicherung der Landwirte von 2000 bis 2005 um 78 Mill. Euro auf 1 093 Mill. Euro gestiegen.[9]

Die Finanzhilfen zugunsten des Bergbaus sind im Zeitraum 2000 bis 2005 von 4,6 Mrd. Euro auf 2,2 Mrd. Euro gesunken. Der Kern der Hilfen (2005: 1,6 Mrd. Euro) betrifft Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen. Die Hilfen für die Wismut GmbH Chemnitz, das Anpassungsgeld für Arbeitnehmer des Steinkohlenbergbaus, die Zahlungen an die Gesellschaft zur Verwahrung und Verwertung stillgelegter Bergwerksbetriebe – eine Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt – und die Hilfen für die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbauverwaltungsgesellschaft – eine andere Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt – sind von 2000 bis 2005 ebenfalls gesunken.

Die Finanzhilfen zugunsten des Schiffbaus sind von 125 Mill. Euro im Jahr 2000 auf 58 Mill. Euro im Jahr 2005 vermindert worden. Die Zinszuschüsse zur Finanzierung von Aufträgen an die deutschen Schiffswerften und die Wettbewerbshilfen wurden reduziert.

Die Entwicklung der Finanzhilfen für den Verkehrssektor (2000: 10,9 Mrd. Euro, 2005: 9,5 Mrd. Euro) ist stark davon geprägt, dass der Bund dem Bundeseisenbahnvermögen (BEV) Verwaltungsausgaben erstattet: Im Jahr 2000 waren es 5,7 Mrd. Euro, im Jahr 2005: 5,2 Mrd. Euro.[10] Der an die DB AG gezahlte Personalkostenzuschuss und die Finanzhilfen wegen ökologischer Altlasten und erhöhten Materialaufwands im Bereich der ehemaligen Deutschen Reichsbahn sind bis zum Jahr 2002 gesunken (2000: insgesamt 1 223 Mill. Euro); seit dem Jahr 2003 werden Zuschüsse nicht gezahlt. Die Investitionsdarlehen für den Ausbau von Schienenwegen sind gesunken (2000: 669 Mill. Euro, 2005: 315 Mill. Euro). Der Investitionszuschuss für Schienenwege ist von 2,0 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 2,1 Mrd. Euro im Jahr 2005 gestiegen. Im Jahr 2001 wurde ein Baukostenzuschuss für die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes in Höhe von 523 Mill. Euro gezahlt; für denselben Zweck wurden im Jahr 2005: 199 Mill. Euro aufgewendet. Seit dem Jahr 2004 wird eine Zuweisung für Investitionen in die Schienenwege für die Eisenbahnen des Bundes geleistet (2005: 910 Mill. Euro). Die gesamten Zahlungen an die DB AG beliefen sich im Jahr 2005 – dem Plan nach – auf 3,7 Mrd. Euro; im Jahr 2000 waren es rund 4,7 Mrd. Euro gewesen.

Was die Finanzhilfen für den Sektor Wohnungsvermietung betrifft, so werden seit 2001 Zinszuschüsse an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für das Gebäudesanierungsprogramm zur Kohlendioxyd-Minderung gewährt (je Jahr rund 205 Mill. Euro). Dagegen sanken die Zinszuschüsse im Rahmen des Wohnraum-Modernisierungs-Programms der KfW für die neuen Länder (2000: 690 Mill. Euro, 2005: 460 Mill. Euro); das Programm ist im März 2000 ausgelaufen, die Abwicklung dauert zehn Jahre. Die Prämien nach dem Wohnungsbauprämiengesetz haben von 451 Mill. Euro im Jahr 2000 auf 521 Mill. Euro im Jahr 2005 zugenommen. Die Finanzhilfen insgesamt waren im Jahr 2005 mit 1,3 Mrd. Euro so hoch wie im Jahr 2000.

[9] Die Finanzhilfen der EU zugunsten des Agrarsektors beliefen sich im Jahr 2005 auf schätzungsweise 6,6 Mrd. Euro.

[10] Im Jahr 2001 war die Erstattung mit 3,5 Mrd. Euro außergewöhnlich niedrig: Das BEV hat so genannte Eisenbahnerwohnungen verkauft und benötigte deshalb relativ geringe Zuschüsse des Bundes.

Die Finanzhilfen zugunsten des Luft- und Raumfahrzeugbaus haben im Jahr 2000: 61 Mill. Euro betragen, im Jahr 2005 waren sie etwas niedriger. Dabei sind die Finanzierungshilfen für den Absatz von zivilen Flugzeugen inklusive Triebwerken ebenso einbezogen wie die Ausgaben des Bundes für die Forschungsförderung im Bereich Luftfahrt.

Die spezifischen Finanzhilfen an sonstige Bereiche waren im Jahr 2005 mit 1,8 Mrd. Euro um 1,2 Mrd. Euro niedriger als im Jahr 2000. Die Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen, die wichtigste Einzelposition, schwankte im Zeitraum erheblich (2000: 2 346 Mill. Euro, 2005: 1 500 Mill. Euro). Weitere wichtige Positionen sind die Zuschüsse an die Energiewerke Nord GmbH, die Ausgaben für die Förderung von Lehrgängen der überbetrieblichen beruflichen Bildung im Handwerk und die Aufwendungen für die Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten.

Bei den Finanzhilfen, die regional- und strukturpolitischen Zielen dienen, handelt es sich um die Förderung innovativer Wachstumskerne sowie innovativer Regionen in den neuen Ländern. Im Jahr 2005 wurden insgesamt 90 Mill. Euro geleistet; im Jahr 2000 waren es 9 Mill. Euro.

Die Finanzhilfen im Bereich Umweltpolitik und rationelle Energieverwendung sind von 365 Mill. Euro im Jahr 2000 auf 509 Mill. Euro im Jahr 2005 gestiegen. Es werden beispielsweise Photovoltaikanlagen durch ein „100 000 Dächer-Solarstrom-Programm“ gefördert. Eine große Bedeutung haben Hilfen bei Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien (2005: 193 Mill. Euro) sowie Aufwendungen für „Forschung und Entwicklung umweltgerechter nachhaltiger Entwicklung“ (2005: 138 Mill. Euro).

Mit beschäftigungspolitischer Zielsetzung hat der Bund im Jahr 2000 Finanzhilfen in Höhe von 777 Mill. Euro geleistet, im Jahr 2005 waren es nur 23 Mill. Euro, wenn man zunächst die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit außer Betracht lässt. Der Rückgang ist dadurch bedingt, dass Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitloser von der Bundesanstalt für Arbeit statt vom Bund finanziert wurden, und dadurch, dass der Bund der Bundesanstalt für Arbeit die Kosten für Strukturanpassungsmaßnahmen letztmalig im Jahr 2000 erstattet hat; im Jahr 2000 hatten diese Hilfen zusammen 730 Mill. Euro betragen. Die Ausgaben zur Förderung der Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik sind stark rückläufig (2000: 24 Mill. Euro), während die im Jahr 2000 eingeführten „Aufwendungen für innovative Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ gestiegen sind. Neben den genannten Hilfen gibt es seit der Einführung des Arbeitslosengeldes II vom Bund gewährte „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“; sie ersetzen im Kern Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit. Veranschlagt sind im Bundeshaushaltsplan 2005: 6,55 Mrd. Euro; tatsächlich wurden wohl nur 3,5 Mrd. Euro verausgabt.

Die Zuschüsse zur Förderung der Qualifikation sind von 180 Mill. Euro im Jahr 2000 auf 255 Mill. im Jahr 2005 gestiegen, obwohl das Sonderprogramm zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze in den neuen Ländern im Jahr 2000 ausgelaufen ist. Wichtige Positionen im Bereich der Qualifikationsförderung sind die Förderung überbetrieblicher Ausbildungs- sowie Fortbildungsstätten und die Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung.

Die Mittelstandsförderung hat im Zeitraum 2000–2005 zugenommen (2000: 780 Mill. Euro, 2005: 942 Mill. Euro). 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 zu rückläufigen Erstattungen von Darlehensausfällen. Erwähnenswert ist die Zinsverbilligung im Rahmen des Sonderfonds „Wachstumsimpulse“ im KfW-Infrastrukturprogramm (2005: 175 Mill. Euro).

Die Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen hat sich wenig verändert (2000: 43 Mill. Euro, 2005: 49 Mill. Euro). Dabei geht es um die Förderung des Absatzes ostdeutscher Produkte, die Aufwendungen zur Pflege der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland sowie die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für Auslandsmessen und -ausstellungen der gewerblichen Wirtschaft.

Bedeutsame Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister sind neben dem Zuschuss an die gesetzliche Krankenversicherung, soweit er als Finanzhilfe eingestuft wird, die Zahlungen an Theater, Museen, Medien und sonstige Kulturanbieter; sie haben im Jahr 2000: 787 Mill. Euro betragen, im Jahr 2005: 518 Mill. Euro. Die Ausgaben für die Sportförderung betrugen im Jahr 2005 rund 90 Mill. Euro, im Jahr 2000 waren es rund 80 Mill. Euro. Die Finanzhilfen an sonstige Empfänger innerhalb der (halb-)staatlichen Dienstleister sind im Zeitraum 2000–2005 von 242 auf 256 Mill. Euro gestiegen.

4.2.2 Finanzhilfen der Länder und ihrer Gemeinden

4.2.2.1 Informationsquellen

Als Datenquellen werden die Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Länder herangezogen. Für die Jahre 2000–2002 werden Ist-Werte veranschlagt, für die Jahre 2003 und 2004 Planzahlen. Aus den Haushaltsplänen und -rechnungen der Länder werden sowohl die Finanzhilfen erfasst, die die Länder an die Empfänger auszahlen (und die teils Bundes- und EU-Anteile enthalten), als auch Zuweisungen der Länder an die Gemeinden, die auf kommunaler Ebene subventionswirksam werden. Dabei können nur jene Zuweisungen der Länder berücksichtigt werden, deren subventionspolitische Zielsetzung explizit erkennbar ist. Dies ist z.B. bei Zahlungen an kommunale Theater und Orchester sowie an Verkehrsträger der Fall, nicht aber bei jenen Teilen der Schlüsselzuweisungen, deren Verwendung die Allokation verzerrt. Auf kommunaler Ebene werden deshalb zusätzlich die aus eigenen Mitteln finanzierten Anteile der Finanzhilfen einbezogen. Informationsquellen dafür sind die Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, die das Statistische Bundesamt veröffentlicht.[11]

4.2.2.2 Finanzhilfen nach Sektoren bzw. Zielsetzungen

Die Finanzhilfen der Länder und Gemeinden sind vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2002 gestiegen, danach aber gesunken, wobei im Jahr 2004 ein Wert erreicht wurde, der unter dem Ausgangsniveau liegt (Tabelle 3). Insgesamt betrugen die Finanzhilfen im Jahr 2004: 58,6 Mrd. Euro.

Zu den Sektoren, die im Jahr 2004 weniger Finanzhilfen bezogen haben als im Jahr 2000, zählt der Bergbau. In Nordrhein-Westfalen wurden die Zuschüsse an Unternehmen des Steinkohlenbergbaus (zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen) gekürzt (2000: 94 Mill. Euro, 2004: 0 Mill. Euro).

Die Finanzhilfen, die die Länder zugunsten des Sektors Wohnungsvermietung leisten, waren ebenfalls rückläufig (2000: 5,1 Mrd. Euro, 2004: 4,0 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. Die Finanzhilfen im Bereich Regional- und Strukturpolitik sind stark zurückgegangen (2000: 3,4 Mrd. Euro, 2004: 2,7 Mrd. Euro), weil die Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gekürzt worden sind und weil die neuen Bundesländer weniger Mittel aus dem Regionalfonds der EU erhalten haben. Rückläufig waren ferner die Finanzhilfen für Wasserver- und -entsorgung sowie Abfallwirtschaft, für beschäftigungspolitisch motivierte Ausgaben, für die Förderung von Innovationen, für die Mittelstandsförderung und für die Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen. Ferner sind die Ausgaben für Pflegeeinrichtungen gekürzt worden. Dagegen stiegen die Finanzhilfen zugunsten der Land- und der Forstwirtschaft und der Fischerei sowie des Fremdenverkehrs, der Staatsbäder und die zur Förderung der Qualifikation.

Die Finanzhilfen an viele (halb-)staatliche Dienstleister sind deutlich ausgeweitet worden, voran jene an Kindertagesstätten und Kinderkrippen, an Theater, Museen und sonstige Kulturanbieter sowie für Sport und Freizeit.

4.2.3 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

[11] Zu Einzelheiten vgl. Rosenschon (2005).

Tabelle 3:
Finanzhilfen der Länder und Gemeinden (ohne Grenzfälle) nach Sektoren bzw. Subventionszielen 2000–2004 (Mill. Euro)

		2000	2001	2002	2003	2004
I	*Sektorspezifische Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen*	*24 819*	*24 732*	*24 694*	*23 975*	*23 725*
	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	2 600	2 611	2 942	2 994	2 782
	Bergbau	855	752	726	643	667
	Schiffbau	74	127	146	105	67
	Verkehr	10 285	10 101	10 678	10 370	10 285
	Wohnungsvermietung	5 106	4 501	4 311	4 195	3 986
	Luft- und Raumfahrzeugbau	1	3	5	6	5
	Wasserver- und -entsorgung, Abfall	2 434	2 389	2 238	2 144	2 104
	Fremdenverkehr, Bäder	1 251	1 358	1 394	1 375	1 379
	Sonstige Sektoren	2 213	2 891	2 255	2 143	2 450
II	*Branchenübergreifende Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen*	*6 856*	*6 410*	*5 765*	*5 899*	*5 723*
	Regionalpolitik, Strukturpolitik	3 366	3 226	2 642	2 849	2 672
	Umwelt, rationelle Energieverwendung	332	300	283	333	355
	Beschäftigungspolitik	1 546	1 479	1 495	1 404	1 410
	Förderung von Qualifikation	549	579	641	627	604
	Förderung von Innovationen etc.	403	381	318	333	316
	Mittelstandsförderung	162	144	132	111	110
	Investitionsförderung	40	43	40	38	35
	Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	458	258	214	204	221
III	*Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen insgesamt*	*31 675*	*31 142*	*30 460*	*29 873*	*29 449*
IV	*Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister*	*28 284*	*29 042*	*29 842*	*29 050*	*29 144*
	Krankenhäuser	4 852	5 080	4 984	4 604	4 730
	Kindertagesstätten, Kinderkrippen	9 994	10 100	10 659	10 540	10 498
	Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	4 978	5 102	5 295	5 262	5 288
	Kirchen, Religionsgemeinschaften	413	434	440	453	452
	Pflegeeinrichtungen	603	608	618	465	444
	Sport, Freizeit	4 949	5 085	5 170	5 084	5 103
	Sonstige Empfänger	2 495	2 634	2 676	2 642	2 629
V	*Finanzhilfen insgesamt*	*59 958*	*60 184*	*60 302*	*58 922*	*58 593*

Quelle: Rosenschon (2005); eigene Berechnungen.

Finanzhilfen der Bundesländer enthalten (vgl. Abschnitt 3).

Die Agrarsubventionen der EU beliefen sich im Jahr 2004 auf 6,2 Mrd. Euro, nach 5,9 Mrd. Euro im Jahr 2000 (Tabelle 4). Für das Jahr 2005 wird ein Subventionsvolumen von 6,6 Mrd. Euro erwartet. Die Interventionen betreffen vor allem folgende Agrarprodukte: Getreide, Milch und Milcherzeugnisse, Zucker und Isoglukose, Rindfleisch, Obst und Gemüse, Schaf- und Ziegenfleisch, Rohtabak, Wein, Fischereierzeugnisse, Flachs und Hanf, Eier, Geflügel, Saatgut, Hopfen und Trockenfutter. Hinzu kommen Ausgaben im Rahmen der „Anpassung an die Marktentwicklung“ sowie solche für „Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums“.

4.2.4 Finanzhilfen der Bundesanstalt/ Bundesagentur für Arbeit

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

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

Tabelle 4:
Finanzhilfen der Europäischen Union im Agrarbereich 2000–2005 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Maßnahmen zur Verbesserung der Erzeugung und Vermarktung von Honig	..	1	1	1	1	..
Titelgruppe 01 Getreide	..	244	228	247	91	..
Titelgruppe 02 Reis	..	0	0	0	0	..
Titelgruppe 03 Milch und Milcherzeugnisse	..	184	274	401	479	..
Titelgruppe 04 Fette	..	242	0	0	0	..
Titelgruppe 05 Zucker und Isoglukose	..	0	198	119	211	..
Titelgruppe 06 Schweinefleisch	..	2	0	3	6	..
Titelgruppe 07 Rindfleisch	..	983	924	1 106	805	..
Titelgruppe 08 Obst und Gemüse	..	18	20	21	25	..
Titelgruppe 09 Schaf- und Ziegenfleisch	..	32	44	52	45	..
Titelgruppe 10 Rohtabak	..	34	35	36	35	..
Titelgruppe 11 Wein	..	40	25	24	23	..
Titelgruppe 12 bis 18[a]	..	45	46	40	43	..
Titelgruppe 19 bis 23[b]	..	36	63	34	28	..
Titelgruppe 24 Anpassung an die Marktentwicklung[c]	..	3 669	3 613	3 609	3 590	..
Titelgruppe 25 Rückzahlungen	..	–3	–10	–11	–11	..
Titelgruppe 26 Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums	..	717	705	817	799	..
Titelgruppe 40 Modulation	..	0	0	–46	–18	..
Insgesamt	*5 938*	*6 243*	*6 166*	*6 453*	*6 152*	*6 600*[d]

.. = Angaben nicht verfügbar. — [a]Fischereierzeugnisse, Flachs und Hanf, Eier, Geflügel, Saatgut, Hopfen, Trockenfutter. — [b]Sonstige Beihilfen für im Anhang II des EWG-Vertrags nicht aufgeführte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, Beitrittsausgleichsbeträge im innergemeinschaftlichen Handel, Berichtigung früherer Haushaltsjahre. — [c]Vor allem Preisausgleichszahlungen für Kulturpflanzen sowie Beihilfen zur Stillegung von Ackerflächen. — [d]Geschätzt.

Quelle: Bundeshaushaltsplan für die Haushaltsjahre 2000 bis 2005, Anlage E zu Kapitel 1004.

Die Bundesagentur für Arbeit tätigt aber auch Ausgaben für andere Zwecke, insbesondere im Rahmen der so genannten aktiven Arbeitsmarktpolitik. Viele dieser Ausgaben begünstigen nicht spezifische Personengruppen (wie z.B. Behinderte); auch dienen sie nicht der Internalisierung externer Effekte. Sie sind damit Ausgaben, die in der vorliegenden Arbeit als Finanzhilfen erfasst werden; sie verzerren die Allokation. In aller Regel handelt es sich um Lohnkostenzuschüsse (Tabelle 5).

Im Jahr 2000 hat die Bundesanstalt für Arbeit für die betreffenden Maßnahmen 9,1 Mrd. Euro ausgegeben, im Jahr 2004 als Bundesagentur für Arbeit 7,8 Mrd. Euro. Maßgeblich für den Rückgang ist die Entwicklung der Aufwendungen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und für Strukturanpassungsmaßnahmen sowie der Eingliederungszuschüsse. Mehrausgaben entstanden infolge zusätzlicher Maßnahmen (z.B. nach dem Altersteilzeitgesetz) und wegen der verstärkten Förderung der Selbständigkeit. Zeitweise leistete die Bundesagentur Lohnkostenzuschüsse zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser. Die Finanzhilfen der Bundesagentur werden als branchenübergreifend ausgestaltet erfasst, weil Informationen über die sektorale Zuordnung nicht vorliegen.

Im Jahr 2005 sind die Finanzhilfen der Bundesagentur für Arbeit deutlich niedriger als im Jahr 2004 ausgefallen. „Seit dem 1. Januar 2005 hat sich der Kreis der Leistungsempfänger im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Wesentlichen um die Arbeitslosenhilfebezieher verkleinert. Daher haben sich im Jahr 2005 die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung für Arbeitsförderungsmaßnahmen ... deutlich verringert. Förderungsmaßnahmen für die Empfänger von Arbeitslosengeld II werden nunmehr ... vom Bund aus Steuermitteln finanziert“ (Sachverständigenrat 2005: Ziffer 507). Es handelt sich ge-

Tabelle 5:
Finanzhilfen der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit 2000–2005 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mobilitätshilfen	69	103	131	193	222	118
Eingliederungszuschüsse	980	1 062	1 225	1 349	908	308
Einstellungszuschüsse (u.a. bei Neugründungen)	134	128	130	180	177	78
Zuschüsse zum Arbeitsentgelt bei Weiterbildung Beschäftigter	0	0	4	16	20	18
Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen	9	22	44	0	1	–1
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	3 680	2 976	2 333	1 676	1 212	261
Zuschüsse zu Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen	0	0	25	60	49	12
Strukturanpassungsmaßnahmen	1 364	871	810	598	399	167
Freie Förderung	575	612	504	286	203	81
Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit	750	805	1 006	1 413	1 746	0
Überbrückungsgeld	0	0	0	0	0	1 847
Existenzgründungszuschüsse	0	0	0	268	980	1 353
Winterbauförderung (beitragsfinanziert)	40	45	44	76	48	76
Leistungen der aktiven Arbeitsförderung über den Europäischen Sozialfonds	237	280	278	193	163	106
Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer	0	0	0	7	22	25
Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz	274	514	674	864	986	1 111
Institutionelle Förderung	33	22	30	22	21	12
Sofortmaßnahmen zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit	954	1 138	1 101	924	446	0
Eingliederungszuschuss bei Berufsrückkehr	12	14	15	15	5	0
Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser	0	333[a]	289	60	0	0
Erstattungen an die Renten- und Pflegeversicherung für arbeitsmarktbedingte Renten	0	95	192	156	178	193
Insgesamt	*9 111*	*9 020*	*8 835*	*8 356*	*7 787*	*5 765*

[a]Vor 2001: Ausgaben des Bundes.

Quelle: Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.); Boss und Rosenschon (2002: 24); eigene Berechnungen.

mäß dem Haushaltsplan des Bundes um 6,6 Mrd. Euro. Vermutlich wurden aber nur 3,5 Mrd. Euro aufgewendet.

4.3 Subventionen insgesamt

Die Subventionen in Deutschland summieren sich im Jahr 2004 auf reichlich 145 Mrd. Euro (Tabelle 6). Im Jahr 2005 haben die Subventionen vermutlich abgenommen.[12] Sie dürften sich auf knapp 145 Mrd. Euro belaufen haben. Sie betrugen im Jahr 2005 im Verhältnis

- zum Steueraufkommen 32,0 Prozent,
- zum Bruttoinlandsprodukt 6,5 Prozent,
- zum Volkseinkommen 8,6 Prozent.

[12] Die Finanzhilfen der Länder sind grob geschätzt.

Die Subventionen sind im Zeitraum 2000–2005 jahresdurchschnittlich um 0,7 Prozent gesunken. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt haben sie von 7,3 auf 6,5 Prozent abgenommen. Die Finanzhilfen waren insgesamt rückläufig, die Steuervergünstigungen wurden etwas ausgeweitet.

4.4 Selektivität der Subventionen

Die sektorspezifischen Subventionen an den Unternehmenssektor in der hier gewählten Abgrenzung beliefen sich im Jahr 2004 auf 78,1 Mrd. Euro (Tabelle 7). Dies entspricht knapp 54 Prozent der Subventionen. Von den sektorspezifischen Subventionen in Höhe von 78,1 Mrd. Euro, die die Unternehmen bezogen, entfallen 68,3 Pro-

Tabelle 6:
Subventionen (ohne Grenzfälle) 2000–2005 (Mill. Euro)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
I	*Finanzhilfen*	*100 596*	*96 756*	*97 853*	*95 725*	*93 289*	*94 061*
	Bund	25 589	21 309	22 550	21 994	20 758	24 696
	Länder und Gemeinden	59 958	60 184	60 302	58 922	58 593	57 000[a]
	EU	5 938	6 243	6 166	6 453	6 152	6 600
	Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit	9 111	9 020	8 835	8 356	7 786	5 765
II	*Steuervergünstigungen*	*49 682*	*49 607*	*51 065*	*52 281*	*52 135*	*50 689*
III	*Subventionen*	*150 278*	*146 363*	*148 918*	*148 006*	*145 424*	*144 750*
	Subventionen in Relation zum Brutto-inlandsprodukt (Prozent)	*7,3*	*6,9*	*6,9*	*6,8*	*6,6*	*6,5*

[a]Schätzung.

Quelle: Boss und Rosenschon (2006); Statistisches Bundesamt (2005, 2006); eigene Berechnungen.

Tabelle 7:
Subventionen (ohne Grenzfälle) nach Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen 2000–2004 (Mill. Euro)

		2000	2001	2002	2003	2004
I	*Sektorspezifische Subventionen an Unternehmen*	*80 038*	*78 811*	*81 069*	*80 905*	*78 112*
	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	11 886	12 178	12 390	12 755	12 197
	Bergbau	5 464	5 282	4 359	3 886	3 412
	Schiffbau	199	259	243	181	125
	Verkehr	22 579	20 420	23 560	22 818	21 405
	Wohnungsvermietung	16 584	16 303	16 413	16 834	16 364
	Luft- und Raumfahrzeugbau	62	87	73	35	42
	Wasserversorgung und -entsorgung, Abfallwirtschaft	2 434	2 389	2 238	2 144	2 104
	Fremdenverkehr, Bäder	1 251	1 358	1 394	1 375	1 379
	Sonstige Sektoren	19 579	20 535	20 298	20 876	21 082
II	*Branchenübergreifende Subventionen an Unternehmen*	*36 057*	*33 005*	*32 075*	*31 975*	*31 665*
	Regionalpolitik, Strukturpolitik	5 932	5 934	5 177	5 078	4 616
	Umwelt, rationelle Energieverwendung	697	791	697	730	779
	Beschäftigungspolitik	11 434	10 528	10 384	10 293	10 338
	Förderung von Qualifikation	729	655	781	784	825
	Förderung von Innovationen	446	421	355	366	351
	Mittelstandsförderung	942	921	993	917	872
	Investitionsförderung	40	43	40	38	35
	Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	501	303	256	243	268
	Sonstige	15 337	13 409	13 392	13 526	13 539
III	*Subventionen in enger Abgrenzung (I + II)*	*116 095*	*111 816*	*113 144*	*112 877*	*109 777*
IV	*Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister*	*34 182*	*34 547*	*35 774*	*35 129*	*35 648*
	Krankenhäuser, gesetzliche Krankenversicherung	4 869	5 106	5 014	4 618	4 996
	Kindertagesstätten, Kinderkrippen	9 995	10 101	10 660	10 541	10 499
	Theater, Museen, Medien, sonstige Kulturanbieter	5 765	5 479	5 863	5 758	5 794
	Kirchen, Religionsgemeinschaften	416	437	443	459	458
	Pflegeeinrichtungen	603	608	618	465	444
	Sport- und Freizeiteinrichtungen	5 028	5 162	5 253	5 167	5 190
	Sonstige Empfänger	7 507	7 656	7 923	8 120	8 265
VI	*Subventionen in weiter Abgrenzung (III + IV)*	*150 278*	*146 363*	*148 918*	*148 006*	*145 424*

Quelle: Boss und Rosenschon (2006).

zent 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 (31,7 Mrd. Euro) machten im Jahr 2004 knapp 22 Prozent der Subventionen aus. Diese Beträge kommen freilich nicht allen Sektoren oder Unternehmen in etwa gleichem relativen Ausmaß zugute; vielmehr wird in der Regional- oder Strukturpolitik stark begünstigt und damit notwendigerweise diskriminiert.

Neben den Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors gab es im Jahr 2004 Subventionen in Höhe von 35,6 Mrd. Euro, die der Staat zugunsten (halb-)staatlicher Produzenten gewährte. Dies sind 24,5 Prozent aller Subventionen.

4.5 Subventionen nach Sektoren bzw. Zwecksetzungen und nach gewährenden Institutionen

Gliedert man die Subventionen nach Sektoren bzw. Zwecksetzungen einerseits und finanzierenden Institutionen andererseits, so zeigt sich, dass der Bund, die Länder und Gemeinden, die EU und die Bundesagentur für Arbeit an der Gewährung der Subventionen zugunsten einzelner Sektoren und der mit spezifischer Zielsetzung sehr unterschiedlich beteiligt sind. Allerdings ist es nur teilweise möglich, die Subventionen auf Empfänger bzw. Zwecksetzungen einerseits und gewährende öffentliche Haushalte andererseits aufzuteilen (Tabelle 8).

Tabelle 8:
Subventionen (ohne Grenzfälle) nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen und nach gewährenden öffentlichen Haushalten 2004 (Mill. Euro)

		Finanzhilfen					Steuerver-günsti-gungen	Subventio-nen ins-gesamt
		Bund	Länder und Gemeinden	EU	Bundes-agentur für Arbeit	Insgesamt		
I.	*Sektorspezifische Subventionen an Unternehmen*	*16 938*	*23 726*	*6 152*	*0*	*46 816*	*31 296*	*78 110*
	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1 846	2 782	6 152	0	10 780	1 417	12 197
	Bergbau	2 720	667	0	0	3 387	25	3 412
	Schiffbau	58	67	0	0	125	0	125
	Verkehr	9 565	10 285	0	0	19 850	1 555	21 405
	Wohnungsvermietung	1 319	3 986	0	0	5 305	11 059	16 364
	Luft- und Raumfahrzeugbau	37	5	0	0	42	0	42
	Wasserversorgung und -entsorgung, Abfallwirtschaft	0	2 104	0	0	2 104	0	2 104
	Fremdenverkehr, Bäder	0	1 379	0	0	1 379	0	1 379
	Sonstige Sektoren	1 392	2 450	0	0	3 842	17 240	21 082
II	*Branchenübergreifende Subventionen an Unternehmen*	*2 696*	*5 723*	*0*	*7 786*	*16 205*	*15 460*	*31 665*
	Regionalpolitik, Strukturpolitik	66	2 672	0	0	2 738	1 921	4 616
	Umwelt, rationelle Energieverwendung	424	355	0	0	779	0	779
	Beschäftigungspolitik	1 142	1 410	0	7 786	10 338	0	10 338
	Förderung der Qualifikation	221	604	0	0	825	0	825
	Förderung von Innovationen	35	316	0	0	351	0	351
	Mittelstandsförderung	762	110	0	0	872	0	872
	Investitionsförderung	0	35	0	0	35	0	35
	Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	47	221	0	0	268	0	268
	Sonstige	0	0	0	0	0	13 539	13 539
III	*Subventionen in enger Abgrenzung (I + II)*	*19 634*	*29 449*	*6 152*	*7 786*	*63 021*	*46 756*	*109 777*
IV	*Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister*	*1 124*	*29 145*	*0*	*0*	*30 269*	*5 379*	*35 646*
	Krankenhäuser, gesetzliche Krankenversicherung	266	4 730	0	0	4 996	0	4 996
	Kindertagesstätten, Kinderkrippen	1	10 498	0	0	10 499	0	10 499
	Theater, Museen, Medien, sonstige Kulturanbieter	506	5 288	0	0	5 794	0	5 794
	Staatsforsten	0	0	0	0	0	0	0
	Kirchen, Religionsgemeinschaften	6	452	0	0	458	0	458
	Pflegeeinrichtungen	0	444	0	0	444	0	444
	Sport, Freizeit	87	5 103	0	0	5 190	0	5 190
	Sonstige Empfänger	257	2 629	0	0	2 886	5 379	8 265
V	*Subventionen in weiter Abgrenzung (III + IV)*	*20 758*	*58 593*	*6 152*	*7 786*	*93 289*	*52 135*	*145 424*

Quelle: Boss und Rosenschon (2006).

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Länder haben zudem in der Steuerpolitik praktisch 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.

5.2 Relevanz der Hemmnisse

Im Folgenden wird dargestellt, bei welchen Steuervergünstigungen und bei welchen Finanz-

hilfen des Bundes[13] eine Kürzung aufgrund spezifischer Hemmnisse schwierig und möglicherweise kurzfristig nicht ohne weiteres möglich ist. Dabei werden die drei skizzierten Kriterien nacheinander angewendet. Zunächst wird dargestellt, inwieweit vertragliche Regelungen eine Rolle spielen. Dann wird die Möglichkeit der Kürzung unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes beleuchtet. Schließlich wird untersucht, ob andere Ebenen des Staates, hier die Länder, einer Rechtsänderung zustimmen müssen. Ist Letzteres der Fall, dann schließt dies allerdings eine Subventionskürzung nicht notwendigerweise aus; sie ist lediglich politisch schwerer durchsetzbar als sonst.

5.2.1 Steuervergünstigungen

Insgesamt drei Steuervergünstigungen lassen sich nicht ohne weiteres ändern oder gar streichen, weil internationale Bindungen eine Rolle spielen. Die steuerliche Erleichterung von Unternehmensinvestitionen im Ausland durch die Berücksichtigung von Verlusten ausländischer Betriebsstätten in Staaten, mit denen Doppelbesteuerungsabkommen bestehen, lässt sich nur durch Änderungen dieser Abkommen abschaffen (Tabelle 9). Das trifft auch auf die Mineralölsteuerbefreiung für Luftfahrtbetriebsstoffe zu, die von Luftfahrtunternehmen für die gewerbsmäßige Beförderung von Personen, Sachen oder für die entgeltliche Erbringung von Dienstleistungen verwendet werden, sowie auf die Steuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt. Die Mineralölsteuerbefreiung für den gewerblichen Luftverkehr „beruht teilweise auf dem Abkommen von Chicago über die Internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 sowie auf ca. 130 auf der Grundlage dieses Abkommens abgeschlossenen bilateralen Luftverkehrsabkommen“ (BMF 2003c: 20).

Die Eigenheimzulage lässt sich ökonomisch nicht bzw. nicht mehr begründen.[14] Es kann aber im Interesse des Vertrauensschutzes argumentiert werden, dass diejenigen, deren Förderung für einen Zeitraum von acht Jahren bewilligt ist, von der Streichung oder Kürzung der Eigenheimzulage (einschließlich der Kinderzulage) ausgenommen werden sollten. Dies bedeutet, dass die Abschaffung der Eigenheimzulage nur so genannte Neufälle betrifft.[15] Das Einsparpotential nimmt bei einer Abschaffung der Zulage nur für Neufälle von Jahr zu Jahr zu, weil jedes Jahr ein Förderjahrgang wegfällt.

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

5.2.2 Finanzhilfen des Bundes

Einige Finanzhilfen des Bundes lassen sich nicht ohne weiteres kürzen. Die (Netto-)Ausgaben, die im Haushaltskapitel „Marktordnung“ angesetzt und zu einem großen Teil Verwaltungsausgaben sind, können nicht gekürzt werden, solange die EU-Agrarsubventionen nach den geltenden Regeln gewährt werden. Die Zuschüsse zur Gewährung einer Rente für Kleinlandwirte bei Landabgabe werden an die betroffenen Personen gezahlt, solange sie leben. Die Regelung, die bis zum 31. Dezember 1983 in Anspruch genommen werden konnte, schlägt mit abnehmenden Beträgen zu Buche. Man könnte im Interesse des Vertrauensschutzes Kürzungen der Zuschüsse für unangebracht halten, zumal sonst unter Umständen Sozialhilfeansprüche entstünden. In analoger Weise könnte man die Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit bei einer Subventionskürzung ausklammern (Tabelle 10).

Eine spezifische Rolle spielen einige Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt. Die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV) ist als unmittelbare Beteiligung des Bundes „zuständig für die Sanierung und Verwertung der Flächen der stillgelegten,

---

[13] Der Fall des Bundes wird beispielhaft erörtert.

[14] Ausführliche Überlegungen hierzu hat der Sachverständigenrat angestellt (Sachverständigenrat 2003: 445–448; Ziffern 473–478).

[15] Bei den jüngsten Beschlüssen wurde Vertrauensschutz in diesem Sinne gewährt.

Tabelle 9:
Nicht ohne weiteres kürzbare Steuervergünstigungen 2003–2005 (Mill. Euro)

	2003	2004	2005
Steuerliche Erleichterung von Unternehmensinvestitionen im Ausland	10	10	10
Mineralölsteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen	373	373	373
Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	210	210	210
Eigenheimzulage	10 536	10 829	10 247
Insgesamt	*11 129*	*11 422*	*10 840*

Quelle: Deutscher Bundestag (2003); eigene Schätzungen.

Tabelle 10:
Nicht ohne weiteres kürzbare direkte Finanzhilfen des Bundes 2003–2005 (Mill. Euro)

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005
1004	Ausgaben des Haushaltskapitels „Marktordnung“ (abzüglich Verwaltungseinnahmen)	81	91	112
1002–63653	Zuschüsse zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe	81	75	73
–63658	Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit	135	89	46
0820–Tgr. 01	Ausgaben für die Gesellschaft zur Verwahrung und Verwertung stillgelegter Bergwerksbetriebe (Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt)	19	14	14
0820–Tgr. 03	Ausgaben für die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbauverwaltungsgesellschaft (Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt)	293	266	251
0902–Tgr. 14	Ausgaben für die Wismut GmbH Chemnitz	228	216	204
0820–Tgr. 02	Energiewerke Nord GmbH	129	126	121
1222–63401	Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens	5 796	5 537	5 250
1222–74501	Kostendrittel des Bundes bei Kreuzungsmaßnahmen	14	16	13
–86101	Investitionsdarlehen für Schienenwege (Umwandlungsklausel in Zuschuss)	344	253	315
–89101	Investitionszuschuss für Schienenwege	3 336	2 432	2 173
1225–89301	Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz	612	568	521
3208–87001	Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen	1 228	1 096	1 500
	Insgesamt	*12 296*	*10 779*	*10 593*
	Finanzhilfen insgesamt[a]	*21 994*	*20 758*	*24 696*

Tgr. = Titel Gruppe. — [a]Ohne Grenzfälle (vgl. Boss und Rosenschon 2006).

Quelle: BMF, *Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes* (lfd. Jgg.); *Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005*; eigene Berechnungen.

nicht privatisierten ostdeutschen Braunkohlentagebaue und -verarbeitungsanlagen“ (BMF 2004: 51); die Gesellschaft zur Verwahrung und Verwertung von stillgelegten Bergwerksbetrieben mbH (GVV), eine Tochtergesellschaft der LMBV, befasst sich mit der Stilllegung der unwirtschaftlichen Bergwerksbetriebe des Kali-, Erz- und Spatbergbaus der ehemaligen DDR sowie der Verwertung der dazugehörigen Flächen“ (BMF 2004: 51). Eine Kürzung der Finanzhilfen für diese Gesellschaften scheint nicht ohne weiteres möglich. „Für die Stilllegung der ehemaligen Uranerzbergbau- und Aufbereitungsbetriebe sowie für die Sanierung und Revitalisierung von Betriebsflächen der Wismut GmbH“ (BMF 2004: 30) werden wohl auch in den nächsten Jahren Mittel er-

forderlich sein. Die Zuwendungen an die Energiewerke Nord GmbH, eine unmittelbare Beteiligung des Bundes, können wohl ebenfalls nicht ohne weiteres gekürzt werden; die GmbH „ist mit der Stilllegung, dem Rückbau und der notwendigen Entsorgung der anfallenden radioaktiven Abfälle der Kernkraftwerke Greifswald und Rheinsberg betraut“ (BMF 2004: 51).

Die Kürzung der Verwaltungskostenerstattung, die dem Bundeseisenbahnvermögen (BEV) zugute kommt, ist nicht ohne weiteres möglich. „Das BEV ist Dienstherr der der DB AG zugewiesenen Beamten. Es verwaltet und verwertet die nicht-bahnnotwendigen Immobilien. Die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Aufwendungen des BEV werden aus dem Bundeshaushalt getragen (Verwaltungskostenzuschuss des Bundes an das BEV). Die wichtigsten Ausgaben ... sind die Versorgungsbezüge der Ruhestandsbeamten. Die bedeutendsten Einnahmepositionen ... sind die Personalkostenerstattungen der DB AG für die zugewiesenen Beamten sowie die Erlöse aus der Immobilienverwertung“ (BMF 2003b: 36). Aus rechtlicher Sicht erscheint auch eine Kürzung der investiven Zuschüsse an die DB AG schwierig, zumal im Zuge der Bahnstrukturreform im Bundesschienenwegeausbaugesetz vom 15. November 1993 die finanzielle Verantwortlichkeit des Bundes für Bau, Ausbau und Ersatzinvestitionen in die Schienenwege verankert worden ist. Kürzbar wären die Mittel nur im Rahmen einer Reform, bei der die Investitionsentscheidungen Sache des Unternehmens werden.[16]

Für die Wohnungsbauprämien lässt sich das Argument „Vertrauensschutz“ geltend machen. Die Wohnungsbauprämie wird in der Regel nach Ablauf einer Sperrfrist von sieben Jahren ausgezahlt (BMF 2004: 22). Werden die Prämien nach dem Wohnungsbauprämiengesetz abgeschafft, dann müssen für die Altfälle Prämien gezahlt werden.

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

Die direkten Finanzhilfen für den Steinkohlenbergbau hätten schon im Jahr 2006 gekürzt werden können, wären nicht vor kurzem neue Zusagen gemacht worden. Die Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle an die Kraftwerke und an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen wurden bis zum Jahr 2005 aufgrund des Gesetzes zur Neuordnung der Steinkohlesubventionen vom 17. Dezember 1997 gezahlt. In diesem Gesetz war eine Reduktion der Zuschüsse bis zum Jahr 2005 festgeschrieben worden. Inzwischen wurde vereinbart, die Hilfen auch nach 2005 zu gewähren (BMWA 2005). Die Absatzhilfen des Bundes und der Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland sollen allerdings von 2,7 Mrd. Euro im Jahr 2005 bis auf 1,8 Mrd. Euro im Jahr 2012 vermindert werden (BMF 2004: 29). „Die RAG AG hat im Dezember 2004 einen Zuwendungsbescheid erhalten, der die jährlichen Hilfen des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen für die Jahre 2006 bis 2008 festlegt. Er begründet Rechtsansprüche des Unternehmens auf Zahlung“ (BMWA 2005: 3). Ein so genanntes Anpassungsgeld „erhalten Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus, die nach ihrem 50. Lebensjahr und bis zum 1. Januar 2006 aus Anlass einer Stilllegung oder Rationalisierungsmaßnahme im Steinkohlebergbau ihren Arbeitsplatz verlieren, für längstens fünf Jahre ... als Überbrückungsgeld, bis sie Anspruch auf eine knappschaftliche Rente haben“ (Sachverständigenrat 2003: 444, Ziffer 469). Das Anpassungsgeld lässt sich angesichts der Arbeitsmarktreformen (Verkürzung der maximalen Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld, Einführung eines Arbeitslosengeldes II auf Sozialhilfeniveau) noch weniger als bisher als sozialpolitische Maßnahme rechtfertigen.

Auch bei einzelnen indirekten Finanzhilfen gibt es Hemmnisse für eine Strategie der Subventionskürzung. Sie betreffen den Verkehrsbereich (Tabelle 11). Die Länder erhalten als Aus-

[16] Zu den investiven Zuschüssen zählen auch jene nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz.

Tabelle 11:
Nicht ohne weiteres kürzbare indirekte Finanzhilfen des Bundes 2003–2005 (Mill. Euro)

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005
1218–88201	Ausgaben für kommunalen Straßenbau und Investitionsvorhaben des ÖPNV[a]	1 343	1 330	1 330
6001–03105	Zuweisungen an die Länder (Regionalisierungsmittel)	6 846	6 810	7 053
1225–62201 und 62203	Zinshilfen und Entlastung von Wohnungsunternehmen nach dem Altschuldenhilfegesetz	66	102	135
	Insgesamt	*8 255*	*8 242*	*8 518*

[a]Aufteilung auf die beiden Zwecke nicht möglich.

Quelle: BMF, *Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes* (lfd. Jgg.); *Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005*; eigene Berechnungen.

gleich für die Übernahme der Aufgabenverantwortung beim öffentlichen Personennahverkehr Finanzhilfen des Bundes. Die so genannten Regionalisierungsmittel (2005: 7,05 Mrd. Euro) sind zweckgebunden. Sie spiegeln die Beträge wider, die nötig sind, um das Leistungsangebot des Fahrplans 1993/94 aufrecht zu erhalten, also das vor bzw. während der Bahnstrukturreform herrschende. Sie beruhen auf politisch gewollten Vorgaben hinsichtlich der Preise und der Mengen. Sie sind, zumindest auf kurze Sicht, politisch kaum kürzbar, auch deshalb, weil die Länder in den Entscheidungsprozess eingebunden sind. Im Interesse der Transparenz wäre es, unabhängig vom Volumen, das für angemessen gehalten wird, sinnvoll, die Mittel in das System der Umsatzsteuerverteilung zu integrieren, zumal sie an die Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens gekoppelt sind (Sachverständigenrat 2003: 475, Ziffer 516).

Eine spezifische Rolle spielen die Ausgaben für kommunalen Straßenbau und Investitionsvorhaben des ÖPNV. „Nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) erhalten die Länder Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden durch Vorhaben des kommunalen Straßenbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) einschließlich Investitionszuschüsse an die Eisenbahnen des Bundes“ (BMF 2003b: 37); hierfür stellt der Bund Teile der Mineralölsteuereinnahmen zur Verfügung. Die betreffenden Ausgaben lassen sich nicht in solche für den Straßenbau, die nicht zu den Finanzhilfen zählen, und solche für den ÖPNV, die als Finanzhilfen gelten, aufteilen. Insofern ist nicht bekannt, in welchem Maße Einsparpotential besteht.

Bei den sonstigen indirekten Finanzhilfen des Bundes (Boss und Rosenschon 2006) sind – bei Einbindung der Länder – Kürzungen durchaus möglich. So sind die Aufwendungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“ (ohne Küstenschutz) typische Finanzhilfen. Gleiches gilt für die Zuweisungen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftstruktur“ gehört zu den zahlreichen Mischfinanzierungstatbeständen. Sie ist in vielerlei Hinsicht problematisch (Boss und Rosenschon 2002). Sie ist, was die neuen Länder betrifft, auch insoweit fragwürdig, als sie zur Finanzierung einigungsbedingter Aufgaben dienen soll; denn für diesen Zweck gibt es die betreffenden Bundesergänzungszuweisungen (Sachverständigenrat 2003: Ziffer 515).

6 Geplante Kürzungen der Finanzhilfen

Die neue Bundesregierung beabsichtigt, die Finanzhilfen des Bundes zu verringern (CDU, CSU und SPD 2005). Betroffen sind die so genannten Regionalisierungsmittel für den öffentlichen Personennahverkehr und die Hilfen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur“. Es wird geschätzt, dass der Bund und die Länder zusammen in den Jah-

ren 2006 und 2007: 0,4 bzw. 0,8 und in den Jahren 2008 und 2009 je 1 Mrd. Euro einsparen werden. Dagegen werden Mehrausgaben infolge des so genannten Gebäudesanierungsprogramms anfallen. Die Aufwendungen hierfür dürften von 0,5 Mrd. Euro im Jahr 2006 auf reichlich 1 Mrd. Euro je Jahr in den Jahren 2007 bis 2009 steigen.

Die Bundesagentur für Arbeit wird wohl die Aufwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen weiter verringern. Die Ausgaben, die als Finanzhilfen eingestuft werden, dürften im Jahr 2006 um 400 Mill. Euro und im Jahr 2007 um weitere 200 Mill. Euro abnehmen.

7 Beschlossene und geplante Änderungen bei den Steuervergünstigungen

Nach der Bundestagswahl 2005 sind Änderungen bei den Steuervergünstigungen beschlossen worden, und die neue Bundesregierung plant weitere Maßnahmen (Tabelle 12). Es werden aber nicht nur Steuervergünstigungen gekürzt oder abgeschafft, sondern auch neue Vergünstigungen geschaffen. Per saldo werden die Vergünstigungen aber reduziert. Die Ergebnisse überschlägiger Berechnungen auf der Basis der Daten im Neunzehnten Subventionsbericht und der Informationen über Steuerrechtsänderungen (BMF 2003a, 2004; Boss und Rosenschon 2004; BMF 2005, 2006) lassen erwarten, dass die Steuervergünstigungen insgesamt in den nächsten Jahren abnehmen werden.

8 Was möglich ist: Verstärkte Kürzung der Subventionen und Verzicht auf die Anhebung der Mehrwertsteuer

Nach den bisherigen Beschlüssen werden die Subventionen in der laufenden Legislaturperiode zwar abnehmen, der Rückgang dürfte aber gering sein. Die Bundesregierung will das Budget des Staates vor allem durch eine Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer konsolidieren. Eine Konsolidierung, die auf die Einnahmenseite des Budgets abstellt, hat aber zur Folge, dass die Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt hoch bleiben und dass das Wachstum des Produktionspotentials allenfalls wenig gestärkt wird.

Eine alternative Strategie, bei der auf eine Erhöhung von Abgaben verzichtet wird, aber Subventionen und dabei insbesondere Finanzhilfen reduziert werden (vgl. hierzu Arbeitsgemeinschaft 2005: 45–48), weist in dieser Hinsicht Vorteile auf. Eine Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte er-

Tabelle 12:
Änderungen bei den Steuervergünstigungen[a] 2006–2009 (Mill. Euro)

	2006	2007	2008	2009
Eigenheimzulage	223	1 488	2 228	2 970
Investitionszulage	–500	–800	–900	–1 000
Entfernungspauschale	0	1 200	2 400	2 400
Freibetrag für Abfindungen	25	310	395	400
Freibetrag für Zuwendungen bei Heirat oder Geburt	10	10	10	10
Freibetrag für Übergangsgelder	0	0	0	25
Einkommensteuerermäßigung für Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen privater Haushalte	–330	–1 100	–1 100	–1 100
Einkommensteuerermäßigung für Pflege- und Betreuungsleistungen	–40	–115	–115	–115
Bergmannsprämien	0	20	20	20
Mineralölsteuerbefreiung für Biokraftstoffe	130	300	300	300
Insgesamt	*–482*	*1 313*	*3 238*	*3 910*

[a]Mehreinnahmen oder Mindereinnahmen (negatives Vorzeichen) des Staates.

Quelle: BMF (2005, 2006); verschiedene Presseberichte; eigene Schätzungen.

bringt – rein rechnerisch – 24 Mrd. Euro; dies entspricht etwa einem Sechstel der Subventionen. Wenn es gelänge, die Subventionen in diesem Ausmaß zu kürzen, würde das Budgetdefizit des Staates bei unveränderter Mehrwertsteuer sinken, zumal dann, wenn neue Steuervergünstigungen nicht eingeführt würden.

Sollen die Subventionen verstärkt verringert werden, dann ist zunächst zu klären, inwieweit Vertrauensschutz gewährleistet werden soll, inwieweit rechtlichen Bindungen Rechnung zu tragen ist und welche Finanzmasse insofern zur Disposition steht. Dann stellt sich die Frage nach der konkreten Vorgehensweise.

Selbst dann, wenn man den skizzierten Hemmnissen für eine Politik der Subventionskürzung in hohem Maße Rechnung trägt, gibt es einen beträchtlichen Spielraum, die Finanzhilfen und die Steuervergünstigungen zu reduzieren. Es erscheint möglich, das Budgetdefizit im Jahr 2007 ohne eine Anhebung der Mehrwertsteuer unter die 3-Prozent-Marke zu drücken und die öffentlichen Haushalte verfassungskonform zu gestalten. Zu diesem Zweck müssten sich Bund und Länder da, wo es erforderlich ist, auf eine gemeinsame Strategie einigen; jede Ebene für sich müsste da kürzen, wo es in Eigenverantwortung möglich ist.

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

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

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

Es gibt demnach gute Gründe, die Subventionen per Rasenmäher zu senken. Dies schließt freilich nicht aus, einzelne Subventionen ganz zu streichen, wenn sie nach einer Reduktion so gering wären, dass die Verwaltungskosten größer als die Subvention selbst wären. Diese Überlegung spielte auch bei der Konzeption der Strategie von Koch und Steinbrück eine Rolle. Das Tempo, in dem Subventionen gekürzt werden, ist politisch festzulegen.

Hilfreich bei dem Vorhaben, Subventionen zu kürzen, wären mehr Steuerautonomie und mehr

Entscheidungskompetenz der Länder und der Gemeinden. Ein so verstärkter Politikwettbewerb mit größerer Bürgernähe bei politischen Entscheidungen würde helfen, Subventionen zu begrenzen, weil diejenigen, die sich für Subventionen entscheiden, diese allein finanzieren müssten. 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 reduzieren, ist auch der internationale Steuerwettbewerb. Es wäre dagegen schädlich, wenn es zu einer Steuerharmonisierung beispielsweise bei den Steuern auf Kapitaleinkommen und dabei zu Steuersätzen auf erhöhtem Niveau käme (Boss et al. 2004); der Zwang, öffentliche Ausgaben wie z.B. die Finanzhilfen zu überprüfen, nähme jedenfalls ab.

Ein anderer Gesichtspunkt sei erwähnt. Subventionen ließen sich wohl leichter reduzieren, wenn sie grundsätzlich nur als Finanzhilfen gewährt würden. Es gäbe dann nämlich mehr Transparenz (vgl. auch Sachverständigenrat 2003: 441, Ziffer 463). Steuervergünstigungen werden zwar auch dokumentiert, allerdings unvollständig und häufig wohl mit Schätzfehlern behaftet. Zudem sind Steuervergünstigungen, anders als öffentliche Ausgaben mit Subventionscharakter, nicht notwendigerweise Gegenstand der politischen Diskussion, wenn ein öffentlicher Haushalt aufgestellt und schließlich verabschiedet wird.

Anhang

Tabelle A1:
Steuervergünstigungen 2000–2005 (Mill. Euro)

Nr.[a]	Anlage[a]		2000	2001	2002	2003	2004	2005
		I Sektorspezifische Steuervergünstigungen						
		1. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei						
1[b]	2	Gewinnermittlung in der Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen	27	20	20	0	0	0
1	2	Freibeträge für Veräußerungsgewinne nach §§ 14 und 14a Einkommensteuergesetz (EStG)	197	138	125	125	125	125
2	2	Steuerfreie Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen beim Bau einer eigengenutzten Wohnung oder einer Altenteilerwohnung	5	5	5	5	5	5
4	2	Steuerbefreiung land- und forstwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie -vereine	15	15	15	15	15	15
6	2	Gewerbesteuerbefreiung kleiner Hochsee- und Fischereiunternehmen	1	1	1	1	1	1
7	2	Gewerbesteuerbefreiung landwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und -vereine etc.	5	5	5	10	10	10
9	2	Versicherungsteuerbefreiung für Viehversicherungen bei Versicherungssummen unter 7 500 DM bzw. 4 000 Euro	1	1	1	1	1	1
10	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung der Zugmaschinen, Sonderfahrzeuge etc.	87	90	90	90	90	90
11	2	Branntweinsteuerermäßigung für Brennereien und Stoffbesitzer	9	9	9	9	9	9
12	2	Mineralölsteuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Agrardieselgesetz)	0	20	235	360	420	420
13	2	Mineralölsteuerbegünstigung für Gewächshausanbau	0	0	14	15	15	15
10	3	Einkommensteuer-Freibetrag für Land- und Forstwirte nach § 13 Abs. 4 EStG	82	72	72	72	72	72
13[b]	3	Steuerermäßigung bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, wenn der Gewinn nicht geschätzt wird	36		0	0	0	0
57	3	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für bestimmte Leistungen in der Tier- und Pflanzenzucht	0	150	150	150	150	150
69	3	Ansatz von niedrigen Ertragswerten im Rahmen der Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens für Zwecke der Erbschaftsteuer	504	504	504	504	504	504
		Insgesamt	*969*	*1 030*	*1 246*	*1 357*	*1 417*	*1 417*
		2. Bergbau						
14	2	Bergmannsprämien (Lohnsteuerermäßigung)	44	33	27	25	25	25
		Insgesamt	*44*	*33*	*27*	*25*	*25*	25
		3. Verkehr						
50	2	Einkommensteuerbefreiung der Arbeitgeber-zuschüsse für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln	51	50	50	50	15	0
52	2	Lohnsteuerermäßigung für Seeleute	18	14	13	8	8	8
53	2	Sonderabschreibungen bei Schiffen und Luftfahr-zeugen	10	6	4	2	2	2
54	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für die Personen-beförderung im Nahverkehr	573	600	570	570	570	570
56	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Kraftomnibusse und Anhänger für den Linienverkehr	89	90	90	90	90	90
57	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Fahrzeuge im kombinierten Schienen-Straßen-Verkehr	5	5	5	5	5	5

Tabelle A1 Fortsetzung

Nr.[a]	Anlage[a]		2000	2001	2002	2003	2004	2005
60	2	Kraftfahrzeugsteuerermäßigung für Elektrofahrzeuge	1	1	1	1	1	1
61	2	Nichterhebung der Kraftfahrzeugsteuer für überzählige Kraftfahrzeuganhänger	51	60	60	60	60	60
62	2	Mineralölsteuervergünstigung für Flüssiggas/ Erdgas für Fahrzeuge im öffentlichen Verkehr	23	18	19	20	20	20
63	2	Mineralölsteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen	281	409	382	373	373	373
64	2	Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	210	178	197	210	210	210
65	2	Mineralölsteuerbegünstigung für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)	18	31	46	61	61	61
66	2	Steuervergünstigung für Strom im Schienenbahnverkehr	102	120	140	160	140	140
		Insgesamt	*1 432*	*1 582*	*1 577*	*1 610*	*1 555*	*1 540*
		4. Wohnungsvermietung						
3	2	Körperschaftsteuerbefreiung der Vermietungsgenossenschaften und -vereine und der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen	5	5	5	5	5	5
77[b]	2	Erhöhte Absetzungen für Wohnungen mit Sozialbindung	6	6	5	0	0	0
68	2	Erhöhte Absetzungen für bestimmten Modernisierungs- und Instandsetzungsaufwand nach § 7h EStG	26	21	21	21	21	21
69	2	Erhöhte Absetzungen bei kulturhistorisch wertvollen Gebäuden nach § 7i EStG	46	42	42	42	42	42
71	2	Steuerbegünstigung für zu eigenen Zwecken genutzte Baudenkmale etc.	13	12	12	12	12	12
70	2	Sonderausgabenabzug bei einer zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung nach § 10e EStG	2 480	1 730	1 110	550	125	0
73	2	Kinderkomponente zu § 10e EStG	639	460	290	110	25	0
74	2	Eigenheimzulage § 9 Abs. 2 EigZulG	4 626	5 332	6 124	7 071	7 574	
75	2	Ökologische Zusatzförderung § 9 Abs. 3 u. 4 EigZulG	49	97	111	111	111	10 247
76	2	Kinderzulage § 9 Abs. 5 EigZulG	2 186	2621	3 011	3 510	3 757	
.	.	Reduktion der Eigenheimzulage[c]	0	0	0	–156	–613	
81[b]	2	Steuerbegünstigung der unentgeltlich zu Wohnzwecken an nahe Angehörige überlassenen Wohnung im eigenen Haus	13	8	4	0	0	0
84[b]	2	Erhöhte Absetzungen für bestimmte Energiesparmaßnahmen an Gebäuden	87	0	0	0	0	0
		Insgesamt	*10 176*	*10 334*	*10 735*	*11 276*	*11 059*	*10 327*
		Nachrichtlich: Wohnungsbauförderung nach § 10e EStG und durch Eigenheimzulage	9 980	10 240	10 646	11 376	10 979	10 247
		5. Sonstige sektorspezifische Vergünstigungen						
33	2	Gewinnsteuerermäßigung für Wasserkraftwerke	1	1	1	1	1	1
39	2	Tabaksteuerbefreiung für Deputate	5	5	5	5	5	5
40	2	Biersteuersatzstaffelung	26	26	26	26	16	16
41	2	Biersteuerbefreiung des Haustrunks	2	2	2	2	2	2
44	2	Steuerbefreiung der bei der Mineralölherstellung verwendeten Mineralöle	164	300	300	400	400	400
45	2	Mineralölsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft, für Stromversorger und für Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen	716	957	994	1 457	1 457	1 457
46	2	Mineralölsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes	0	15	15	0	0	0

Tabelle A1 Fortsetzung

Nr.[a]	Anlage[a]		2000	2001	2002	2003	2004	2005
48	2	Steuerbegünstigung des Stroms, der von Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft für betriebliche Zwecke entnommen wird	2 250	2 710	3 170	1 850	1 850	1 850
49	2	Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes	0	210	280	1 450	1 450	1 450
86	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung der Schaustellerzugmaschinen	1	1	1	1	1	1
87	2	Steuervergünstigung für Strom zum Betrieb von Nachtspeicherheizungen	166	200	230	200	200	200
83	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen	1 314	1 320	1 330	1 340	1 350	1 360
84	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Zahntechniker und Zahnärzte	383	390	390	400	400	400
47	3	Umsatzsteuerbefreiung für die Verschaffung von Versicherungsschutz	38	40	40	100	100	100
48	3	Umsatzsteuerbefreiung der Bausparkassen- und Versicherungsvertreter	10	5	5	5	5	5
49	3	Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen	4 934	5 000	5 100	5 100	5 100	5 100
50	3	Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken, Altenheime, Pflegeheime, der ambulanten Pflegedienste, der Wohlfahrtsverbände und der Blinden	4 141	4 300	4 425	4 550	4 600	4 650
52	3	Umsatzsteuerbefreiung für kulturelle Einrichtungen	64	100	100	100	100	100
56	3	Ermäßigter Steuersatz für Krankenrollstühle, Körperersatzstücke und orthopädische Vorrichtungen sowie für Bäder- und Kureinrichtungen	179	200	200	200	200	200
63	3	Steuerbefreiung bestimmter Lotterien	3	3	3	3	3	3
		Insgesamt	*14 397*	*15 785*	*16 617*	*17 190*	*17 240*	*17 300*
		6. Sektorspezifische Steuervergünstigungen insgesamt	*27 018*	*28 764*	*30 202*	*31 458*	*31 296*	*30 609*
		II Branchenübergreifende Steuervergünstigungen						
		1. Regionalpolitische Steuervergünstigungen						
15[b]	2	Steuervergünstigungen nach dem Zonenrandförderungsgesetz	51	0	0	0	0	0
16[b]	2	Sonderabschreibungen für betriebliche Investitionen	279	0	0	0	0	0
21[b]	2	Sonderabschreibungen für nachträgliche Herstellungsarbeiten an zur Einkunftserzielung genutzten Gebäuden des Privatvermögens	115	18	5	0	0	0
25[b]	2	Steuerermäßigung für Darlehen an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) im Beitrittsgebiet	5	0	0	0	0	0
26[b]	2	Investitionszulagen	169	0	0	0	0	0
15	2	Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen im Beitrittsgebiet und in Berlin (West)	722	1 137	1 074	1 070	1 070	1 880
16	2	Investitionszulage für gewerbliche Bauten im Beitrittsgebiet und in Berlin (West)	248	155	146	146	146	
17	2	Investitionszulage für den Mietwohnungsbau in Innenstädten im Beitrittsgebiet	20	20	20	0	0	
18	2	Investitionszulage für Modernisierungsarbeiten im Beitrittsgebiet	695	1 083	1 004	708	708	
19	2	Erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet	0	0	0	416	416	
21	2	Investitionszulage für selbstgenutztes Eigentum (Beitrittsgebiet)	100	100	100	0	0	
.	.	Reduktion der Investitionszulagen[c]	0	0	0	–394	–519	

Tabelle A1 Fortsetzung

Nr.[a]	Anlage[a]		2000	2001	2002	2003	2004	2005
20	2	Sonderausgabenabzug für Herstellungs- und Erhaltungskosten bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden im Beitrittsgebiet	153	150	140	130	100	60
		Insgesamt	*2 557*	*2 663*	*2 489*	*2 076*	*1 921*	1 940
		Nachrichtlich: Investitionszulagen insgesamt	1 954	2 495	2 344	1 946	1 821	1 880
		2. Sonstige Steuervergünstigungen						
33[b]	2	Steuersatzbegrenzung bei gewerblichen Einkünften nach § 32c EStG	2 560	0	0	0	0	0
22	2	Übertragung stiller Reserven, die bei der Veräußerung bestimmter Wirtschaftsgüter aufgedeckt werden, auf neue Investitionen	375	475	475	485	475	475
24	2	Sonderabschreibungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe	35	–98	–117	–137	–81	0
25	2	Ansparabschreibung in Form einer Rücklage bis zu 50% künftiger Anschaffungs- oder Herstellungskosten	40	–75	–89	–4	8	0
26	2	Freibetrag bei der Veräußerung kleiner Betriebe	153	409	409	409	409	379
28	2	Bewertungsabschlag für Importwaren mit wesentlichen Preisschwankungen	50	25	0	0	0	0
32	2	Körperschaftsteuer-Freibetrag für kleine Vereine, Stiftungen und Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts	26	26	26	20	20	20
34	2	Steuerliche Erleichterung von Unternehmensinvestitionen im Ausland	5	10	10	10	10	10
77	2	Einkommensteuerbefreiung bei Überlassung von Beteiligungen nach § 19a EStG	41	41	41	41	36	36
78	2	Arbeitnehmersparzulage	337	194	193	183	178	175
79	2	Steuerbefreiung bestimmter Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit	1 917	1 840	1 890	1 940	1 985	1 980
3	3	Einkommensteuer-Freibetrag für Belegschaftsrabatte	72	75	75	75	60	60
14	3	Einkommensteuerermäßigung bei Beschäftigung von „Mini-Jobbern“ in Privathaushalten	0	0	0	0	70	90
15	3	Einkommensteuerermäßigung bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Privathaushalten	0	0	0	0	20	20
16	3	Einkommensteuerermäßigung bei Inanspruchnahme einer haushaltsnahen Dienstleistung	0	0	0	0	680	850
7	3	Sonderausgabenabzug für hauswirtschaftliche Beschäftigungsverhältnisse	46	45	0	0	0	0
19	3	Lohnsteuerpauschalierung bei bestimmten Zukunftssicherungsleistungen	961	920	955	980	985	990
62	3	Kfz-Steuerbefreiung bestimmter Schwerbehinderter	120	123	125	125	125	125
67	3	Erbschaftsteuerfreibetrag und -minderung beim Übergang von Betriebsvermögen, Betrieben der Land- und Forstwirtschaft und Anteilen an Kapitalgesellschaften an den/die Unternehmensnachfolger	241	241	241	241	241	241
68	3	Erbschaftsteuertarifbegrenzung beim Erwerb von Betriebsvermögen, von Betrieben der Land- und Forstwirtschaft und von Anteilen an Kapitalgesellschaften	8	8	8	8	8	8
		Insgesamt	*6 987*	*4 259*	*4 242*	*4 376*	*5 229*	5 459
		3. Branchenübergreifende Steuervergünstigungen insgesamt	*9 544*	*6 922*	*6 731*	*6 452*	*7 150*	*7 399*
		III Steuervergünstigungen in enger Abgrenzung	36 562	35 686	36 933	37 910	38 446	38 008

Tabelle A1 Fortsetzung

Nr.[a]	Anlage[a]		2000	2001	2002	2003	2004	2005
		IV Sonstige Steuervergünstigungen						
81	2	Gewerbesteuerbefreiung bestimmter privater Schulen	1	1	1	1	1	1
6	3	Abzug der Kirchensteuer als Sonderausgabe	3 480	3 200	3 350	3 600	3 750	3 850
8	3	Begrenzter Sonderausgabenabzug für Schulgeldzahlungen	23	23	23	23	23	23
9	3	Steuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke und von Zahlungen an politische Parteien (Einkommensteuer)	762	1 080	1 085	1 085	1 095	1 100
13	3	Steuerermäßigungen für Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien und unabhängige Wählervereinigungen nach § 34g EStG	82	85	85	90	90	90
34	3	Körperschaftsteuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke	187	140	190	165	160	160
45	3	Gewerbesteuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke	156	157	163	167	170	172
51	3	Umsatzsteuerbefreiung der im Rahmen der satzungsgemäßen Aufgaben gegen Kostenerstattung ausgeführten Leistungen zwischen den selbständigen Gliederungen einer politischen Partei	8	10	10	10	10	10
58	3	Umsatzsteuerermäßigung für Leistungen gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Einrichtungen	61	65	65	70	70	70
59	3	Versicherungsteuerbefreiung bestimmter öffentlich-rechtlicher Körperschaften	10	10	10	10	10	10
		Insgesamt	*4 770*	*4 771*	*4 982*	*5 221*	*5 379*	*5 486*
		V Steuervergünstigungen in erweiterter Abgrenzung	41 332	40 457	41 915	43 131	43 825	43 494
		VI Zusätzliche Steuervergünstigungen gemäß der Studie Koch/Steinbrück						
		Entfernungspauschale	5 000	5 800	5 800	5 800	5 000	4 000
		Sonstige einbezogene Vergünstigungen[d]	3 350	3 350	3 350	3 350	3 310	3 195
		Insgesamt	*8 350*	*9 150*	*9 150*	*9 150*	*8 310*	*7 195*
		VII Steuervergünstigungen in weiter Abgrenzung (V+VI)	49 682	49 607	51 065	52 281	52 135	50 689

[a]Die Nummer bezieht sich auf den Neunzehnten Subventionsbericht. — [b]Die Nummer bezieht sich auf den Achtzehnten Subventionsbericht. — [c]Korrektur der Autoren entsprechend BMF (2005). — [d]Vor allem „Übungsleiterpauschale“, Freibetrag für Abfindungen.

Quelle: Deutscher Bundestag (2001, 2003); Koch und Steinbrück (2003); BMF (2004); Boss und Rosenschon (2004); eigene Berechnungen; eigene Schätzungen für das Jahr 2005.

Tabelle A2:
Zusätzliche Steuervergünstigungen gemäß der Studie Koch/Steinbrück 2003–2005 (Mill. Euro)

	2003	2004	2005
Entfernungspauschale	5 800	5 000	4 000
Freibetrag für nebenberufliche Tätigkeiten als Übungsleiter etc.	2 000	2 000	2 000
Halbierung des Steuersatzes für betriebliche Veräußerungsgewinne	800	800	735
Freibetrag für Abfindungen	200	165	130
Begrenzte Abzugsfähigkeit der Aufwendungen für Geschenke	125	125	120
Freibetrag für Übergangsgelder	55	50	50
Freigrenze bei verbilligt überlassener Wohnung	50	50	50
Freibetrag für Heirats- und Geburtsbeihilfen	45	45	45
Freibetrag für Sachprämien aus Kundenbindungsprogrammen	5	5	5
Sonstige Vergünstigungen	70	70	60
Insgesamt	*9 150*	*8 310*	*7 195*

Quelle: Koch und Steinbrück (2003); BMF (2004: 307–318); Boss und Rosenschon (2004, 2006); eigene Schätzungen.

Literaturverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft (Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.) (2005). *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2005*. Essen.

Blankart, C.B. (2003). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft.* München.

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (2003a). *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 2001 bis 2004 (Neunzehnter Subventionsbericht)*. Bonn.

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (2003b). *Finanzbericht 2004*. Berlin.

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (2003c). *Die Förderung des Umweltschutzes im deutschen Abgabenrecht. Fachblick*. Berlin.

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (2004). *Finanzbericht 2005*. Berlin.

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (2005). Arbeitsunterlagen für die Mitglieder des Arbeitskreises „Steuerschätzungen". Berlin.

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (2006). Arbeitsunterlagen für die Mitglieder des Arbeitskreises „Steuerschätzungen". Berlin.

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (lfd. Jgg.). *Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr*. Berlin.

BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) (2005). *Tagesnachricht* 11507 vom 13. Mai. Berlin.

Boss, A., K.-J. Gern, C.-P. Meier und J. Scheide (2004). *Mehr Wachstum in Europa durch eine Koordination makroökonomischer Politik?* Kieler Studie 330. Springer: Berlin.

Boss, A., und A. Rosenschon (2002). Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung. Kieler Diskussionsbeiträge 392/393. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Boss, A., und A. Rosenschon (2004). Steuervergünstigungen in Deutschland: Eine Aktualisierung. Kieler Arbeitspapiere 1220. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Boss, A., und A. Rosenschon (2006). Subventionen in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. Kieler Arbeitspapiere 1267. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.). *Amtliche Nachrichten.* Nürnberg.

Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2000. Berlin.

Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2001. Berlin.

Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2002. Berlin.

Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003. Berlin.

Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004. Berlin.

Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005. Berlin.

CDU, CSU und SPD (2005). Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Via Internet (23. November 2005) <http://blog.nrwspd.de/images/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf>.

Deutsche Bundesbank (2000). Die Entwicklung der Subventionen in Deutschland seit Beginn der neunziger Jahre. *Monatsbericht* 52 (12): 15–29.

Deutscher Bundestag (2001). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen 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.

Deutscher Bundestag (2003). *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 2001 bis 2004 (19. Subventionsbericht)*. Berlin.

Donges, J.B., und A. Freytag (2004). *Allgemeine Wirtschaftspolitik*. Stuttgart.

Koch, R., und P. Steinbrück (2003). *Subventionsabbau im Konsens.* Wiesbaden.

OECD (1996). *Tax Expenditures: Recent Experiences*. Paris.

Rose, M. (1996). Reform der öffentlichen Finanzen zur Stärkung der Standortqualität. In H. Siebert (Hrsg.), *Steuerpolitik und Standortqualität: Expertisen zum Standort Deutschland.* Tübingen.

Rosen, H.S. (2002). *Public Finance*. Boston.

Rosenschon, A. (2005). Finanzhilfen der Bundesländer in den Jahren 2000–2004: Eine empirische Analyse. Kieler Diskussionsbeiträge 422. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2003). *Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren.* Jahresgutachten 2003/2004. Stuttgart.

Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2005). *Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen.* Jahresgutachten 2005/2006. Stuttgart.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2005). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen, Hauptbericht 2004*. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2006). Wirtschaftswachstum im Jahr 2005 exportgetragen. Pressemitteilung vom 12. Januar. Abgerufen am 9. Februar 2006 via Internet <http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2006/p0170121.htm>.

Wagner, F.W. (1997). Kann es eine Beseitigung aller steuerlichen Ausnahmen geben, wenn es gar keine Regel gibt? In M. Rose (Hrsg.), *Standpunkte zur aktuellen Steuerreform*. Heidelberg.

Wigger, B.U. (2004). *Grundzüge der Finanzwissenschaft*. Berlin.

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

415. Euroland: Recovery Will Slow Down
Joachim Benner, Kai Carstensen, Klaus-Jürgen Gern, Frank Oskamp, and Joachim Scheide
Kiel, Oktober 2004. 20 S., 9 Euro.

416./417. Raumstruktur im Internetzeitalter: Tod der Distanz? Eine empirische Analyse
Dirk Dohse, Claus-Friedrich Laaser, Jörg-Volker Schrader und Rüdiger Soltwedel
Kiel, Januar 2005. 70 S., 18 Euro.

418. Schleswig-Holstein auf den Weltmärkten: Exporterfolge auf schmalem Fundament
Klaus Schrader und Claus-Friedrich Laaser
Kiel, Februar 2005. 36 S., 9 Euro.

419. Now So Near, and Yet Still So Far: Economic Relations between Ukraine and the European Union
Lúcio Vinhas de Souza, Rainer Schweickert, Veronika Movchan, Olena Bilan, and Igor Burakovsky
Kiel, April 2005. 38 S., 9 Euro.

420. Low-Speed Recovery in Euroland
Joachim Benner, Klaus-Jürgen Gern, Carsten-Patrick Meier, and Joachim Scheide
Kiel, April 2005. 22 S., 9 Euro.

421. Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit?
Alfred Boss, Björn Christensen und Klaus Schrader
Kiel, Juli 2005, 29 S., 9 Euro.

422. Finanzhilfen der Bundesländer in den Jahren 2000–2004: Eine empirische Analyse
Astrid Rosenschon
Kiel, August 2005, 52 S. 9 Euro.

423. Der Kieler Subventionsbericht: Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen
Alfred Boss und Astrid Rosenschon
Kiel, Februar 2006. 9 Euro.

Die Diskussionsbeiträge in englischer Sprache erscheinen seit Juni 2005 als Kiel Economic Policy Papers. Mehr Informationen über Publikationen des IfW unter http://www.ifw-kiel.de/pub/pub.htm