

Boss, Alfred; Rosenschon, Astrid

Working Paper — Digitized Version

Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung

Kiel Working Paper, No. 793

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Boss, Alfred; Rosenschon, Astrid (1997) : Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung, Kiel Working Paper, No. 793, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/935>

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.

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120, D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 793

**Subventionen in der Bundesrepublik
Deutschland — Bestandsaufnahme
und Bewertung**

von

Alfred Boss und Astrid Rosenschon

729602

Januar 1997

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autoren allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an die Autoren zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihnen abzustimmen.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
Zur Abgrenzung der Subventionen	2
1. Traditionelle Subventionsbegriffe und ihre Schwächen.....	2
a. Subventionen gemäß dem Subventionsbericht der Bundesregierung	2
b. Der Subventionsausweis im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes	5
c. Vergleich der Ergebnisse	7
d. Der Konsensbegriff der Wirtschaftsforschungsinstitute	8
2. Der um staatsinterne Subventionen erweiterte Begriff	10
a. Abgrenzung gegenüber spezifischen verteilungspolitischen Maßnahmen	10
b. Abgrenzung gegenüber ökonomisch begründeten Maßnahmen	12
c. Steuervergünstigungen.....	13
d. Subventionen infolge von Krediten des ERP-Sondervermögens.....	15
3. Fazit zum Subventionsbegriff	15
Methodische Vorbemerkungen.....	16
1. Grenzen der Subventionserfassung	16
2. Subventionszurechnung im föderativen Staatswesen.....	17
3. Zur Gliederung der Subventionen.....	19
Der empirische Befund	21
1. Steuervergünstigungen	22
2. Finanzhilfen	24
a. Finanzhilfen des Bundes	24
b. Finanzhilfen der Bundesländer.....	30
c. Finanzhilfen der kommunalen Haushalte.....	32

d. Finanzhilfen der Europäischen Union	36
e. Finanzhilfen des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes	38
f. Finanzhilfen der Bundesanstalt für Arbeit	38
g. Finanzhilfen der Treuhandanstalt	38
3. Subventionspolitik bewegt gewaltige Finanzmassen	39
4. Selektivität der Subventionen	43
IV. Bewertung.....	46
Anhangtabellen	48
Literaturverzeichnis	61

Abstract

The extent and the structure of subsidies (including tax concessions) in the Federal Republic of Germany are analyzed. Subsidies per unit value added increased significantly after German reunification and declined only moderately in 1995. Nevertheless, the subsidies (comprehensively defined) reached roughly 8.6 p.c. of GDP.

JEL Classification: H 19

Keywords: Subsidies, Tax expenditures

I. Einleitung

Die in der öffentlichen Diskussion genannten Zahlen zu den Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland weichen ganz erheblich voneinander ab. Verschiedene Institutionen publizieren — periodisch oder sporadisch — Ergebnisse, denen unterschiedlich abgegrenzte Subventionsbegriffe zugrunde liegen. Hinzu kommt, daß diese Institutionen mitunter ihre Daten korrigieren, d.h. Einzelpositionen weglassen oder zusätzlich erfassen. Schließlich werden die Zahlenangaben in den Basisstatistiken gelegentlich revidiert mit der Folge, daß sich die Angaben über das Volumen der Subventionen ändern. Es herrscht somit keine Klarheit über die Höhe der Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Der uneingeweihte Betrachter empfindet die widersprüchlichen Meldungen über das Subventionsvolumen vermutlich als Verwirrspiel.

Zweck dieser Arbeit ist es, Transparenz herzustellen, damit die subventionspolitische Diskussion — auch im Hinblick auf die Debatte über die anstehende Steuerreform — auf einer soliden Basis beruht. Bevor der relativ breit abgegrenzte Subventionsbegriff, der dieser Arbeit zugrunde liegt, erörtert wird, wird aufgezeigt, daß mit den gängigen alternativen Abgrenzungen der Subventionen nur ein vergleichsweise enger Ausschnitt aus der Subventionsrealität der Bundesrepublik Deutschland abgebildet wird. Danach werden — nach einigen methodischen Vorbemerkungen — die Ergebnisse für die einzelnen Arten der Subventionen und für die Subventionen insgesamt dargestellt. Einige Überlegungen zur Bewertung der Subventionspolitik schließen sich an.

II. Zur Abgrenzung der Subventionen

1. Traditionelle Subventionsbegriffe und ihre Schwächen

a. Subventionen gemäß dem Subventionsbericht der Bundesregierung

Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht alle zwei Jahre einen Subventionsbericht gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967. Der Fünfzehnte Subventionsbericht vom September 1995 (Deutscher Bundestag 1995) beinhaltet Daten für die Jahre 1993 bis 1996. Dabei werden für die Jahre 1993 und 1994 Ist-Werte und für die Jahre 1995 und 1996 Soll-Werte ausgewiesen.

Näheres über die Kriterien, an denen sich die Bundesregierung bei der Berechnung des Subventionsvolumens orientiert, enthält Anlage 9 des Fünfzehnten Subventionsberichts. Weitere Informationen zur Subventionsdefinition der Bundesregierung enthalten die Textziffern 25 bis 27 des Zwölften Subventionsberichts aus dem Jahr 1989 (Deutscher Bundestag 1989). Quintessenz der Abgrenzungsdiskussion in den Subventionsberichten sind verschiedene Restriktionen in institutioneller sowie in materieller Hinsicht:

~ Das in den Subventionsberichten ausgewiesene Subventionsvolumen umfaßt die Ausgaben und die Steuermindereinnahmen, die die Subventionspolitik für den Bund (über den Bundeshaushalt) verursacht. Die budgetären Belastungen infolge der Subventionspolitik der Europäischen Union, der Bundesländer, der Gemeinden, der Bundesanstalt für Arbeit, des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes und der Treuhandanstalt sind nicht Gegenstand des eigentlichen Subventionsberichts, obwohl sie in beträchtlichem Maße auf Entscheidungen des Bundes beruhen. Über die Finanzhilfen der genannten Institutionen wird lediglich nachrichtlich oder von Fall zu Fall berichtet. Zum

Gesamtvolumen der Subventionen werden die ERP-Finanzhilfen gezählt (Deutscher Bundestag 1995: 21). Bei den Steuervergünstigungen werden stets die resultierenden Steuermindereinnahmen insgesamt sowie die auf den Bund entfallenden Anteile (entsprechend den sogenannten Verbundquoten bei den einzelnen Steuern) veranschlagt.

- Der Kreis der potentiellen Subventionsempfänger wird dadurch eingeeengt, daß nur „Stellen außerhalb der Bundesverwaltung“ berücksichtigt werden. Durch diese Abgrenzung wurden bis zum Jahr 1993 die beträchtlichen Subventionen an die Deutsche Bundesbahn aus den Subventionsberichten ausgeschlossen. Die Privatisierung der Bundesbahn im Rahmen der Bahnreform zum 1. Januar 1994 hat aber im Subventionsbericht der Bundesregierung nicht — im Sinne der „alten“ Definition — zu einer Erweiterung des Kreises der Subventionsempfänger geführt; vielmehr dienen nun die „Verpflichtungen für den Infrastrukturbereich“ (Deutscher Bundestag 1995: 250) als Begründung für einen Ausnahmestatus der betreffenden Zahlungen.¹
- Subventionen, die gleichzeitig dem Bereich der Sozialpolitik zuordenbar sind, sucht man in den Subventionsberichten vergeblich. Die Bundesregierung stuft das Einbeziehen solcher branchenspezifischen Staatsleistungen in den Subventionsbericht als unnötig ein, wenn „im Sozialbericht der Bundesregierung diese Angaben enthalten sind“ (Deutscher Bundestag 1995: 250). Wichtige Subventionen wie die Zuschüsse des Bundes für die landwirtschaftliche Sozialpolitik und die Ausgaben des Bundes für das Wohngeld sind somit in dem Subventionsvolumen gemäß dem Subventionsbericht nicht enthalten.²

¹ Zusätzlich heißt es, daß wegen der infrastrukturellen Verpflichtungen „die für den Schienenwegeaus- und -neubau bereitgestellten Haushaltsmittel auch weiterhin nicht im Subventionsbericht berücksichtigt“ werden. Diese Argumentation läßt vermuten, daß die Bundesregierung wenigstens jene Subventionen zugunsten der Eisenbahn, die nicht dem Schienenwegeaus- und -neubau dienen, zu den Subventionen zählt. Eine solche Schlußfolgerung wird aber im Subventionsbericht nicht gezogen.

² Die Argumentation im Subventionsbericht fordert die Frage heraus, weshalb man die — wohl sozial motivierten — Erhaltungssubventionen nicht in den Sozialbericht aufnimmt und sie dann — folgerichtig — im Subventionsbericht nicht nachweist.

– Eine beliebte Methode, Subventionstatbestände wegzudefinieren, ist der Verweis auf die Verfolgung allgemeiner Staatsaufgaben (Deutscher Bundestag 1995: 251). Dabei wird der Begriff der Staatsaufgaben sehr viel dehnbare verwendet als in der Ökonomie, wo der höhere Effizienzgrad darüber entscheidet, ob eine Aufgabe vom Staat oder vom Markt bewältigt werden sollte.³ Vermutlich subsumiert man darunter z.B. die Zuschüsse des Bundes zu den Bayreuther Festspielen sowie die Zahlungen an die Rundfunkanstalt „Deutsche Welle“ und an die Restaurants und Kantinen in Gebäuden des Deutschen Bundestages; denn diese Ausgaben werden nicht zu den Subventionen gezählt. Auch Zuschüsse an Krankenhäuser, die Länder und Kommunen leisten, werden explizit als infrastrukturelle Maßnahmen gewertet, also nicht als Subventionen erfaßt (Deutscher Bundestag 1995: 251). Ausgegrenzt werden auch Lohnsubventionen. Offenbar herrscht in der Politik ein Verständnis im Hinblick auf staatliche Aufgaben, das sich von dem gemäß der ökonomischen Theorie stark unterscheidet. Letztlich wird die Formel bemüht, wonach das, was der Staat tut, zu den Staatsaufgaben zählt.

³ Nach der ökonomischen Theorie der Allokation sollte sich der Staat auf das Angebot jener Güter oder Dienste beschränken, die Private (bei fehlender Rivalität des Konsums) nicht bereitstellen, weil Zahlungsunwillige nicht von der Nutzung ausgeschlossen werden können. Man spricht von reinen öffentlichen Gütern, bei denen ein privates Angebot unterbleibt, da die privaten Kosten durch Marktumsätze nicht gedeckt werden können. Zu einem Angebot kommt es nur, wenn der Staat sein Besteuerungsmonopol nutzt, um sich die Mittel, die freiwillig nicht einbringbar sind, zwangsweise zu beschaffen. Beispiele sind die Schaffung von Sicherheit nach innen und außen sowie der Wettbewerbsschutz. Das Attribut „rein“ meint, daß das Ausschlußprinzip nicht anwendbar ist, daß also keine Preise erhoben werden können. Begrifflicher Gegensatz sind „unreine“ öffentliche Güter. Mit „unrein“ ist gemeint, daß die Güter marktfähig sind, mit „öffentlich“ ist gemeint, daß innerhalb der Kapazitätsgrenzen zusätzliche Nutzer hinzukommen können, ohne daß zusätzliche Kosten entstehen. Güter mit einem so definierten Öffentlichkeitsgrad können ohne weiteres privat angeboten werden. Ein Beispiel ist eine Theatervorführung. Auch ein Großteil der sogenannten „infrastrukturellen Leistungen“ fällt unter die Kategorie der unreinen öffentlichen Güter; es fehlt der ökonomisch plausible Grund für einen Ausnahmetatbestand im Rahmen der Subventionsdefinition. Gesundheitsdienstleistungen sind in aller Regel Privatgüter; Ausschließbarkeit ist ebenso gegeben wie Konsumrivalität.

Fazit: Der Subventionsbegriff, der den Subventionsberichten der Bundesregierung zugrunde liegt, ist fragwürdig. Die Kriterien, an denen man die zahlreichen Ausnahmen festmacht, sind unscharf. Vokabeln wie z.B. „sozial“, „infrastrukturell“ und „kulturell“ sind so interpretierbar, daß damit letztlich jegliche Subventionsvergabe zum Ausnahmetatbestand erklärt werden kann und damit nicht im Subventionsbericht erfaßt werden muß. Es gibt daher politische Gestaltungsspielräume bei der Erstellung der Subventionsberichte. Sie werden durchaus genutzt, so daß die Subventionstatbestände nicht vollständig erfaßt werden und die zeitliche Kontinuität der Subventionszahlen nicht immer gewahrt ist.⁴

b. Der Subventionsausweis im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes

Im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) veröffentlicht das Statistische Bundesamt regelmäßig Subventionszahlen (Statistisches Bundesamt 1996b). Unter Subventionen versteht man „Zuschüsse, die der Staat im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik an Unternehmen für laufende Produktionszwecke gewährt, sei es zur Beeinflussung der Marktpreise oder zur Stützung von Einkommen und Produktion“ (Statistisches Bundesamt 1996b: 59). Die folgenden Anmerkungen erläutern den Subventionsbegriff der VGR:

- In den VGR werden nur laufende Übertragungen an Unternehmen als Subventionen gewertet. Vermögensübertragungen an Unternehmen werden nicht als Subventionen klassifiziert, obwohl sie sich beim Empfänger ebenfalls in höheren Einkommen niederschlagen — allerdings unter Umständen erst in der

⁴ Beispielsweise wurden die Umsatzsteuerbefreiungen für die ärztlichen Leistungen und für die Bausparkassen- und Versicherungsvertreter im Elften Subventionsbericht nicht mehr zu den Subventionen gerechnet, nachdem sie im Zehnten Subventionsbericht noch dazu gezählt hatten.

Zukunft. Wichtige Subventionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ bleiben bei dieser Vorgehensweise außer Betracht.⁵

- In den VGR werden als Subventionen nur Zahlungen gewertet, die dem Unternehmenssektor zufließen. Zahlungen an private Haushalte oder an die Sozialversicherungsträger, mit denen eine Entlastung ausgewählter Unternehmen bzw. Wirtschaftszweige einhergeht, sind im Subventionsvolumen gemäß den VGR nicht enthalten. Nicht einbezogen sind z.B. die Bergmannsprämien, das Wohngeld oder die Zuschüsse an die landwirtschaftlichen Alterskassen.
- Die Subventionen gemäß den VGR des Statistischen Bundesamtes enthalten nur Finanzhilfen. Steuervergünstigungen werden grundsätzlich nicht einbezogen.⁶

Fazit: Ausschließlich die Tatsache eines direkt meßbaren und zudem laufenden Zahlungsstroms vom Sektor Staat zum Unternehmenssektor zählt, wenn es darum geht, die Subventionseigenschaft einer finanzpolitischen Maßnahme zu prüfen.⁷

⁵ Unberücksichtigt bleiben auch die sogenannten „sonstigen laufenden Übertragungen des Staates an den Unternehmenssektor“. Eine wichtige Position innerhalb dieser VGR-Kategorie waren bis zum Jahr 1993 die an die Deutsche Bundesbahn geleisteten Zahlungen zum Ausgleich des strukturbedingten Anstiegs der Versorgungsbezüge der pensionierten Bahnbeamten. Ab dem Jahr 1994 fließen diese Zahlungen dem Bundeseisenbahnvermögen zu, das zum Staatssektor zählt. Unberücksichtigt bleiben ferner die sogenannten „sonstigen Vermögensübertragungen des Staates an den Unternehmenssektor“. Darunter fallen etwa Prämien für die Schlachtung von Kühen oder für die Nichtvermarktung von Milch; es handelt sich letztlich um Entschädigungen für Nutzungsbeschränkungen.

⁶ Eine Ausnahme war bis vor wenigen Jahren die sogenannte einbehaltene Umsatzsteuer aufgrund der umsatzsteuerrechtlichen Vorzugsbehandlung landwirtschaftlicher Betriebe sowie der Berlin-Präferenz. Die einbehaltene Umsatzsteuer wurde allerdings nicht als Steuerausfall verbucht, sondern als Finanzhilfe, der ein entsprechend erhöhtes Umsatztsteuererfordernis gegenüberstand.

⁷ Es sei erwähnt, daß die Treuhandanstalt als quasi-staatliche Institution in den Unternehmenssektor der VGR einbezogen worden ist. Die von ihr gezahlten Subventionen werden folglich nicht als Subventionen des Staates erfaßt. Dies führt zu einer eklatanten Unterzeichnung des Subventionsvolumens.

„Unsichtbare“ Subventionen aufgrund eines vom Normalfall abweichenden Verrechnungsmodus (Beispiel: Bergmannsprämien) bleiben ebenso außer Ansatz wie einmalige bzw. sporadisch erfolgende Finanzspritzen des Staates an den Unternehmenssektor. Unberücksichtigt bleiben auch jene Direktzahlungen des Staates an Unternehmen, bei denen die Zuordnung zu den Einkommens- oder Vermögensübertragungen in besonderem Maße problembehaftet ist und die unter die Kategorie der „sonstigen“ Übertragungen subsumiert werden.

c. Vergleich der Ergebnisse

Der Subventionsbericht der Bundesregierung weist für das Jahr 1995 Subventionen in Höhe von 116 Mrd. DM aus (Tabelle I), die VGR dagegen nur 75 Mrd. DM.

Tabelle I — Subventionen nach verschiedenen Quellen in Mrd. DM

	1994	1995
Subventionsbericht		
– Finanzhilfen		
-- Bund	18,7	19,7
-- Länder, Gemeinden	27,4	31,2
-- Europäische Union	11,3	12,2
-- ERP-Sondervermögen	10,5	13,6
– Steuervergünstigungen	39,0	39,5
– Insgesamt	106,9	116,2
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen	67,8	75,4
Nachrichtlich:		
– Sonstige laufende Übertragungen des Staates an Unternehmen ^a	2,7	2,5
– Vermögensübertragungen des Staates an Unternehmen	40,3	74,9

^aOhne Nettoprämien für Schadenversicherungen.

Quelle: Deutscher Bundestag (1995: 21); Statistisches Bundesamt (1996b: 227).

d. Der Konsensbegriff der Wirtschaftsforschungsinstitute

Die an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute haben sich Mitte der achtziger Jahre auf Anregung des Bundesministeriums für Wirtschaft auf eine einheitliche Subventionsabgrenzung geeinigt, damit die jeweils veröffentlichten Subventionszahlen vergleichbar sind.⁸ Im Kern zielt die Konsensdefinition ab auf die Frage: „Wie wird die Allokation *innerhalb* des Unternehmenssektors nach Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) durch selektiv wirkende finanzpolitische Vergünstigungen verzerrt?“ (Fritzsche et al. 1988). Die ERP-Finanzhilfen werden dabei zu den Subventionen gezählt. Eine umfassende Subventionserhebung auf der Basis des Konsensbegriffs ist für einen konventionellen Strukturbericht⁹ letztmals für das Jahr 1993 erfolgt; dabei sind Sollwerte der öffentlichen Haushalte veranschlagt worden (Rosenschon 1994).¹⁰

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

⁸ Vereinbart worden war auch eine Arbeitsteilung bei der Subventionserfassung. Rund 95 vH der Finanzhilfen wurden im Institut für Weltwirtschaft bearbeitet, während das ifo-Institut, das HWWA und das RWI den Rest erfaßten. Die Steuervergünstigungen gemäß dem Subventionsbericht der Bundesregierung wurden vom DIW nach Sektoren gegliedert.

⁹ Das Attribut „konventionell“ besagt, daß den früheren Strukturberichten ein festes Schema an standardisierten Fragestellungen zugrunde lag. Seit dem Jahr 1994 werden ausgewählte Schwerpunktthemen erörtert. Somit ist die Notwendigkeit eines gemeinsamen Subventionsbegriffs nicht mehr gegeben.

¹⁰ In dieser Untersuchung ist das begriffliche Korsett — wenngleich es zu einem Subventionsvolumen von 210 Mrd. DM führt — als zu eng eingestuft und eine Erweiterung angekündigt worden (ebenda: 11 f.).

mer.¹¹ Eine an rechtlich-institutionalen Kriterien anknüpfende Abgrenzung der Subventionen wäre nur dann ökonomisch legitim, wenn die ausgesparten Sektoren ausschließlich klassisch öffentliche Güter im Sinne der Allokationstheorie anbieten würden. Tatsächlich aber stellen der Staat und die Organisationen ohne Erwerbszweck eine Fülle privater Güter und Dienstleistungen bereit. Bei diesen sind die Erhebung von Preisen und somit der Ausschluß von potentiellen Freifahrern grundsätzlich möglich.

Besonders fragwürdig ist der Konsensbegriff der Wirtschaftsforschungsinstitute in den Fällen, in denen die Förderung (etwa des Theaterwesens oder der in Krankenhäusern erbrachten Dienstleistungen) als Subvention gilt, wenn ein privates Unternehmen oder ein staatlicher Nettobetrieb¹² begünstigt wird, aber nicht als Subvention zählt, wenn es sich beim Begünstigten um einen staatlichen Bruttobetrieb handelt oder wenn eine Organisation ohne Erwerbszweck mit öffentlicher

¹¹ Die Identifizierung von Finanzhilfen erfolgte ausschließlich anhand von — ausgewählten — Gruppierungsnummern der Haushaltsrechnungen, die einzelne Einnahme- und Ausgabe-positionen bestimmten Kategorien des staatlichen Rechnungswesens zuordnen. Das Klassifikationsschema knüpft weitgehend an die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen an. Differenziert wird zum einen nach der Richtung des Finanzstroms zwischen den Polen „Staat“, „private Haushalte“, „Unternehmen“, „Ausland“ sowie „Sonstige“; es gibt also bestimmte Gruppierungsnummern, die einen Finanzstrom vom Sektor Staat zum Unternehmenssektor nach den VGR kennzeichnen. Differenziert wird zum anderen nach der Art des Finanzstroms, wobei auf das Kriterium der Periodizität abgestellt wird; unterschieden wird u.a. zwischen Schuldendiensthilfen, Zuschüssen für laufende Zwecke und Zuschüssen für Investitionen.

Identifiziert man Finanzhilfen anhand von Nummern, die auf einen Mittelabfluß an den Unternehmenssektor nach den VGR schließen lassen, so grenzt man staatsinterne Subventionszahlungen aus. Sie schlagen sich in dem Defizit nieder, das am Ende eines subventionsrelevanten Haushaltskapitels veranschlagt ist. Ist dieses infolge von Zuweisungen anderer öffentlicher Stellen vermindert, so muß es um diese Beträge aufgestockt werden.

¹² Man spricht von einem staatlichen Nettobetrieb, wenn sich nur das „unternehmerische Residuum“ der Aktivitäten im öffentlichen Haushalt niederschlägt. Verbucht wird dann nur die Gewinnabführung an den oder die Verlustdeckung durch den Staat als Eigentümer des Nettobetriebs. Hingegen werden bei staatlichen Bruttobetrieben die Ausgaben und Einnahmen in voller Höhe im öffentlichen Haushalt erfaßt. Das am Ende des jeweiligen Haushaltskapitels ausgewiesene Defizit ist im Rahmen der traditionellen Strukturberichterstattung nicht im Hinblick auf seine potentielle Subventionseigenschaft überprüft worden, weil das Formalkriterium — ein anhand von Haushaltstitelnummern identifizierter Mittelabfluß aus der Staatswirtschaft in den Unternehmenssektor — nicht erfüllt wird.

Hilfe Dienstleistungen produziert. Gefragt ist somit eine Definition, die ökonomisch vergleichbare Sachverhalte gleich behandelt und die nicht in dem einen Fall dazu führt, daß eine Subvention diagnostiziert wird, in dem anderen Fall aber dazu, daß ein Staatskonsum bzw. eine öffentliche Investition als gegeben gilt.

2. Der um staatsinterne Subventionen erweiterte Begriff

Es wurde bemängelt, daß die Abgrenzung der Subventionen durch die Wirtschaftsforschungsinstitute zu eng ist. Fraglich ist nun, wo innerhalb der Staatswirtschaft die Grenze zu ziehen ist, um volkswirtschaftlich schädliche Finanzhilfen von jenem Einsatz öffentlicher Mittel zu separieren, der nötig ist, damit die Marktwirtschaft funktioniert oder auf Akzeptanz seitens der Bevölkerung stößt.

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

a. Abgrenzung gegenüber spezifischen verteilungspolitischen Maßnahmen

Zweifelsohne würde es keinen Sinn machen, die Bezuschussung von Aktivitäten, die dem Feld der Caritas oder der Überlebenshilfe für Problemgruppen zuorden-

bar sind, in die Subventionen einzubeziehen. Wenn das Ziel der Armenhilfe oder der Bewältigung spezifischer Notstände (etwa Drogensucht) verfolgt wird, dann stellt sich die Frage nach einer marktwirtschaftlichen Gegenleistung nicht. Es macht aber auch keinen Sinn, eine hinter einem Zuschuß stehende sozialpolitische Absicht als hinreichend dafür zu werten, daß ein Subventionstatbestand nicht vorliegt. Sozialpolitisch motiviert sind schließlich auch die Erhaltungssubventionen zugunsten des Steinkohlenbergbaus, der Landwirtschaft und des Schiffbaus. Und niemand wird wohl diesen strukturkonservierenden Hilfen die Subventionseigenschaft absprechen.

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

Zuschüsse, die nicht in das Subventionsvolumen eingehen, sind beispielsweise solche, die an SOS-Kinderdörfer, Behindertenheime oder Asylantenaufnahmestätten fließen. Begünstigt wird hier eine enge Zielgruppe, die am Rande der Gesellschaft steht bzw. physisch oder psychisch behindert ist. Dabei ist das zweite Kriterium — das Stehen am Rande der Gesellschaft — entscheidend.¹³

Zuschüsse, die als Subventionen gewertet werden, sind dagegen solche, die breite Bevölkerungsgruppen begünstigen. Beispiele sind Zuschüsse für Kranken-

¹³ Dem ersten Kriterium — Beschränktheit der Zielgruppe — genügen auch Erhaltungssubventionen wie z.B. die Werfthilfen.

häuser, Kindergärten¹⁴ und kulturelle Einrichtungen. Hier geht es nicht darum, Mittel zugunsten der schwachen Mitglieder einer Gesellschaft umzuverteilen. Von einer sozialpolitischen Maßnahme im eigentlichen Sinne kann nicht die Rede sein.

b. Abgrenzung gegenüber ökonomisch begründeten Maßnahmen

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

Die Mittel zur Förderung des Schul- und Hochschulwesens werden nicht als Subventionen erfaßt. Ausgespart bleiben auch die Zuschüsse an komplementäre Einrichtungen wie z.B. Studentenwerke, Studentenheime und Hochschul-Bibliotheken sowie die Zuschüsse an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen wie z.B. die Max-Planck-Institute. Einbezogen werden hingegen Zuschüsse an eher als konsumtiv einzustufende Produktionszweige des Bildungs- und Kultursektors wie z.B. Volkshochschulen, Stadtbibliotheken und Museen. Erfaßt werden auch die Zuschüsse für unternehmensspezifische Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen

¹⁴ Jüngst hat die Bundesfamilienministerin argumentiert, Kindergärten sowie familiengerechte Wohnungen seien Standortfaktoren, mit denen eine Region neue Industrien anlocken könne. Dieser Sicht der Dinge ist mit Barbier (F.A.Z. 1996) zu erwidern: „Familienpolitik mag eine gute Sache sein. Aber Kindergärten und billige Wohnungen strapazieren die Budgets der Kommunen. Wie sollen die Gemeinden mit hohen Steuern in den Wettbewerb um Industrieansiedlungen gehen? Am Ende gäbe es viele Kindergärten, die niemand nutzt, weil keine Arbeit für die Familien da ist“.

sowie für die anwendungsorientierte Forschung in Unternehmen. Denn hier fallen die Investitionserträge weitgehend beim Investor an. Eine erhebliche Beeinträchtigung des individuellen Rentabilitätskalküls durch das Auftreten externer Effekte liegt also nicht vor.

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

c. Steuervergünstigungen

Als Informationsquelle für die Steuervergünstigungen werden für die Jahre 1991 bis 1993 der Vierzehnte und für die Jahre 1993 bis 1996 der Fünfzehnte Subventionsbericht herangezogen (Deutscher Bundestag 1993 und 1995). Die Beträge, die das Bundesministerium für Finanzen in diesen Berichten für das Ausmaß der einzelnen Steuervergünstigung im Jahr 1993 veranschlagt, weichen teils erheblich voneinander ab (Tabelle A1). Zahlenangaben für die Jahre 1991 und 1992, die mit den Werten des Fünfzehnten Subventionsberichts kompatibel sind, und damit voll vergleichbare Werte für den Zeitraum 1991 bis 1996 sind aber nicht verfügbar.¹⁵

¹⁵ Eine schriftliche Anfrage beim Ministerium ergab, daß revidierte Daten für zurückliegende Zeiträume nicht vorliegen. Gleichwohl enthält der Fünfzehnte Subventionsbericht ein Diagramm „Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes 1991 bis 1996 nach alten und neuen Ländern“ (Deutscher Bundestag 1995: 5).

In den Subventionsberichten der Bundesregierung werden die Steuermindereinnahmen aufgrund von Steuervergünstigungen in den Anlagen 2 und 3 ausgewiesen.¹⁶ Dabei werden nur die in Anlage 2 aufgelisteten Steuervergünstigungen zu den Subventionen gezählt.

In der vorliegenden Arbeit werden bei der Einstufung der Steuervergünstigungen etwas andere Akzente als in den Subventionsberichten gesetzt. Die Steuermindereinnahmen infolge der in der Anlage 3 enthaltenen Maßnahmen werden grundsätzlich als Subventionen gewertet. Allerdings werden beispielsweise die Mindereinnahmen infolge der Einräumung des Sparerfreibetrages nicht als Subventionen gezählt; denn diese Maßnahme macht einen Teil der Diskriminierung des Sparens gegenüber dem Konsum rückgängig, zu der das Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland führt.¹⁷ Beispiele für Steuervergünstigungen, die in der Anlage 3 aufgeführt sind und hier als Subventionen gewertet werden, sind die Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser etc. sowie die Absetzbarkeit der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens (vgl. im einzelnen Tabelle A1). Maßgeblich für diese Einstufung ist die durch diese Befreiungen bewirkte Verzerrung der gesamtwirtschaftlichen Produktionsstruktur.

In der vorliegenden Arbeit werden — anders als in den Untersuchungen auf der Grundlage des Konsensbegriffs der Wirtschaftsforschungsinstitute — die Steuermindereinnahmen aufgrund des Sonderausgabenabzugs von Beiträgen an private Lebensversicherungen nicht als Subventionen erfaßt. Denn zum einen handelt es sich um eine — partielle — Korrektur der Diskriminierung des Sparens. Zum anderen sollen Beiträge an private Lebensversicherungen nicht anders behandelt

¹⁶ In der Anlage 1 werden die Finanzhilfen des Bundes dargestellt.

¹⁷ Zur Diskriminierung des Sparens durch die Einkommensbesteuerung und zu einem Reformvorschlag, der in dieser Hinsicht Abhilfe schafft, vgl. Rose (1996).

werden als Beiträge zur staatlichen Rentenversicherung, deren steuerliche Begünstigung nicht als Subvention erfaßt wird.

d. Subventionen infolge von Krediten des ERP-Sondervermögens

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

3. Fazit zum Subventionsbegriff

Subventionen sind selektive Vergünstigungen, die staatliche Finanzgeber zugunsten ausgewählter Produktionszweige gewähren. Die enge Definition berücksichtigt nur Vergünstigungen an Wirtschaftseinheiten innerhalb des Unternehmenssektors in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Die erweiterte Definition bezieht die Zahlungen an Institutionen ein, die private Güter bzw. Dienstleistungen im Sinne der Wirtschaftstheorie erzeugen, in den VGR aber zu den Sektoren Staat oder Organisationen ohne Erwerbszweck gehören. Zahlungen des Staates zählen nicht als Subventionen, wenn durch sie karitative Aktivitäten oder Produktionszweige, die nennenswerte externe Vorteile stiften, gefördert werden. Sozialpolitische Ziele als solche rechtfertigen nicht,

einem Zuschuß die Subventionseigenschaft abzusprechen. Auch kulturpolitische Ziele können keinen Ausnahmetatbestand begründen.¹⁸

II. Methodische Vorbemerkungen

1. Grenzen der Subventionserfassung

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

- Finanzielle Vorteile, die der Staat Privaten dadurch gewährt, daß er — gemessen an den Marktpreisen — zu teuer kauft oder zu billig verkauft, können nicht in die Subventionsrechnung einbezogen werden; denn in den öffentlichen Haushalten werden diese „heimlichen“ (Preis-)Subventionen nicht dokumentiert.
- Ausgespart bleiben ferner Subventionen, die mit der Aktivität staatlicher Kreditanstalten mit Sonderaufgaben wie z.B. der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Wirtschaftsförderfonds (wie z.B. des Wirtschaftsförderfonds Niedersachsen) verknüpft sind. Auch die Subventionsäquivalente, die mit staat-

¹⁸ Das Urteil, daß sich Kulturgüter einer ökonomischen Bewertung entziehen, weil sie gewissermaßen „höherwertig“ seien, ist allerdings weit verbreitet. Es übersieht die Opportunitätskosten, die zudem höher sind als die Förderbeträge selbst, weil der Staat die Mittel zwangsweise erhebt. In gesamtwirtschaftlicher Sicht wird die Wohlfahrt vermindert. Daß kulturelle Zwecke keinesfalls die Mittel heiligen können, wird bei der Lektüre von Haushaltsplänen deutlich. Dort ist die Rede von Institutionen, deren Namen bereits Zweifel an einer Existenzberechtigung aufkommen lassen. „Zucker-Museum“, „Kartoffel-Museum“, „Hygiene-Museum“ sind Beispiele für die zahlreichen Institutionen im Bereich öffentlicher Kulturförderung.

lichen Bürgschaften verbunden sind, werden nicht berücksichtigt, weil sie nicht quantifizierbar sind.

- Der Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen durch den Staat wird als subventionsirrelevanter Sachverhalt gewertet. Dies mag in jenen Fällen angemessen sein, in denen die Eigenkapitalausstattung an ein gestiegenes Geschäftsvolumen angepaßt wird.¹⁹ Unzulässig — und nur durch zu hohe Informationskosten begründet — ist die Nichtberücksichtigung als Subvention aber dann, wenn die Zuführung von Kapital ein Reflex auf eine chronisch defizitäre Entwicklung ist, wenn also Kapitalaufzehrung kompensiert wird. Materiell besteht kein Unterschied zwischen einem Verlustausgleich durch laufend geleistete Finanzhilfen und einem durch sporadisch erfolgende Kapitalzuführungen.

2. Subventionszurechnung im föderativen Staatswesen

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

- Man kann darauf abstellen, welche Ebene die Entscheidung über eine Subvention trifft. Dann muß man die Steuerausfälle aufgrund von Steuervergünstigungen und die geleisteten Finanzhilfen in hohem Maße dem Bund zurechnen. Denn er spielt in der Steuergesetzgebung — trotz der Mitwirkung des Bundesrates — die entscheidende Rolle, und er zeichnet für einen Großteil der Gesetze verantwortlich, auf denen die Zahlung von Finanzhilfen fußt. Die fiskalischen

¹⁹ Freilich stellt sich dann die Frage, ob Staatseigentum an Unternehmen mit einer marktwirtschaftlichen Grundordnung kompatibel ist.

Kosten fallen freilich zum Teil in den Haushalten von Ländern und Gemeinden sowie von Parafisken (wie der Bundesanstalt für Arbeit) an.

- Ein alternatives Zuordnungskriterium stellt darauf ab, auf welcher Ebene Finanzhilfen gezahlt werden. Die Orientierung an diesem Kriterium führt zu deutlich höheren Werten für die Subventionen der Länder und Gemeinden als die Orientierung daran, welche Ebene die politischen Entscheidungen trifft oder initiiert.²⁰ Auf Bundesebene ergibt sie natürlich ein entsprechend geringeres Subventionsvolumen.
- Die dritte Alternative stellt auf die fiskalische Belastung der einzelnen Ebenen ab. Von den von einer Ebene geleisteten (Brutto-)Subventionen werden die Finanzierungsbeiträge abgezogen, die höhere Staatsebenen zuschießen.²¹ Einen Unterschied zwischen einer Brutto- und einer Nettobetrachtung gibt es nur bei den Finanzhilfen, bei denen staatsinterne Finanzzuweisungen bedeutsam sind (Rosenschon 1993).

In der vorliegenden Arbeit werden die Steuermindereinnahmen aufgrund von Steuervergünstigungen global veranschlagt; eine Zuordnung auf föderative Ebenen gemäß den Ertragsanteilen bei den einzelnen Steuerarten erfolgt also nicht. Die Finanzhilfen werden in voller Höhe jener Gebietskörperschaft bzw. jener parafiskalischen Institution zugeordnet, die sie verausgabt.²² Der Zentralisierungsgrad der Subventionspolitik wird damit unterzeichnet, der Dezentralisierungsgrad überzeichnet. Allerdings spiegelt die gewählte Zuordnung, was die Länder- und die Gemeindefinanzhilfen betrifft, am besten die Verteilung der Subventionen nach Regionen wider.

²⁰ Rund drei Viertel der Finanzhilfen der Länder beruhen auf Bundesgesetzen (Rosenschon 1994: 20).

²¹ Die dritte Alternative resultiert in der Darstellung der sogenannten Nettoausgaben im Sinne der Finanzstatistik.

²² Ausschlaggebend für diese Vorgehensweise ist die Absicht, den ohnehin hohen Aufwand bei der Subventionserfassung zu begrenzen.

3. Zur Gliederung der Subventionen

Bei der Erfassung der Subventionen wird zwischen sektorspezifisch erfaßbaren und branchenübergreifenden differenziert. Die sektorspezifischen Subventionen begünstigen ausschließlich einen Wirtschaftszweig, die branchenübergreifenden Subventionen sind auf einen breiten Empfängerkreis zugeschnitten.²³

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

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

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

sowie in sonstige sektorspezifische Subventionen. Die sonstigen sektorspezifischen Subventionen umfassen eine bunte Mischung von Finanzhilfen an begünstigte Sektoren bzw. Einzelunternehmen (wie etwa die Maxhütte bzw. deren Rechtsnachfolger), Bäderbetriebsgesellschaften, Staatsbrauereien, Technologieberatungseinrichtungen, Messesgesellschaften, Fremdenverkehrsverbände sowie Verwaltungsgesellschaften für Staatsvermögen. Empfänger der Subventionen ist letztlich ein Bündel ausgewählter Sektoren (etwa der öffentliche Personennahver-

²³ Eine Gliederung der branchenübergreifenden Finanzhilfen nach Sektoren ist unter bestimmten Annahmen möglich, aber mit einem Aufwand verbunden, der in keinem Verhältnis zum Gewinn an zusätzlichen Einsichten steht. Der Schwerpunkt der Subventionspolitik liegt ohnehin bei der Förderung einzelner Sektoren (Rosenschon 1994).

kehr oder die Energie- und Wasserversorgung). Nutznießer der sektorspezifischen Steuervergünstigungen sind vor allem die Anbieter von kulturellen Leistungen und die Anbieter von Dienstleistungen im Gesundheitsbereich.

Bei den sektorspezifischen Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister, die in der erweiterten Abgrenzung berücksichtigt werden, wird nach folgenden Subventionsempfängern differenziert:

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

Die branchenübergreifenden Subventionen werden nach ihrer Zielsetzung geordnet.²⁴ Dabei wird differenziert nach

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

²⁴ Freilich werden auch sektorspezifische Finanzhilfen oft gezahlt, um spezifischen Zwecken zu dienen. Als Beispiel sei ein Zuschuß an die Landwirtschaft für Umweltschutzmaßnahmen genannt. Er ist in der Kategorie der umweltpolitisch motivierten Maßnahmen nicht enthalten, da er nicht branchenübergreifend, sondern sektorspezifisch gewährt wird. Die Auffächerung der Subventionen nach Zielen ist also nicht dahingehend zu verstehen, daß es sich um eine vollständige Erfassung des Mitteleinsatzes im Hinblick auf (umweltpolitische, beschäftigungspolitische oder andere) Ziele handelt.

Unter die vierte Kategorie branchenübergreifender Subventionen fallen die Förderung der Forschung und Entwicklung, des Einsatzes neuer Technologien, der Existenzgründungen, der Investitionen, der beruflichen Bildung, des Absatzes, der Messebeteiligungen und bestimmter außenwirtschaftlicher Aktivitäten sowie die Übernahme von Altschulden der Unternehmen in den neuen Bundesländern durch den Staat. Während bei regional- und strukturpolitisch motivierten Subventionen offenkundig ist, daß die Mittel an ausgewählte Wirtschaftsräume und -sektoren vergeben werden, scheint bei der Förderung betrieblicher Funktionen weniger stark regional und sektoral diskriminiert zu werden. Allerdings enthält diese Kategorie auch Subventionen, bei denen Zweifel daran angebracht sind, daß es sich um Mittel der allgemeinen Förderpolitik handelt. So wird die — im Hinblick auf Betriebsgrößen selektive — Mittelstandspolitik in der vierten Kategorie erfaßt, da sie meist mit der Förderung einer betrieblichen Funktion verknüpft ist. Nicht zuletzt werden in den Restposten auch Zahlungen einbezogen, die vermutlich an ausgewählte Unternehmen fließen, die im Haushaltsplan aber nicht namentlich genannt werden.²⁵ Die unter der Sammelposition subsumierten Finanzhilfen wirken somit wohl erheblich selektiver, als es den Anschein hat.

III. Der empirische Befund

In diesem Abschnitt wird zunächst das Ausmaß der Steuermindereinnahmen aufgrund von Steuervergünstigungen aufgezeigt. Es folgt die Darstellung der Finanz-

²⁵ So stößt man etwa im Haushaltsplan des Freistaates Sachsen auf Zuschüsse, die zur „Verstärkung zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen“ geleistet werden. Belieb ist auch (insbesondere im Haushaltsplan des Stadtstaates Berlin) die vage Formel: „An Unternehmen für besondere Aufgaben“.

hilfen, die nach auszahlenden Institutionen gegliedert ist. Schließlich werden Daten für das gesamte Subventionsvolumen präsentiert.

1. Steuervergünstigungen

Die Steuervergünstigungen haben von 1993 bis 1996 deutlich zugenommen (Tabelle 2). In der engeren Abgrenzung betragen sie im Jahr 1993 45,2 Mrd. DM, im Jahr 1996 49,1 Mrd. DM. Die sektorspezifisch zurechenbaren Steuervergünstigungen sind von 26,2 auf 30,5 Mrd. DM gestiegen; besonders wichtig sind dabei der Sonderausgabenabzug bei einer zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung nach § 10e EStG nebst Kinderkomponente²⁶ sowie die Umsatzsteuerbefreiung für ärztliche Leistungen (Tabelle A1). Hingegen haben die branchenübergreifenden Steuervergünstigungen von 19,0 im Jahr 1993 auf 18,6 Mrd. DM im Jahr 1996 abgenommen. Bedeutsam sind dabei die Entlastungen der öffentlichen Haushalte infolge des Auslaufens der Berlin- und der Zonenrandförderung. Dem standen — insgesamt geringere — Belastungen gegenüber. So wurden in dem Jahr 1995 eine Ansparabschreibung in Form einer Rücklage von bis zu 50 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten eines Investitionsgutes als „mittelstandsfördernde“ Maßnahme eingeführt (Steuerausfall im Jahr 1996: 415 Mio. DM), und die Sonderabschreibungen für betriebliche Investitionen in den neuen Bundesländern und in Ostberlin haben vermehrt zu Steuermindereinnahmen geführt (3,6 Mrd. DM im Jahr 1993, 9,3 Mrd. DM im Jahr 1996).

²⁶ In dem Fünfzehnten Subventionsbericht ist die (im Jahr 1996 in Kraft getretene) Umstellung der Förderung des Eigenheimbaus auf die sogenannte Eigenheimzulage nicht berücksichtigt, da sie erst nach der Veröffentlichung des Subventionsberichts beschlossen wurde.

Tabelle 2 — Steuervergünstigungen in Mio. DM

	Angaben aus dem 14. Subventionsbericht			Angaben aus dem 15. Subventionsbericht			
	1991	1992	1993	1993	1994	1995	1996
I. Sektorspezifische Steuervergünstigungen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	21 836	22 662	25 690	26 225	28 256	29 383	30 473
darunter:							
- Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	3 244	1 689	1 591	1 405	1 363	1 328	1 303
- Bergbau	181	168	160	139	129	110	100
- Verkehr	1 836	1 998	2 124	2 155	2 060	2 110	2 145
- Wohnungsvermietung	7 885	9 137	10 870	11 471	13 204	14 240	15 056
- Sonstige sektorspezifische Vergünstigungen	8 690	9 670	10 945	11 055	11 500	11 595	11 869
II. Branchenübergreifende Steuervergünstigungen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	20 362	18 731	17 810	19 012	16 411	16 815	18 617
darunter:							
- Regionalpolitik	16 657	15 884	15 130	16 504	13 855	13 780	15 488
- Umweltpolitik	355	165	40	40	70	—	—
- Sonstige branchenübergreifende Vergünstigungen	3 350	2 682	2 640	2 468	2 546	3 035	3 129
III. Steuervergünstigungen in der bisherigen Abgrenzung (I + II)	42 198	41 393	43 500	45 237	44 667	46 198	49 090
IV. Steuervergünstigungen zugunsten (halb-)staatlicher Aktivitäten	10 022	10 936	11 940	12 650	13 170	13 780	14 390
V. Steuervergünstigungen in der erweiterten Abgrenzung (III + IV)	52 220	52 329	55 440	57 887	57 837	59 978	63 480

Quelle: Fünfzehnter und Vierzehnter Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen, Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Bonn, September 1995 und August 1993.

Die Steuervergünstigungen in erweiterter Abgrenzung sind von 57,9 Mrd. DM im Jahr 1993 auf 63,5 Mrd. DM im Jahr 1996 gestiegen. Die jahresdurchschnittliche Veränderungsrate beträgt 3,1 vH — verglichen mit 2,8 vH beim enger abgegrenzten Aggregat. Jene Steuervergünstigungen, die bislang nicht in die Subventionsstatistik einbezogen waren, haben jahresdurchschnittlich um 4,4 vH zugenommen. Maßgeblich dafür ist der Anstieg der Steuerausfälle bei der Umsatzsteuer aufgrund der Steuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken etc. (Tabelle A1, Abschnitt IV. Zusetzungen).

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

2. Finanzhilfen

a. Finanzhilfen des Bundes

Die vom Bund unmittelbar an die Subventionsbegünstigten ausgezahlten Finanzhilfen werden anhand der Bundeshaushaltspläne für die Jahre 1995 und 1996 erfaßt. Die Pläne enthalten Angaben über die tatsächlichen Ausgaben für die Jahre 1993 und 1994 sowie Soll-Zahlen für die Jahre 1995 und 1996.

Die eng definierten Finanzhilfen des Bundes sind von 41,8 Mrd. DM im Jahre 1993 auf 63,1 Mrd. DM im Jahr 1996 gestiegen (Tabelle 3). Freilich sind in dem Wert für das Jahr 1996 auch die Subventionen an den Steinkohlenbergbau enthalten, die bis zum Jahr 1995 über den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Stein-

Tabelle 3 — Finanzhilfen des Bundes nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen in Mio. DM

	1993	1994	1995	1996
I. Sektorspezifische Finanzhilfen an den Unternehmenssektor im Sinne der VGR	38 370,7	41 970,8	47 652,5	56 449,6
darunter:				
- Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	7 520,3	7 312,7	7 969,4	8 170,6
- Bergbau	4 045,3	3 205,5	4 137,0	11 155,5
- Schiffbau	653,5	586,4	450,6	442,0
- Verkehr	23 921,3	28 659,9	32 250,6	31 298,8
- Wohnungsvermietung	968,9	1 062,2	1 202,1	1 878,9
- Luft- und Raumfahrzeugbau	529,2	371,8	414,2	348,2
- Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	732,2	772,3	1 228,6	3 155,6
II. Branchenübergreifende Finanzhilfen an den Unternehmenssektor im Sinne der VGR	3 466,4	4 101,2	6 137,7	6 637,3
darunter:				
- Regional- und Strukturpolitik	—	—	—	—
- Umweltpolitik	272,9	219,9	287,0	199,2
- Beschäftigungspolitik	423,9	682,9	1 656,0	2 125,0
- Förderung betrieblicher Funktionen	2 769,6	3 198,4	4 194,7	4 313,1
III. Finanzhilfen in bisheriger Abgrenzung (I + II)	41 837,1	46 072,0	53 790,2	63 086,9
IV. Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister	5 604,8	5 269,5	5 404,9	6 086,1
darunter:				
- Rehabilitationseinrichtungen	183,5	127,5	176,2	159,8
- Kindertagesstätten, Kinderkrippen	—	—	—	—
- Theater, Museen, sonstige Kulturförderung	1 923,0	1 919,8	2 052,4	2 113,7
- Staatsforsten	90,9	90,1	95,0	95,0
- Kirchen, Religionsgemeinschaften	3,3	3,4	5,2	10,5
- Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	3 404,1	3 128,7	3 076,1	3 612,6
V. Finanzhilfen in erweiterter Abgrenzung (III + IV)	47 441,9	51 341,5	59 195,1	69 173,0

Quelle: Bundeshaushaltsplan (1995, 1996).

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

Der Anstieg der Finanzhilfen des Bundes in dem Zeitraum 1993 bis 1996 ist auch aus einem anderen Grund überzeichnet. Die Auflösung der Treuhandanstalt zum Jahresende 1994 hat zur Folge, daß der Bund Zahlungen an die Bundesanstalt für Vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS), eine der Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt, leistet. Für das Jahr 1996 waren 1,8 Mrd. DM geplant.²⁷ Hinzu kommen Direktzahlungen des Bundes an die Energiewerke Nord GmbH (0,5 Mrd. DM im Jahr 1996), die zuvor über die Treuhandanstalt abgewickelt worden sind. Die genannten Faktoren bewirken, daß die sonstigen sektorspezifischen Finanzhilfen an den Unternehmenssektor im Sinne der VGR in den Jahren 1995 und 1996 deutlich höher waren als zuvor.

Die Zunahme der Finanzhilfen, die der Bund unmittelbar an den Unternehmenssektor im Sinne der VGR leistet, beruht allerdings auch auf ausgabensteigernden Maßnahmen. So sind die Finanzhilfen des Bundes für die Landwirtschaft infolge von Mehrausgaben für die landwirtschaftliche Sozialpolitik von 7,5 Mrd. DM im Jahr 1993 auf 8,2 Mrd. DM im Jahr 1996 gestiegen. Zum einen wurden die spezifischen Alterssicherungssysteme in der Landwirtschaft zum Jahresbeginn 1995 auf Ostdeutschland übertragen, zum anderen wurde — ebenfalls zum Jahres-

²⁷ Für das Haushaltsjahr 1995 waren 3,7 Mrd. DM veranschlagt worden, die Mittel wurden aber nicht ausgegeben.

beginn 1995 — ein eigenständiger Rentenanspruch für Bäuerinnen eingeräumt. Hinter der Expansion der Finanzhilfen an den Sektor Wohnungsvermietung (1993: 1 Mrd. DM; 1996: 1,9 Mrd. DM) stehen die stark aufgestockten Zinszuschüsse an die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die von dieser zur Verbilligung der Kredite für die Wohnraummodernisierung in Ostdeutschland eingesetzt werden (1993: 40 Mio. DM; 1996: 1,1 Mrd. DM). Die an den Sektor Verkehr geleisteten Finanzhilfen beziffern sich für das Jahr 1993 auf 23,9 Mrd. DM; für das Jahr 1996 errechnen sich 31,3 Mrd. DM. Maßgeblich für die Zunahme sind die stark gestiegenen Zuweisungen an die Deutsche Bahn AG, die im Jahr 1994 die Rechtsnachfolge der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn angetreten hat. Die Aufwendungen für das Projekt TRANSRAPID beliefen sich im Jahr 1996 auf 17 Mio. DM. Infolge der Privatisierung der Lufthansa fallen ab dem Jahr 1995 Ausgleichszahlungen in Höhe von jährlich rund 150 Mio. DM an; sie ermöglichen den Ausstieg des Unternehmens aus der Versicherungspflicht bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL).

Unter den branchenübergreifenden Finanzhilfen des Bundes haben die beschäftigungspolitisch motivierten Finanzhilfen und die unter der heterogenen Position Förderung betrieblicher Funktionen verbuchten Finanzhilfen kräftig zugenommen. Hinter dem Anstieg der Finanzhilfen zur Förderung betrieblicher Funktionen steht die Erhöhung der (über die Deutsche Ausgleichsbank abgewickelten) Zinszuschüsse im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms zur Förderung selbständiger Existenzen in den neuen Bundesländern (1993: 0,8 Mrd. DM; 1996: 1,3 Mrd. DM). Hinzu kommen erhöhte Beträge bei diversen Finanzhilfen an Unternehmen für Forschung und Entwicklung sowie für betriebliche und überbetriebliche Fortbildung. Es handelt sich hierbei um eine Fülle an „Kleinbeträgen“.

Zu den Finanzhilfen des Bundes zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR kommen gemäß der erweiterten Definition jene Finanzhilfen hinzu, die

in der Grauzone zwischen Markt und Staat geleistet werden. Sie belaufen sich für das Jahr 1996 auf 6,1 Mrd. DM (1993: 5,6 Mrd. DM).

Die Zuschüsse zur Kulturförderung (1996: 2,1 Mrd. DM) umfassen nicht die vom Auswärtigen Amt getätigten Ausgaben für die Schulbildung (etwa von Diplomatenkindern im Ausland) oder für den Akademikeraustausch; denn die im Schul- und Hochschulwesen agierenden Institutionen werden nicht zu den Subventionsempfängern gezählt. Einbezogen werden aber die Ausgaben für Auslandskulturarbeit (1996: 315 Mio. DM), die weitgehend an die Goethe-Institute fließen. Zwar mögen die Mittel dem Ziel dienen, die deutsche Sprache im Ausland zu verbreiten. Eine ökonomisch plausible Begründung dafür, daß die Steuerzahler Kulturproduzenten finanzieren, gibt es aber nicht.²⁸

Eine große Position innerhalb der Kultursubventionen bilden die im Geschäftsbereich des Bundesministers des Inneren geleisteten Finanzhilfen (1996: 1,4 Mrd. DM). Darunter fallen Zuschüsse an Medien wie die Rundfunkanstalt „Deutschlandfunk“. Die Palette der aus dem Bundeshaushalt alimentierten Kulturproduzenten reicht vom „Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“ über das „Deutsche Bergbaumuseum“ bis hin zu der „Deutschen Schillergesellschaft e.V.“ und der „Philharmonica Hungarica in der Bundesrepublik Deutschland e.V.“. Die übrigen Finanzhilfen an Kulturproduzenten (1996: 400 Mio. DM) enthalten diverse Positionen wie z.B. Mittel für die Einladung publizistisch wichtiger Persönlichkeiten aus dem Ausland (1996: 11 Mio. DM) oder für die internationale Aktivität gesellschaftlicher Gruppen“²⁹ (1996: 47 Mio. DM).

²⁸ Wenn ein wirtschaftlicher Vorteil dadurch winkt, daß die deutsche Sprache verstärkt als Medium eingesetzt wird, dann tragen die Interessenten freiwillig die damit verknüpften Kosten.

²⁹ Gemäß den Erläuterungen zu den Haushaltstiteln werden u.a. gefördert die kulturelle Auslandsarbeit der Kirchen, Jugendbegegnungen, Sportveranstaltungen sowie die internationalen Aktivitäten der politischen Stiftungen und anderer Institutionen, zu denen etwa der „Deutsche Volkshochschulverband“ und der „Bundesarbeitskreis Arbeit und Leben“ gehören.

Bei den sonstigen sektorspezifisch erfaßten Finanzhilfen (3,6 Mrd. DM im Jahr 1996) schlägt das Defizit im Haushaltskapitel „Wasser- und Schifffahrtsverwaltung“ mit 2,4 Mrd. DM zu Buche. Es wurde in die Subventionsdatei aufgenommen, weil für eine steuerliche Alimentierung dieses Bereichs kein ökonomischer Grund besteht.³⁰ Der verbleibende Betrag von 1,2 Mrd. DM setzt sich aus einer Vielzahl von Zuschüssen zusammen. Zu diesen zählen die Mittel für die Sportförderung sowie die Finanzhilfen an die Kantinen des Deutschen Bundestages, an landwirtschaftliche Organisationen außerhalb der Bundesverwaltung³¹, an politische Stiftungen und an die Deutsche Volksgruppe Nordschleswig.

Die Finanzhilfen des Bundes in erweiterter Abgrenzung beziffern sich auf 69,2 Mrd. DM im Jahr 1996 (1993: 47,4 Mrd. DM). Das Finanzhilfenvolumen, das auf der Gesetzgebung des Bundes beruht, ist sehr viel höher als der hier veranschlagte Betrag. Aktuelles Beispiel dafür, daß die mit Entscheidungen auf der Bundesebene verbundenen Kosten auf nachgeordnete Gebietskörperschaften verlagert werden, ist die Schaffung eines Rechts auf einen Kindergartenplatz.³²

³⁰ Um bei den Finanzhilfen für den Verkehrssektor die Entwicklung im Zeitablauf nicht verzerrt darzustellen, wurde diese Position nicht den Verkehrssubventionen zugeschlagen.

³¹ Die Chance eines Zugriffs auf öffentliche Mittel hat zu einer Fülle an Institutionen geführt. Beispiele sind der „Deutsche Pflügerat e.V.“, der „Verein Futtermitteltest“, die „Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V.“ und die „Stiftung für Begabtenförderung der deutschen Landwirtschaft e.V.“.

³² Die Existenz eines „Bundeskleingartengesetzes“ zeigt, daß selbst dieser Lebensbereich nicht frei von zentralstaatlichen Vorschriften ist.

b. Finanzhilfen der Bundesländer

Die Daten für die Finanzhilfen der sechzehn Bundesländer stammen aus deren Haushaltsplänen. Im folgenden werden nur die Gesamtzahlen für die Finanzhilfen der Bundesländer präsentiert.³³

Die Finanzhilfen der Länder in der bisherigen Abgrenzung sind von 48,8 Mrd. DM im Jahr 1993 auf 53,4 Mrd. DM im Jahr 1995 gestiegen (Tabelle 4). Während die sektorspezifischen Finanzhilfen stagnierten (1993: 36,7 Mrd. DM, 1995: 36,6 Mrd. DM), haben die branchenübergreifenden von 12,1 Mrd. DM im Jahr 1993 auf 16,8 Mrd. DM im Jahr 1995 zugenommen. Maßgeblich dafür ist der in den neuen Bundesländern verstärkte Mitteleinsatz im Rahmen der Regional- und Strukturpolitik, der Beschäftigungspolitik und der Umweltpolitik (Rosenschon 1996). Gestiegen sind auch die Finanzhilfen, die unter der Rubrik „Förderung betrieblicher Funktionen“ erfaßt sind. Vermutlich ist ein großer Teil dieser Zahlungen unternehmensspezifisch und nicht branchenübergreifend. Die Tatsache, daß sich in den Haushaltsplänen bei der Beschreibung der Hilfen häufig der Passus „an öffentliche Unternehmen“ findet, läßt nämlich vermuten, daß Defizite, die die überhöhten Lohnsteigerungen in den neuen Bundesländern in öffentlichen Unternehmen haben entstehen lassen, gedeckt werden.

Die Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister (Produzenten) beliefen sich im Jahr 1995 auf 30,4 Mrd. DM. Sie sind im Zeitraum 1993 bis 1995 mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von 6,3 vH kräftiger gestiegen als die Finanzhilfen in der engeren Abgrenzung (4,7 vH). In der Grauzone zwischen Markt und Staat entwickeln sich die Finanzhilfen offenbar besonders dynamisch. Dies bleibt unbemerkt, wenn der Konsensbegriff der Wirtschaftsforschungsinstitute zugrunde

³³ Eine ausführliche Darstellung enthält Rosenschon (1996).

Tabelle 4 — Finanzhilfen der Bundesländer nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen

	1993	1994 ^a	1995 ^a
I. Sektorspezifische Finanzhilfen an den Unternehmenssektor im Sinne der VGR^b	36 684,6	37 909,9	36 568,5
darunter:			
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei ^c	9 705,0	8 937,0	8 212,0
– Bergbau	1 537,0	1 444,9	1 318,2
– Schiffbau	151,3	50,3	118,3
– Verkehr	7 376,1	7 062,0	7 266,8
– Wohnungsvermietung	16 227,4	18 679,4	17 936,4
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	1 687,8	1 736,3	1 716,6
II. Branchenübergreifende Finanzhilfen an den Unternehmenssektor im Sinne der VGR^b	12 065,6	16 561,4	16 843,6
darunter:			
– Regional- und Strukturpolitik	6 180,7	7 268,9	7 512,5
– Umweltpolitik	1 066,9	1 935,3	1 879,3
– Beschäftigungspolitik	2 896,7	3 575,8	4 095,3
– Förderung betrieblicher Funktionen ^d	1 921,3	3 781,4	3 356,5
III. Finanzhilfen in bisheriger Abgrenzung (I + II)	48 750,2	54 471,3	53 412,1
IV. Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister	26 884,1	29 062,8	30 406,6
darunter:			
– Krankenhausförderung	12 029,4	13 350,7	13 746,8
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	6 166,0	6 407,4	6 592,8
– Theater, Museen, sonstige Kulturförderung	4 714,9	5 092,0	5 094,9
– Staatsforsten	1 216,9	1 397,5	1 309,2
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	869,5	906,9	933,9
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen ^e	1 887,4	1 908,3	2 729,0
V. Finanzhilfen in erweiterter Abgrenzung (III + IV)	75 634,3	83 534,1	83 818,7

^aSollwerte der Haushalte. — ^bVolkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. — ^cEinschließlich Gasölbeihilfe und Ausgleichsmaßnahmen für die Landwirtschaft. — ^dEinschließlich Mittelstandspolitik. — ^eEinschließlich der Pauschale für Pflegeeinrichtungen.

Quelle: Haushaltspläne der Bundesländer.

gelegt wird. Nach den obigen Ausführungen ist es aber irrelevant, ob der Subventionsbegünstigte im Unternehmenssektor im Sinne der VGR oder in der Grauzone zwischen Markt und Staat anzusiedeln ist.³⁴

³⁴ Die Einschätzung, die Unternehmensziele seien in der Grauzone hehrer als im Unternehmenssektor im Sinne der VGR und deshalb sei eine separate Behandlung angebracht, ist falsch. Über die Frage, ob Privatinteressen — Gewinnstreben oder allgemeines Einkommensinteresse oder Arbeitsplatzsicherheit oder die Suche nach persönlicher Anerkennung

Das Volumen der tatsächlichen Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister ist wohl größer, als die genannten Werte nahelegen. In den Ausgaben der Länder für Alten- und Jugendhilfe sind vermutlich in erheblichem Maße Finanzhilfen enthalten. Die betreffenden Zuschüsse der Länder an Einrichtungen der Alten- und Jugendhilfe werden aber in der vorliegenden Arbeit nicht in das Subventionsvolumen einbezogen. Die Angaben in den Haushaltsplänen sind nämlich häufig so vage, daß nicht entschieden werden kann, ob ein Zuschuß karitativen Zwecken dient, so daß er nicht in das Finanzhilfenvolumen eingehen darf, oder ob er als Subvention zu werten ist.

c. Finanzhilfen der kommunalen Haushalte

Die Finanzhilfen der kommunalen Haushalte im Jahr 1993 werden erfaßt anhand der „Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte“, die das Statistische Bundesamt veröffentlicht hat (Statistisches Bundesamt 1995). Die Werte für die Jahre 1994 und 1995 werden geschätzt.³⁵ Die Schätzung basiert auf den Annahmen, daß die Finanzhilfen in den Jahren 1994 und 1995 in gleichem Tempo zugenommen haben wie die kommunalen Gesamtausgaben im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und daß die Finanzhilfestruktur des Jahres 1993 konstant geblieben ist.

— mit dem Gemeinwohl vereinbar sind, entscheidet letztlich der Wettbewerb. Im Unternehmenssektor im Sinne der VGR ist der Wettbewerb im Durchschnitt stärker ausgeprägt als in der Grauzone zwischen Markt und Staat.

³⁵ Nach Abschluß der Erfassung der Daten für die vorliegende Arbeit (Anfang Dezember 1996) wurden die kommunalen Rechnungsergebnisse für das Jahr 1994 veröffentlicht (Statistisches Bundesamt 1996a).

Die Rechnungsergebnisse kommunaler Haushalte sind nach Aufgabenbereichen gegliedert, die mit sogenannten Gliederungsnummern³⁶ versehen sind. Die Palette der Aufgabenbereiche wurde dahingehend überprüft, ob die in der vorliegenden Arbeit verwendeten Subventionskriterien gegeben sind. Dabei wurde ein breites Feld von Aufgabenbereichen identifiziert (Tabelle 5), auf das sich die kommunale Subventionspolitik wohl konzentriert. Als Finanzhilfen der Kommunen wird das jeweilige Defizit in einem Aufgabenbereich zuzüglich der diesen Bereich betreffenden Zahlungen von anderen Ebenen erfaßt.³⁷ Diese Verfahrensweise entspricht dem Prinzip, Finanzhilfen jener föderativen Ebene zuzurechnen, die sie an die Begünstigten auszahlt.

Die Subventionsermittlung auf der Basis der funktional sehr detaillierten Rechnungsergebnisse kommunaler Haushalte und auf der Basis des erweiterten Subventionsbegriffs führt zu eklatant höheren Beträgen für die kommunalen Finanzhilfen als in früheren Untersuchungen. Für das Jahr 1993 errechnet sich ein Betrag von 65 Mrd. DM. Hingegen wurde in der Bestandsaufnahme auf der Basis des Konsensbegriffs der Wirtschaftsforschungsinstitute für das gleiche Jahr ein Finanzhilfenvolumen von nur 9,4 Mrd. DM veranschlagt (Rosenschon 1994). Dieser Betrag resultierte aus Daten der VGR — nämlich als Summe aus den Subventionen der Gemeinden und den Vermögensübertragungen der Gemeinden

³⁶ Zweistellige Nummern kennzeichnen in der Systematik der Ausgaben Obergruppen, dreistellige Untergruppen.

³⁷ Erwähnenswert ist eine Abweichung von diesem Erfassungsprinzip. Bei der Ermittlung der Finanzhilfen der Bundesländer (Rosenschon 1996) wurden — um Schwierigkeiten bei der finanzstatistischen Identifizierung auf kommunaler Ebene vorzubeugen — Zuschüsse der Länder, die diese an Kommunen für Kindertagesstätten leisten, bei den Ländern erfaßt. Dies hat natürlich zur Folge, daß — um Doppelzahlungen zu vermeiden — auf kommunaler Ebene nur das Defizit in diesem Funktionsbereich erfaßt werden darf (statt des um Zuweisungen aufgestockten Betrages).

Tabelle 5 — Finanzhilfen^a der kommunalen Haushalte im Jahr 1993 in Mio. DM

Gliederungsnummer	Aufgabenbereiche	Bundesgebiet insgesamt	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
	I. Gemeinden und Gemeindeverbände			
310	Wissenschaftliche Museen und Sammlungen	220	192	28
311	Wissenschaftliche Bibliotheken	78	67	11
32	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	1 401	1 018	383
33	Theater, Konzerte, Musikpflege	3 997	2 962	1 035
34	Sonstige Kunstpflege	214	158	56
35	Volkshochschulen, öffentliche Büchereien, Sonstiges)	2 085	1 709	376
36	Heimatspflege	1 359	954	405
37	Kirchen	151	118	33
462	Einrichtungen der Familienförderung	30	15	15
463	Einrichtungen für werdende Mütter	78	63	15
464	Tageseinrichtungen für Kinder (kommunales Nettodefizit)	9 535	6 786	2 749
465	Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen	262	250	12
468	Sonstige Einrichtungen (Jugendherbergen etc.)	509	230	279
47	Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe	1 950	1 726	224
48	Weitere soziale Bereiche	.	.	.
49	Sonstige soziale Angelegenheiten	.	.	.
51	Krankenhausförderung (ohne Sondervermögen)	3 175	2 484	691
54	Sonstige Einrichtungen der Gesundheitspflege	590	451	139
55	Sportförderung	1 034	919	115
56	Eigene Sportstätten	2 656	2 203	453
57	Badeanstalten	2 505	2 100	405
58	Park- und Gartenanlagen	3 361	2 713	648
59	Sonstige Erholungseinrichtungen	485	330	155
62	Wohnungsbauförderung	1 807	1 265	542
70	Abwasserbeseitigung	8 601	7 214	1 387
72	Abfallbeseitigung	1 447	1 131	316
73	Märkte	51	51	.
74	Schlacht- und Viehhöfe	57	53	4
75	Bestattungswesen	1 122	955	168
76	Sonstige öffentliche Einrichtungen	1 186	1 020	166
77	Hilfsbetriebe der Verwaltung	.	.	.
78	Förderung der Land- und Forstwirtschaft	499	369	130

noch Tabelle 5

Gliederungsnummer	Aufgabenbereiche	Bundesgebiet insgesamt	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
79	Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr	3 244	1 639	1 605
815	Wasserversorgung	707	426	281
816	Fernwärmeversorgung	26	3	23
82	Verkehrsunternehmen	3 071	2 051	1 020
84	Unternehmen der Wirtschaftsförderung	723	637	86
85	Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	251	220	31
86	Kur- und Badebetriebe	449	384	65
87	Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	147	100	47
	Insgesamt	59 063	44 965	14 098
	II. Kommunale Zweckverbände			
5	Gesundheit, Sport, Erholung	89	83	6
6	Bau, Wohnungswesen, Verkehr	288	253	35
70	Abwasserbeseitigung	3 439	2 326	1 113
72	Abfallbeseitigung	368	338	30
73-79	Übrige öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	158	114	44
815	Wasserversorgung	308	178	130
80, 82-87	Übrige wirtschaftliche Unternehmen	1 267	1 248	19
	Insgesamt	5 917	4 540	1 377
	III. Kommunale Haushalte insgesamt	64 980	49 505	15 475

^aDefizit zuzüglich Zahlungen von anderen Ebenen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.3: Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1993*. Stuttgart 1995.

an den Unternehmenssektor. Er beinhaltet Subventionen der Gemeinden an kommunale Versorgungs- und Verkehrsunternehmen sowie Hafенbetriebe; denn diese zählen in den VGR zu den Unternehmen und nicht zum Staat. Von den gesamten kommunalen Finanzhilfen entfällt der größte Teil (55,3 Mrd. DM) auf jene, die gemäß der bisherigen Abgrenzung nicht erfaßt werden (Tabelle A2).

Selbst das vergrößerte Finanzhilfenvolumen der Kommunen unterzeichnet das tatsächliche. Nicht enthalten sind die Zuschüsse für die Schülerbeförderung (1993 knapp 2 Mrd. DM). Wenn nämlich steuerfinanzierte Bildungsausgaben mit dem Verweis auf erhebliche externe Effekte nicht zu den Subventionen gezählt wer-

den, dann sind jene Realtransfers auszuklammern, die mit der kostenlosen Bildung in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Es fehlen auch die Ausgaben mit Subventionscharakter, die in den Funktionskategorien mit den Gliederungsnummern 48, 49 und 77 — „weitere soziale Bereiche“, „weitere soziale Angelegenheiten“ und „Hilfsbetriebe der Verwaltung“ — (bei einem Finanzvolumen von 4,8 Mrd. DM im Jahr 1993) enthalten sind. Sie konnten mangels detaillierter Informationen nicht quantifiziert werden.

Auf kommunaler Ebene dürften die „heimlichen“ Vergünstigungen, die sich in positiven oder negativen Abweichungen der bei kommunalen Transaktionen geltenden Preise von den Marktpreisen manifestieren, besonders bedeutsam sein. Beispiel für den ersten Fall ist die Vergabe eines kommunalen Bauauftrags an einen Unternehmer zu einem überhöhten Preis. Beispiel für den zweiten Fall ist die verbilligte Veräußerung von Grund und Boden durch eine Gemeinde an ein sich ansiedelndes Unternehmen.³⁸ Auch Subventionselemente, die mit Bürgerschaften verknüpft sind, gibt es wohl auf der kommunalen Ebene; dafür spricht das dichte Netz von persönlichen Kontakten zwischen Wirtschaft und Politik.

d. Finanzhilfen der Europäischen Union

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

³⁸ Weitere Beispiele für Vergünstigungen sind überhöhte Entlohnungen und der Verzicht auf die Erhebung einer Platzmiete im Rahmen einer öffentlich geförderten Kulturveranstaltung.

Für das Jahr 1996 waren Agrarsubventionen der EU in Höhe von 12,8 Mrd. DM geplant, nach 11,3 Mrd. DM im Jahr 1994 (Tabelle A3). Die Interventionen betreffen folgende Agrarprodukte: Getreide, Reis, Milch und Milcherzeugnisse, Fette, Zucker und Isoglukose, Schweinefleisch, Rindfleisch, Obst und Gemüse, Schaf- und Ziegenfleisch, Rohtabak, Wein, Fischereierzeugnisse, Flachs und Hanf, Eier, Geflügel, Saatgut, Hopfen, Trockenfutter.

Ein Blick auf einzelne Agrarsubventionen zeigt, daß das System tendenziell zum bürokratischen Selbstzweck degeneriert. So fallen bei der öffentlichen Lagerhaltung sogenannte technische Folgekosten, finanzielle Folgekosten und sonstige Kosten an. Zusätzlich werden Wertminderungen der Bestände kompensiert und Ausfuhrerstattungen geleistet.³⁹ Zahlreiche Maßnahmen widersprechen sich. So wird einerseits die Milchproduktion durch das Garantiepreissystem angekurbelt, andererseits werden Beihilfen für die Verwendung von Magermilch und Magermilchpulver zu Futterzwecken sowie Subventionen für die Aufgabe und Stilllegung der Milcherzeugung geleistet.

Die Verteilungswirkungen der Agrarsubventionen der Europäischen Union sind fragwürdig. Denn jene Landwirte profitieren am meisten, die mit den niedrigsten Grenzkosten produzieren. Besonders gefördert werden also jene, die — für sich betrachtet — am wenigsten bedürftig sind. Die vom Bund und von den Bundesländern gezahlten Subventionen zugunsten bäuerlicher Familienbetriebe und benachteiligter Gebiete kann man als Maßnahmen interpretieren, mit denen die Ergebnisse eines Fördersystems korrigiert werden, das verteilungspolitisch fragwürdig ist.

³⁹ Es wird nicht erläutert, wo der Unterschied zwischen der Kompensation von Wertminderungen und den finanziellen Folgekosten der öffentlichen Lagerhaltung liegt.

e. Finanzhilfen des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes

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

f. Finanzhilfen der Bundesanstalt für Arbeit

Zu den Finanzhilfen der Bundesanstalt für Arbeit zählen verschiedene Ausgaben im Bereich der sogenannten aktiven Arbeitsmarktpolitik. Im Jahr 1995 hat die Bundesanstalt für Arbeit für die betreffenden beschäftigungsfördernden Maßnahmen 10,9 Mrd. DM ausgegeben (Tabelle A4).

g. Finanzhilfen der Treuhandanstalt

Hauptaufgabe der Treuhandanstalt (THA) war es, die ostdeutschen Unternehmen zu privatisieren. Dabei hat die THA hohe Ausgaben für die Umstrukturierung und

Sanierung von Staatsbetrieben getätigt. Sie hat auch Altschulden der Betriebe und Ausgleichsverbindlichkeiten übernommen (Boss 1991). Im Jahr 1994 bezifferten sich die Ausgaben der THA, die in der vorliegenden Arbeit als Finanzhilfen erfaßt werden (Boss 1996), auf 32,2 Mrd. DM (Tabelle A4).⁴⁰

3. Subventionspolitik bewegt gewaltige Finanzmassen

Die einzelnen Subventionen summieren sich zu einem Gesamtvolumen von 298 Mrd. DM im Jahr 1995 (Tabelle 6). Dies sind in Relation

- zum Bruttozialprodukt (BSP)⁴¹ rund 8 ½ vH,
- zum Volkseinkommen rund 11 vH,
- zum Steueraufkommen rund 37 vH,
- zu den Verteidigungsausgaben 625 vH.

Die Subventionen sind im Gefolge der deutschen Vereinigung — auch in Relation zum Bruttoinlandsprodukt — gestiegen (Tabelle 7). Im Jahr 1995 waren sie deutlich niedriger als in den frühen neunziger Jahren; sie beliefen sich aber gleichwohl in Relation zum Bruttoinlandsprodukt auf rund 8 ½ vH.

⁴⁰ Die über die THA abgewickelten West-Ost-Transfers belaufen sich im Jahr 1994 auf 30,8 Mrd. DM (Boss und Rosenschon 1996).

⁴¹ Das Bruttozialprodukt (BSP) ist eine häufig verwendete Bezugsgröße. Gleichwohl muß bedacht werden, daß die Relativierung der Subventionen am BSP die subventionsbedingte Einkommensbelastung unterzeichnet. Denn das BSP enthält Abschreibungen (1995: 453 Mrd. DM), die als Finanzierungsbasis für Subventionen nicht zur Verfügung stehen. Investitionen in Höhe der Abschreibungen sind nötig, damit der Kapitalstock erhalten bleibt.

Tabelle 6 — Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland in bisheriger und erweiterter Abgrenzung in Mio. DM

	Bisherige Abgrenzung			Erweiterte Abgrenzung		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
I. Finanzhilfen	152 846,7	162 824,6	138 316,0	247 848,6	259 993,1	238 328,8
darunter:						
Bund	41 837,1	46 072,0	53 790,2	47 441,9	51 341,5	59 195,1
Länder	48 750,2	54 471,3	53 412,1	75 634,3	83 534,1	83 818,7
Gemeinden	9 632,0	9 688,3	9 863,7	64 980,0	65 359,5 ^a	66 542,5 ^a
EU	12 678,4	11 293,0	12 198,5	12 678,4	11 293,0	12 198,5
Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes	4 924,0	5 965,0	5 719,0	4 924,0	5 965,0	5 719,0
Treuhandanstalt	31 200,0	32 190,0	—	31 200,0	32 190,0	—
Bundesanstalt für Arbeit	3 825,0	3 145,0	3 332,5	10 990,0	10 310,0	10 855,0
II. Steuervergünstigungen	45 237,0	44 667,0	46 198,0	57 887,0	57 837,0	59 978,0
III. Subventionen insgesamt	198 083,7	207 491,6	184 514,0	305 735,6	317 830,1	298 306,8
Nachrichtlich:						
ERP-Kreditzusagen	11 314,2	13 281,8	13 900,0	11 314,2	13 281,8	13 900,0
Subventionen einschl. ERP-Kreditzusagen	209 397,9	220 773,4	198 414,0	317 049,8	331 111,9	312 206,8

^aGeschätzt entsprechend der Entwicklung der Ausgaben der Gemeinden gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Quelle: Bundeshaushaltsplan und Haushaltspläne der Länder, diverse Jahrgänge; Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen, Bonn, diverse Jahrgänge; Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht, Bonn, diverse Jahrgänge; Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Die ERP-Programme, Bonn, diverse Jahrgänge; Abrechnungsergebnisse der Bundesanstalt für Arbeit, diverse Jahrgänge; Finanzberichte der Treuhandanstalt, diverse Jahrgänge; eigene Berechnungen.

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

	1980	1987	1990	1991	1993	1994	1995
Subventionen in bisheriger Abgrenzung ^b							
- in Mio. DM	97 599	122 050	127 760	196 710	209 398	220 773	198 414
- in vH des Bruttoinlandsprodukts	6,63	6,13	5,27	6,89	6,63	6,65	5,74
- in vH des Volkseinkommens	8,56	7,87	6,75	8,83	8,74	8,83	7,57
Subventionen in erweiterter Abgrenzung ^c							
- in Mio. DM	.	.	.	.	305 736	317 830	298 307
- in vH des Bruttoinlandsprodukts	.	.	.	.	9,68	9,57	8,63
- in vH des Volkseinkommens	.	.	.	.	12,76	12,71	11,39

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

Quelle: Rosenschon (1991); Tabelle 6; Statistisches Bundesamt (1996b); eigene Berechnungen.

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

- die Subventionen in Form von Abweichungen der Einkaufs- oder der Verkaufspreise von ihren Marktpreisen (bei staatlichen Käufen nach oben, bei staatlichen Verkäufen nach unten);
- die Subventionsäquivalente von Krediten und Bürgschaften seitens des Staates oder staatlicher Banken oder sonstiger Wirtschaftsförderfonds (wie etwa des Fonds in Niedersachsen);
- die Steuermindereinnahmen aufgrund des ermäßigten Umsatzsteuersatzes;
- die mit der staatlichen Kapitalzuführung an Unternehmen mit Staatsbeteiligung potentiell verknüpfte Alimentierung von Verlusten;

- die zum praktisch kostenlosen Angebot von Schul- und Universitätsausbildung komplementären Realtransfers (die verbilligte Schülerbeförderung; die Zuschüsse an Studentenwerke etc.);
- der Großteil der im Bereich der Alten- und Jugendhilfe geleisteten Subventionen;
- die in den Ausgaben des Bundes für Wehrforschung (1996: 3 Mrd. DM) enthaltenen Subventionselemente;
- Subventionsbestandteile innerhalb des Haushaltskapitels 1607 (Bundesamt für Strahlenschutz) insoweit, als hinter dem Defizit (1996: 120 Mio. DM) im Hinblick auf die volkswirtschaftlichen Kosten zu niedrig angesetzte Gebühren (für Endablagerung etc.) stehen;
- der Teil des Zuschusses des Bundes zur knappschaftlichen Rentenversicherung (1996 insgesamt 13,7 Mrd. DM), der Subventionscharakter hat.

Der für das Subventionsvolumen in der Bundesrepublik Deutschland ermittelte Betrag von 298 Mrd. DM müßte wohl kräftig aufgestockt werden, wollte man eine vollständige Rechnung präsentieren. Über die Höhe des Aufschlags auf das quantifizierbare Subventionsvolumen kann man mangels Daten aber nur spekulieren. Nicht auszuschließen ist, daß das Subventionsvolumen einschließlich der nicht quantifizierbaren Subventionen im Jahr 1995 eine Größenordnung von 370 Mrd. DM erreicht. Dieser Betrag entspricht dem gesamten Einkommensteueraufkommen (Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Zinsabschlag, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag und Solidaritätszuschlag zusammen); in Relation zu dem Steueraufkommen sind es rund 45 vH.

Zu bedenken ist auch, daß mit der Subventionspolitik Verwaltungskosten entstehen. Die Verwaltungskosten des öffentlichen Sektors können aber nicht einzelnen Tätigkeiten zugerechnet werden.

4. Selektivität der Subventionen

Die Bestandsaufnahme zeigt (Tabelle 8, Tabellen A5 und A6), daß der Kreis der Subventionsbegünstigten sehr eng gezogen ist. Von den Subventionen in Höhe von 184,5 Mrd. DM, die der Unternehmenssektor im Sinne der VGR im Jahr 1995 bezog, entfallen zwei Drittel auf die Sektoren Landwirtschaft, Bergbau, Schiffbau, Verkehr und Wohnungsvermietung — also auf Wirtschaftszweige, die man wohl kaum als Wachstumsmotoren eines Landes bezeichnen kann.⁴² Die Kluft zwischen den Anteilen der genannten Sektoren am Subventionsvolumen und den Anteilen dieser Sektoren an der Wertschöpfung des Unternehmenssektors ist eklatant, allerdings nur teilweise statistisch nachweisbar (Tabelle 9).

In der öffentlichen Diskussion wird dieses Mißverhältnis meist nicht wahrgenommen. Häufig wird vermutet, alle Unternehmen profitierten von der Subventionspolitik. Tatsächlich wird aber die Masse der Unternehmen durch hohe Steuern belastet, damit ein enger Kreis an Begünstigten staatliche Hilfe erhält. Das Gros der Unternehmen muß nicht nur die 184,5 Mrd. DM aufbringen, die vergleichsweise wenige Subventionsempfänger innerhalb des Unternehmenssektors begünstigen. Hinzu kommen 113,8 Mrd. DM, die der Staat zugunsten (halb-)staatlicher Produzenten gewährt.

⁴² Mit 18,6 Mrd. DM im Jahr 1995 sind auch die sonstigen sektorspezifisch erfaßten Subventionen beträchtlich. Die betreffenden Steuerpräferenzen begünstigen vorwiegend Gesundheitsdienstleister und Kulturproduzenten (Tabelle A1). Bei den Finanzhilfen variiert die sektorale Empfängerstruktur mit der föderativen Staatsebene, die die Mittel auszahlt. Die Kommunen fördern mit Schwerpunkt Fremdenverkehr und Verkehr (Tabelle A2). Bei den Länderfinanzhilfen dominieren Zahlungen an Einzelunternehmen zum Verlustausgleich an staatliche Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, an Beteiligungsgesellschaften und an kranke Industriebetriebe (wie die Maxhütte bzw. deren Rechtsnachfolger, vgl. Tabelle A17 in Rosenschon (1996)). Beim Bund fallen vorwiegend Zahlungen in Verbindung mit der Auflösung der Treuhandanstalt an. Hinzu kommen Bundesbeteiligungen am Betriebsrisiko bzw. an der Stilllegung kerntechnischer Einrichtungen (1996: 250 Mio. DM) sowie diverse Positionen mit kleineren Beträgen etwa für Filmförderung, für Leistungssteigerung im Fremdenverkehr und für landwirtschaftliche Verbraucherberatung.

Tabelle 8 — Subventionen im Jahre 1995 nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen in Mio. DM

	F i n a n z h i l f e n							Finanzhilfen insgesamt	Steuervergünstigungen	Subventionen insgesamt
	Bund	Länder	Gemeinden ^a	EU	Ausgleichsfonds ^h	Treuhandanstalt	Bundesanstalt für Arbeit			
I. Sektorspezifische Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	47 652,5	36 568,5	9 863,7	12 198,5	5 719,0	—	—	112 002,2	29 383,0	141 385,2
darunter:										
- Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	7 969,4	8 212,0	511,0	12 198,5	—	—	—	28 890,9	1 328,0	30 218,9
- Bergbau	4 137,0	1 318,2	—	—	5 719,0	—	—	11 174,2	110,0	11 284,2
- Schiffbau	450,6	118,3	—	—	—	—	—	568,9	—	568,9
- Verkehr	32 250,6	7 266,8	3 439,8	—	—	—	—	42 957,2	2 110,0	45 067,2
- Wohnungsvermietung	1 202,1	17 936,4	1 850,5	—	—	—	—	20 989,0	14 240,0	35 229,0
- Luft- und Raumfahrzeugbau	414,2	—	—	—	—	—	—	414,2	—	414,2
- Sonstige sektorspezifisch erfaßte Subventionen	1 228,6	1 716,8	4 062,4	—	—	—	—	7 007,8	11 595,0	18 602,8
II. Branchenübergreifende Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	6 137,7	16 843,6	—	—	—	—	3 332,5	26 313,8	16 815,0	43 128,8
darunter:										
- Regional- und Strukturpolitik	—	7 512,5	—	—	—	—	—	7 512,5	13 780,0	21 292,5
- Umweltpolitik	287,0	4 095,3	—	—	—	—	—	4 382,3	—	4 382,3
- Beschäftigungspolitik	1 656,0	1 879,3	—	—	—	—	3 332,5	6 867,8	—	6 867,8
- Förderung betrieblicher Funktionen	4 194,7	3 356,5	—	—	—	—	—	7 551,2	3 035,0	10 586,2
III. Subventionen in bisheriger Abgrenzung (I + II)	53 790,2	53 412,1	9 863,7	12 198,5	5 719,0	—	3 332,5	138 316,0	46 198,0	184 514,0

noch Tabelle 8

	F i n a n z h i l f e n							Finanzhilfen insgesamt	Steuervergünstigungen	Subventionen insgesamt
	Bund	Länder	Gemeinden ^a	EU	Ausgleichsfonds ^b	Treuhandanstalt	Bundesanstalt für Arbeit			
IV. Subventionen an (halb-)staatliche Produzenten	5 404,9	30 406,6	56 678,8	—	—	—	7 522,5	100 012,8	13 780,0	113 792,8
darunter:										
– Krankenhausförderung, Rehabilitationseinrichtungen	176,2	13 746,8	3 855,5	—	—	—	}	.	.	.
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	—	6 592,8	9 764,3	—	—	—	}	.	.	.
– Theater, Museen, sonstige Kulturförderung	2 052,4	5 094,9	9 578,9	—	—	—	}	7 522,5	.	.
– Staatsforst	95,0	1 309,2	—	—	—	—	}	.	.	.
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	5,2	933,9	154,9	—	—	—	}	.	.	.
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	3 076,1	2 729,0	33 325,5							
V. Subventionen in erweiterter Abgrenzung (III + IV)	59 195,1	83 818,7	66 542,5	12 198,5	5 719,0	—	10 855,0	238 328,8	59 978,0	298 306,8

^aAuf der Basis der Werte für das Jahr 1993 geschätzt. — ^bZur Sicherung des Steinkohleneinsatzes.

Quelle: Wie Tabelle 6.

Tabelle 9 — Subventionen an ausgewählte Sektoren in vH der Subventionen an den Unternehmenssektor im Sinne der VGR in den Jahren 1993 und 1995

	Subventionsanteil		Nachrichtlich: Anteil an der Brutto- wertschöpfung (1994)
	1993	1995	
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	16,1	16,4	1,3
Bergbau	5,4	6,1	a
Schiffbau	0,4	0,3	a
Verkehr	18,6	24,4	a
Wohnungsvermietung	15,4	19,1	9,5
Insgesamt	55,8	66,3	a
aKeine Angabe möglich.			

Quelle: Tabelle 8; Tabelle A5; Statistisches Bundesamt (1996b); eigene Berechnungen.

IV. Bewertung

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

Seit vielen Jahren wird — auch in der Politik — die Notwendigkeit der Subventionskürzung immer wieder betont; den Absichtserklärungen sind aber kaum Taten gefolgt. Mit der deutschen Vereinigung hat der Subventionsgrad der Volkswirtschaft noch zugenommen.

Einschneidende Subventionskürzungen gelingen wahrscheinlich nur, wenn sie von zusätzlichen Reformschritten — insbesondere einer kräftigen Steuersenkung und durchgreifenden Deregulierungsmaßnahmen — begleitet werden. Es stellt sich zudem die Frage, ob eine Kürzung der Subventionen nicht weitere grundlegende Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erfordert. Zu denken ist an eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen vom Bund auf

die Länder oder Gemeinden. Ein so verstärkter Politikwettbewerb würde wohl helfen, Subventionen wirksam zu begrenzen; Entscheidungen einer Ebene für Subventionen würden mit Entscheidungen für Steuererhöhungen einhergehen müssen (Boss 1993, Rosenschon 1993). Dezentrale Lösungen sind auch deshalb erwägenswert, weil wirtschaftspolitische Kreativität und Erfahrungen mit neuen Lösungsansätzen gefragt sind. Die beiden Generalklauseln im Grundgesetz zugunsten der Autonomie der Länder — nämlich Art. 30 sowie Art. 70 (1) — könnten genutzt werden, um mehr Dezentralisierung zu erreichen.

Tabelle A1 — Steuervergünstigungen 1991–1996 in Mio. DM

Ifd. Nr.		Anlage	Zweckbestimmung	Angaben aus dem 14. Subventionsbericht			Angaben aus dem 15. Subventionsbericht			
14. SB ^a	15. SB ^a			1991	1992	1993	1993	1994	1995	1996
			I. Sektorspezifische Steuervergünstigungen							
			1. Land- und Forstwirtschaft							
1)	1)	2	- Gewinnermittlung in der Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen	550	530	500	330	320	310	300
3)	3)	2	- §§ 14 und 14a EStG (Freibeträge für Veräußerungsgewinne)	300	300	290	340	350	360	370
4)	4)	2	- Steuerfreie Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen beim Bau einer eigengenutzten Wohnung oder einer Altenteilerwohnung	10	10	10	10	10	10	10
5)	5)	2	- Einkommensteuerbegünstigung bestimmter Investitionen bei Land- und Forstwirten	100	90	50	30	10	—	—
6)	6)	2	- Körperschaftsteuerbefreiung der Vermietungsgenossenschaften und -vereine und der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen	105	110	110	10	10	10	10
7)	7)	2	- Steuerbefreiung land- und forstwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie -vereine	30	30	30	30	30	30	30
9)	9)	2	- Vermögensteuerbefreiung landwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie -vereine	7	7	7	7	7	7	7
10)	10)	2	- Vermögensteuerbefreiung der Vermietungsgenossenschaften und -vereine und der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen	25	25	25	.	.	.	.
12)	12)	2	- Gewerbesteuerbefreiung kleiner Hochsee- und Fischereierunternehmen	2	2	2	2	2	2	2
13)	13)	2	- Gewerbesteuerbefreiung landwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und -vereine etc.	10	10	10	10	10	10	10
14)	14)	2	- Gewerbesteuerbefreiung der Vermietungsgenossenschaften und -vereine und der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen	65	65	65	.	.	.	.
15)	15)	2	- Versicherungssteuerbefreiung für Viehversicherungen bei Versicherungssummen unter 7 500 DM	2	2	2	2	2	2	2
16)	16)	2	- Kraftfahrzeugsteuerbefreiung der Zugmaschinen etc.	170	170	170	160	150	150	145
17)	-	2	- Salzsteuerbefreiung für Salz, das zum Salzen von Heringen und ähnlichen Fischen verwendet wird	3	3	—	—	—	—	—
18)	17)	2	- Branntweinsteuerermäßigung für Brennereien und Stoffbesitzer	15	15	15	24	12	17	17
19)	-	2	- Umsatzsteuerkürzungsansprüche	1 500	.	—	—	—	—	—
8)	8)	3	- ESt-Freibetrag für Land- und Forstwirte	250	230	220	310	310	300	290
10)	11)	3	- Steuerermäßigung bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, wenn Gewinn nicht geschätzt wird	100	90	85	140	140	120	110
			<i>Insgesamt</i>	3 244	1 689	1 591	1 405	1 363	1 328	1 303

noch Tabelle A1

Ifd. Nr.		Anlage	Zweckbestimmung	Angaben aus dem 14. Subventionsbericht			Angaben aus dem 15. Subventionsbericht			
14. SB ^a	15. SB ^a			1991	1992	1993	1993	1994	1995	1996
20)	20)	2	2. Bergbau							
			- Sonderabschreibungen für bestimmte Investitionen im Kohlen- und Erzbergbau	5	2	—	—	—	—	—
21)	18)	2	- Bergmannsprämien (Lohnsteuerermäßigung)	170	160	160	139	129	110	100
22)	-	2	- Mineralölsteuerbefreiung des für die Verkokung von Steinkohle verwendeten Petrolkokes	6	6	—	—	—	—	—
			<i>Insgesamt</i>	181	168	160	139	129	110	100
			3. Schiffbau	—	—	—	—	—	—	—
			4. Verkehr							
-	80)	2	- Einkommensteuerbefreiung der Arbeitgeberzuschüsse für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln	—	—	—	—	40	70	100
91)	81)	2	- Ermäßigung der Einkommensteuer (ESt) und der Körperschaftsteuer (KSt) aus dem Betrieb von Handelsschiffen	30	30	30	30	30	30	30
92)	82)	2	- Sonderabschreibungen bei Schiffen und Luftfahrzeugen	35	35	35	40	40	35	35
94)	84)	2	- Ermäßigung der Steuermeßzahl bei der Gewbesteuer beim Betrieb von Schiffen	35	35	5	5	5	—	—
95)	85)	2	- Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Personenbeförderung im Nahverkehr	720	740	870	840	820	850	850
96)	86)	2	- Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Kraftomnibusse und Anhänger für Linienverkehr	175	185	190	190	170	160	160
97)	87)	2	- Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Fahrzeuge im kombinierten Schienen-Straßen-Verkehr	21	23	24	30	20	20	20
100)	90)	2	- Nichterhebung der Kraftfahrzeugsteuer für überzählige Kraftfahrzeuganhänger	280	350	370	370	165	95	100
102)	91)	2	- Mineralölsteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen	190	250	250	300	420	500	500
101)	92)	2	- Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	350	350	350	350	350	350	350
			<i>Insgesamt</i>	1 836	1 998	2 124	2 155	2 060	2 110	2 145

Ifd. Nr.		Anlage	Zweckbestimmung	Angaben aus dem 14. Subventionsbericht			Angaben aus dem 15. Subventionsbericht			
14. SB ^a	15. SB ^a			1991	1992	1993	1993	1994	1995	1996
			5. Wohnungsvermietung							
24)	20)	2	- Erhöhte Absetzungen für Mehrfamilienhäuser und bestimmte Eigentumswohnungen	120	75	50	50			—
25)	21)	2	- Erhöhte Absetzungen für bestimmte Modernisierungsmaßnahmen in Berlin (West)	12	10	5	5			—
26)	22)	2	- Erhöhte Absetzungen zur Schaffung neuer Mietwohnungen in bestehenden Gebäuden in Berlin (West)	10	15	15	15	15	15	11
27)	23)	2	- Erhöhte Absetzungen für Wohnungen mit Sozialbindung in Berlin (West)	25	30	20	20	5		
43)	37)	2	- Sonderabschreibungen für neue Gebäude des Privatvermögens - im Beitrittsgebiet - in Berlin (West)	75 30	235 75	375 90	165 90	450 100	575 100	645 100
44)	38)	2	- Sonderabschreibungen für nachträgliche Herstellungsarbeiten an zur Einkunftszielung genutzten Gebäuden des Privatvermögens - im Beitrittsgebiet - in Berlin (West)	25 3	40 5	115 16	95 16	155 29	215 30	280 30
45)	39)	2	- Sonderausgabenabzug für Herstellungs- und Erhaltungskosten bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden im Beitrittsgebiet	10	30	50	50	75	120	165
103)	94)	2	- Erhöhte Absetzungen für Wohngebäude nach § 7b EStG	1 450	950	450	450			—
104)	95)	2	- Erhöhte Absetzungen zur Schaffung neuer Mietwohnungen an bestehenden Gebäuden	110	175	245	245	315	330	280
105)	96)	2	- Erhöhte Absetzungen für bestimmten Modernisierungs- und Instandsetzungsaufwand	10	10	10	40	45	50	55
106)	97)	2	- Erhöhte Absetzungen bei kulturhistorisch wertvollen Gebäuden	50	50	50	90	100	110	120
107)	98)	2	- Erhöhte Absetzungen für Wohnungen mit Sozialbindung	150	230	310	310	350	380	360
108)	99)	2	- Sonderausgabenabzug bei einer zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung nach § 10e EStG	3 200	4 200	5 500	6 300	7 550	8 350	9 200
109)	100)	2	- Sonderausgabenabzug von Schuldzinsen	45	290	625	600	920	735	500
112)	103)	2	- Steuerbegünstigung der unentgeltlich zu Wohnzwecken an nahe Angehörige überlassenen Wohnung im eigenen Haus	—	12	24	20	35	50	60
113)	104)	2	- Kinderkomponente zu § 7b bzw. 10e EStG	975	1 255	1 590	1 650	1 900	2 150	2 350
114)	105)	2	- Erhöhte Absetzungen für bestimmte Energiesparmaßnahmen an Gebäuden	500	470	450	350	340	330	300
121)	108)	2	- Grundsteuervergünstigungen für neugeschaffene Wohnungen	825	720	620	650	540	420	320
122)	109)	2	- Steuerliche Begünstigung von Beiträgen an Bausparkassen	260	260	260	260	280	280	280
			Insgesamt	7 885	9 137	10 870	11 471	13 204	14 240	15 056

noch Tabelle A I

Ifd. Nr.		Anlage	Zweckbestimmung	Angaben aus dem 14. Subventionsbericht			Angaben aus dem 15. Subventionsbericht			
14 SB ^a	15 SB ^a			1991	1992	1993	1993	1994	1995	1996
88)	79)	2	6. Sonstige sektorspezifische Vergünstigungen - Steuerbefreiung der bei der Mineralölherstellung verwendeten Mineralöle	310	310	310	250	250	250	250
125)	112)	2	- Steuerbefreiung von Zinsen aus bestimmten Wertpapieren, die vor dem 1. Januar 1955 ausgegeben worden sind	120	20	20	20	—	—	—
127)	114)	2	- Sonderabschreibungen für private Krankenhäuser	20	20	20	20	20	20	4 ^b
134)	121)	2	- Ermäßigter Steuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen	1 400	1 450	1 700	2 250	2 300	2 100	2 100
135)	122)	2	- Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Zahntechniker und Zahnärzte	525	730	880	550	650	675	700
47)	57)	3	- Umsatzsteuerbefreiung für die Verschaffung von Versicherungsschutz	70	70	70	70	70	70	70
48)	58)	3	- Umsatzsteuerbefreiung der Bausparkassen- und Versicherungsvertreter	120	120	130	150	155	165	170
49)	59)	3	- Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen	5 800	6 600	7 400	7 500	7 700	7 950	8 200
52)	62)	3	- Umsatzsteuerbefreiung für kulturelle Einrichtungen	80	85	100	70	70	75	75
55)	65)	3	- Ermäßigter Steuersatz für Krankenrollstühle, Körperersatzstücke, orthopädische Vorrichtungen sowie für Bäder- und Kureinrichtungen	245	265	315	275	285	290	300
			<i>Insgesamt</i>	8 690	9 670	10 945	11 055	11 500	11 595	11 869
			7. Sektorspezifische Steuervergünstigungen insgesamt	21 836	22 662	25 690	26 225	28 256	29 383	30 473
			II. Branchenübergreifende Steuervergünstigungen							
			1. Regionalpolitische Steuervergünstigungen							
23)	19)	2	- Erhöhte Absetzungen bei bestimmten Investitionen von Betrieben in Berlin (West)	190	135	40	40	15	.	—
30)	26)	2	- Steuerermäßigung für die Hingabe von Darlehen nach dem Berlinförderungsgesetz	2 300	770	345	345	60	.	—
31)	27)	2	- Investitionszulagen für bestimmte Investitionen in Berliner Betriebsstätten	936	484	290	156	41	.	.
32)	28)	2	- Steuerermäßigung bei Einkünften aus Berlin (West)	735	565	415	415	245	60	.
33)	29)	2	- Zulage für Arbeitnehmer in Berlin (West)	3 358	2 410	2 000	1 596	773	100	.
34)	30)	2	- Investitionszulagen für das Zonenrandgebiet	.	.	.	.	.	—	—
35)	31)	2	- Steuervergünstigungen nach dem Zonenrandgesetz	1 900	1 900	1 950	2 250	2 350	500	250

Ifd. Nr.		Anlage	Zweckbestimmung	Angaben aus dem 14. Subventionsbericht			Angaben aus dem 15. Subventionsbericht			
14. SB ^a	15. SB ^a			1991	1992	1993	1993	1994	1995	1996
36)	32)	2	- Umsatzsteuerpräferenz im Rahmen der Berlinförderung	3 005	1 650	750	430	—	—	—
38)	34)	2	- Tariffreibetrag für ESt-Pflichtige mit Wohnsitz oder Erwerbstätigkeit im Beitrittsgebiet	670	850	960	900	100	—	—
41)	35)	2	- Steuererleichterungen nach dem Gesetz zum Abbau von Hemmnissen bei Investitionen	659	824	600	600	200		
42)	36)	2	- Sonderabschreibungen für betriebliche Investitionen							
			- im Beitrittsgebiet	1 400	1 500	2 350	3 560	4 360	7 400	9 280
			- in Berlin (West)	60	95	200	340	410	80	78 ^b
46)	40)	2	- Investitionszulagen							
			- im Beitrittsgebiet	1 044	4 185	4 600	4 886	4 436	4 540	4 730
			- in Berlin (West)		116	280	306			
48)	42)	2	- Nichterhebung der Vermögensteuer im Beitrittsgebiet	200	300	350	250	275	300	350 ^b
50)	44)	2	- Gewerbeertragssteuerbegünstigung im Beitrittsgebiet	100	100					
51)	45)	2	- Nichterhebung der Gewerkekapitalsteuer im Beitrittsgebiet				430	590	800	800 ^c
52)	-	2	- Befristeter Umsatzsteuerkürzungsanspruch für Waren aus dem Beitrittsgebiet	100	—	—	—	—	—	—
			<i>Insgesamt</i>	16 657	15 884	15 130	16 504	13 855	13 780	15 488
58)	49)	2	2. Umweltpolitische Maßnahmen							
			- Erhöhte Absetzungen bei Wirtschaftsgütern, die dem Umweltschutz dienen	355	165	40	40	10		—
56)	47)	2	3. Sonstige Steuervergünstigungen							
			- Übertragung stiller Reserven, die bei der Veräußerung bestimmter Wirtschaftsgüter aufgedeckt werden, auf neue Investitionen	1 000	1 000	1 050	1 100	1 200	1 300	1 400
59)	50)	2	- Bewertungsfreiheit für Fabrikgebäude, Lagerhäuser und landwirtschaftliche Betriebsgebäude bei Vertriebenen, Flüchtlingen und Verfolgten	20	20	10	10			—
60)	51)	2	- Sonderabschreibungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe	1 000	1 000	1 000	500	500	500	500
-	52)	2	- Mittelstandsförderung durch Anparabschreibung in Form einer Rücklage bis zu 50 vH künftiger Anschaffungs- oder Herstellungskosten	—	—	—	—	—	370	339

noch Tabelle A I

Ifd. Nr.		Anlage	Zweckbestimmung	Angaben aus dem 14. Subventionsbericht			Angaben aus dem 15. Subventionsbericht			
14. SB ^a	15. SB ^a			1991	1992	1993	1993	1994	1995	1996
62)	54)	2	- Freibetrag bei der Veräußerung kleinerer Betriebe	135	135	135	450	450	475	500
65)	57)	2	- Bewertungsabschlag für Importwaren mit wesentlichen Preisschwankungen	330	270	300	250	250	250	250
66)	-	2	- Sonderabschreibungen für Wirtschaftsgüter, die der Forschung und Entwicklung dienen	200	-	-	-	-	-	-
70)	61)	2	- KSt-Freibetrag für kleinere Vereine, Stiftungen und Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts	20	20	20	40	40	40	40
72)	63)	2	- Investitionszulagen zur Förderung von Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen	179	-	5	-	-	-	-
73)	64)	2	- Investitionszulagen zur Förderung der Energieeinsparung	246	107	20	18	6	-	-
74)	65)	2	- Steuerliche Erleichterungen von Unternehmensinvestitionen im Ausland	220	130	100	100	100	100	100
			<i>Insgesamt</i>	3 350	2 682	2 640	2 468	2 546	3 035	3 129
			4. Branchenübergreifende Steuervergünstigungen insgesamt	20 362	18 731	17 810	19 012	16 411	16 815	18 617
			III. Steuervergünstigungen in der bisherigen Abgrenzung insgesamt	42 198	41 393	43 500	45 237	44 667	46 198	49 090
			IV. Zusetzungen gemäß Anlage 3 des Subventionsberichts							
4)	4)	3	- Abzug der Kirchensteuer als Sonderausgabe	4 000	4 300	4 400	4 400	4 500	4 700	4 900
5)	5)	3	- Sonderausgabenabzug für hauswirtschaftliche Beschäftigungsverhältnisse	225	225	225	80	80	80	80
7)	7)	3	- Steuerbegünstigungen von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher, religiöser, wissenschaftlicher gemeinnütziger Zwecke und Zahlungen an politische Parteien (Einkommensteuer)	885	915	945	1 210	1 270	1 310	1 340
11)	12)	3	- Steuerermäßigungen für Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien und unabhängige Wählervereinigungen	150	150	155	130	170	170	170
22)	27)	3	- Wie Ifd. Nr. 7) (Körperschaftsteuer)	245	245	245	340	300	310	325
43)	53)	3	- Wie Ifd. Nr. 7) (Gewerbesteuer)	27	46	140	225	235	245	255
50)	60)	3	- Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken, Altenheime, Pflegeheime, ambulante Pflegedienste, Wohlfahrtsverbände und der Blinden	4 400	4 950	5 700	6 150	6 500	6 850	7 200

noch Tabelle A I

lfd. Nr.		Anlage	Zweckbestimmung	Angaben aus dem 14. Subventionsbericht			Angaben aus dem 15. Subventionsbericht			
14. SB ^a	15. SB ^a			1991	1992	1993	1993	1994	1995	1996
51)	61)	3	- Umsatzsteuerbefreiung der im Rahmen der satzungsgemäßen Aufgaben gegen Kostenerstattung ausgeführten Leistungen zwischen den selbständigen Gliederungen einer politischen Partei	—	10	15	15	15	15	15
57)	67)	3	- Umsatzsteuerermäßigung für Leistungen gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Einrichtungen	90	95	115	100	100	100	105
			Insgesamt	10 022	10 936	11 940	12 650	13 170	13 780	14 390
			V. Steuervergünstigungen in der erweiterten Abgrenzung insgesamt	52 220	52 329	55 440	57 887	57 837	59 978	63 480

^aSB = Subventionsbericht. — ^bGemäß Anlage 2a auf S. 206 des Subventionsberichts. — ^cEigene Schätzung.

Quelle: Fünfzehnter und Vierzehnter Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen, Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Bonn, September 1995 und August 1993.

Tabelle A2 — Finanzhilfen^a der kommunalen Haushalte im Jahr 1993 in Mio. DM

	Gliederungsnummer	Bundesgebiet insgesamt	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
I. Sektorspezifische Finanzhilfen an den Unternehmenssektor im Sinne der VGR		9 632	6 214	3 418
darunter:				
- Land- und Forstwirtschaft, Fischerei:				
Förderung der Land- und Forstwirtschaft	78	499	369	130
- Verkehr:				
Verkehrsunternehmen	82	3 071	2 051	1 020
Verkehr, Bau, Wohnungswesen (kommunale Zweckverbände)	6	288	253	35
- Wohnungsvermietung:				
Wohnungsbauförderung	62	1 807	1 265	542
- Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen:				
Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr	79	3 244	1 639	1 605
Unternehmen der Wirtschaftsförderung	84	723	637	86
II. Branchenübergreifende Finanzhilfen an den Unternehmenssektor im Sinne der VGR		—	—	—
III. Finanzhilfen in bisheriger Abgrenzung (I + II)		9 632	6 214	3 418
IV. Finanzhilfen an (halb-)staatliche Produzenten		55 348	43 291	12 057
darunter:				
- Krankenhausförderung:				
Krankenhausförderung (ohne Sondervermögen)	51	3 175	2 484	691
Sonstige Einrichtungen der Gesundheitspflege	54	590	451	139
- Kindertagesstätten, Kinderkrippen:				
Tageseinrichtungen für Kinder	464	9 535	6 786	2 749
- Theater, Museen, sonstige Kulturförderung:				
Wissenschaftliche Museen und Sammlungen	310	220	192	28
Wissenschaftliche Bibliotheken	311	78	67	11
Museen, Sammlungen, Ausstellungen	32	1 401	1 018	383
Theater, Konzerte, Musikpflege	33	3 997	2 962	1 035

noch Tabelle A2

	Gliederungs- nummer	Bundesgebiet insgesamt	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
Sonstige Kunstpflege	34	214	158	56
Volksbildung (Volkshochschulen, öffentliche Büchereien, Sonstiges)	35	2 085	1 709	376
Heimatpflege	36	1 359	954	405
- Kirchen, Religionsgemeinschaften:				
Kirchen	37	151	118	33
- Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen der Gemeinden und Gemeindeverbände:				
Einrichtungen der Familienförderung	462	30	15	15
Einrichtungen für werdende Mütter	463	78	63	15
Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen	465	262	250	12
Sonstige Einrichtungen (Jugendherbergen etc.)	468	509	230	279
Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe	47	1 950	1 726	224
Sportförderung	55	1 034	919	115
Eigene Sportstätten	56	2 656	2 203	453
Badeanstalten	57	2 505	2 100	405
Park- und Gartenanlagen	58	3 361	2 713	648
Sonstige Erholungseinrichtungen	59	485	330	155
Abwasserbeseitigung	70	8 601	7 214	1 387
Abfallbeseitigung	72	1 447	1 131	316
Märkte	73	51	51	.
Schlacht- und Viehhöfe	74	57	53	4
Bestattungswesen	75	1 122	955	168
Sonstige öffentliche Einrichtungen	76	1 186	1 020	166
Wasserversorgung	815	707	426	281
Fernwärmeversorgung	816	26	3	23
Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	85	251	220	31

noch Tabelle A2

	Gliederungs- nummer	Bundesgebiet insgesamt	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
Kur- und Badebetriebe	86	449	384	65
Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	87	147	100	47
- Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen der kommunalen Zweckverbände:				
Gesundheit, Sport, Erholung	5	89	83	6
Abwasserbeseitigung	70	3 439	2 326	1 113
Abfallbeseitigung	72	368	338	30
Übrige öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	73-79	158	114	44
Wasserversorgung	815	308	178	130
Übrige wirtschaftliche Unternehmen	80, 82-87	1 267	1 248	19
V. Finanzhilfen in erweiterter Abgrenzung (III + IV)		64 980	49 505	15 475

^aDefizit zuzüglich Zahlungen von anderen Ebenen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.3: Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1993*.
Stuttgart 1995.

Tabelle A3 — Finanzhilfen der Europäischen Union (EU) in Mio. DM

	1994 (Ist)	1995 (Soll)	1996 (Soll)
Titelgruppe 01 Getreide	1 115	.	.
darunter:			
Technische Folgekosten der öffentlichen Lagerhaltung von Getreide	418	.	.
Erstattungen bei der Ausfuhr von unverarbeitungsfähigem Weichweizen und Mehl von Weichweizen	234	.	.
Titelgruppe 02 Reis		.	.
Titelgruppe 03 Milch und Milcherzeugnisse	1 420	.	.
darunter:			
Beihilfen für die Verwendung von Magermilchpulver zu Futterzwecken	212	.	.
Titelgruppe 04 Fette		.	.
Titelgruppe 05 Zucker und Isoglucose	732	.	.
Titelgruppe 06 Schweinefleisch	245	.	.
Titelgruppe 07 Rindfleisch	1 038	.	.
Titelgruppe 08 Obst und Gemüse	28	.	.
Titelgruppen 09 bis 25	6 716	.	.
darunter:			
Preisausgleichszahlungen für Kulturpflanzen sowie Beihilfen zur Stilllegung von Ackerflächen im Rahmen der Flächenstilllegung	5 433	.	.
Insgesamt	11 293	12 199 ^a	12 791 ^a

^aDie Ausgaben werden im Haushaltsplan nicht aufgeteilt. Die Ausgaben bei den Titeln der Anlage E sind gegenseitig deckungsfähig.

Quelle: Anlage E zu Kapitel 1004 des Bundeshaushaltsplans 1996.

Tabelle A4 — Finanzhilfen der Bundesanstalt für Arbeit und der Treuhandanstalt in Mio. DM

	1993	1994	1995
Finanzhilfen der Bundesanstalt für Arbeit ^a	10 990	10 310	10 855
Finanzhilfen der Treuhandanstalt	31 200	32 190	—

^aAusgaben für bestimmte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (Ifd. Jgg.), Abrechnungsergebnisse; Boss (1996).

Tabelle A5 — Subventionen im Jahre 1993 nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen in Mio. DM

	F i n a n z h i l f e n							Finanzhilfen insgesamt	Steuervergünstigungen	Subventionen insgesamt
	Bund	Länder	Gemeinden ^a	EU	Ausgleichsfonds ^b	Treuhandanstalt	Bundesanstalt für Arbeit			
I. Sektorspezifische Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	38 370,7	36 684,6	9 632,0	12 678,4	4 924,0	31 200,0	—	133 489,7	26 225,0	159 714,7
darunter:										
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	7 520,3	9 705,0	499,0	12 678,4	—	—	—	30 402,7	1 405,0	31 807,7
– Bergbau	4 045,3	1 537,0	—	—	4 924,0	—	—	10 506,3	139,0	10 645,3
– Schiffbau	653,5	151,3	—	—	—	—	—	804,8	—	804,8
– Verkehr	23 921,3	7 376,1	3 359,0	—	—	—	—	34 656,4	2 155,0	36 811,4
– Wohnungsvermittlung	968,9	16 227,4	1 807,0	—	—	—	—	19 003,3	11 471,0	30 474,3
– Luft- und Raumfahrzeugbau	529,2	—	—	—	—	—	—	529,2	—	529,2
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	732,2	1 687,8	3 967,0	—	—	31 200,0	—	37 587,0	11 055,0	48 642,0
II. Branchenübergreifende Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	3 466,4	12 065,6	—	—	—	—	3 825,0	19 357,0	19 012,0	38 369,0
darunter:										
– Regional- und Strukturpolitik	—	6 180,7	—	—	—	—	—	6 180,7	16 504,0	22 684,7
– Umweltpolitik	272,9	1 066,9	—	—	—	—	—	1 339,8	40,0	1 379,8
– Beschäftigungspolitik	423,9	2 896,7	—	—	—	—	3 825,0	7 145,6	—	7 145,6
– Förderung betrieblicher Funktionen	2 769,6	1 921,3	—	—	—	—	—	4 690,9	2 468,0	7 158,9
III. Subventionen in bisheriger Abgrenzung (I + II)	41 837,1	48 750,2	9 632,0	12 678,4	4 924,0	31 200,0	3 825,0	152 846,7	45 237,0	198 083,7
IV. Subventionen an (halb-)staatliche Produzenten	5 604,8	26 884,1	55 348,0	—	—	—	7 165,0	95 001,9	12 650,0	107 651,9
darunter:										
– Krankenhausförderung, Reha-Einrichtungen	183,5	12 029,4	3 765,0	—	—	—	—	—	—	—
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	—	6 166,0	9 535,0	—	—	—	—	—	—	—
– Theater, Museen, sonstige Kulturförderung	1 923,0	4 714,9	9 354,0	—	—	—	—	7 165,0	—	—
– Staatsforst	90,9	1 216,9	—	—	—	—	—	—	—	—
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	3,3	869,5	151,0	—	—	—	—	—	—	—
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	3 404,1	1 887,4	32 543,0	—	—	—	—	—	—	—
V. Subventionen in erweiterter Abgrenzung	47 441,9	75 634,3	64 980,0	12 678,4	4 924,0	31 200,0	10 990,0	247 848,6	57 887,0	305 735,6

^aAuf der Basis der Werte für das Jahr 1993 geschätzt. — ^bZur Sicherung des Steinkohleneinsatzes.

Tabelle A6 — Subventionen im Jahre 1994 nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen in Mio. DM

	F i n a n z h i l f e n							Finanzhilfen insgesamt	Steuerbegünstigungen	Subventionen insgesamt
	Bund	Länder	Gemeinden ^a	EU	Ausgleichsfonds ^b	Treuhandanstalt	Bundesanstalt für Arbeit			
I. Sektorspezifische Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	41 970,8	37 909,9	9 688,3	11 293,0	5 965,0	32 190,0	—	139 017,0	28 256,0	167 273,0
darunter:										
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	7 312,7	8 937,0	501,9	11 293,0	—	—	—	28 044,6	1 363,0	29 407,6
– Bergbau	3 205,5	1 444,9	—	—	5 965,0	—	—	10 615,4	129,0	10 744,4
– Schiffbau	586,4	50,3	—	—	—	—	—	636,7	—	636,7
– Verkehr	28 659,9	7 062,0	3 378,6	—	—	—	—	39 100,5	2 060,0	41 160,5
– Wohnungsvermietung	1 062,2	18 679,4	1 817,6	—	—	—	—	21 559,2	13 204,0	34 763,2
– Luft- und Raumfahrzeugbau	371,8	—	—	—	—	—	—	371,8	—	371,8
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	772,3	1 736,3	3 990,2	—	—	32 190,0	—	38 688,8	11 500,0	50 188,8
II. Branchenübergreifende Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors im Sinne der VGR	4 101,2	16 561,4	—	—	—	—	3 145,0	23 807,6	16 411,0	40 218,6
darunter:										
– Regional- und Strukturpolitik	—	7 268,9	—	—	—	—	—	7 268,9	13 855,0	21 123,9
– Umweltpolitik	219,9	1 935,3	—	—	—	—	—	2 155,2	10,0	2 165,2
– Beschäftigungspolitik	682,9	3 575,8	—	—	—	—	3 145,0	7 403,7	—	7 403,7
– Förderung betrieblicher Funktionen	3 198,4	3 781,4	—	—	—	—	—	6 979,8	2 546,0	9 525,8
III. Subventionen in bisheriger Abgrenzung (I + II)	46 072,0	54 471,3	9 688,3	11 293,0	5 965,0	32 190,0	3 145,0	162 824,6	44 667,0	207 491,6
IV. Subventionen an (halb-)staatliche Produzenten	5 269,5	29 062,8	55 671,2	—	—	—	7 165,0	97 168,5	13 170,0	110 338,5
darunter:										
– Krankenhausförderung, Reha-Einrichtungen	127,5	13 350,7	3 787,0	—	—	—	—	—	—	—
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	—	6 407,4	9 590,7	—	—	—	—	—	—	—
– Theater, Museen, sonstige Kulturförderung	1 919,8	5 092,0	9 408,6	—	—	—	—	—	—	—
– Staatsforst	90,1	1 397,5	—	—	—	—	—	—	—	—
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	3,4	906,9	151,9	—	—	—	—	—	—	—
– Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	3 128,7	1 908,3	32 733,0	—	—	—	—	—	—	—
V. Subventionen in erweiterter Abgrenzung	51 341,5	83 534,1	65 359,5	11 293,0	5 965,0	32 190,0	10 310,0	259 993,1	57 837,0	317 830,1

^aAuf der Basis der Werte für das Jahr 1993 geschätzt. — ^bZur Sicherung des Steinkohleneinsatzes.

Quelle: Wie Tabelle 6.

Literaturverzeichnis

- Bundesanstalt für Arbeit (Ifd. Jgg.). *Abrechnungsergebnisse*. Nürnberg.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (1987). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1985 bis 1988 (Elfter Subventionsbericht)*. Bonn.
- (1993). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1991 bis 1994 (Vierzehnter Subventionsbericht)*. Bonn.
- Boss, A. (1991). Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern, Sondervermögen des Bundes, Treuhandanstalt und Unternehmen. Vereinbarungen im Staatsvertrag und im Einigungsvertrag und ihre finanziellen Konsequenzen. Kieler Arbeitspapiere 467. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1993). Wettbewerb der Regionen und Finanzverfassung. Prinzipien einer Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland. In Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V., *Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht*. Tagungsband zur Jahresversammlung im Mai 1993 in Bonn. Berlin.
- (1996). Fiskalpolitik und Konjunktur. Kieler Arbeitspapiere 772. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (1996). Öffentliche Transferleistungen zur Finanzierung der deutschen Einheit: Eine Bestandsaufnahme. Kieler Diskussionsbeiträge 269. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bundesanstalt für Vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (1995). *Finanzbericht 1994 der Treuhandanstalt*. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.) (1993). *ERP. Die Programme 1993/94*. Bonn.

— (1994). *ERP. Die Programme 1994/95*. Bonn.

— (1995). *ERP. Die Programme 1995/96*. Bonn.

Der Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1995.

Der Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1996.

Deutscher Bundestag (1989). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 für die Jahre 1987 und 1990 (Zwölfter Subventionsbericht)*. Bundestagsdrucksache 11/5116 vom 1. September. Bonn.

— (1995). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 für die Jahre 1993 und 1996 (Fünfzehnter Subventionsbericht)*. Bundestagsdrucksache 13/2230 vom 1. September. Bonn.

F.A.Z. (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (1996). Standortfaktor, 22. August.

Treuhandanstalt (1994). *Finanzbericht 1993*. Berlin.

Fritzsche, B., et al. (1988). Subventionen, Probleme der Abgrenzung und Erfassung. Eine Gemeinschaftspublikation der an der Strukturberichterstattung beteiligten Institute. *Ifo-Studien zur Strukturforchung*. München.

Haushaltspläne der Bundesländer für das Jahr 1995 bzw. für die Haushaltsjahre 1994/95 oder 1995/96.

Klodt, H. (1996). West-Ost-Transfers und Strukturprobleme in den neuen Ländern. *Die Weltwirtschaft*: 158–170.

Klodt, H., K.-D. Schmidt et al. (1989). *Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb*. Kieler Studien 228. Tübingen.

- Klodt, H., J. Stehn et al. (1994). *Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa*. Kieler Studien 265. Tübingen.
- Rose, M. (1996). Reform der öffentlichen Finanzen zur Stärkung der Standortqualität. In H. Siebert (Hrsg.), *Steuerpolitik und Standortqualität. Expertisen zum Standort Deutschland*. Tübingen.
- Rosenschon, A. (1991). Subventionen in den alten Bundesländern. *Die Weltwirtschaft* (1): 76–90.
- (1993). Finanzreform 1995 — steuerpolitischer Wettbewerb geboten. In N. Walter (Hrsg.), *Weniger Staat, mehr Markt — Wege aus der Krise*. München: 58–80.
- (1994). Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Arbeitspapiere 617. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1996). Finanzhilfen der Bundesländer. Kieler Arbeitspapiere 769. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1995). *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.3: Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte 1993*. Stuttgart.
- (1996a). *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.3: Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1994*. Stuttgart.
- (1996b). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen, Hauptbericht 1995*. Stuttgart.
- (1996). *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart.