



Subventionsabbau in Deutschland

Alfred Boss und Astrid Rosenschon

6. Januar 2011

Gutachten im Auftrag der INSM-Initiative
Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH

Endbericht

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel
Prognose-Zentrum

Vorwort

Gemäß Vertrag vom 11. August 2010 erstellt das Institut für Weltwirtschaft (IfW) für die INSM-Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH ein Gutachten zum Thema „Subventionsabbau in Deutschland“. Das IfW legt hiermit den Endbericht des Forschungsprojekts vor.

Kiel, den 6. Januar 2011

Inhalt

A. Problemstellung	1
B. Wie hoch sind die Subventionen in Deutschland?	2
I. Vorbemerkungen	2
II. Zur Abgrenzung der Subventionen	2
1. Abgrenzung der Finanzhilfen	2
2. Abgrenzung der Steuervergünstigungen	2
III. Steuervergünstigungen nach Empfängern bzw. Verwendungszwecken	3
IV. Finanzhilfen des Bundes	11
1. Vorbemerkungen	11
2. Direkte Finanzhilfen des Bundes nach Branchen bzw. Subventionszielen	11
3. Indirekte Finanzhilfen des Bundes	15
V. Subventionen insgesamt und ihre Struktur	16
C. Welche Steuervergünstigungen und welche Finanzhilfen des Bundes werden zugunsten der Unternehmen geleistet? Wie hat sich das Volumen dieser Subventionen im Zeitraum 2003–2010 und im Zeitraum 2005–2010 entwickelt?	20
D. Was hat die Große Koalition im Bereich der Subventionen beschlossen? Welche Subventionen wurden erhöht, welche gekürzt?	27
I. Vorbemerkung	27
II. Steuervergünstigungen	27
III. Exkurs: Umsatzsteuervergünstigungen und Umsatzsteuerbefreiungen	31
IV. Finanzhilfen des Bundes	32
V. Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen	33
E. Wie sieht die Bilanz der schwarz-gelben Bundesregierung Ende 2010 aus? Welche Subventionen wurden erhöht, welche gekürzt?	34
F. Welche subventionspolitischen Maßnahmen sind bis zum Ende der Legislaturperiode zu erwarten?	36
I. Vorbemerkung	36
II. Steuervergünstigungen	36
III. Finanzhilfen des Bundes	37
G. Warum sind Subventionen schädlich?	38
I. Grundsätzliches	38
II. Verwaltungskosten, allokativer Verzerrungen infolge der Finanzierung, Verhaltensänderungen	39
III. Überlegene Alternativen?	40
IV. Verschärfte Schäden in einem komplexen Subventionssystem	41
V. Fazit zu den allokativen Folgen	41
VI. Weitere Aspekte	41
H. Wie sind ausgewählte Subventionen zu bewerten?	43
I. Vorbemerkungen	43
II. Die Inzidenz der Subventionen	44
III. Die Inzidenz in einem Beispiel	44
IV. Zuschuss an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein	45
V. Arbeitnehmer-Sparzulage	46
VI. Zuschuss an die Künstlersozialkasse	48
VII. Steuerbefreiung bestimmter gesetzlicher und tariflicher Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit	49
VIII. Steinkohlesubventionen	51
IX. Exkurs: Zur Geschichte der Kohlesubventionen	53
X. Steuerermäßigung für die Inanspruchnahme einer haushaltsnahen Dienstleistung	56
XI. Ermäßigte Stromsteuer im produzierenden Gewerbe und in der Land- und Forstwirtschaft	58
XII. Förderung des Baus von Wohnungen für Bundesbedienstete	60
XIII. Finanzierungshilfen für den Absatz ziviler Flugzeuge	64

XIV.	Filmförderung	65
XV.	Zuschüsse des Bundes an eine spezielle Kultureinrichtung: das Beispiel der Bayreuther Festspiele	70
I.	Was ist im Bereich der Subventionen zu tun? Welche Subventionen sollten auf welchem Weg (gezielt oder per Rasenmähermethode) gekürzt oder gestrichen werden, um der Sanierung der öffentlichen Haushalte, insbesondere des Bundeshaushalts, näher zu kommen?	73
I.	Hemmnisse bei Kürzungen der Subventionen	73
II.	Relevanz der Hemmnisse	74
III.	Das Kürzungspotential	78
IV.	Politökonomischer Ausgangspunkt für eine Kürzungsstrategie bei den ohne weiteres kürzbaren Subventionen	79
V.	Mögliche Strategien	80
VI.	Die „Rasenmähermethode“ als optimale Strategie	81
VII.	Subventionskürzung und Steuersenkung als Paket	82
VIII.	Reform der Finanzverfassung als Voraussetzung für umfassende Subventionskürzungen?	83
IX.	Ein Subventionsbegrenzungsgesetz?	83
X.	Herstellung von Transparenz als Mindestanforderung an die Finanzpolitik	84
J.	Anhang	85
	Literatur	103

A. Problemstellung

Die Subventionen in Deutschland sind seit Jahrzehnten Gegenstand – teils heftiger – wirtschaftspolitischer Diskussionen. Das Ausmaß der Subventionen ist aber trotz einzelner Kürzungen hoch. Immer wieder wurden nämlich neue Subventionen eingeführt.

In der vorliegenden Arbeit werden Ausmaß und Struktur der Subventionen dargestellt, und es wird analysiert, welche Erfolge bzw. Misserfolge die Große Koalition und die gegenwärtige Bundesregierung aufzuweisen haben. Darüber hinaus werden Subventionen grundsätzlich beurteilt; ihre schädlichen Wirkungen werden im Detail erläutert. Ferner wird anhand konkreter Beispiele aufgezeigt, wer von der Subventionierung profitiert und welche negativen Folgen auftreten. Schließlich wird eine Strategie zur Kürzung der Subventionen entwickelt.

B. Wie hoch sind die Subventionen in Deutschland?

I. Vorbemerkungen

In diesem Kapitel wird zunächst die deutsche Subventionslandschaft dargestellt; es handelt sich dabei, was die Abgrenzung und die Ergebnisse betrifft, um eine Zusammenfassung und Aktualisierung des „Kieler Subventionsberichts“ (Boss und Rosenschon 2010). Danach werden die Subventionen beschrieben, die dem Unternehmenssektor im eigentlichen Sinne zugutekommen. Subventionen zugunsten der sogenannten halbstaatlichen Dienstleister (wie z. B. Krankenhäuser und Kindertagesstätten) bleiben unberücksichtigt. Auch werden von den Finanzhilfen des Staates nur jene des Bundes einbezogen. Die so abgegrenzten Subventionen sind Gegenstand der folgenden Kapitel C. bis H.

II. Zur Abgrenzung der Subventionen

1. Abgrenzung der Finanzhilfen¹

Finanzhilfen werden aufgrund ökonomischer Kriterien gegen andere Ausgaben des Staates abgegrenzt. Zu den Finanzhilfen zählen Zuschüsse des Staates, die weder allokatons- noch umverteilungspolitisch begründbar sind. Neben Finanzhilfen werden Ausgaben mit partiellem Subventionsgehalt unterschieden. Bei ihnen kann der Subventionswert nicht ermittelt werden. Ausgaben mit partiellem Subventionsgehalt (Tabelle A1) sind im Finanzhilfenvolumen nicht enthalten.

2. Abgrenzung der Steuervergünstigungen

Als Steuervergünstigungen werden grundsätzlich jene betrachtet, die in den Subventionsberichten der Bundesregierung in den Anlagen 2 und 3 aufgeführt sind (BMF 2010a). Die Vergünstigungen in Anlage 2 werden – mit vier Ausnahmen – übernommen. Die Ausnahmen sind die Freigrenze im Rahmen der Zinsschranke, die Mindereinnahmen infolge der Sanierungs- und Konzernklausel bei der Körperschaftsteuer, die Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge und der Sparerfreibetrag. Die beiden ersten Ausnahmen korrigieren – jedenfalls vorübergehend – unsystematische Eingriffe in das Steuerrecht im Rahmen der Reform der Unternehmensbesteuerung, die im Jahr 2008 in Kraft trat, und sind daher keine Vergünstigungen.

¹ Zu Details vgl. Boss und Rosenschon (2008) sowie IfW (2008).

gen. Die Einräumung des Sparerfreibetrages wird nicht als Subvention gezählt; denn diese Maßnahme macht einen Teil der Diskriminierung des Sparens gegenüber dem Konsum rückgängig, zu der das Steuersystem Deutschlands tendenziell führt. Gleiches gilt für die Förderung der privaten Altersvorsorge.

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

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

III. Steuervergünstigungen nach Empfängern bzw. Verwendungszwecken

Die sektorspezifischen Steuervergünstigungen insgesamt sind von 31,0 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 30 Mrd. Euro im Jahr 2010 gesunken (Tabelle 1, Summe I.6). Die Vergünstigungen zugunsten einzelner Sektoren haben sich unterschiedlich entwickelt.

Die Steuervergünstigungen zugunsten der Land- und Forstwirtschaft sind seit 2003 rückläufig. Dabei ist freilich zu beachten, dass im Subventionsbericht der Bundesregierung für die Jahre 2007–2010 große Beträge (rund 700 Mill. Euro) nicht mehr ausgewiesen werden. Mindereinnahmen resultieren seit dem Jahr 2007 aus der im Subventionsbericht der Bundes-

regierung nicht ausgewiesenen Anhebung der land- und forstwirtschaftlichen Vorsteuerpauschalen und Durchschnittssteuersätze (BMF 2006: 304).

Die Vergünstigungen für den Sektor Verkehr haben im Zeitraum 2003 bis 2008 deutlich zugenommen. Maßgeblich dafür sind das Einbeziehen der Mindereinnahmen infolge der so genannten Tonnagebesteuerung sowie die mit der Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer verbundene erhöhte Begünstigung der Personenbeförderung im Nahverkehr. Nach dem Wegfall der Mindereinnahmen infolge der Tonnagebesteuerung sind die Vergünstigungen in den Jahren 2009 und 2010 – trotz einzelner neuer Kfz-Steuerergünstigungen – geringer als im Jahr 2008.

Die Steuerergünstigungen für den Sektor Wohnungsvermietung haben von 2003 bis 2009 deutlich abgenommen. Zu den rückläufigen Steuerausfällen aufgrund des Auslaufens der Förderung nach § 10e Einkommensteuergesetz (EStG) kommen sinkende Mindereinnahmen infolge der Verringerung der Eigenheimzulage (einschließlich Kinderzulage) hinzu; mit Beginn des Jahres 2004 wurde die Eigenheimzulage reduziert, mit Wirkung ab 2006 für „Neufälle“ abgeschafft. Im Jahr 2010 dürften die Vergünstigungen insgesamt nur noch 4,1 Mrd. Euro betragen.

Die Steuerergünstigungen, die den sonstigen Sektoren gezielt gewährt werden, sind im Zeitraum 2003 bis 2010 kräftig ausgeweitet worden. Bedeutsam dafür sind die erhöhten Mindereinnahmen infolge der Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen sowie der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser etc. Die Umsatzsteuerergünstigungen, sei es durch die Anwendung des ermäßigten Satzes, sei es durch die gänzliche Befreiung, sind infolge der Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer zu Beginn des Jahres 2007 von 16 auf 19 Prozent größer geworden.

Die branchenübergreifenden Steuerergünstigungen sind von 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 10 Mrd. Euro im Jahr 2010 gestiegen (Tabelle 1, Summe II.3). Dabei waren die Vergünstigungen mit regionalpolitischer Zielsetzung stark rückläufig; entscheidend dafür ist die abnehmende Bedeutung der Zulagen für Investitionen in den neuen Ländern und in Berlin. Die sonstigen Vergünstigungen mit branchenübergreifendem Charakter haben dagegen kräftig – von 4,3 auf 8,9 Mrd. Euro – zugenommen. Maßgeblich dafür sind die Mindereinnahmen infolge neuer einkommensteuerlicher Regeln für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen privater Haushalte (3 Mrd. Euro im Jahr 2010) und für die private Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen (1 Mrd. Euro im Jahr 2010). Die Steuermindereinnahmen infolge der Befreiung bestimmter Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit belaufen sich seit vielen Jahren auf rund 2 Mrd. Euro.

Tabelle 1:
Steuervergünstigungen 2003–2010 (Mill. Euro)

Nr. ^a	Anlage ^a	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
I Sektorspezifische Steuervergünstigungen										
1. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei										
1	2	Freibeträge für Veräußerungsgewinne nach §§ 14 und 14a Einkommensteuergesetz (EStG)	40	40	35	25	15	15	15	15
2	2	Einkommensteuer-Freibetrag für Land- und Forstwirte nach § 13 Abs. 3 EStG	80	80	80	80	70	75	75	75
3	2	Steuerfreie Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen beim Bau einer eigen- genutzten Wohnung oder einer Altenteilerwohnung	5	5	5	5	.	.	.	.
7	2	Steuerbefreiung land- und forstwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie -vereine	15	15	15	15	.	.	.	.
8	2	Körperschaftsteuerfreibetrag für bestimmte Genossenschaften	11	11	0	0	0	0	0	0
9	2	Gewerbsteuerbefreiung kleiner Hochsee- und Fischereounternehmen	1	1	1	1	.	.	.	.
10	2	Gewerbsteuerbefreiung landwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und -vereine etc.	10	10	10	10	.	.	.	.
13	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für bestimmte Leistungen in der Tier- und Pflanzenzucht	150	150	150	150	.	.	.	.
14	2	Versicherungsteuerbefreiung für Viehversicherungen bei Versicherungssummen 4 000 Euro	1	1	1	1	0	0	0	0
15	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung der Zugmaschinen, Sonderfahrzeuge etc.	55	55	55	55	60	55	55	55
16	2	Branntweinsteuerermäßigung für Brennereien und Stoffbesitzer	9	9	7	6	6	6	6	6
17	2	Mineralölsteuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Agrardieselgesetz)	355	470	410	180	135	135	265	305
18	2	Mineralölsteuerbegünstigung für Gewächshaus- anbau	15	16	16	16	.	.	.	.
54	3	Ansatz von niedrigen Ertragswerten im Rahmen der Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens für Zwecke der Erbschaftsteuer	504	504	504	504	.	.	.	.
.	.	Anhebung der Vorsteuerpauschalen und der Durchschnittssätze	0	0	0	0	290	340	350	350
		<i>Insgesamt</i>	<i>1 251</i>	<i>1 367</i>	<i>1 289</i>	<i>1 048</i>	<i>576</i>	<i>626</i>	<i>766</i>	<i>806</i>
2. Bergbau										
18	2	Bergmannsprämien (Lohnsteuerermäßigung)	25	25	25	21	11	1	0	0
		<i>Insgesamt</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>21</i>	<i>11</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
3. Verkehr										
59	2	Einkommensteuerbefreiung der Arbeitgeberzuschüsse für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln	50	0	0	0	0	0	0	0
62	2	Sonderabschreibungen bei Schiffen und Luftfahrzeugen	2	2	0	0	0	0	0	0
64	2	Tonnagebesteuerung	.	.	900	600	500	500	–	–
65	2	Lohnsteuerermäßigung für Seeleute	15	16	18	18	18	18	18	18
66	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für die Personen- beförderung im Nahverkehr	570	570	580	580	825	830	830	830
68	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Kraftomnibusse und Anhänger für den Linienverkehr	35	35	35	35	35	30	30	30

noch Tabelle 1

Nr. ^a	Anlage ^a	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
69	2 Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Fahrzeuge im kombinierten Schienen-Straßen-Verkehr	4	4	2	2	2	2	2	2
70	2 Kfz-Steuerbefreiung für partikelreduzierte Pkw mit Dieselmotor	0	0	0	0	80	35	20	5
72	2 Kraftfahrzeugsteuerermäßigung für Elektrofahrzeuge	1	1	1	1	1	1	1	1
73	2 Nichterhebung der Kraftfahrzeugsteuer für überzählige Kraftfahrzeuganhänger	60	60	60	60	65	35	35	35
74	2 Senkung des Anhängerzuschlags	0	0	0	0	10	45	45	45
75	2 Senkung der Höchststeuer für Anhänger	0	0	0	0	10	50	50	50
76	2 Senkung der Höchststeuer für Nutzfahrzeuge	0	0	0	0	15	70	70	70
77	2 Mineralölsteuervergünstigung für Flüssiggas/ Erdgas für Fahrzeuge im öffentlichen Verkehr	20	38	57	85	100	120	140	160
78	2 Mineralölsteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luffahrtbetriebsstoffen	402	397	397	395	395	640	660	680
79	2 Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	187	128	129	129	129	118	120	120
80	2 Mineralölsteuerbegünstigung für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)	61	70	69	63	57	67	67	67
81	2 Steuervergünstigung für Strom im Schienenbahnverkehr	160	140	140	140	125	125	125	125
	<i>Insgesamt</i>	<i>1 567</i>	<i>1 461</i>	<i>2 388</i>	<i>2 108</i>	<i>2 367</i>	<i>2 686</i>	<i>2 213</i>	<i>2 238</i>
	4. Wohnungsvermietung								
6	2 Körperschaftsteuerbefreiung der Vermietungsgenossenschaften und -vereine und der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen	5	5	.	.	.	.	.	.
83	2 Erhöhte Absetzungen für bestimmten Modernisierungs- und Instandsetzungsaufwand nach § 7h EStG	40	40	40	40	50	50	50	50
84	2 Erhöhte Absetzungen bei kulturhistorisch wertvollen Gebäuden nach § 7i EStG	63	62	62	61	65	70	70	70
86	2 Sonderausgabenabzug bei einer zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung nach § 10e EStG	430	145	30	0	0	0	0	0
85	2 Steuerbegünstigung für zu eigenen Zwecken genutzte Baudenkmale etc.	17	17	17	16	16	16	16	16
89	2 Kinderkomponente zu § 10e EStG	65	40	30	0	0	0	0	0
87	2 Eigenheimzulage § 9 Abs. 2 EigZulG	6 990	7 196	6 812	6 197	5 140	4 172	3 314	2 504
88	2 Ökologische Zusatzförderung § 9 Abs. 3 u. 4 EigZulG	110	95	85	70	55	40	30	15
89	2 Kinderzulage § 9 Abs. 5 EigZulG	3 436	3 538	3 349	3 047	2 527	2 051	1 629	1 231
53	3 Verschonungsabschlag für vermietete Wohnimmobilien	.	.	.	.	.	.	50	210
	<i>Insgesamt</i>	<i>11 156</i>	<i>11 138</i>	<i>10 425</i>	<i>9 431</i>	<i>7 853</i>	<i>6 399</i>	<i>5 159</i>	<i>4 096</i>
	5. Sonstige sektorspezifische Vergünstigungen								
40	2 Gewinnsteuerermäßigung für Wasserkraftwerke	1	1	1	1	.	.	.	.
46	2 Umsatzsteuerbefreiung der Bausparkassen- und Versicherungsvertreter	5	5	5	5	5	5	5	5
47	2 Vergütungsfrist für Erwerber von Betrieben oder Anteilen im Erb- oder Schenkungsfall	241	241	210	210	210	210	210	210
48	2 Tarifbegrenzung beim Erwerb von Betriebsvermögen etc.	8	8	8	7	7	7	7	7
49	2 Tabaksteuerbefreiung für Deputate	5	5	7	7	7	7	7	7
50	2 Biersteuersatzstaffelung	34	25	24	24	24	24	24	24

noch Tabelle 1

Nr. ^a	Anlage ^a	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
51	2 Biersteuerbefreiung des Hastrunks	1	1	1	1	1	1	1	1
52	2 Steuerbefreiung für Biokraft- und Bioheizstoffe	0	613	1 192	2 144	1 166	580	150	80
54	2 Vergünstigung für Pilotprojekte	0	2	2	2	2	2	2	2
55	2 Steuerbefreiung der bei der Mineralölherstellung verwendeten Mineralöle	400	400	400	400	270	270	270	270
56	2 Mineralölsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft	1 457	1 594	342	313	236	315	320	320
57	2 Vergünstigung für die Stromerzeugung und für Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen			1 296	1 329	1 964	2 196	2 000	2 000
58	2 Mineralölsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes in Sonderfällen	240	240	240	240	170	162	160	160
59	2 Energiesteuerbegünstigung bestimmter Prozesse	0	0	0	117	560	586	600	600
61	2 Steuerbegünstigung des Stroms, der von Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft für betriebliche Zwecke entnommen wird	1 850	1 850	1 850	1 850	2 100	2 100	2 100	2 100
62	2 Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700	1 800	1 800	1 800
63	2 Stromsteuervergünstigung bestimmter Prozesse und Verfahren	0	0	0	16	300	300	300	300
98	2 Ermäßigter Umsatzsteuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen	1 340	1 350	1 360	1 360	1 815	1 815	1 815	1 815
99	2 Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Beherbergungsleistungen	0	0	0	0	0	0	0	805
100	2 Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Zahntechniker und Zahnärzte	400	400	320	320	400	415	415	415
102	2 Kraftfahrzeugsteuerbefreiung der Schaustellerzugmaschinen	1	1	1	1	1	1	1	1
105	2 Steuervergünstigung für Strom zum Betrieb von Nachtspeicherheizungen	200	200	200	200	.	.	.	.
38	3 Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen	4 300	4 300	4 320	4 320	5 040	5 370	5 370	5 370
39	3 Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken, Altenheime, Pflegeheime, der ambulanten Pflegedienste, der Wohlfahrtsverbände und der Blinden	4 550	4 600	4 960	4 960	6 000	6 000	6 000	6 000
41	3 Umsatzsteuerbefreiung für kulturelle Einrichtungen	100	100	160	160	195	195	195	195
43	3 Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Krankenrollstühle, Körperersatzstücke und orthopädische Vorrichtungen sowie für Bäder- und Kureinrichtungen	200	200	215	215	380	395	395	395
	<i>Insgesamt</i>	<i>17 033</i>	<i>17 836</i>	<i>18 814</i>	<i>19 902</i>	<i>22 553</i>	<i>22 756</i>	<i>22 147</i>	<i>22 882</i>
	6. Sektorspezifische Steuervergünstigungen insgesamt	31 032	31 827	32 941	32 510	33 360	32 468	30 285	30 022
	II Branchenübergreifende Steuervergünstigungen								
	1. Regionalpolitische Steuervergünstigungen für die neuen Länder und für Berlin								
19	2 Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen	996	944	1 136	380	1 061	425	-	-

noch Tabelle 1

Nr. ^a	Anlage ^a	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
20	2 Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen	–	–	–	–	–	727	1 292	952
21	2 Investitionszulagen für Ausrüstungsinvestitionen	0	0	0	438	–	–	–	–
23	2 Investitionszulage für gewerbliche Bauten	176	166	200	67	–	–	–	–
22, 23	2 Investitionszulage für betriebliche Gebäudeneubauten	0	0	0	77	187	203	228	168
26	2 Investitionszulage für Modernisierungsarbeiten	715	578	635	214	–	–	–	–
27	2 Erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen	50	92	137	48	–	–	–	–
28	2 Sonderausgabenabzug für Herstellungs- und Erhaltungskosten bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden	260	185	120	80	.	.	.	.
	<i>Insgesamt</i>	2 197	1 965	2 228	1 304	1 248	1 355	1 520	1 120
	2. Sonstige Steuervergünstigungen								
25	2 Übertragung stiller Reserven, die bei der Veräußerung bestimmter Wirtschaftsgüter aufgedeckt werden, auf neue Investitionen	485	475	385	90	–30	5	20	30
27	2 Sonderabschreibungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe	9	53	8	8	–102	7	–11	171
28	2 Ansparabschreibung in Form einer Rücklage bis zu 40 % künftiger Anschaffungs- oder Herstellungskosten	17	17	15	15	–327	–272	798	652
29	2 Freibetrag für Gewinne bei der Veräußerung kleiner Betriebe	135	135	120	120	100	100	100	100
30	2 Freibetrag für Gewinne bei Veräußerung von Anteilen	10	10	15	15	5	5	5	5
31	2 Steuerfreiheit der Hälfte der Einnahmen bei Veräußerungen von Grund und Boden an REIT-AGs etc.	0	0	0	0	290	480	510	275
33	2 Tarifbegrenzung bei Gewinneinkünften	.	.	.	.	730	.	.	.
39	2 Freibetrag für bestimmte Körperschaften	5	6	18	19	15	9	9	9
39	2 Steuerliche Erleichterung von Unternehmensinvestitionen im Ausland	10	10	10	10	.	.	.	.
41	2 Einkommensteuerermäßigung für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen	0	0	0	315	2 185	2 185	2 185	3 035
45	2 Erbschaftsteuerfreibetrag und -minderung beim Übergang von Betriebsvermögen, Betrieben der Land- und Forstwirtschaft und Anteilen an Kapitalgesellschaften an den/die Unternehmensnachfolger	241	241	226	211	.	.	.	.
46	2 Erbschaftsteuerartfbegrenzung beim Erwerb von Betriebsvermögen, von Betrieben der Land- und Forstwirtschaft und von Anteilen an Kapitalgesellschaften	8	8	8	7	.	.	.	.
52	2 Mineralölsteuervergünstigung bei bestimmten Versuchen	0	2	2	2	.	.	.	.
91	2 Einkommensteuerbefreiung bei Überlassung von Beteiligungen nach § 19a EStG	41	36	80	80	80	97	198	242
93	2 Arbeitnehmersparzulage	156	186	390	280	187	146	145	145
94	2 Steuerbefreiung bestimmter Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit	1 940	1 985	1 800	1 740	1 930	2 060	2 060	2 060
95	2 Einkommensteuerfreibetrag bei der Veräußerung kleiner und mittlerer Betriebe	45	45	40	40	30	30	30	30
3	3 Einkommensteuer-Freibetrag für Belegschaftsrabatte	75	65	60	60	50	50	50	50

noch Tabelle 1

Nr. ^a	Anlage ^a	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Halbierung des Steuersatzes für betriebliche Veräußerungsgewinne	800	800	735	735	735	735	735	735
	Freibetrag für Abfindungen	445	385	380	355	95	5	0	0
	Begrenzte Abzugsfähigkeit der Aufwendungen für Geschenke	125	125	120	115	115	115	115	115
	Freibetrag für Übergangsgelder	55	50	50	50	50	50	25	0
	Freigrenze bei verbilligt überlassener Wohnung	50	50	50	45	45	45	45	45
	Freibetrag für Heirats- und Geburtsbeihilfen	45	45	45	0	0	0	0	0
	Freibetrag für Sachprämien aus Kundenbindungsprogrammen	5	5	5	5	5	5	5	5
	Sonstige Vergünstigungen	70	70	60	60	60	60	60	60
	Insgesamt	9 395	8 530	7 445	7 365	7 105	7 015	6 985	6 960
	VII Steuervergünstigungen in weiter Abgrenzung (V+VI)	51 792	52 092	52 252	50 797	53 886	52 962	51 848	51 758
	VIII Nicht als Steuervergünstigungen eingestufte Regelungen, die im Subventionsbericht der Bundesregierung ausgewiesen werden								
32	2	Freigrenze im Rahmen der Zinsschranke	.	.	.	.	10	120	150
37	2	Sanierungs- und Konzernklausel bei der Körperschaftsteuer	.	.	.	.	.	655	870
90	2	Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge	0	70	190	250	450	1 030	1 290
92	2	Gewährung eines Sparerfreibetrags	2 180	1 910	1 614	1 630	1 170	1 240	1 080
4	3	Sonderausgabenabzug für Vorsorgeaufwendungen	11 800	11 300	11 800	12 500	11 890	12 570	12 800
12	3	Pauschalierung der Lohnsteuer bei Verpflegungsaufwendungen	60	50	50	50	50	50	50
		Insgesamt	14 040	13 330	13 654	14 430	13 560	14 440	15 735
								4 690	

. bedeutet: Ausmaß nicht beziffert (laut Anmerkung im Subventionsbericht).

^aDie Nummer bezieht sich auf den Zweiundzwanzigsten, teilweise auf den Einundzwanzigsten Subventionsbericht. — ^bEnde 2008 wurde aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts die bis 2006 geltende Rechtslage wiederhergestellt.

Quelle: Koch und Steinbrück (2003); Boss und Rosenschon (2006, 2008, 2010); eigene Berechnungen.

Die sonstigen Steuervergünstigungen (Tabelle 1, Summe IV) sind im Zeitraum 2003–2010 von 4,9 auf 4,8 Mrd. Euro gesunken. Am wichtigsten sind die Mindereinnahmen infolge des Abzugs der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Einkommensbesteuerung. Bedeutsam sind auch die Begünstigung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke und die Begünstigung der Zahlungen an politische Parteien.

Die zusätzlichen Steuervergünstigungen entsprechend der Zusatzliste in der Studie Koch/Steinbrück (ohne die Mindereinnahmen infolge der Absetzbarkeit der Entfernungspauschale) waren im Zeitraum 2003–2010 ebenso wie die Mindereinnahmen infolge der Absetzbarkeit der Entfernungspauschale rückläufig (Tabelle 1, Summe VI).

Die Steuervergünstigungen gemäß der weiten Abgrenzung, die den Kieler Subventionsberichten zugrunde liegt, betragen im Jahr 2010 51,8 Mrd. Euro (Tabelle 1, Summe VII). Sie waren etwa so hoch wie im Jahr 2003.

IV. Finanzhilfen des Bundes

1. Vorbemerkungen

Die Finanzhilfen des Bundes im Zeitraum 2000 bis 2010 werden anhand der Haushaltsrechnungen für die Jahre 2000 bis 2009 sowie des Haushaltsplans für das Jahr 2010 erfasst (BMF lfd. Jgg. a; BMF 2010b). Bei den Ausgaben für die Jahre bis 2009 handelt es sich demnach um die tatsächlichen Ausgaben. Für das Jahr 2010 sind die Haushaltsplanzahlen dargestellt, allerdings mit zwei Ausnahmen. Der Ansatz für die Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (2 050 Mill. Euro) wird auf einen realistischen Wert (750 Mill. Euro) korrigiert. Die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit werden auf 2 476 Mill. Euro geschätzt.

Es werden direkte und indirekte Finanzhilfen unterschieden. Direkte Finanzhilfen des Bundes sind jene, die ohne Zwischenschaltung der Länder unmittelbar an die Empfänger gezahlt werden. Indirekte Finanzhilfen des Bundes liegen vor, wenn die Länder beispielsweise im Rahmen der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben Bundesmittel weiterreichen. Die Unterscheidung ist nötig, um bei der Erfassung aller Finanzhilfen des Staates Doppelzählungen zu vermeiden.²

Die Ausführungen zu den Finanzhilfen des Bundes beziehen sich auf die Hilfen in der Abgrenzung ohne Grenzfälle. Bei den Grenzfällen handelt es sich um Positionen, die nur zum Teil Subventionscharakter haben und bei denen wegen fehlender Informationen über das Subventionsäquivalent der volle Betrag angesetzt wird. Im Folgenden wird die Entwicklung der Finanzhilfen im Zeitraum 2003 bis 2010 beschrieben.

2. Direkte Finanzhilfen des Bundes nach Branchen bzw. Subventionszielen

Im Zeitraum 2003–2010 sind die direkten Finanzhilfen des Bundes von 22,0 Mrd. Euro auf 35,3 Mrd. Euro gestiegen (Tabelle 2). Die Zunahme ab dem Jahr 2004 ist nicht nur auf die Entwicklung der sektorspezifischen Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen zurückzuführen, sondern auch auf die der branchenübergreifenden Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen sowie die der Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister.

Die sektorspezifischen Finanzhilfen des Bundes zugunsten von Unternehmen haben von 2003 bis 2010 – unter Schwankungen – von 19,0 Mrd. Euro auf 17,2 Mrd. Euro abgenommen. Dabei sind die Hilfen für die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei von knapp 2 Mrd. Euro auf 2,1 Mrd. Euro gestiegen.³ Die Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, bei der die heimischen mittelständischen Brennereien Agraralkohol abliefern

² Indirekte Hilfen des Bundes werden, wenn die Finanzhilfen des Staates nach Ebenen gegliedert werden, den Ländern zugeordnet (Boss und Rosenschon 2008).

³ Die Finanzhilfen der EU zugunsten des Agrarsektors belaufen sich im Jahr 2009 auf 6,0 Mrd. Euro.

können und einen garantierten Preis erhalten, sind gesunken (2003: 109 Mill. Euro, 2010: 80 Mill. Euro). Die Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit haben ebenfalls abgenommen (2003: 135 Mill. Euro, 2010: 1 Mill. Euro). Einsparungen gab es auch bei den Zuschüssen zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe (2003: 81 Mill. Euro, 2010: 45 Mill. Euro); hier schrumpft die Zahl der Fälle. Hingegen haben sich die Zuschüsse an die Träger der Krankenversicherung der Landwirte von 2003 bis 2010 kaum verändert; sie beliefen sich auf rund 1,2 Mrd. Euro.

Tabelle 2:

Direkte Finanzhilfen des Bundes nach Branchen bzw. Subventionszielen 2000–2010 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>I Sektorspezifische Finanzhilfen zugunsten der Unternehmen</i>	22 278	19 111	20 021	19 047	16 948	16 241	15 261	15 755	15 095	16 008	17 226
– Land- und Forstwirtschaft,											
– Fischerei	2 379	2 312	2 036	1 950	1 845	1 632	1 581	1 668	1 926	1 914	2 102
– Bergbau	4 565	4 497	3 606	3 236	2 720	2 211	2 084	2 245	2 273	1 816	1 776
– Schiffbau	125	132	97	76	58	52	44	30	24	9	16
– Verkehr	10 862	8 737	11 305	10 838	9 565	9 409	9 327	9 761	8 890	10 246	10 777
– Wohnungsvermietung	1 317	1 488	1 381	1 375	1 330	1 255	1 097	1 000	930	1 012	1 271
– Luft- und Raumfahrzeugbau	61	84	68	29	37	39	55	79	82	113	244
– Sonstige Sektoren	2 969	1 859	1 526	1 543	1 392	1 643	1 072	972	971	898	1 040
<i>II Branchenübergreifende Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen</i>	2 274	1 594	1 679	2 056	2 726	3 971	4 833	4 652	4 857	4 986	5 095
– Regionalpolitik, Strukturpolitik	9	45	46	58	66	74	77	85	92	122	143
– Umwelt, rationelle Energiever-	410	549	466	397	425	455	491	485	631	960	974
– wendung											
– Beschäftigungspolitik	777	29	54	533	1 142	2 200	3 130	2 908	2 894	2 562	2 554
– Förderung von Qualifikation	180	76	140	157	221	257	244	237	246	290	386
– Förderung von Innovationen etc.	43	40	37	33	35	0	0	0	0	0	0
– Mittelstandsförderung	780	777	861	808	764	907	816	851	903	936	900
– Förderung sonstiger Unterneh-	75	78	75	70	74	78	76	86	91	116	138
– mensfunktionen											
<i>III Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen insgesamt</i>	24 552	20 705	21 700	21 103	19 674	20 212	20 094	20 407	19 952	20 994	22 321
<i>IV Finanzhilfen an (halb-) staatliche Dienstleister</i>	1 129	728	944	851	1 857	3 385	5 069	3 455	3 509	8 328	12 939
– Krankenhäuser, GKV	17	26	30	14	1 006	2 504	4 201	2 502	2 502	7 202	11 804
– Kindertagesstätten, Kinder-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
– krippen											
– Theater, Museen, sonstige	787	371	562	489	499	511	511	570	593	699	717
– Kulturanbieter											
– Kirchen, Religionsgemein-	3	3	3	6	6	13	6	7	10	10	9
– schaften											
– Sport, Freizeit	79	77	83	83	87	95	102	87	105	111	115
– Sonstige Empfänger	242	251	265	257	257	261	247	287	298	305	292
<i>V Finanzhilfen insgesamt</i>	25 681	21 434	22 644	21 954	21 531	23 597	25 163	23 862	23 461	29 322	35 260

Quelle: Boss und Rosenschon (2006, 2008, 2010); BMF (2010 a); eigene Berechnungen.

Die Finanzhilfen zugunsten des Bergbaus sind im Zeitraum 2003 bis 2010 von 3,2 Mrd. Euro auf 1,8 Mrd. Euro gesenkt worden. Der Kern der Hilfen (2010: 1,4 Mrd. Euro) betrifft Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen. Die Zahlungen an die Gesellschaft zur Verwahrung und Verwertung stillgelegter Bergwerksbetriebe, eine Nach-

folgeeinrichtung der Treuhandanstalt, und die Hilfen für die Lausitzer und Mitteldeutschen Bergwerksverwaltungsgesellschaft, eine andere Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt, sind von 2003 bis 2010 ebenso wie die Hilfen für die Wismut GmbH Chemnitz gesunken, und zwar deutlich.

Die Finanzhilfen zugunsten des Schiffbaus wurden von 76 Mill. Euro im Jahr 2003 auf 16 Mill. Euro im Jahr 2010 vermindert. Dabei wurden die Zinszuschüsse zur Finanzierung von Aufträgen an die deutschen Schiffswerften und die Wettbewerbshilfen für deutsche Werften kräftig reduziert.

Die Finanzhilfen für den Verkehrssektor lagen im Jahr 2010 mit 10,8 Mrd. Euro wieder auf dem im Jahr 2003 erreichten Niveau, nachdem sie bis zum Jahr 2008 zurückgegangen waren. Größter Posten waren die Verwaltungsausgaben, die der Bund dem Bundeseisenbahnvermögen (BEV) erstattet; im Jahr 2003 waren es 5,8 Mrd. Euro, im Jahr 2010: 5,3 Mrd. Euro. In Zuschüsse umwandelbare Investitionsdarlehen für den Ausbau von Schienenwegen (2003: 344 Mill. Euro) werden nicht mehr gezahlt. Der Investitionszuschuss für Schienenwege war im Jahr 2010 mit 60 Mill. Euro deutlich niedriger als im Jahr 2003 (3,3 Mrd. Euro), allerdings wird ab dem Jahr 2009 ein Infrastrukturbeitrag des Bundes für die Erhaltung der Schienenwege des Bundes in Höhe von 2,5 Mrd. Euro geleistet. Auch wird seit dem Jahr 2004 eine Zuweisung für Investitionen in die Schienenwege für die Eisenbahnen des Bundes gezahlt (2010: 1 051 Mill. Euro; 2004: 247 Mill. Euro). Die gesamten Finanzhilfen an die Deutsche Bahn AG beliefen sich im Jahr 2010 auf 4,5 Mrd. Euro; sie waren etwa so hoch wie im Jahr 2003. Neben den zahlreichen Zahlungen an die Deutsche Bahn AG leistete der Bund Zuschüsse u.a. für die Entwicklung der Magnetschwebbahntechnik, an den kombinierten Verkehr, an die Seeschifffahrt und – seit dem Jahr 2009 – an Unternehmen des mautpflichtigen Güterverkehrs.

Die Finanzhilfen für den Sektor Wohnungsvermietung lagen im Jahr 2010 mit 1,3 Mrd. Euro unter dem im Jahr 2003 erreichten Niveau (1,4 Mrd. Euro). In den Jahren 2003 bis 2005 sind Zinszuschüsse an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für das Gebäudesanierungsprogramm zur Kohlendioxid-Minderung in Höhe von rund 205 Mill. Euro je Jahr gewährt worden, im Jahr 2010 374 Mill. Euro. Die Zinszuschüsse im Rahmen des Wohnraum-Modernisierungsprogramms der KfW für die neuen Länder haben stark abgenommen (2003: 511 Mill. Euro, 2010: 32 Mill. Euro). Die Prämien nach dem Wohnungsbauprämienengesetz waren im Jahr 2010 mit 608 Mill. Euro etwa so hoch wie im Jahr 2003 (612 Mill. Euro).

Die Finanzhilfen zugunsten des Luft- und Raumfahrzeugbaus betragen im Jahr 2003: 29 Mill. Euro, im Jahr 2010 244 Mill. Euro. Die Finanzierungshilfen für den Absatz von zivilen Flugzeugen inklusive Triebwerken sind ebenso aufgestockt worden wie die Ausgaben des Bundes für die Forschungsförderung im Bereich Luftfahrt.

Die spezifischen Finanzhilfen an sonstige Sektoren waren im Jahr 2010 mit 1,0 Mrd. Euro um 0,5 Mrd. Euro niedriger als im Jahr 2003. Entscheidend ist, dass der Bund infolge von Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen in Höhe von 750 Mill. Euro in Anspruch genommen wurde, verglichen mit 1 228 Mill. Euro im Jahr 2003. Weitere wichtige Positionen innerhalb der spezifischen Finanzhilfen an sonstige Sektoren sind die Zuschüsse an die Energiewerke

Nord GmbH, die Ausgaben für die Förderung von Lehrgängen der überbetrieblichen beruflichen Bildung im Handwerk und die Aufwendungen für die Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten.

Die branchenübergreifenden Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen stiegen von 2,1 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 5,1 Mrd. Euro im Jahr 2010. Entscheidend dafür ist, dass der Bund seit 2005 anstelle der Bundesagentur für Arbeit verschiedene Ausgaben im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik tätigt; es handelt sich vor allem um Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Im Übrigen verlief die Entwicklung bei den einzelnen Kategorien der übergreifenden Hilfen recht unterschiedlich.

Bei den Finanzhilfen, die regional- und strukturpolitischen Zielen dienen, handelt es sich um die Förderung innovativer Wachstumskerne sowie innovativer Regionen in den neuen Ländern. Im Jahr 2010 wurden 143 Mill. Euro geleistet; im Jahr 2003 waren es 58 Mill. Euro.

Die Finanzhilfen im Bereich Umweltpolitik und rationelle Energieverwendung sind von 397 Mill. Euro im Jahr 2003 auf 974 Mill. Euro im Jahr 2010 gestiegen. Am bedeutsamsten sind die Hilfen bei Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien (2003: 102 Mill. Euro, 2010: 448 Mill. Euro), die Aufwendungen für „Forschung und Entwicklung umweltgerechter nachhaltiger Entwicklung“ (2010: 69 Mill. Euro) und die Zuschüsse für rationelle Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik (2010: 44 Mill. Euro als Investitionszuschuss).

Mit beschäftigungspolitischer Zielsetzung hat der Bund im Jahr 2003 Finanzhilfen in Höhe von 0,5 Mrd. Euro geleistet, im Jahr 2010 waren es 2,5 Mrd. Euro. Zwar hat der Bund diverse Arbeitsmarktprogramme und Strukturanpassungsmaßnahmen auf die Bundesagentur für Arbeit verlagert, doch gewährt er seit der Einführung des Arbeitslosengeldes II im Jahr 2005 „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“; sie ersetzen im Kern Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit.

Die Zuschüsse zur Förderung der Qualifikation sind von 157 Mill. Euro im Jahr 2003 auf 386 Mill. im Jahr 2010 gestiegen. Wichtige Positionen im Bereich der Qualifikationsförderung sind die Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung, der beruflichen Bildung und der Weiterbildung.

Für die Mittelstandsförderung wurden im Jahr 2010: 900 Mill. Euro und damit rund 100 Mill. Euro mehr als im Jahr 2003 aufgewendet werden. Zum Anstieg trägt die indirekte Förderung der Forschungszusammenarbeit und von Unternehmensgründungen bei (2003: 137 Mill. Euro, 2010: 242 Mill. Euro). Neue Programme sind Maßnahmen zur Verbesserung der Material-effizienz, Innovationsprojekte im Rahmen der Innovationsinitiative der Bundesregierung und das Innovationsprogramm zur Förderung des Mittelstandes.

Sonstige Unternehmensfunktionen hat der Bund im Jahr 2003 mit 70 Mill. Euro und im Jahr 2010 mit 138 Mill. Euro gefördert. Schwerpunkte waren die Förderung des Absatzes ostdeutscher Produkte sowie die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für Auslandsmessen und -ausstellungen der gewerblichen Wirtschaft.

Die Finanzhilfen des Bundes an (halb-)staatliche Dienstleister sind im Zeitraum 2003–2010 stark ausgeweitet worden (2003: 0,9 Mrd. Euro, 2010: 12,9 Mrd. Euro). Im Jahr 2004 ist ein Zu-

zuschuss des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) zur Abgeltung versicherungsfremder Leistungen eingeführt worden (BMF lfd. Jgg. b, hier: 2008: 220). Dieser Zuschuss hat Subventionscharakter, schon deshalb, weil es einen Zuschuss an private Versicherer nicht gibt. Im Jahr 2009 wurden 7,2 Mrd. Euro vom Bund gezahlt, für das Jahr 2010 ist ein noch höherer Betrag geplant. Eine bedeutsame Kategorie innerhalb der Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister sind die Zahlungen an Theater, Museen, Medien und sonstige Kulturanbieter; sie haben im Jahr 2003: 489 Mill. Euro betragen, im Jahr 2010: 717 Mill. Euro. Die direkten Ausgaben für die Sportförderung sind von 83 Mill. Euro im Jahr 2003 auf 115 Mill. Euro im Jahr 2010 gestiegen. Die Finanzhilfen an sonstige Empfänger innerhalb der (halb-)staatlichen Dienstleister haben seit dem Jahr 2003 um 35 Mill. Euro auf 292 Mill. Euro zugenommen.

3. Indirekte Finanzhilfen des Bundes

Die indirekten Finanzhilfen des Bundes waren im Zeitraum 2003–2010 rückläufig (Tabelle 3). Sie sind von 11,2 auf 9 Mrd. Euro gesunken. Teilweise beruht dies auf Änderungen der Finanzverfassung.

Vor allem die „mischfinanzierten“ Ausgaben in der Regionalpolitik (sogenannte „Gemeinschaftsaufgabe“) schrumpften aufgrund von Maßnahmen im Rahmen der Föderalismusreform. Ferner lagen die Ausgaben für den Sektor Verkehr im Jahr 2010 unter dem im Jahr 2003 erreichten Niveau, weil Zuweisungen des Bundes an die Länder nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz seit dem Jahr 2008 nicht mehr geleistet werden. Ferner wurden die Zahlungen des Bundes zur sozialen Wohnraumförderung gestrichen.

Allerdings hat der Bund den Ländern als Ersatz für die beiden gestrichenen Finanzhilfen Kompensationszahlungen gewährt. Sofern die Länder diese Mittel für Finanzhilfen einsetzen, kann von einer Kürzung der Finanzhilfen nicht die Rede sein. Einschließlich der Kompensationszahlungen überwies der Bund im Jahr 2010 10,9 Mrd. Euro an die Länder, nach 11,2 Mrd. Euro im Jahr 2003.

Tabelle 3:

Indirekte Hilfen des Bundes nach Branchen bzw. Subventionszielen 2000–2009 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>I Sektorspezifische Finanzhilfen zugunsten der Unternehmen</i>	10 179	9 999	10 081	10 059	9 979	10 203	10 138	9 565	8 155	8 297	8 508
Land- und Forstwirtschaft,											
Fischerei	681	658	702	635	568	548	502	489	512	557	557
Verkehr	8 301	8 324	8 309	8 519	8 480	8 729	8 773	8 390	7 011	7 049	7 183
Wohnungsvermietung	1 197	1 017	903	905	932	926	862	685	632	691	768
Sonstige Sektoren	0	0	167	0	0	0	1	0	0	0	0
<i>II Branchenübergreifende Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen</i>	1 230	1 123	1 030	1 026	944	967	867	697	725	683	507
Regionalpolitik, Strukturpolitik	1 230	1 025	937	937	862	890	790	622	665	634	472
Beschäftigungspolitik	0	99	93	89	83	78	77	75	60	49	35
<i>III Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen insgesamt</i>	11 409	11 122	11 111	11 085	10 924	11 170	11 005	10 262	8 880	8 980	9 015
<i>IV Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>	632	600	612	148	282	58	54	56	54	35	19
Krankenhäuser	473	444	444	0	221	0	0	0	0	0	0
Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	99	55	51	41	35	29	30	32	33	15	17
Sport, Freizeit	60	101	116	108	26	29	24	24	22	20	2
<i>V Finanzhilfen insgesamt</i>	12 041	11 723	11 723	11 233	11 206	11 229	11 059	10 317	8 934	9 015	9 034
Kompensationszahlungen an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	0	0	0	0	0	0	0	0	1 336	1 336	1 336
zur sozialen Wohnraumbeförderung	0	0	0	0	0	0	0	518	518	518	518
<i>VI Finanzhilfen des Bundes einschl. Kompensationszahlungen</i>	12 041	11 723	11 723	11 233	11 206	11 229	11 059	10 836	10 788	10 869	10 888

Quelle: BMF (2010a); Boss und Rosenschon (2006, 2008, 2010); eigene Berechnungen.

V. Subventionen insgesamt und ihre Struktur

Nicht nur der Bund, auch die Länder und die Gemeinden sowie andere öffentliche Stellen gewähren Subventionen. Die gesamten Subventionen (ohne Grenzfälle) sind im Zeitraum 2000 bis 2007 jahresdurchschnittlich um 0,6 Prozent gesunken; in Relation zum Bruttoinlandsprodukt haben sie von 7,3 auf 5,9 Prozent abgenommen (Tabelle 4). Die Finanzhilfen waren rückläufig. Die Steuervergünstigungen wurden dagegen ausgeweitet.

Im Jahr 2008 und vor allem im Jahr 2009 sind die Finanzhilfen sprunghaft gestiegen, während die Steuervergünstigungen sowohl im Jahr 2008 als auch im Jahr 2009 abgenommen haben. Das Subventionsvolumen (ohne Grenzfälle) hatte im Jahr 2009 einen Höchststand von 162,3 Mrd. Euro erreicht. Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt beliefen sich die Subventionen auf 6,8 Prozent. Im Jahr 2010 hat das Subventionsvolumen nochmals – auf 163,6 Mrd. Euro – zugenommen. Das Ausmaß der Steuervergünstigungen änderte sich kaum, das der Finanzhilfen stieg aber um 1,4 Mrd. Euro.

Tabelle 4:
Subventionen (ohne Grenzfälle) 2000–2010 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>I</i> Finanzhilfen											
Bund ^a	25 681	21 434	22 644	21 954	21 531	23 597	25 163	23 862	23 461	29 322	35 260
Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“										5 220 ^b	1 980 ^b
Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“									1 035	1 421	1 809
Länder und Gemeinden insgesamt	59 255	59 451	59 087	57 792	56 793	56 012	55 852	55 545	59 169	63 092	62 500 ^b
Originäre Hilfen der Länder	47 214	47 728	47 364	46 559	45 587	44 783	44 793	45 228	50 235	54 077	53 466
Indirekte Finanzhilfen des Bundes ^c	12 041	11 723	11 723	11 233	11 206	11 229	11 059	10 317	8 934	9 015	9 034
EU	5 938	6 243	6 166	6 453	6 152	6 255	7 707	5 152	5 101	5 990	5 512
Bundesagentur für Arbeit	9 078	8 998	8 830	8 334	7 765	5 753	4 883	4 239	4 015	5 412	4 800 ^d
Zusammen	99 952	96 126	96 727	94 533	92 241	91 617	93 605	88 798	92 781	110 457	111 861
Nachrichtlich:											
Kompensationszahlungen des Bundes ^c								518	1 854	1 854	1 854
<i>II</i> Steuervergünstigungen	49 682	49 607	51 065	51 792	52 092	52 252	50 797	53 886	52 962	51 848	51 758
<i>III</i> Subventionen	149 634	145 733	147 792	146 325	144 333	143 869	144 402	142 684	145 743	162 305	163 619
<i>IV</i> Subventionen, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)	7,3	6,9	6,9	6,8	6,5	6,4	6,2	5,9	5,9	6,8	6,5
Nachrichtlich:											
<i>V</i> Grenzfälle (Bund und Länder)	7 092	7 811	7 726	7 243	6 690	6 974	7 031	6 999	7 496	8 189	.

^aDirekte Finanzhilfen (vgl. Tabelle 2); indirekte Finanzhilfen (vgl. Tabelle 3) bei den Finanzhilfen der Länder und der Gemeinden erfasst. — ^bGeschätzt. — ^cVgl. Tabelle 3.

Quelle: Boss und Rosenschon (2010); Tabellen 1, 2 und 3; eigene Berechnungen.

Die sektorspezifischen Subventionen an den Unternehmenssektor in der hier gewählten Abgrenzung beliefen sich im Jahr 2009 auf 80,0 Mrd. Euro (Tabelle 5). Dies entspricht 49,3 Prozent der Subventionen. Von den sektorspezifischen Subventionen, die die Unternehmen bezogen, entfallen 59,0 Prozent auf die Sektoren Landwirtschaft, Bergbau, Verkehr und Wohnungsvermietung; der Anteil dieser Sektoren an der Wertschöpfung des Unternehmenssektors ist vergleichsweise gering.

Die branchenübergreifenden Subventionen zugunsten der Unternehmen (32,4 Mrd. Euro) machten im Jahr 2009 19,9 Prozent der Subventionen aus. Diese Beträge kommen freilich nicht allen Sektoren oder Unternehmen in gleichem relativen Ausmaß zugute; vielmehr wird in der Regional- oder Strukturpolitik stark begünstigt und damit notwendigerweise diskriminiert.

Neben den Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors gab es im Jahr 2009 Subventionen in Höhe von 50,0 Mrd. Euro, die der Staat sektorspezifisch zugunsten (halb-)staatlicher Produzenten gewährte. Dies sind 30,8 Prozent aller Subventionen.

Gliedert man die Subventionen nach Sektoren bzw. Zwecksetzungen einerseits und auszahlenden Institutionen andererseits, so zeigt sich für das Jahr 2009, dass der Bund, die Länder und Gemeinden, die EU und die Bundesagentur für Arbeit an der Gewährung der

Subventionen zugunsten einzelner Sektoren und der Subventionen mit spezifischer Zielsetzung sehr unterschiedlich beteiligt sind (Tabelle 6). Die Struktur der Subventionen – gemessen an beiden Merkmalen – war im Jahr 2009 nur wenig anders als in den Jahren 2008 und 2007 (Boss und Rosenschon 2010: 73–74).

Tabelle 5:
Subventionen (ohne Grenzfälle) nach Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen 2003–2009 (Mill. Euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>I Sektorspezifische Subventionen an Unternehmen</i>							
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	12 325	12 036	11 956	12 613	10 058	10 649	11 622
Bergbau	3 873	3 427	2 910	2 861	2 919	2 934	2 370
Schiffbau	191	144	104	85	49	39	18
Verkehr	22 815	21 725	22 320	21 894	22 197	21 730	23 607
Wohnungsvermietung	17 100	16 275	15 188	13 869	12 180	10 397	9 614
Luft- und Raumfahrzeugbau	36	43	45	60	83	96	138
Wasserver- und -entsorgung, Abfall	1 555	1 367	1 444	1 442	1 398	1 360	1 423
Fremdenverkehr, Bäder	1 338	1 266	1 169	1 273	1 279	1 438	1 527
Automobilbau	.	.	.	.	.	.	4 120
Sonstige Sektoren	20 613	21 402	22 587	23 261	25 619	26 020	25 556
<i>Zusammen</i>	<i>79 846</i>	<i>77 685</i>	<i>77 723</i>	<i>77 358</i>	<i>75 785</i>	<i>74 663</i>	<i>79 995</i>
<i>II Branchenübergreifende Subventionen an Unternehmen</i>							
Regionalpolitik, Strukturpolitik	4 796	4 358	4 482	3 432	3 367	3 950	3 857
Umwelt, rationelle Energieverwendung	726	761	728	770	756	932	1 275
Beschäftigungspolitik	10 119	10 289	9 332	9 239	8 477	8 248	9 046
Förderung von Qualifikation	763	817	843	802	779	834	820
Förderung von Innovationen etc.	331	330	211	222	322	505	442
Mittelstandsförderung	898	869	990	1 019	1 069	1 110	1 494
Investitionsförderung	28	23	21	20	24	31	31
Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	236	317	267	291	290	265	275
Sonstige Zwecke ^{a,b}	13 673	13 805	12 706	12 500	14 382	14 382	15 118
<i>Zusammen</i>	<i>31 570</i>	<i>31 569</i>	<i>29 580</i>	<i>28 295</i>	<i>29 466</i>	<i>29 877</i>	<i>32 358</i>
<i>III Subventionen in enger Abgrenzung (I + II)</i>	<i>111 416</i>	<i>109 254</i>	<i>107 303</i>	<i>105 653</i>	<i>105 251</i>	<i>104 540</i>	<i>112 353</i>
<i>IV Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>							
Krankenhäuser, gesetzliche Krankenversicherung	4 597	5 330	6 861	8 702	6 902	7 199	12 913
Kindertagesstätten, Kinderkrippen	10 512	10 622	10 960	11 204	11 365	13 542	15 570
Theater, Museen, Medien, sonstige Kulturanbieter	5 686	5 571	5 725	5 724	5 773	6 092	6 599
Kirchen, Religionsgemeinschaften	441	451	459	448	456	473	491
Pflegeeinrichtungen	634	514	278	203	185	186	185
Sport, Freizeit	5 164	5 165	5 067	5 143	5 033	5 499	5 992
Sonstige Empfänger	7 875	7 426	7 216	7 325	7 719	8 212	8 203
<i>Zusammen</i>	<i>34 909</i>	<i>35 079</i>	<i>36 566</i>	<i>38 749</i>	<i>37 433</i>	<i>41 203</i>	<i>49 952</i>
<i>VI Subventionen in weiter Abgrenzung (III + IV)</i>	<i>146 325</i>	<i>144 333</i>	<i>143 869</i>	<i>144 402</i>	<i>142 684</i>	<i>145 743</i>	<i>162 305</i>

^aNicht zuordenbare Steuervergünstigungen. — ^bEinschließlich der Steuervergünstigungen gemäß der Koch-Steinbrück-Zusatzliste, soweit diese einbezogen werden.

Quelle: Boss und Rosenschon (2010); eigene Berechnungen.

Tabelle 6:

Subventionen (ohne Grenzfälle) nach Wirtschaftssektoren oder Subventionszielen und nach gewährenden öffentlichen Haushalten 2009 (Mill. Euro)

	Finanzhilfen						Insgesamt	Steuervergünstigungen	Subventionen
	Bund	Länder und Gemeinden	EU	Bundesagentur für Arbeit	Investitions- und Tilgungsfonds	Sonderfonds Kinderbetreuungs-ausbau			
<i>I Sektorspezifische Subventionen an Unternehmen</i>									
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1 914	2 952	5 990	.	.	.	10 856	766	11 622
Bergbau	1 816	554	.	.	.	.	2 370	0	2 370
Schiffbau	9	9	.	.	.	.	18	.	18
Verkehr	10 246	10 498	.	.	650	.	21 394	2 213	23 607
Wohnungsvermietung	1 012	3 443	.	.	.	.	4 455	5 159	9 614
Luft- und Raumfahrzeugbau	113	25	.	.	.	.	138	.	138
Wasserver- und -entsorgung, Abfall	0	1 423	.	.	.	.	1 423	.	1 423
Fremdenverkehr, Bäder	0	1 527	.	.	.	.	1 527	.	1 527
Automobilbau	.	.	.	.	4 120	.	4 120	.	4 120
Sonstige Sektoren	898	2 511	.	.	.	.	3 409	22 147	25 556
<i>Zusammen</i>	<i>16 008</i>	<i>22 942</i>	<i>5 990</i>	<i>0</i>	<i>4 770</i>	<i>0</i>	<i>49 710</i>	<i>30 285</i>	<i>79 995</i>
<i>II Branchenübergreifende Subventionen an Unternehmen</i>									
Regionalpolitik, Strukturpolitik	122	2 215	.	.	.	.	2 337	1 520	3 857
Umwelt, rationelle Energieverwendung	960	315	.	.	.	.	1 275	.	1 275
Beschäftigungspolitik	2 562	1 072	.	5 412	.	.	9 046	.	9 046
Förderung von Qualifikation	290	530	.	.	.	.	820	.	820
Förderung von Innovationen etc.	0	442	.	.	.	.	442	.	442
Mittelstandsförderung	936	108	.	.	450	.	1 494	.	1 494
Investitionsförderung	0	31	.	.	.	.	31	.	31
Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	116	159	.	.	.	.	275	.	275
Sonstige Zwecke ^{a,b}	.	.	.	.	.	.	.	15 119	15 118
<i>Zusammen</i>	<i>4 986</i>	<i>4 872</i>	<i>0</i>	<i>5 412</i>	<i>450</i>	<i>0</i>	<i>15 720</i>	<i>16 639</i>	<i>32 358</i>
<i>III Subventionen in enger Abgrenzung (I + II)</i>	<i>20 994</i>	<i>27 814</i>	<i>5 990</i>	<i>5 412</i>	<i>5 220</i>	<i>0</i>	<i>65 430</i>	<i>46 924</i>	<i>112 353</i>
<i>IV Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>									
Krankenhäuser, gesetzliche Krankenversicherungen	7 202	5 711	.	.	.	.	12 913	.	12 913
Kindertagesstätten, Kinderkrippen	1	14 148	.	.	.	1 421	15 570	.	15 570
Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	699	5 900	.	.	.	.	6 599	.	6 599
Kirchen, Religionsgemeinschaften	10	481	.	.	.	.	491	.	491
Pflegeeinrichtungen	0	185	.	.	.	.	185	.	185
Sport, Freizeit	111	5 880	.	.	.	.	5 991	.	5 991
Sonstige Empfänger	305	2 974	.	.	.	.	3 279	4 924	8 203
<i>Zusammen</i>	<i>8 328</i>	<i>35 279</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1 421</i>	<i>45 028</i>	<i>4 924</i>	<i>49 952</i>
<i>V Subventionen in weiter Abgrenzung (III + IV)</i>	<i>29 322</i>	<i>63 093</i>	<i>5 990</i>	<i>5 412</i>	<i>5 220</i>	<i>1 421</i>	<i>110 457</i>	<i>51 848</i>	<i>162 305</i>

. = keine Daten per Definition bzw. Daten fehlen. — ^aNicht zuordenbare Steuervergünstigungen. — ^bEinschließlich der einbezogenen Vergünstigungen aus der Koch-Steinbrück-Zusatzliste.

Quelle: Boss und Rosenschon (2010); eigene Berechnungen.

C. Welche Steuervergünstigungen und welche Finanzhilfen des Bundes werden zugunsten der Unternehmen geleistet? Wie hat sich das Volumen dieser Subventionen im Zeitraum 2003–2010 und im Zeitraum 2005–2010 entwickelt?

Keineswegs alle Steuervergünstigungen und alle Finanzhilfen kommen den Unternehmen zugute. Im Folgenden geht es nur um die Subventionen, die Unternehmen gewährt werden. Zu den Unternehmen zählen private Haushalte in ihrer Eigenschaft als Bauherren oder Käufer von Wohnungen. Es werden zunächst jene Steuervergünstigungen dargestellt, von denen Unternehmen profitieren. Dann werden jene Finanzhilfen des Bundes dargestellt, die Unternehmen empfangen. Diese Steuervergünstigungen und Finanzhilfen (Tabelle 7) stehen im Zentrum der Ausführungen in den folgenden Kapiteln.⁴

Im Jahr 2010 beliefen sich die Steuervergünstigungen, die den Unternehmen zugerechnet werden können, auf 47,0 Mrd. Euro. Im Jahr 2003 waren es 46,9 Mrd. Euro.

Der Bund gewährte den Unternehmen im Jahr 2010 direkte Finanzhilfen in Höhe von 22,3 Mrd. Euro, nach 21,1 Mrd. Euro im Jahr 2003. Indirekt, also über die Haushalte der Länder, empfangen die Unternehmen 9,0 Mrd. Euro; im Jahr 2003 waren es 11,1 Mrd. Euro. Unterstellt man, dass die Länder die Kompensationszahlungen, die der Bund seit 2007 als Ersatz für Hilfen im Rahmen der Mischfinanzierung leistet (1 854 Mill. Euro), als Finanzhilfen an Unternehmen verwenden, so belaufen sich die indirekten Finanzhilfen im Jahr 2010 auf 10,9 Mrd. Euro. Für die wirtschaftspolitischen Überlegungen in Kapitel I. sind letztlich die indirekten Hilfen ausschließlich der Kompensationszahlungen maßgeblich.

Tabelle 7:

Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen zugunsten der Unternehmen 2003–2010 (Mill. Euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>I Finanzhilfen des Bundes</i>								
Direkte Finanzhilfen des Bundes ^a	21 103	19 674	20 212	20 094	20 407	19 952	20 994	22 321
Indirekte Finanzhilfen des Bundes ^b	11 085	10 924	11 170	11 005	10 262	8 880	8 980	9 015
<i>Zusammen</i>	32 188	30 598	31 382	31 099	30 669	28 832	29 974	31 336
<i>Nachrichtlich:</i>								
Kompensationszahlungen des Bundes ^b	.	.	.	.	518	1 854	1 854	1 854
<i>II Steuervergünstigungen</i>	46 901	47 596	47 876	46 311	48 991	47 825	46 924	46 971
<i>III Zusammen</i>	79 089	78 194	79 258	77 410	79 660	76 657	76 898	78 307
<i>Zusammen, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)</i>	3,7	3,5	3,5	3,3	3,3	3,1	3,2	3,1

^aVgl. Tabelle 2.— ^bVgl. Tabelle 3.

Quelle: Tabellen 2 oder A2 (Zeile III), 3 oder A3 und 8; Boss und Rosenschon (2010); eigene Berechnungen.

⁴ Es ist zu beachten, dass die formale und die materielle Inzidenz auseinanderklaffen können (vgl. hierzu Kapitel H., Abschnitt II.).

Die sektorspezifischen Steuervergünstigungen zugunsten von Unternehmen sind im Zeitraum 2005–2010 von 32,9 auf 30,0 Mrd. Euro gesunken (Tabelle 8). Entscheidend für den Rückgang ist die Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle. Viele Umsatzsteuervergünstigungen sind dagegen größer geworden. Die branchenübergreifenden Steuervergünstigungen haben im Zeitraum 2005–2010 um 2,5 auf 10,0 Mrd. Euro zugenommen; maßgeblich dafür sind die Mindereinnahmen infolge der Einkommensteuerermäßigung für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen.

Die Finanzhilfen, die der Bund den Unternehmen direkt gewährt, haben in den vergangenen fünf Jahren um 2,1 auf 22,3 Mrd. Euro zugenommen (Tabellen 9 und A2). Der Sektor Verkehr erhielt 10,8 nach 9,4 Mrd. Euro im Jahr 2005. Bei den Hilfen an andere Sektoren und bei den branchenübergreifenden Hilfen änderten sich die Beträge wenig. Die „Abwrackprämie“ (5 Mrd. Euro) ist in den Finanzhilfen des Bundes nicht enthalten; sie wurde über das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ ausgezahlt. Die vom Bund den Unternehmen indirekt gewährten Finanzhilfen haben im Zeitraum 2005–2010 um 2,2 auf 9,0 Mrd. Euro abgenommen (Tabellen 10 und A3). Allerdings erhielten die Länder vom Bund Kompensationszahlungen, die möglicherweise als Finanzhilfen verwendet wurden.

Tabelle 8:
Steuervergünstigungen zugunsten von Unternehmen 2005–2010 (Mill. Euro)

Nr. ^a	Anlage ^a	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I Sektorspezifische Steuervergünstigungen							
1. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei							
1	2	Freibeträge für Veräußerungsgewinne nach §§ 14 und 14a Einkommensteuergesetz (EStG)	35	25	15	15	15
2	2	Einkommensteuer-Freibetrag für Land- und Forstwirte nach § 13 Abs. 3 EStG	80	80	70	75	75
3	2	Steuerfreie Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen beim Bau einer eigengenutzten Wohnung oder einer Altenteilerwohnung	5	5	.	.	.
7	2	Steuerbefreiung land- und forstwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie -vereine	15	15	.	.	.
8	2	Körperschaftsteuerfreibetrag für bestimmte Genossenschaften	0	0	0	0	0
9	2	Gewerbsteuerbefreiung kleiner Hochsee- und Fischereiunternehmen	1	1	.	.	.
10	2	Gewerbsteuerbefreiung landwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und -vereine etc.	10	10	.	.	.
13	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für bestimmte Leistungen in der Tier- und Pflanzenzucht	150	150	.	.	.
14	2	Versicherungsteuerbefreiung für Viehversicherungen bei Versicherungssummen 4 000 Euro	1	1	0	0	0
15	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung der Zugmaschinen, Sonderfahrzeuge etc.	55	55	60	55	55
16	2	Branntweinsteuerermäßigung für Brennereien und Stoffbesitzer	7	6	6	6	6
17	2	Mineralölsteuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Agrardieselgesetz)	410	180	135	135	265
18	2	Mineralölsteuerbegünstigung für Gewächshausanbau	16	16	.	.	.
54	3	Ansatz von niedrigen Ertragswerten im Rahmen der Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens für Zwecke der Erbschaftsteuer	504	504	.	.	.
.	.	Anhebung der Vorsteuerpauschalen und der Durchschnittssätze	0	0	290	340	350
.	.	<i>Insgesamt</i>	<i>1 289</i>	<i>1 048</i>	<i>576</i>	<i>626</i>	<i>766</i>
2. Bergbau							
18	2	Bergmannsprämien (Lohnsteuerermäßigung)	25	21	11	1	0
.	.	<i>Insgesamt</i>	<i>25</i>	<i>21</i>	<i>11</i>	<i>1</i>	<i>0</i>
3. Verkehr							
64	2	Tonnagebesteuerung	900	600	500	500	–
65	2	Lohnsteuerermäßigung für Seeleute	18	18	18	18	18
66	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für die Personenbeförderung im Nahverkehr	580	580	825	830	830
68	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Kraftomnibusse und Anhänger für den Linienverkehr	35	35	35	30	30
69	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Fahrzeuge im kombinierten Schienen-Straßen-Verkehr	2	2	2	2	2
70	2	Kfz-Steuerbefreiung für partikelreduzierte Pkw mit Dieselmotor	0	0	80	35	20
72	2	Kraftfahrzeugsteuerermäßigung für Elektrofahrzeuge	1	1	1	1	1
73	2	Nichterhebung der Kraftfahrzeugsteuer für überzählige Kraftfahrzeuganhänger	60	60	65	35	35
74	2	Senkung des Anhängerzuschlags	0	0	10	45	45
75	2	Senkung der Höchststeuer für Anhänger	0	0	10	50	50
76	2	Senkung der Höchststeuer für Nutzfahrzeuge	0	0	15	70	70
77	2	Mineralölsteuervergünstigung für Flüssiggas/ Erdgas für Fahrzeuge im öffentlichen Verkehr	57	85	100	120	140

noch Tabelle 8

Nr. ^a	Anlage ^a	2005	2006	2007	2008	2009	2010
78	2 Mineralölsteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen	397	395	395	640	660	680
79	2 Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	129	129	129	118	120	120
80	2 Mineralölsteuerbegünstigung für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)	69	63	57	67	67	67
81	2 Steuervergünstigung für Strom im Schienenbahnverkehr	140	140	125	125	125	125
	<i>Insgesamt</i>	2 388	2 108	2 367	2 686	2 213	2 238
	4. Wohnungsvermietung						
83	2 Erhöhte Absetzungen für bestimmten Modernisierungs- und Instandsetzungsaufwand nach § 7h EStG	40	40	50	50	50	50
84	2 Erhöhte Absetzungen bei kulturhistorisch wertvollen Gebäuden nach § 7i EStG	62	61	65	70	70	70
86	2 Sonderausgabenabzug bei einer zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung nach § 10e EStG	30	0	0	0	0	0
85	2 Steuerbegünstigung für zu eigenen Zwecken genutzte Baudenkmale etc.	17	16	16	16	16	16
89	2 Kinderkomponente zu § 10e EStG	30	0	0	0	0	0
87	2 Eigenheimzulage § 9 Abs. 2 EigZulG	6 812	6 197	5 140	4 172	3 314	2 504
88	2 Ökologische Zusatzförderung § 9 Abs. 3 u. 4 EigZulG	85	70	55	40	30	15
89	2 Kinderzulage § 9 Abs. 5 EigZulG	3 349	3 047	2 527	2 051	1 629	1 231
53	3 Verschonungsabschlag für vermietete Wohnimmobilien	.	.	.	.	50	210
	<i>Insgesamt</i>	10 425	9 431	7 853	6 399	5 159	4 096
	5. Sonstige sektorspezifische Vergünstigungen						
40	2 Gewinnsteuerermäßigung für Wasserkraftwerke	1	1	.	.	.	.
46	2 Umsatzsteuerbefreiung der Bausparkassen- und Versicherungsvertreter	5	5	5	5	5	5
47	2 Vergütungsfrist für Erwerber von Betrieben oder Anteilen im Erb- oder Schenkungsfall	210	210	210	210	210	210
48	2 Tarifbegrenzung beim Erwerb von Betriebsvermögen etc.	8	7	7	7	7	7
49	2 Tabaksteuerbefreiung für Deputate	7	7	7	7	7	7
50	2 Biersteuersatzstaffelung	24	24	24	24	24	24
51	2 Biersteuerbefreiung des Haustrunks	1	1	1	1	1	1
52	2 Steuerbefreiung für Biokraft- und Bioheizstoffe	1 192	2 144	1 166	580	150	80
54	2 Vergünstigung für Pilotprojekte	2	2	2	2	2	2
55	2 Steuerbefreiung der bei der Mineralölherstellung verwendeten Mineralöle	400	400	270	270	270	270
56	2 Mineralölsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft	342	313	236	315	320	320
57	2 Vergünstigung für die Stromerzeugung und für Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen	1 296	1 329	1 964	2 196	2 000	2 000
58	2 Mineralölsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes in Sonderfällen	240	240	170	162	160	160
59	2 Energiesteuerbegünstigung bestimmter Prozesse	0	117	560	586	600	600
61	2 Steuerbegünstigung des Stroms, der von Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft für betriebliche Zwecke entnommen wird	1 850	1 850	2 100	2 100	2 100	2 100
62	2 Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes	1 700	1 700	1 700	1 800	1 800	1 800
63	2 Stromsteuervergünstigung bestimmter Prozesse und Verfahren	0	16	300	300	300	300

noch Tabelle 8

Nr. ^a	Anlage ^a	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
98	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen	1 360	1 360	1 815	1 815	1 815	1 815
99	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Beherbergungsleistungen	0	0	0	0	0	805
100	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Zahntechniker und Zahnärzte	320	320	400	415	415	415
102	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung der Schaustellerzugmaschinen	1	1	1	1	1	1
105	2	Steuervergünstigung für Strom zum Betrieb von Nachtspeicherheizungen	200	200	.	.	.	.
38	3	Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen	4 320	4 320	5 040	5 370	5 370	5 370
39	3	Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken, Altenheime, Pflegeheime, der ambulanten Pflegedienste, der Wohlfahrtsverbände und der Blinden	4 960	4 960	6 000	6 000	6 000	6 000
41	3	Umsatzsteuerbefreiung für kulturelle Einrichtungen	160	160	195	195	195	195
43	3	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Krankenrollstühle, Körperersatzstücke und orthopädische Vorrichtungen sowie für Bäder- und Kureinrichtungen	215	215	380	395	395	395
		<i>Insgesamt</i>	<i>18 814</i>	<i>19 902</i>	<i>22 553</i>	<i>22 756</i>	<i>22 147</i>	<i>22 882</i>
		6. Sektorspezifische Steuervergünstigungen insgesamt	32 941	32 510	33 360	32 468	30 285	30 022
		II Branchenübergreifende Steuervergünstigungen						
		1. Regionalpolitische Steuervergünstigungen für die neuen Länder und für Berlin						
19	2	Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen	1 136	380	1 061	425	–	–
20	2	Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen	–	–	–	727	1 292	952
21	2	Investitionszulagen für Ausrüstungsinvestitionen	0	438	–	–	–	–
23	2	Investitionszulage für gewerbliche Bauten	200	67	–	–	–	–
22, 23	2	Investitionszulage für betriebliche Gebäudeneubauten	0	77	187	203	228	168
26	2	Investitionszulage für Modernisierungsarbeiten	635	214	–	–	–	–
27	2	Erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen	137	48	–	–	–	–
28	2	Sonderausgabenabzug für Herstellungs- und Erhaltungskosten bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden	120	80	.	.	.	.
		<i>Insgesamt</i>	<i>2 228</i>	<i>1 304</i>	<i>1 248</i>	<i>1 355</i>	<i>1 520</i>	<i>1 120</i>
		2. Sonstige Steuervergünstigungen						
25	2	Übertragung stiller Reserven, die bei der Veräußerung bestimmter Wirtschaftsgüter aufgedeckt werden, auf neue Investitionen	385	90	–30	5	20	30
27	2	Sonderabschreibungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe	8	8	–102	7	–11	171
28	2	Ansparabschreibung in Form einer Rücklage bis zu 40 % künftiger Anschaffungs- oder Herstellungskosten	15	15	–327	–272	798	652
29	2	Freibetrag für Gewinne bei der Veräußerung kleiner Betriebe	120	120	100	100	100	100
30	2	Freibetrag für Gewinne bei Veräußerung von Anteilen	15	15	5	5	5	5
31	2	Steuerfreiheit der Hälfte der Einnahmen bei Veräußerungen von Grund und Boden an REIT-AGs etc.	0	0	290	480	510	275
33	2	Tarifbegrenzung bei Gewinneinkünften	.	.	730	.	.	.

noch Tabelle 8

Nr. ^a	Anlage ^a	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
39	2	Freibetrag für bestimmte Körperschaften	18	19	15	9	9	9
39	2	Steuerliche Erleichterung von Unternehmensinvestitionen im Ausland	10	10	.	.	.	.
41	2	Einkommensteuerermäßigung für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen	0	315	2 185	2 185	2 185	3 035
45	2	Erbschaftsteuerfreibetrag und -minderung beim Übergang von Betriebsvermögen, Betrieben der Land- und Forstwirtschaft und Anteilen an Kapitalgesellschaften an den/die Unternehmensnachfolger	226	211	.	.	.	.
46	2	Erbschaftsteuertarifbegrenzung beim Erwerb von Betriebsvermögen, von Betrieben der Land- und Forstwirtschaft und von Anteilen an Kapitalgesellschaften	8	7	.	.	.	.
52	2	Mineralölsteuervergünstigung bei bestimmten Versuchen	2	2	.	.	.	.
91	2	Einkommensteuerbefreiung bei Überlassung von Beteiligungen nach § 19a EStG	80	80	80	97	198	242
93	2	Arbeitnehmersparzulage	390	280	187	146	145	145
94	2	Steuerbefreiung bestimmter Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit	1 800	1 740	1 930	2 060	2 060	2 060
95	2	Einkommensteuerfreibetrag bei der Veräußerung kleiner und mittlerer Betriebe	40	40	30	30	30	30
3	3	Einkommensteuer-Freibetrag für Belegschaftsrabatte	60	60	50	50	50	50
9	3	Einkommensteuerermäßigung bei Beschäftigung von „Mini-Jobbern“ in Privathaushalten	90	90	90	90	90	95
10	3	Einkommensteuerermäßigung bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Privathaushalten	20	20	20	20	20	30
11	3	Einkommensteuerermäßigung bei Inanspruchnahme einer haushaltsnahen Dienstleistung	850	890	965	965	965	1 025
13	3	Lohnsteuerpauschalierung bei bestimmten Zukunftssicherungsleistungen	985	930	870	820	775	730
48	3	Kfz-Steuerbefreiung bestimmter Schwerbehinderter	140	150	150	150	145	145
.	.	Einkommensteuerermäßigung für Pflege- und Betreuungsleistungen	0	40	40	40	40	40
		<i>Insgesamt</i>	5 262	5 132	7 278	6 987	8 134	8 869
		3. Branchenübergreifende Steuervergünstigungen insgesamt	7 490	6 436	8 526	8 342	9 654	9 989
		III Steuervergünstigungen in enger Abgrenzung	40 431	38 946	41 886	40 810	39 939	40 011
		IV Zusätzliche Steuervergünstigungen gemäß der Zusatzliste in der Studie Koch/Steinbrück						
		Entfernungspauschale	4 000	4 000	4 000 ^D	4 000 ^D	4 000 ^D	4 000 ^D
		Freibetrag für nebenberufliche Tätigkeiten als Übungsleiter etc.	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
		Halbierung des Steuersatzes für betriebliche Veräußerungsgewinne	735	735	735	735	735	735
		Freibetrag für Abfindungen	380	355	95	5	0	0
		Begrenzte Abzugsfähigkeit der Aufwendungen für Geschenke	120	115	115	115	115	115
		Freibetrag für Übergangsgelder	50	50	50	50	25	0
		Freigrenze bei verbilligt überlassener Wohnung	50	45	45	45	45	45
		Freibetrag für Heirats- und Geburtsbeihilfen	45	0	0	0	0	0
		Freibetrag für Sachprämien aus Kundenbindungsprogrammen	5	5	5	5	5	5
		Sonstige Vergünstigungen	60	60	60	60	60	60
		Insgesamt	7 445	7 365	7 105	7 015	6 985	6 960

Welche Steuervergünstigungen und welche Finanzhilfen des Bundes werden zugunsten der Unternehmen geleistet? Wie hat sich das Volumen dieser Subventionen im Zeitraum 2003–2010 und im Zeitraum 2005–2010 entwickelt?

noch Tabelle 8

Nr. ^a	Anlage ^a	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	V Steuervergünstigungen insgesamt	47 876	46 311	48 991	47 825	46 924	46 971
	<i>Nachrichtlich:</i> Steuervergünstigungen ohne Eigenheimzulage und ohne Investitionszulagen	35 522	35 773	40 021	40 207	40 431	42 101

. bedeutet: Ausmaß nicht beziffert (laut Anmerkung im Subventionsbericht).

^aDie Nummer bezieht sich auf den Zweiundzwanzigsten, teilweise auf den Einundzwanzigsten Subventionsbericht. — ^bEnde 2008 wurde aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts die bis 2006 geltende Rechtslage wiederhergestellt.

Quelle: Tabelle 1; Boss und Rosenschon (2010); eigene Berechnungen; eigene Schätzungen.

Tabelle 9:

Direkte Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen nach Branchen bzw. Subventionszielen 2005–2010 (Mill. Euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>I Sektorspezifische Finanzhilfen zugunsten der Unternehmen</i>	16 241	15 261	15 755	15 095	16 008	17 226
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1 632	1 581	1 668	1 926	1 914	2 102
– Bergbau	2 211	2 084	2 245	2 273	1 816	1 776
– Schiffbau	52	44	30	24	9	16
– Verkehr	9 409	9 327	9 761	8 890	10 246	10 777
– Wohnungsvermietung	1 255	1 097	1 000	930	1 012	1 271
– Luft- und Raumfahrzeugbau	39	55	79	82	113	244
– Sonstige Sektoren	1 643	1 072	972	971	898	1 040
<i>II Branchenübergreifende Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen</i>	3 971	4 833	4 652	4 857	4 986	5 095
– Regionalpolitik, Strukturpolitik	74	77	85	92	122	143
– Umwelt, rationelle Energieverwendung	455	491	485	631	960	974
– Beschäftigungspolitik	2 200	3 130	2 908	2 894	2 562	2 554
– Förderung von Qualifikation	257	244	237	246	290	386
– Förderung von Innovationen etc.	0	0	0	0	0	0
– Mittelstandsförderung	907	816	851	903	936	900
– Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	78	76	86	91	116	138
<i>III Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen</i>	20 212	20 094	20 407	19 952	20 994	22 321

Quelle: Boss und Rosenschon (2010); eigene Berechnungen.

Tabelle 10:

Indirekte Hilfen des Bundes an Unternehmen nach Branchen bzw. Subventionszielen 2005–2010 (Mill. Euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>I Sektorspezifische Finanzhilfen zugunsten der Unternehmen</i>	10 203	10 138	9 565	8 155	8 297	8 508
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	548	502	489	512	557	557
Verkehr	8 729	8 773	8 390	7 011	7 049	7 183
Wohnungsvermietung	926	862	685	632	691	768
Sonstige Sektoren	0	1	0	0	0	0
<i>II Branchenübergreifende Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen</i>	967	867	697	725	683	507
Regionalpolitik, Strukturpolitik	890	790	622	665	634	472
Beschäftigungspolitik	78	77	75	60	49	35
<i>III Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen insgesamt</i>	11 170	11 005	10 262	8 880	8 980	9 015
Kompensationszahlungen an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen zur Abschaffung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	0	0	0	1 336	1 336	1 336
zur sozialen Wohnraumförderung	0	0	518	518	518	518

Quelle: Boss und Rosenschon (2010); eigene Berechnungen.

D. Was hat die Große Koalition im Bereich der Subventionen beschlossen? Welche Subventionen wurden erhöht, welche gekürzt?

I. Vorbemerkung

Nach der (vorgezogenen) Bundestagswahl im September 2005 entstand eine Große Koalition. Sie hat neue Subventionen beschlossen, aber auch Subventionen gekürzt oder abgeschafft und dabei Vorschläge der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück aus dem Jahr 2003 aufgegriffen (IfW 2008).

II. Steuervergünstigungen

Im Bereich der Steuervergünstigungen wurden vielfältige Maßnahmen ergriffen. Diese sind in mehreren Gesetzen enthalten (Übersicht 1).

Übersicht 1:

Gesetzesänderungen, die Subventionen betreffen, in den Jahren 2005–2009

Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage vom 30. Dezember 2005

Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm vom 30. Dezember 2005

Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung vom 26. April 2006

Haushaltsbegleitgesetz 2006 vom 29. Juni 2006

Gesetz zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnissen und zur Änderung des Stromsteuergesetzes vom 15. Juli 2006

Investitionszulagengesetz 2007 vom 15. Juli 2006

Steueränderungsgesetz 2007 vom 24. Juli 2006

Gesetz zur Einführung einer Biokraftquote und zur Änderung energie- und stromsteuerrechtlicher Vorschriften vom 18. Dezember 2006

Unternehmensteuerreformgesetz 2008 vom 6. Juli 2007

Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements vom 15. Oktober 2007

Jahressteuergesetz 2008 vom 20. Dezember 2007

Eigenheimrentengesetz vom 4. Juli 2008

Gesetz zur Schaffung einer Nachfolgeregelung und Änderung des Investitionszulagengesetzes 2007 vom 7. Dezember 2008

Jahressteuergesetz 2009 vom 19. Dezember 2008

„Konjunkturpaket I“ vom 21. Dezember 2008

Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale vom 20. April 2009

Gesetz zur Änderung der Förderung von Biokraftstoffen vom 15. Juli 2009

Quelle: BMF (Ifd. Jgg. b).

Unter den in der ersten Hälfte der Legislaturperiode beschlossenen Maßnahmen war die Abschaffung der Eigenheimzulage (für Neufälle) am wichtigsten. Quantitativ von großer Bedeutung war auch die Neuregelung der Entfernungspauschale (Tabelle 11); sie sollte die öffentlichen Haushalte in Höhe von 2,4 Mrd. Euro je Jahr entlasten. Beträchtliche Mehreinnahmen resultieren auch aus den Beschlüssen zur Änderung der Besteuerung von Biokraftstoffen.

Tabelle 11:

Auswirkungen zusätzlicher Maßnahmen bei den Steuervergünstigungen in der ersten Hälfte der Legislaturperiode – Mehr- oder Mindereinnahmen^a in den Jahren 2006–2012 (Mill. Euro)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A. Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage	223	1 488	2 228	2 970	3 713	4 445	5 186
B. Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm							
Abschaffung des Freibetrags für Abfindungen	25	295	375	380	380	380 ^d	380 ^d
Wegfall der Freibeträge für Übergangsgelder und Heirats- und Geburtsbeihilfen des Arbeitgebers	10	10	10	35	55	55 ^d	55 ^d
C. Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung							
Einführung einer Steuerermäßigung für Pflege- und Betreuungsleistungen	-40	-115	-115	-115	-115	-115 ^d	-115 ^d
Einführung einer Steuerermäßigung für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen	-315	-1 045	-1 045	-1 045	-1 045	-1 045 ^d	-1 045 ^d
D. Haushaltsbegleitgesetz 2006^b	-	-290	-340	-340	-340	-340 ^d	-340 ^d
E. Gesetz zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnissen und zur Änderung des Stromsteuergesetzes							
Einstieg in die Besteuerung von Biokraftstoffen	108	305	528	792	790	790 ^d	790 ^d
Sonstige Maßnahmen	-93	-177	-204	-215	-226	-226 ^d	-226 ^d
F. Investitionszulagengesetz 2007	-	-	-348	-580	-580	-232	-235 ^d
G. Steueränderungsgesetz 2007							
Übergang zu einer Entfernungspauschale von 0,30 Euro je km bei Entfernungen von mehr als 20 km	-	1 200	2 400	2 400	2 400	2 400 ^d	2 400 ^d
Abbau der Bergmannsprämie	-	11	24	25	25	25 ^d	25 ^d
H. Gesetz zur Einführung einer Biokraftquote etc.	-	1 071	926	1 351	1 106	1 000 ^d	900 ^d
I. Unternehmensteuerreformgesetz^c	-	-	-35	-160	-215	-230 ^d	-230 ^d
J. Insgesamt	-82	2 753	4 404	5 498	5 948	6 907	7 545

^aOhne Effekt auf das Aufkommen an Solidaritätszuschlag (in Analogie zu den Subventionsberichten der Bundesregierung). — ^bAnhebung der land- und forstwirtschaftlichen Vorsteuerpauschalen und Durchschnittssteuersätze. — ^cNeufassung des § 7g Einkommensteuergesetz. — ^dGeschätzt.

Quelle: BMF (lfd. Jgg. b); eigene Berechnungen.

Es sind aber nicht nur Steuervergünstigungen gekürzt oder abgeschafft, sondern auch Vergünstigungen (wie z.B. die erhöhte Vorsteuerpauschale bei der Besteuerung der Umsätze in der Landwirtschaft sowie die Einkommensteuerermäßigung für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen) eingeführt worden. Zudem wurden Zulagen für bestimmte Investitionen in den neuen Ländern für zusätzliche Jahre beschlossen. Schließlich hat die Reform der Unternehmensbesteuerung zur Folge, dass Vergünstigungen entstanden sind; ein Beispiel ist der „Investitionsabzugsbetrag“ für kleine und mittlere Unternehmen.

Die Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer zu Beginn des Jahres 2007 führte ebenfalls zu zusätzlichen Vergünstigungen; dies wird nur aufgrund der Daten im aktuellen Subventionsbericht ersichtlich, der betreffende Gesetzentwurf enthält keine Angaben dazu. Wegen der Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer zu Beginn des Jahres 2007 nahmen die Mindereinnahmen infolge der Umsatzsteuerbegünstigungen und Umsatzsteuerbefreiungen zu (Tabelle 12). Es handelt sich um 3,1 Mrd. Euro je Jahr (Differenz zwischen den Werten für die Jahre 2008 und 2006).

Tabelle 12:
Mindereinnahmen infolge von Umsatzsteuervergünstigungen in den Jahren 2005–2010 (Mill. Euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Personenbeförderung im Nahverkehr	580	580	825	830	830	830
Umsätze der Bausparkassen- und Versicherungsvertretung	5	5	5	5	5	5
Kulturelle und unterhaltende Leistungen	1 360	1 360	1 815	1 815	1 815	1 815
Umsätze der Zahntechniker und Zahnärzte	320	320	400	415	415	415
Ärztliche Leistungen	4 320	4 320	5 040	5 370	5 370	5 370
Umsätze der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser etc.	4 960	4 960	6 000	6 000	6 000	6 000
Umsätze kultureller Leistungen	160	160	195	195	195	195
Umsätze von Krankenrollstühlen etc.	215	215	380	395	395	395
Zusammen	11 920	11 920	14 660	15 025	15 025	15 025

Quelle: BMF (2010a); Boss und Rosenschon (2010).

In der zweiten Hälfte der Regierungszeit der Großen Koalition gab es auch wichtige Änderungen bei den Steuervergünstigungen (Tabelle 13). Am bedeutsamsten war die – vom Bundesverfassungsgericht verlangte – Korrektur bei der Entfernungspauschale; sie hat – abgesehen von Erstattungen für zurückliegende Jahre – Mindereinnahmen in Höhe von 2,4 Mrd. Euro zur Folge. Mindereinnahmen in Höhe von 1,4 Mrd. Euro bringt die Ausweitung der Begünstigung bestimmter Handwerkerleistungen. Beträchtliche Mindereinnahmen resultieren zudem aus der nochmaligen Verlängerung der Regelung zu den Investitionszulagen.

Per saldo hat die Große Koalition in den Jahren 2007 und 2008 Steuervergünstigungen in geringem Maße reduziert (Tabelle 14); dies trifft sogar nur dann zu, wenn man ihr die Abschaffung der Eigenheimzulage zurechnet.⁵ Für das Jahr 2009 ergeben sich dagegen per

⁵ Vgl. hierzu im Detail IfW (2008).

saldo infolge der Aktivitäten der Großen Koalition Steuermindereinnahmen im Ausmaß von 3,9 Mrd. Euro.

Tabelle 13:

Auswirkungen zusätzlicher Maßnahmen bei den Steuervergünstigungen in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode – Mehr- oder Mindereinnahmen^a in den Jahren 2008–2014 (Mill. Euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anhebung des Übungsleiterfreibetrags ^a	-55	-90	-90	-90	-90 ^b	-90 ^b	-90 ^b
Anhebung der Höchstgrenzen für den Spendenabzug	-135	-235	-240	-250	-250 ^b	-250 ^b	-250 ^b
Erhöhung der Steuerermäßigung für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse etc. in der Europäischen Union	-5	-10	-10	-10	-10	-10 ^b	-10 ^b
Einbeziehung der Beförderung von Personen mit Bergbahnen in die ermäßigte Umsatzbesteuerung	-10	-15	-15	-15	-15	-15 ^b	-15 ^b
Verlängerung der ermäßigten Umsatzbesteuerung für die Beförderung von Personen mit Schiffen	-15	-20	-20	-20	-5	.	.
Maßnahmen im Rahmen des Eigenheimrentengesetzes	-	-45	-90	-110	-125	-125 ^b	-125 ^b
Verlängerung der Investitionszulagenregelung	-	-	-	-560	-790	-560	-330
Einschränkung des Sonderausgabenabzugs für Schulgeldleistungen	-	-10	-10	-10	-10	-10	-10 ^b
Umsatzsteuerbefreiung für Betreuungs- und Pflegeleistungen an Hilfsbedürftige	-	-150	-175	-175	-175	-175	-175 ^b
Anhebung des Höchstbetrags bei der Berücksichtigung von Handwerkerleistungen	-	-	-850	-1 420	-1 420	-1 420	-1 420 ^b
Kraftfahrzeugsteuerbegünstigung	-	-380	-135	-	-	-	-
Wiedereinführung der Pendlerpauschale ab 1. Kilometer	-	-5 155	-3 900	-2 400	-2 400	-2 400	-2 400 ^b
Erhöhung der Steuerentlastung für Biodiesel	-	-193	-62	-22	-	-	-
Zusammen	-220	-6 303	-5 597	-5 082	-5 290	-5 055	-4 825

^aOhne Effekt auf das Aufkommen an Solidaritätszuschlag. — ^bGeschätzt.

Quelle: BMF (lfd. Jgg. b); eigene Berechnungen.

Tabelle 14:

Maßnahmen der Großen Koalition im Bereich der Steuervergünstigungen 2006–2012 – Mehr- oder Mindereinnahmen (Mill. Euro)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Maßnahmen bis zur Sommerpause 2007	-82	2 753	4 404	5 498	5 948	6 907	7 545
Folge der Anhebung des Regelsatzes der Umsatzsteuer ^a	-	-2 740	-3 105	-3 105	-3 105	-3 105	-3 105
Sonstige Maßnahmen	-	-	-220	-6 303	-5 597	-5 082	-5 290
Zusammen	-82	13	1 079	-3 910	-2 754	-1 280	-850

^aGemessen an dem Ausmaß der Vergünstigungen im Jahr 2006. Basis der Berechnung sind die Angaben in Tabelle 12.

Quelle: Tabellen 11, 12 und 13; eigene Berechnungen.

III. Exkurs: Umsatzsteuervergünstigungen und Umsatzsteuerbefreiungen

Es gibt eine Vielzahl von Umsätzen, die ermäßigt besteuert werden. Zwei neue Fälle kamen vor kurzem hinzu, die Begünstigung des Beherbergungsgewerbes und die für Skiliftbetreiber und Bergbahnen. Die Gründe für eine Begünstigung sind häufig nicht einsichtig. Dies zeigen viele Beispiele (Übersicht 2).

Übersicht 2:

Beispiele für reduziert und voll durch die Umsatzsteuer belastete Waren und Dienstleistungen

7 Prozent	19 Prozent
Güter des gehobenen Bedarfs wie	Güter des Grundbedarfs wie
Kunstgegenstände	Babywindeln
Rennpferde	Strom
Fahrt mit Skiliften und Bergbahnen	Heizöl
Frische Trüffel	Gas
Zubereitetes Krebsfleisch	Apfelsaft
Wachteleier	Mineralwasser
Taxifahrten	Kleidung
Theaterkarten	Schuhe
Frisches Moos	Trockenes Moos
Islandmoos (<i>Cladonia Silvatica</i>)	Isländisches Moos (<i>Cetraria Islandica</i>)
Hamburger zum Mitnehmen	Hamburger, bei McDonald gegessen
Brennholz, Holzabfälle	Holz
Äpfel	Apfelsaft
Karotten	Karottensaft
Kaffeebohnen, Kaffeepulver	Aufgebrühter Kaffee
Schnittblumen	
Hundefutter	Babywindeln
Kauspielzeug für Hunde	Spielsachen für Kinder
Hotelübernachtung	Fahrt im Schlafwagen
Reinrassiger Esel, geschlachtet	Reinrassiger Esel, lebend
Maultier	

Die ermäßigte Besteuerung hat Mindereinnahmen in Höhe von 23 Mrd. Euro zur Folge (Sachverständigenrat 2010: Ziffer 377). Der größte Teil davon entfällt auf die Begünstigung der Umsätze mit Nahrungsmitteln, Milch und Trinkwasser. Diese Begünstigung bedeutet Mindereinnahmen in Höhe von 17 Mrd. Euro (Sachverständigenrat 2010: Ziffer 377). Überdies gibt es zahlreiche Umsatzsteuerbefreiungen (mit oder ohne Berechtigung zum Vorsteuerabzug).

Die Begünstigungen in der in dieser Studie verwendeten Abgrenzung enthalten die Mindereinnahmen infolge der ermäßigten Besteuerung der Umsätze für Nahrungsmittel etc. nicht; sie umfassen aber Mindereinnahmen infolge verschiedener Umsatzsteuerbefreiungen. Dies beruht darauf, dass der Subventionsbericht der Bundesregierung Ausgangspunkt der Berechnungen ist.

Eine Satzendifferenzierung ist fragwürdig. „Gespaltene Mehrwertsteuersätze begünstigen meist Güter des Grundbedarfs, was effizienztheoretisch oder unter Verteilungsgesichtspunkten kaum gerechtfertigt werden kann“ (Homburg 2010: 321). Eine weniger rigorose Einschätzung findet sich beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Er konzediert, dass „Verteilungsgesichtspunkte oder externe Effekte für eine reduzierte Besteuerung von Lebensmitteln, Vermietungs- und Verpachtungsleistungen oder von kulturellen Einrichtungen und Leistungen angeführt werden können“ (Sachverständigenrat 2009: Ziffer 297), sieht aber „für einen umfangreichen Güterkatalog keine überzeugenden ökonomischen Gründe für eine gegenüber dem Regelsatz von 19 vH reduzierte Besteuerung“ (Sachverständigenrat 2009: Ziffer 297). Genannt werden z.B. Umsätze durch die Aufzucht und das Halten von Vieh, die Umsätze der Zahntechniker sowie die ermäßigte Besteuerung von Bulben, Zwiebeln und Knollen, Blumen, Brennholz und bestimmten Postdienstleistungen (Sachverständigenrat 2009: Ziffer 297).

IV. Finanzhilfen des Bundes

Die Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen insgesamt sind nach der Bundestagswahl 2005 gesunken. Die direkten Finanzhilfen haben in den Jahren 2005–2009 zwar um 0,8 Mrd. Euro zugenommen (Tabelle 15). Der Rückgang der indirekten Hilfen beläuft sich aber auf 2,2 Mrd. Euro. Rechnet man die Kompensationszahlungen hinzu, die der Bund den Ländern gewährt, so ist der Rückgang der indirekten Hilfen sehr gering.

Tabelle 15:
Finanzhilfen des Bundes zugunsten der Unternehmen 2005–2010 (Mill. Euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>I</i> Finanzhilfen des Bundes						
Direkte Finanzhilfen des Bundes ^a	20 212	20 094	20 407	19 952	20 994	22 321
Indirekte Finanzhilfen des Bundes ^b	11 170	11 005	10 262	8 880	8 980	9 015
Zusammen	31 382	31 099	30 669	28 832	29 974	31 336
Nachrichtlich: Kompensationszahlungen des Bundes ^b	.	.	518	1 854	1 854	1 854

^aVgl. Tabelle 2 oder 9. — ^bVgl. Tabelle 3 oder 10.

Quelle: Tabellen 2 und 3; eigene Berechnungen.

Was die direkten sektorspezifischen Finanzhilfen betrifft, so wurde der Zuschuss an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung für die Jahre 2008 und 2009 um 200 auf 400 Mill. Euro erhöht. Auch die Zuschüsse an die Deutsche Bahn AG, die in verschiedenen Titeln des Bundeshaushalts enthalten sind, nahmen beträchtlich zu. Die Steinkohlehilfen wurden hingegen um reichlich 200 Mill. Euro reduziert; entscheidend hierfür war allerdings der Anstieg der

Weltmarktpreise, die Finanzhilfen reduzierten sich gewissermaßen von selbst. Auch die Hilfen für die deutschen Werften wurden verringert. Die Wohnungswirtschaft erhielt ebenfalls geringere Hilfen, insbesondere in Form von Zinszuschüssen.

Anders als die direkten sektorspezifischen Finanzhilfen insgesamt nahmen die direkten branchenübergreifenden Finanzhilfen zu; sie beliefen sich im Jahr 2009 auf 5,0 Mrd. Euro, nach 4,0 Mrd. Euro im Jahr 2005. Sehr bedeutsam dafür war die verstärkte Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien; für diesen Zweck wurden im Jahr 2009: 370 Mill. Euro mehr als im Jahr 2005 aufgewendet.

Nennenswerte Fortschritte beim Kürzen der Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen sind für die Zeit der Großen Koalition nicht festzustellen. Die Finanzhilfen beliefen sich im Jahr 2009 auf 30 Mrd. Euro, nach 31,4 Mrd. Euro im Jahr 2005. Rechnet man die Kompensationszahlungen dazu, so betragen die Hilfen im Jahr 2009 31,8 Mrd. Euro.

V. Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen

Betrachtet man die Finanzhilfen des Bundes und die Steuervergünstigungen zusammen, so ergibt sich für die Zeit der Großen Koalition ein geringer Fortschritt beim Abbau der Subventionen (Tabelle 16). Dies gilt auch dann, wenn man die Kompensationszahlungen an die Länder einbezieht.

Tabelle 16:
Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen zugunsten der Unternehmen 2005–2010 (Mill. Euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>I Finanzhilfen des Bundes</i>						
Direkte Finanzhilfen des Bundes ^a	20 212	20 094	20 407	19 952	20 994	22 321
Indirekte Finanzhilfen des Bundes ^b	11 170	11 005	10 262	8 880	8 980	9 015
<i>Zusammen</i>	<i>31 382</i>	<i>31 099</i>	<i>30 669</i>	<i>28 832</i>	<i>29 974</i>	<i>31 336</i>
<i>Nachrichtlich:</i>						
Kompensationszahlungen des Bundes ^b	.	.	518	1 854	1 854	1 854
<i>II Steuervergünstigungen^c</i>	<i>47 876</i>	<i>46 311</i>	<i>48 991</i>	<i>47 825</i>	<i>46 924</i>	<i>46 971</i>
<i>III Zusammen</i>	<i>79 258</i>	<i>77 410</i>	<i>79 660</i>	<i>76 657</i>	<i>76 898</i>	<i>78 307</i>
<i>Zusammen, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)</i>	<i>3,5</i>	<i>3,3</i>	<i>3,3</i>	<i>3,1</i>	<i>3,2</i>	<i>3,1</i>

^aVgl. Tabelle 2 oder 9. — ^bVgl. Tabelle 3 oder 10. — ^cVgl. Tabelle 8.

Quelle: Tabellen 2, 3 und 8; eigene Berechnungen.

E. Wie sieht die Bilanz der schwarz-gelben Bundesregierung Ende 2010 aus? Welche Subventionen wurden erhöht, welche gekürzt?

Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat unmittelbar nach ihrem Amtsantritt entsprechend ihrer Ankündigung (CDU, CSU und FDP 2009: 6) die Beherbergungsleistungen dem ermäßigten Umsatzsteuersatz unterworfen. Sie hat allerdings – angesichts eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs – die Umsatzsteuervergünstigung für die Postuniversaldienste gekürzt. Per saldo sind die Steuervergünstigungen infolge der bisherigen Maßnahmen der schwarz-gelben Bundesregierung im Jahr 2010 um 727 Mill. Euro höher, als sie es sonst gewesen wären (Tabelle 17).

Tabelle 17:
Bisherige Änderungen bei den Steuervergünstigungen 2010–2014 – Mehr- oder Mindereinnahmen (Mill. Euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
Einführung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Beherbergungsleistungen	-805	-950	-955	-960	-965
Änderung der Biokraftstoffförderung	-52	-102	-127	.	.
Änderung des Abzugs von Spenden an Einrichtungen in anderen EU-Ländern	.	-10	-10	-10	-10
Änderung der Umsatzsteuerbefreiung der Postuniversaldienstleistungen	130	295	300	300	300
Zusammen	-727	-767	-792	-670	-675

Quelle: BMF (Ifd. Jgg. b); CDU, CSU und FDP (2009).

Im Rahmen des „Zukunftspakets“ der Bundesregierung werden die Energie- und die Stromsteuervergünstigungen für das produzierende Gewerbe reduziert. Ursprünglich sollte dies Mehreinnahmen in Höhe von 1 340 Mill. Euro im Jahr 2011, 1 160 Mill. Euro im Jahr 2012 und 1 500 Mill. Euro in den Jahren danach bringen. Beschlossen wurde jetzt eine Reduktion der Vergünstigungen um 800 Mill. Euro im Jahr 2011 und um 900 Mill. Euro in den Jahren ab 2012 (Heymann und Reusch 2010). Zur Kompensation der Mindereinnahmen soll die Tabaksteuer erhöht werden. Die Energiesteuerbefreiung des Kerosinverbrauchs wird nicht reduziert. Stattdessen wird – mit ähnlichen Auswirkungen auf den Kerosinverbrauch – mit Wirkung ab dem Jahr 2011 eine Luftverkehrssteuer eingeführt.

Die Steuervergünstigungen blieben bei den bisherigen Entscheidungen der schwarz-gelben Bundesregierung weitgehend unangetastet. Die Einführung einer Luftverkehrssteuer mag man freilich als Ersatz für das Kürzen der Steuervergünstigung beim Kerosinverbrauch werten, einer Steuervergünstigung, die aufgrund internationaler Vereinbarungen nicht im Alleingang korrigiert werden kann. Einschließlich der Maßnahmen im Rahmen des „Zukunftspakets“ kann die schwarz-gelbe Bundesregierung auf einen geringen Erfolg beim Kürzen der Steuer-

günstigungen verweisen (Tabelle 18). Die Finanzhilfen, die der Bund den Unternehmen gewährt, sind dagegen im Jahr 2010 gestiegen.

Tabelle 18:

Änderungen bei den Steuervergünstigungen einschließlich jener infolge des „Zukunftspakets“ 2010–2014 – Mehr- oder Mindereinnahmen (Mill. Euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
Einführung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Beherbergungsleistungen	-805	-950	-955	-960	-965
Änderung der Biokraftstoffförderung	-52	-102	-127	.	.
Änderung des Abzugs von Spenden an Einrichtungen in anderen EU-Ländern	.	-10	-10	-10	-10
Änderung der Umsatzsteuerbefreiung der Postuniversaldienstleistungen	130	295	300	300	300
Kürzung der Energie- und der Stromsteuervergünstigungen für das produzierende Gewerbe ^a	-	1 340	1 160	1 500	1 500
Einführung einer Luftverkehrsabgabe	-	1 000	1 000	1 000	1 000
Zusammen	-727	1 573	1 368	1 830	1 825

^aUrsprüngliche Werte.

Quelle: BMF, *Finanzbericht* (lfd. Jgg.); BMF (2010); CDU, CSU und FDP (2009).

F. Welche subventionspolitischen Maßnahmen sind bis zum Ende der Legislaturperiode zu erwarten?

I. Vorbemerkung

Einige Pläne der Bundesregierung im Bereich der Subventionspolitik enthält der Koalitionsvertrag (CDU, CSU und FDP 2009). Er beinhaltet Änderungen sowohl bei den Steuervergünstigungen als auch bei den Finanzhilfen des Bundes. Im Folgenden geht es wiederum nur um die Subventionen, die den Unternehmen gewährt werden.

II. Steuervergünstigungen

Die Koalition sieht weiteren Handlungsbedarf bei den ermäßigten Umsatzsteuersätzen (CDU, CSU und FDP 2009: 6); eine Kommission soll sich mit dem Katalog der ermäßigten Sätze bei der Umsatzsteuer befassen. Die Ausgestaltung der Degression der Investitionszulage soll im Jahr 2011 geprüft werden (CDU, CSU und FDP 2009: 49). Konkret festgelegt hat sich die Bundesregierung in beiden Politikbereichen noch nicht.

Tabelle 19:
Steuervergünstigungen zugunsten von Unternehmen 2009–2013 (Mill. Euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
I Sektorspezifische Steuervergünstigungen					
1. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	766	806	805	805	805
2. Verkehr	2 213	2 238	2 240	2 240	2 240
3. Wohnungsvermietung					
Eigenheimzulage	4 973	3 750	2 420	1 180	200
Sonstige Vergünstigungen	186	346	350	350	350
Insgesamt	5 159	4 096	2 770	1 530	550
4. Sonstige Sektoren	22 147	22 882	22 900	22 900	22 900
5. Insgesamt	30 285	30 022	28 715	27 475	26 495
II Branchenübergreifende Steuervergünstigungen					
1. Regionalpolitische Zielsetzung (Investitionszulagen)	1 520	1 120	1 000	900	560
2. Sonstige Zwecke	8 134	8 869	8 900	8 900	8 900
3. Insgesamt	9 654	9 989	9 900	9 800	9 460
III Steuervergünstigungen in enger Abgrenzung (I + II)	39 939	40 011	38 615	37 275	35 955
IV Zusätzliche Steuervergünstigungen gemäß der Studie Koch-Steinbrück	6 985	6 960	6 960	6 960	6 960
V Steuervergünstigungen insgesamt	46 924	46 971	45 575	44 235	42 915
dito, ohne Eigenheimzulage und ohne Investitionszulagen	40 431	42 101	42 155	42 155	42 155

Quelle: Tabelle 8; eigene Berechnungen.

Überschlägige Berechnungen auf der Basis der Daten im Zweiundzwanzigsten Subventionsbericht und der Informationen über Steuerrechtsänderungen (BMF 2010a, BMF lfd. Jgg. b,

hier: 2009, 2010 und 2011) lassen erwarten, dass die Steuervergünstigungen zugunsten der Unternehmen in den nächsten Jahren deutlich abnehmen werden (Tabelle 19). Maßgeblich dafür ist zum einen, dass die Förderung in Form der Eigenheimzulage mit jedem Wegfall eines Förderjahrgangs kleiner wird, und zum anderen, dass die Investitionszulage befristet gewährt wird. Für das Jahr 2013 ist mit Steuervergünstigungen in Höhe von knapp 43 Mrd. Euro zu rechnen; im Jahr 2009 betragen die Vergünstigungen 46,9 Mrd. Euro.

Vernachlässigt man die Effekte der Eigenheimzulage, die abgeschafft wurde, die aber noch Mindereinnahmen bewirkt, sowie die Effekte der Investitionszulagen, die auslaufen, so beträgt das Volumen der Steuervergünstigungen im Jahr 2009: 40,4 Mrd. Euro und im Jahr 2013 vermutlich 42,2 Mrd. Euro. Es wäre dann so hoch wie im Jahr 2010.

III. Finanzhilfen des Bundes

Was die direkten Hilfen an Unternehmen betrifft, so soll das Branntweinmonopol bis zum Jahr 2017 erhalten bleiben (CDU, CSU und FDP 2009: 43). Das Europaparlament hat aber beschlossen, dass die Subventionierung der größeren Kleinbrennereien schon Ende 2013 eingestellt werden soll (F.A.Z. 2010e). Auch soll der Zuschuss an die landwirtschaftliche Unfallversicherung für die Jahre 2010 und 2011 um 200 Mill. Euro erhöht werden (CDU, CSU und FDP 2009: 40). Zudem soll ein zweijähriges „Grünlandmilchprogramm des Bundes“ (500 Mill. Euro) aufgelegt werden, um Flächenbranchen und damit verbundene unwiderrufliche Schäden für Natur und Kulturlandschaft zu verhindern (CDU, CSU und FDP 2009: 40); im Haushaltsplan 2010 sind bereits 300 Mill. Euro enthalten.

Bei den indirekten Finanzhilfen an Unternehmen soll geprüft werden, „ob nach dem Jahr 2013 der Bund den Ländern weiterhin zweckgebunden Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen der Wohnraumförderung gewährt“ (CDU, CSU und FDP 2009: 34). Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ soll „auf hohem Niveau und mit bundesweit einheitlichen Maßstäben fortgeführt“ (CDU, CSU und FDP 2009: 35) werden. Was die Subventionierung des öffentlichen Personennahverkehrs betrifft, so steht die Koalition „zur Erfüllung der Finanzierungsverpflichtungen aus dem Regionalisierungsgesetz“ (CDU, CSU und FDP 2009: 29).

Es liegen nur unzureichend Informationen darüber vor, wie sich die Finanzhilfen des Bundes bis zum Jahr 2013 wohl entwickeln. Unter diesen Umständen wird angenommen, dass es keine Änderungen der gesetzlichen Regelungen geben wird. Vermutlich werden die Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen dann von 30,0 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf 31,3 Mrd. Euro im Jahr 2013 zunehmen (Tabelle 20).

Tabelle 20:
Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen 2009–2013
(Mill. Euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Direkte Finanzhilfen	20 994	22 321	22 300	22 300	22 300
Indirekte Finanzhilfen	8 980	9 015	9 000	9 000	9 000
Insgesamt	29 974	31 336	31 300	31 300	31 300

Quelle: Tabelle 15; eigene Prognose.

G. Warum sind Subventionen schädlich?

I. Grundsätzliches

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

Subventionen können ökonomisch begründet sein, wenn sie dazu führen, dass positive externe Effekte internalisiert werden, dass also positive Ausstrahlungswirkungen bestimmter Aktivitäten, die sich nicht im Marktergebnis (Gewinn) niederschlagen, vom Staat „entlohnt“ werden. Das Informationsproblem bei der Festsetzung einer Subvention ist aber gravierend. Die Angebots- und Nachfragebedingungen auf einem spezifischen Markt sind nicht bekannt. Der Staat verfügt nicht über das Wissen über das Ausmaß eines Marktversagens, das er haben müsste, damit öffentliche Mittel im richtigen Umfang eingesetzt werden. Das Problem verschärft sich noch dadurch, dass sich die Marktverhältnisse laufend ändern. Eine ursprünglich berechtigte Subvention mag sich im Laufe der Zeit als ökonomisch nicht mehr notwendig erweisen, aber angesichts der Trägheit des politischen Prozesses oder infolge des Einflusses von Interessengruppen bestehen bleiben.

Eingriffe des Staates in Form von Finanzhilfen⁶ können demnach bei Marktversagen dazu führen, dass pareto-optimale Verhältnisse erreicht werden. Sie tun es aber in der Regel nicht. Sie sind wegen ihrer Selektivität, die notwendigerweise eine Diskriminierung der Nichtbegünstigten bedeutet, schädlich. Es kann sogar sein, dass es Politikern von vornherein nicht darum geht, positive externe Effekte zu internalisieren, sondern andere Ziele zu erreichen.

⁶ Im Folgenden ist von Finanzhilfen die Rede, die Argumentation gilt in gleicher Weise für Steuervergünstigungen.

II. Verwaltungskosten, allokativen Verzerrungen infolge der Finanzierung, Verhaltensänderungen

Finanzhilfen verursachen Verwaltungskosten und haben über ihre Finanzierung weitere allokativen Verzerrungen zur Folge. Hinzu kommt, dass sie das Verhalten verändern können.

Subventionsprogramme müssen ausgearbeitet, die Subventionsvergabe muss koordiniert, und die Verwendung der Subventionen muss kontrolliert werden. Dies erfordert Personal im öffentlichen Dienst. Die zusätzlichen Personalausgaben sowie sonstiger Aufwand für ein Programm sind möglicherweise größer als der Nutzen aus einer infolge der Subvention verbesserten Allokation. Verschärft wird die Situation dadurch, dass die Verwaltung, die ein Programm durchführt, Interesse an einem möglichst großen Budget hat. Ein großes Budget verschafft der Bürokratie nämlich Einfluss und Einkommen. Schließlich besteht die Gefahr, dass sich die Verwalter der Subventionsprogramme im Verlauf des Subventionsprozesses mit den Interessen der geförderten Unternehmen identifizieren, so dass die Programme bestimmten Interessengruppen und nicht dem angestrebten Zweck dienen.

Die Wirkungen einer Finanzhilfe auf die Allokation der Ressourcen hängen von der Art der Finanzierung ab. Neutral im Sinne der Wohlfahrtstheorie ist lediglich die Finanzierung über eine Pauschsteuer. Dies ist aber in der Realität nie der Fall. Die allokativen Verzerrungen infolge der Finanzierung können ohne weiteres größer sein als die Effizienzvorteile infolge der Subvention.

Zu bedenken ist auch, dass staatliche Hilfen Verhaltensänderungen nach sich ziehen können. Subventionen vermindern die Anreize, Anpassungen vorzunehmen, die notwendig sind, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten oder wiederherzustellen. Dies betrifft die Kostenkontrolle sowie die Aktivitäten im Bereich Forschung und Entwicklung, die zu Prozess- und Produktinnovationen führen. Es kann sich eine Subventionsmentalität auf Seiten der unterstützten Unternehmen entwickeln.

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

Hinzu kommt, dass für nicht subventionierte Unternehmen, für deren Wirtschaftsverbände und für deren Arbeitnehmerorganisationen Anreize geschaffen werden, ihre Anstrengungen auf die Erzielung staatlicher Hilfe zu lenken (rent-seeking). Es ist rational, Ressourcen für die Beeinflussung politischer Entscheidungen einzusetzen, wenn Regierungen zu erkennen geben, dass sie bereit sind, Hilfe zu gewähren. Es entwickelt sich für Subventionen ein politischer Markt, auf dem über Lobby-Aufwand Subventionserfolg erzielt werden kann. Politische Einflussnahme wird unter solchen Umständen zu einer wirtschaftlichen Aktivität, die im Vergleich zu Anstrengungen, Markteinkommen zu erzielen, umso lohnender wird, je größer die Subventionsbereitschaft der Politiker ist. Im Übrigen kann das Bemühen um Subventionen für die Wett-

bewerber subventionierter Unternehmen notwendig sein, um zu verhindern, dass sie aus dem Markt verdrängt werden.

III. Überlegene Alternativen?

Es gibt möglicherweise Instrumente, die den Finanzhilfen überlegen sind. Zu denken ist hier an die Beseitigung von Marktunvollkommenheiten durch Regulierung und an die Schaffung und Durchsetzung von Eigentumsrechten, aber auch an Instrumente des Transfersystems.

Externe Effekte können dadurch verursacht sein, dass Eigentumsrechte nicht oder nur unzureichend definiert sind. Ist es möglich, Eigentums- und damit Ausschlussrechte festzulegen, so können Verursacher und Betroffene externe Effekte durch Verhandlungen internalisieren, wenn die Transaktionskosten solcher Verhandlungen nicht hoch sind. Nur bei hohen Transaktionskosten sowie in Fällen, in denen sich Eigentumsrechte nicht definieren lassen, mag die Gewährung von Subventionen – bei Beachtung der genannten Einwände – das angemessene Instrument sein. Möglich ist überdies, dass andere Instrumente (beispielsweise Regulierungen oder Abgaben) besser als Subventionen geeignet sind, das angestrebte Ziel zu erreichen.

Die Ziele außerökonomisch begründeter Subventionen (wie z.B. Umverteilungsziele) entziehen sich einer wirtschaftswissenschaftlichen Beurteilung. Es kann aber überprüft werden, ob Subventionen die wirksamsten Instrumente im Hinblick auf angestrebte Ziele sind und mit welchen gesamtwirtschaftlichen Kosten sie verbunden sind. Eine solche Überprüfung zeigt regelmäßig, dass es bessere Instrumente gibt, Instrumente, die treffsicher sind und weniger öffentliche Mittel erfordern. Zu diesen gehören solche im Steuer- und Transfersystem.

Häufig wird argumentiert, Subventionen sollten lediglich die Anpassung an den Strukturwandel erleichtern, ihn gewissermaßen „sozial abfedern“; sie sollten befristet gewährt werden. Auch dann ist zu bedenken, dass es ein allgemeines Transfersystem gibt. Zudem ist zu beachten, dass aus befristeten Subventionen leicht dauerhafte Subventionen werden. Die Werfthilfen wurden vor fast 50 Jahren vorübergehend eingeführt; zu konzedieren ist aber, dass sie in den vergangenen Jahren abgenommen haben.

Subventionen lassen sich in der Regel nicht damit begründen, man müsse auf Subventionen im Ausland reagieren und der heimischen Wirtschaft Wettbewerbsnachteile ersparen. Denn Subventionen im Ausland bedeuten, dass dort die Steuerlast (heute oder in der Zukunft) höher als im Inland ist und dass alle Branchen im Inland deshalb Vorteile haben. Überdies ist mit Wechselkursreaktionen infolge der Subventionen im Ausland zu rechnen.

Ein spezifischer Fall betrifft Unternehmen, die in internationalen, oligopolistisch strukturierten Märkten tätig sind. Unter bestimmten, teils sehr speziellen Annahmen über die strategische Interaktion von Unternehmen in oligopolistischen Märkten ist es möglich, „durch eine Subventionierung inländischer Anbieter die Gewinne des inländischen Unternehmens auf Kosten der Wettbewerber im Ausland um mehr als den Subventionsbetrag zu steigern“ (Donges et al.

2006: 26). Allerdings ändert sich die Situation, wenn das Ausland mit Subventionen reagiert. Vorzuziehen ist in jedem Fall der gegenseitige Verzicht auf Subventionen.

IV. Verschärfte Schäden in einem komplexen Subventionssystem

Schon eine einzelne Subvention ist schädlich. Werden Subventionen für mehrere Zwecke bzw. an mehrere Branchen gewährt, so steigt der Schaden wohl überproportional. Das Zusammenwirken verschiedener Förderprogramme wird sehr leicht undurchschaubar.⁷ Auch können in einem komplexen System mit vielfältigen Wirkungsmechanismen die beabsichtigten und die tatsächlichen Wirkungen weit auseinanderklaffen.

V. Fazit zu den allokativen Folgen

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

Insgesamt lässt sich festhalten: Subventionen haben schädliche Effekte. Sie führen dazu, dass das Realeinkommen der Bürger insgesamt und die Beschäftigung niedriger sind, als sie sein könnten.

VI. Weitere Aspekte

Subventionen sind nicht nur unter allokativen Aspekten schädlich, sie können sehr unerwünschte Wirkungen auf die Einkommensverteilung haben. Dies sei am Beispiel der Agrarsubventionen verdeutlicht, die zu einem großen Teil auf EU-Ebene gewährt werden und durch nationale Überweisungen finanziert werden.

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

⁷ Ein Beispiel dafür, dass eine Vielzahl von Subventionen in Betracht kommen kann, findet sich in Boss und Rosenschon (2010: 3–8).

erlichen Familienbetriebe“ die Rede. Eine Änderung der Einkommensverteilung, die sich marktmäßig ergibt, wird also angestrebt.

Die Verteilungswirkungen der Agrarpolitik der EU sind aber sehr fragwürdig (Schrader 1998). Die Hilfen kommen nur zu einem geringen Teil den wirtschaftenden Landwirten zugute. Abgesehen davon, dass die Verwaltung aufwändig ist und Mittel durch Betrug verloren gehen, „führt der überwiegende Teil der von Landwirten empfangenen Transfers nur zu einer Erhöhung der Einkommen von Bodeneigentümern“ (Schrader 1998). Im Übrigen werden Ländern der Dritten Welt Chancen genommen, sich verstärkt in den Welthandel zu integrieren. Auch die internationalen Verteilungswirkungen sind also fragwürdig.

Auch unter einem anderen Aspekt sind die Finanzhilfen an die Landwirtschaft, die die Produktion künstlich erhöhen, äußerst problematisch. Als naturwissenschaftlich gesichert gilt, dass die landwirtschaftliche Produktion die Umweltmedien (Wasser, Boden, Luft) negativ beeinflusst (Schrader 1998: 23). Beispiele sind die Verschmutzung von Oberflächen- und Grundwasser durch Nitrate und Phosphate, die Emission u.a. von Methan, Lachgas und Ammoniak, die Erosion des Bodens und die Anreicherung des Bodens durch Schwermetalle. Das Ausmaß der Umweltschäden hängt von der Art und der Intensität der landwirtschaftlichen Produktion ab, also u.a. von der Größe der genutzten Fläche, der Zahl der gehaltenen Tiere und dem Einsatz komplementärer Produktionsfaktoren je Flächeneinheit (Schrader 1998: 23). Die Umweltbelastung durch die Subventionen an die Landwirtschaft hat – wohl deutlich – dadurch abgenommen, dass die Subventionen vermehrt in Form von „Direktzahlungen“ gewährt werden, die unabhängig von den aktuellen Produktionsmengen sind.

Eine radikale Reform fordern führende europäische Agrarökonominnen. Sie argumentieren, dass die bisherige Förderung „weder der Förderung von Artenvielfalt, Tierschutz und Klimaschutz noch der Landschaftspflege“ (F.A.Z. 2010f) diene.

H. Wie sind ausgewählte Subventionen zu bewerten?

I. Vorbemerkungen

Im Folgenden werden einzelne Subventionen bewertet, nämlich

- der Zuschuss an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein,
- die Arbeitnehmersparzulage,
- der Zuschuss an die Künstlersozialkasse,
- die Steuerbefreiung bestimmter gesetzlicher oder tariflicher Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit,
- die Steinkohlesubventionen,
- die Steuerermäßigung für die Inanspruchnahme einer haushaltsnahen Dienstleistung,
- die ermäßigte Stromsteuer im produzierenden Gewerbe und in der Land- und Forstwirtschaft,
- die Förderung des Baus von Wohnungen für Bundesbedienstete,
- die Finanzhilfen für den Absatz ziviler Flugzeuge,
- die Filmförderung sowie
- die Kulturförderung in einem konkreten Fall (Bayreuther Festspiele).

Es wird für diese Subventionen dargestellt,

- wann und warum sie eingeführt wurden,
- welche Rechtsgrundlage besteht,
- welche Steuermindereinnahmen oder Mehrausgaben des Staates sie zur Folge haben,
- wer (welche Ebene) die direkten Kosten, die Kosten der Finanzierung, trägt,
- wer letztlich aufgrund von Vor- und/oder Rückwälzungsprozessen profitiert und
- welche negativen Folgen sie, abgesehen von den generellen Konsequenzen, haben.

Zuvor werden einige Ergebnisse der Finanzwissenschaft zur Inzidenz von Steuern und Subventionen skizziert. Sie werden bei der Analyse der einzelnen Subventionen genutzt, um aufzuzeigen, wer letztlich von Steuervergünstigungen oder Finanzhilfen profitiert. Nach der Bewertung der ausgewählten Subventionen wird die ermäßigte Umsatzbesteuerung vieler Produkte unter die Lupe genommen.

II. Die Inzidenz der Subventionen

Die formale Inzidenz sagt lediglich etwas darüber aus, wer eine Subvention empfängt bzw. eine Steuer zahlt. Subventionen wirken aber – wie Steuern – auf Mengen und Preise. Nach Abschluss aller Überwälzungsvorgänge und bei Berücksichtigung aller Verzerrungen können durch Subventionen Wohlstandsgewinne bei anderen Personen als den Empfängern und Wohlfahrtsverluste bei Gruppen, die nicht unmittelbar berührt sind, entstehen. Es kommt also auf die materielle Inzidenz, nicht auf die formale Subventionsbegünstigung an. Analoges gilt für eine Steuer.⁸

Die partialanalytische Bewertung einer Mengensteuer ergibt: „Der von einer Marktseite zu tragende Steueranteil ist umso größer, je unelastischer diese Marktseite reagiert und je elastischer die andere Marktseite reagiert. Je schwerer es einer Marktseite fällt, der Steuer durch Verhaltensänderungen auszuweichen und je leichter dies der anderen Marktseite fällt, desto größer ist der auf der erstgenannten Marktseite lastende Steueranteil“ (Homburg 2010: 101–102). Zudem ist die Lastverteilung „unabhängig von der formalen Zahlungsverpflichtung“ (Homburg 2010: 102).

Subventionen sind wirkungsanalytisch negative Steuern. Die Ergebnisse zur materiellen Inzidenz der Steuern lassen sich unmittelbar verwenden.

III. Die Inzidenz in einem Beispiel

Eine ökonomische Analyse der Entfernungspauschale führt zu dem Schluss, dass bei langfristiger Sicht, also bei endogener räumlicher Verteilung der Unternehmen und Wohnungen, weit mehr gegen die Gewährung einer Entfernungspauschale spricht als dafür. „Erstens profitieren von der Absetzbarkeit der Pendelkosten eher die Grundbesitzer im Umland als die eigentlichen Destinatäre, die Pendler. [...] Drittens leistet die Entfernungspauschale dem umweltschädlichen Flächenverbrauch und der Zersiedelung Vorschub“ (Homburg 2008: 51). Im Übrigen muss bedacht werden, dass Nahpendler durch die ermäßigte Umsatzsteuer für die Beförderung von Personen im Schienenverkehr bei einer Beförderungstrecke von nicht mehr als 50 Kilometern begünstigt werden (§ 12, Abs. 2, Nr. 10b, Umsatzsteuergesetz).

Die bis zum Jahresende 2008 gültige Regelung hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat 2008: Ziffern 320–325) analysiert. Er stellt eine niedrige, allgemeine Pendlerpauschale zur Diskussion.

⁸ Zu den Begriffen vgl. Homburg (2010: 90–93).

IV. Zuschuss an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein

Ursprung, Begründung, Rechtsgrundlage, Kosten und Finanzierung

Im Jahr 1922 wurde die Reichsmonopolverwaltung mit Sitz in Berlin gegründet, die dem Reichsministerium der Finanzen unterstellt wurde. Die Institution hatte ein staatliches Monopol für die Branntweinherstellung in Deutschland durchzusetzen, vor allem um gesundheitliche Gefahren von der Bevölkerung abzuwenden und um die Branntweinsteuer zu erheben (*Wikipedia*, Stichwort: Bundesmonopolverwaltung für Branntwein). Im Jahr 1951 wurde die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein errichtet (BMF 2010a: 108).

Nach dem Gesetz über das Branntweinmonopol haben die deutschen Brennereien, soweit sie ihren Agraralkohol an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (BfB) abliefern müssen, grundsätzlich Anspruch auf kostendeckende Übernahmepreise. Der Agraralkohol konnte von der BfB bis Anfang 1976 zu kostendeckenden Preisen abgesetzt werden. Bis dahin galt ein Einfuhrmonopol für Alkohol. Es musste aufgrund einer EuGH-Entscheidung aufgehoben werden. Seither finanzieren Zuschüsse des Bundes die Differenz zwischen Ankaufs- und Verkaufspreisen des der BfB angebotenen Agraralkohols sowie die Kosten der BfB.⁹ Das Branntweinmonopol „ist nach dem Auslaufen der vergleichbaren französischen Regelung 1991 einzigartig in Europa“ (F.A.Z. 2010a).

Das Bundesfinanzministerium nennt drei Ziele, die mit den Zuschüssen verfolgt werden, nämlich

- „Sicherung angemessener Einkommen für landwirtschaftliche Betriebe, die mit der Brennerei verbunden sind,
- Förderung des umweltfreundlichen Schlempe-Dünger-Kreislaufs; Pflege der Kulturlandschaften,
- Sicherung des größtmöglichen Erlöses beim Absatz des an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein abgelieferten Alkohols“ (BMF 2010a: 108).

Begründet werden die Zuschüsse auch damit, dass es gelte, Wettbewerbsnachteile in der EU auszugleichen. Diese Begründung überzeugt nicht, schon gar nicht in einem Binnenmarkt wie der EU. Wenn die Produktionskosten der Anbieter von Agraralkohol so hoch sind, dass die Anbieter nicht wettbewerbsfähig sind, dann ist die Produktion zu reduzieren oder gar einzustellen (Donges et al. 2006: 32).

⁹ In Deutschland wird Agraralkohol überwiegend in kleinen und mittelständischen Brennereien erzeugt, die mit rund 7 000 landwirtschaftlichen Betrieben verbunden sind. Diese Betriebe erzeugen Alkohol aus Kartoffeln, Getreide und Obst. In anderen EU-Mitgliedstaaten wird Agraralkohol überwiegend aus billigeren Rohstoffen (Melasse) und damit zu niedrigeren Kosten erzeugt (BMF 2010a: 108 f.).

Für das Jahr 2010 ist – wie in den Jahren 2007 bis 2009 – ein Zuschuss an die BfB in Höhe von 80 Mill. Euro geplant. Der Höchstwert wurde im Jahr 1991 mit 170 Mill. Euro erreicht. Der Zuschuss an die BfB wird vom Bund finanziert.

Gemessen an den Subventionen in Höhe von 79,8 Mill. Euro sind die mit deren Vergabe verbundenen Verwaltungskosten sehr hoch. Im Jahr 2010 sollen gemäß dem im Bundeshaushaltsplan ausgewiesenen Wirtschaftsplan der Bundesmonopolverwaltung aus Alkoholverkäufen Erträge in Höhe von 38 Mill. Euro anfallen. Es sind allein 27 Mill. Euro Kosten für Personal eingeplant. Einschließlich des Sachaufwands in Höhe von rund 10 Mill. Euro kostet es rund einen Euro, um zwei Euro Subventionen zu verteilen.

Wer profitiert?

Alle Abnehmer profitieren von den Zuschüssen zur Branntweinproduktion. Die Wirkung des Zuschusses ähnelt der eines ermäßigten Umsatzsteuersatzes; allerdings handelt es sich um eine Mengensubvention. Bei unelastischer Nachfrage der Alkoholkäufer (z. B. Kosmetikindustrie, Pharmaindustrie) profitieren diese, nicht die Alkoholbrenner, die in der Regel Eigentümer von „Streuobstwiesen“ sind.

Was sind die negativen Folgen?

Neben den generellen Folgen von Subventionen sind Konsequenzen für die Gesundheit zu beachten. Es ist paradox, dass der Alkoholkonsum gleichzeitig durch die Branntweinabgabe belastet wird, um Gesundheitsschäden zu begrenzen oder zu vermeiden.

Das Branntweinmonopol soll auf Druck der EU Ende 2017 „fallen“ (F.A.Z. 2010a). Es wäre dann fast 100 Jahre alt. „Für die größeren Kleinbrennereien, die Getreide und Kartoffeln verwerten, soll das Monopol ... schon 2013 auslaufen. Sie produzieren ungefähr 93 Prozent des ‚Monopolalkohols‘“ (F.A.Z. 2010a).

V. Arbeitnehmer-Sparzulage

Ursprung, Begründung, Rechtsgrundlage, Kosten und Finanzierung

Die Arbeitnehmer-Sparzulage wurde im Jahr 1961 eingeführt, um die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand zu fördern (BMF 1981: 243) und den Konflikt zwischen Arbeit und Kapital zu mindern. Es handelt sich um eine Zulage für vermögenswirksame Leistungen, die der Arbeitgeber für den Arbeitnehmer in einer der im Gesetz genannten Formen anlegt. Gefördert werden insbesondere Anlageformen, die eine stärkere Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital ermöglichen, sowie das Bausparen (BMF 2010a: 274).

Die Fördersätze wurden im Lauf der Zeit verringert. Die Staffelung nach der Kinderzahl wurde abgeschafft. Die Arbeitnehmersparzulage beträgt derzeit 20 Prozent auf maximal 400 Euro jährlich für Sparen in Form eines Sparvertrags über Wertpapiere und andere Beteiligungen, eines Wertpapierkaufvertrags, eines Beteiligungsvertrags oder eines Beteiligungskaufvertrags. Sie beträgt 9 Prozent auf maximal 470 Euro jährlich für Aufwendungen nach dem Wohnungsbauprämienengesetz und für Aufwendungen zum Bau, zum Erwerb, zum Ausbau oder zur Erweiterung im Inland gelegener Immobilien (BMF 2010a: 274).

Rechtsgrundlage der Arbeitnehmer-Sparzulage ist das 1. Vermögensbildungsgesetz vom 12. Juni 1961, das mehrfach geändert worden ist, zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 16. Juli 2009 (BGBl. I 2009: 1959).

Die Arbeitnehmersparzulage erreichte im Jahr 1976 mit 1,5 Mrd. Euro einen Spitzenwert. In den Jahren 2009 und 2010 wurden rund 130 Mill. Euro aufgewendet. Die Steuerausfälle tragen Bund und Länder zu je 42,5 Prozent, 15 Prozent entfallen auf die Kommunen.

Wer profitiert?

Die Arbeitnehmersparzulage begünstigt bestimmte Kapitalanlagen und diskriminiert andere. Portfolios werden zugunsten geförderter Anlageformen umgeschichtet. Die Selektionsfunktion des Kapitalmarktes wird beeinträchtigt.

Die Arbeitnehmersparzulage verstärkt u.a. die Wirkung der Wohnungsprämien. Die Subventionierung des Wohnungsbaus oder -kaufs durch Prämien begünstigt die Bausparkassen. Ein rationaler Sparer wird bei staatlicher Förderung bestimmter Sparformen geringere Renditen dieser Sparformen akzeptieren. Die Anbieter können schlechtere Konditionen als für andere Sparformen bieten, ohne dass Kunden ausbleiben (Homburg 2010: 125). Dieses Ergebnis hat auch die Arbeitnehmersparzulage, soweit sie das Bausparen oder andere spezifische Sparformen betrifft.

Was sind die negativen Folgen?

Die Arbeitnehmersparzulage soll zu vermehrtem Sparen anregen. Ob sie dies tut, ist fraglich. Thöne, Bergs, Schaefer (2009: 602) kommen zu dem Ergebnis: „Es findet sich kein positiver Beleg für einen Anreizeffekt der ANSpZ. Dies ist nicht gleichzusetzen mit einem Beweis der Unwirksamkeit der Maßnahme. Es ist jedoch auch nicht möglich nachzuweisen, dass die Arbeitnehmersparzulage wirksam ist. Entsprechend ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass die Subvention vor allem Mitnahmeeffekte hervorruft“ (Thöne, Bergs, Schaefer 2009: 602).

Auch wird argumentiert, dass mit wachsendem Wohlstand staatliche Sparförderung immer weniger bewirken könne. Viele Haushalte verfügten – sei es durch Vermögensakkumulation, sei es durch Erbschaften – über so große Geldvermögen, dass sie die jeweiligen staatlichen

Subsidien durch Vermögensumschichtung statt durch zusätzliches Sparen „verdienen“ könnten (Pfeiffer, Föhr, Gerlach, Wedemeier 2003: 44).

Zudem wird eine unerwünschte Verteilungswirkung bemängelt. Personen, die am förderungswürdigsten sind, werden nicht erreicht, weil ihnen die Sparfähigkeit fehlt, jene, die keiner Hilfe bedürfen, profitieren über Mitnahmeeffekte (Thöne, Bergs, Schaefer 2009: 602).

VI. Zuschuss an die Künstlersozialkasse

Ursprung, Begründung, Rechtsgrundlage, Kosten und Finanzierung

Die Künstlersozialversicherung ist durch das Künstlersozialversicherungsgesetz vom 27. Juli 1981 (BGBl. I 1981: 705) mit Wirkung zum 1. Januar 1983 als Zweig der gesetzlichen Sozialversicherung mit Sitz in Wilhelmshaven ins Leben gerufen worden. Ziel war es, die selbständigen Künstler und Publizisten unter den Schutz einer Kranken- und Rentenversicherung zu stellen. Die Versicherten zahlen etwa die Hälfte des Beitrags. Die andere Hälfte wird durch einen Bundeszuschuss finanziert sowie durch eine Abgabe, die jene Unternehmen entrichten müssen, die die künstlerischen und schriftstellerischen Leistungen verwerten (Künstlersozialkasse, Homepage). Der Abgabesatz zur Künstlersozialversicherung wird aufgrund einer Gesetzesnovelle aus dem Jahr 2007 auch im Jahr 2011 bei 3,9 Prozent liegen (BMAS 2010a).

Für das Jahr 2010 plant der Bund einen Zuschuss an die Künstlersozialkasse in Höhe von 160 Mill. Euro (BMF lfd. Jgg. b, hier 2011: 225). Der Zuschuss belief sich im Jahr 2007 auf 132 Mill. Euro; danach nahm er relativ gleichmäßig zu.

Wer profitiert?

Begünstigt sind die versicherten Künstler. Sie tragen freilich unter Umständen die Abgabe, die von den verwertenden Unternehmen geleistet werden muss, und zwar dadurch, dass die Honorare niedriger ausfallen, als sie bei Fehlen der Abgabe wären.

Was sind die negativen Folgen?

Die Zuschüsse des Staates verleiten den Einzelnen dazu, den Staat in der Verantwortlichkeit zu sehen und Sparleistungen zu reduzieren. Auch wird zu Lasten anderer Berufe diskriminiert. Anfang der neunziger Jahre zählte die Künstlersozialkasse 47 500 Versicherte, Ende Oktober 2004 waren es 139 000 Mitglieder (*Spiegel Online*, 28. Dezember 2004). Im Jahr 2007 wurden 160 000 Mitglieder gezählt (*Süddeutsche Zeitung*, 20. Dezember 2007). Es kommt offenbar zu Mitnahmeeffekten. Auch entstehen exotische Berufe, die es sonst nicht gäbe: „Dinosauriermodellierer“ oder „Trauerredner“ (*Spiegel Online*, 28. Dezember 2004).

Auch ist zu fragen, ob eine alternative Tätigkeit nicht besser für die Geförderten wäre und ob die Subvention Verführung statt Hilfe ist. Denn bei den frei schaffenden Künstlern und Publizisten handelt sich um eine Gruppe, „die trotz ihres stolzen Selbstbildes einer gewollten Außenseiter- und Kreativexistenz zu den wirtschaftlich und sozial Deklassierten des Landes gehört“. Das durchschnittliche Einkommen innerhalb dieser Gruppe wird auf unter 1 000 Euro brutto im Monat veranschlagt (*Süddeutsche Zeitung*, 20. Dezember 2007).

Schließlich ist fragwürdig, dass andere Selbständige wie etwa Ärzte und Anwälte ihre Altersvorsorge selbst finanzieren, während selbständige Künstler subventioniert werden.

VII. Steuerbefreiung bestimmter gesetzlicher und tariflicher Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit

Ursprung, Begründung, Rechtsgrundlage, Kosten und Finanzierung

Die Steuerbefreiung der Zuschläge wurde im Jahr 1940 eingeführt, um finanzielle Anreize für die Waffenproduktion zu setzen (*Wikipedia*, Stichwort: Zuschlag für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit). Auch sollte demonstriert werden, dass Deutschland sogar im Krieg zu Steuer-senkungen in der Lage ist, statt Kriegssteuern neu zu erheben. Im Jahr 1947 wurde die Steuerbefreiung der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit wieder eingeführt (BMF 2001: 101). Hintergrund waren vielfältige Engpässe und Knappheiten im Gefolge der Kriegswirren. Gegenwärtig betrifft Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit nur ausgewählte Gruppen wie etwa Polizeibeamte, Feuerwehrleute, Krankenhausbedienstete, Pflegepersonal und Schichtarbeiter.

Die Bundesregierung begründet die Steuerbefreiung der Zuschläge damit, „dass Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich nicht nur unvermeidbar ist, sondern dass an dieser Arbeit auch ein Allgemeininteresse besteht“ (BMF 2010a: 275). Schlagkräftig ist dieses Argument nicht, weil die Zuschläge selbst als Kompensation für potentielle Störungen im Lebensrhythmus des Arbeitnehmers und für Nachteile gedacht sind, die wegen der Arbeitszeit entstehen. Ferner lässt sich das Argument vom Allgemeininteresse auf die meisten anderen Tätigkeiten anwenden. Ohnehin ist die Referenz einer für alle verbindlichen „Normal“arbeitszeit in einer modernen Gesellschaft anachronistisch.

Rechtsgrundlage der Steuervergünstigung ist § 3 b Einkommensteuergesetz (EStG). Derzeit besteht Steuerfreiheit des Zuschlags, soweit er folgende Prozentsätze des Grundlohns nicht übersteigt:

- 25 Prozent für Nachtarbeit zwischen 20 Uhr und 24 Uhr sowie zwischen 4 Uhr und 6 Uhr,
- 40 Prozent für Nachtarbeit zwischen 0 Uhr und 4 Uhr,

- 50 Prozent für Sonntagsarbeit,
- 125 Prozent für Arbeit an gesetzlichen Feiertagen sowie am 31. Dezember ab 14 Uhr und
- 150 Prozent für besondere Feiertagsarbeit (Weihnachten, 1. Mai).

Erwähnenswert ist die „Lex Sabine Christiansen“; Zuschläge, die einen Stundenlohn von 50 Euro oder mehr bedeuten, sind seit einigen Jahren nicht mehr steuerbefreit. Lohnsteuerfreie Zuschläge unterlagen bis zum 1. Juli 2006 nicht der Sozialversicherungspflicht.

Die Bundesregierung beziffert das Volumen der Steuervergünstigung für das Jahr 2010 auf 2 060 Mill. Euro. Dieser Betrag wird auch für die Jahre 2008 und 2009 genannt (BMF 2010a: 275). Die Mindereinnahmen werden zu je 42,5 Prozent vom Bund und von den Ländern und zu 15 Prozent von den Kommunen getragen.

Wer profitiert?

Beschäftigte in Krankenhäusern und in bestimmten Bereichen des öffentlichen Dienstes können die Steuerbefreiung in Anspruch nehmen. Das Angebot dieser Dienstleistungen steigt, wenn eine Befreiung eingeführt wird. Wenn – wie zu vermuten – die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen unelastisch ist, dann sinkt der Bruttolohn, während der Nettolohn sich nicht ändert. Es profitieren dann die Nachfrager der Dienstleistungen und damit beispielsweise die Versicherten der gesetzlichen Krankenkassen, nicht aber jene, die profitieren sollen. Die geschilderten Effekte stellen sich freilich nicht unmittelbar ein, sondern erst dann, wenn die Tariflöhne mit Blick auf die Befreiung korrigiert werden.

Analog lässt sich für die Steuerbefreiung für die Beschäftigten bei Verlagen argumentieren, die am Wochenende Zeitungen produzieren. Allerdings ist die Nachfrage nach Zeitungen und Arbeitskräften wohl nicht ganz unelastisch, so dass nicht nur die Verlage profitieren. Im Übrigen ist zu bedenken, dass für Zeitungen der ermäßigte Umsatzsteuersatz gilt. Auch dies ist inzidenzanalytisch zu berücksichtigen.

Selbst dann, wenn die Beschäftigten (im Extremfall voll) profitierten, lässt sich die Befreiung nicht mit dem Hinweis darauf begründen, dass diese Beschäftigten in der Regel niedrige oder mittlere Einkommen beziehen, deren Arbeit aber eine hohe gesellschaftliche Wertschätzung genieße. Unter diesen Umständen „ist es Sache der Tarifvertragsparteien, die Löhne so zu differenzieren, dass unterschiedliche Belastungen ausgeglichen werden. Subventionen verzerren nur die Lohnrelation zwischen Nacht- und Feiertagsarbeit und Arbeit zu sonstigen Zeiten und verursachen so Ineffizienzen“ (Donges et al. 2006: 42).

Soweit die Nachfrager in Form niedrigerer Preise von Gütern und Diensten profitieren, die in Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit erstellt worden sind, entstehen fragwürdige Verteilungswirkungen: Wieso soll der Leser einer Zeitung in den Genuss einer Preissubvention kommen, wenn diese nachts gedruckt worden ist (Pfeiffer, Föhr, Gerlach, Wedemeier 2003: 49)? Wieso soll die steuerzahlende Allgemeinheit diesen Vorteil finanzieren und damit auch der Leser eines Buchs, das tagsüber hergestellt worden ist?

Was sind die negativen Folgen?

Grundsätzlich setzt die Steuerfreiheit einen wirtschaftlichen Anreiz für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Arbeitszeiten auf Nachtstunden oder auf Sonn- und Feiertage zu verlagern. Der Staat setzt Anreize, zu Zeiten zu arbeiten, für die fraglich ist, ob ein „allgemeines Interesse“ daran besteht. So wurden Sportveranstaltungen auf die Abendstunden gelegt, damit Spitzensportler von der Steuersubvention profitieren (*Welt Online*, 7. Dezember 2009).

Unter Verteilungsgesichtspunkten ist es problematisch, dass andere Beschäftigte mit potentiell hohem Arbeitsleid staatliche Subsidien nicht beziehen, etwa Polizisten, die Wohnungen von einsam Verstorbenen ausräumen, Kanalarbeiter, die Gestank und Dreck von Kanalisation ertragen müssen, oder Mähdrescherfahrer, die unter extremer Hitze und Staub leiden (Pfeiffer, Föhr, Gerlach, Wedemeier 2003: 49).

Detaillierte Daten zur Zahl der Empfänger der Vergünstigung liegen nicht vor. „Die Maßnahme ist in den letzten Jahrzehnten weder auf Zielsetzung noch auf Zielerreichung überprüft worden. Dies ist für eine Vergünstigung, die rund 2 Mrd. Euro öffentliche Mittel kostet, inakzeptabel“ (Gerhards, Thöne 2009: 167).

VIII. Steinkohlesubventionen

Ursprung, Begründung, Rechtsgrundlage, Kosten und Finanzierung

Die Förderung des deutschen Steinkohlebergbaus wird von der Bundesregierung mit dem Wunsch nach energetischer Autarkie begründet. Autarkie ist aber kein sinnvolles Ziel. „Allgemein beruht der Einsatz von Zöllen und wirkungsähnlichen Subventionen auf Unverstand, weil sie das Handelsvolumen und den Grad der internationalen Arbeitsteilung verringern“ (Homburg 2010: 317).

Im Steinkohlenbeihilfengesetz werden die Subventionen damit begründet, es gelte einen „angemessenen Beitrag zum Absatz deutscher Steinkohle in Kraftwerken und zur Stahlherzeugung“ zu leisten. Steinkohle kann aber im Ausland zu erheblich niedrigeren Preisen gekauft werden als im Inland (Donges et al. 2006: 30; vgl. auch Sachverständigenrat 2009: Ziffer 371). Aufgrund geologischer Unterschiede zwischen den Ländern wird sich daran wohl nichts ändern. Zur Begründung der Subventionen wird auch auf die Notwendigkeit der Versorgungssicherheit oder das Risiko von Lieferengpässen verwiesen. Dem steht jedoch entgegen, dass es eine Vielzahl von Kohleexporteuren gibt. Zu den „klassischen“ Kohleexporteuren USA, Australien, Polen und Kanada sind in den vergangenen Jahren China, Russland, Kolumbien, Indonesien und Venezuela hinzugekommen. Außerdem lässt sich eine Reserve an Importkohle aufbauen, will man gegen Lieferengpässe gewappnet sein. Dies wäre billiger als die Kohlesubventionierung. Im Übrigen ist die Versorgung mit nötigen Rohstoffen eine Aufgabe, die privatwirtschaftlich zu lösen ist.

Rechtsgrundlage ist das Steinkohlefinanzierungsgesetz vom 20. Dezember 2007.

Seit 1958 sind mehr als 130 Mrd. Euro Steinkohlesubventionen gezahlt worden (Sachverständigenrat 2009: Ziffer 369). Es „... steht fest, dass die Kosten für die in diesen Branchen entstandenen Arbeitsplätze den marktüblichen Betrag für vergleichbare Arbeit um ein Vielfaches übersteigen“ (Sachverständigenrat 2009: Ziffer 368).

Finanziert werden die Hilfen vom Bund und von Nordrhein-Westfalen.

Wer profitiert?

Wegen der ehemals hohen wirtschaftlichen Bedeutung sind die Kohle- und die Stahlindustrie eng mit der Politik verflochten (FÖS 2010: 29). Diese Gemengelage ist Voraussetzung für erfolgreiches Rentseeking (Schmidt, Straubhaar 2006: 3). Obwohl das Argument der Versorgungssicherheit nicht stichhaltig ist und obwohl die volkswirtschaftlichen Schäden der Steinkohlesubventionen auf der Hand liegen, wird subventioniert, weil Interessengruppen sich zu Lasten des Gemeinwohls durchsetzen können. Die Subventionsbegünstigten sind straffer organisiert und homogener als die heterogene Gruppe der belasteten Steuerzahler (Schmidt, Straubhaar 2006: 3).

Es ist fraglich, ob die Funktionäre und Lobbyisten die Interessen der im Steinkohlebergbau Beschäftigten vertreten oder primär eigene Ziele. Eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt außerhalb des Bergbausektors wäre wohl mehr im Interesse der Beschäftigten als eine subventionierte Tätigkeit unter Tage (FÖS 2010: 29) mit fehlender Berufsperspektive. Außerdem überschreiten „die Subventionen pro Bergmann ... nicht nur die Kosten der finanziellen Unterstützung eines Arbeitslosen, sondern auch das Einkommen eines aktiven Bergmanns deutlich. Es wäre das Mindeste, über die Verwendung der Differenz völlige Transparenz zu verlangen ... Bevölkerung, Regierung wie Opposition sollten hier hartnäckiger nachfragen, wem die Subventionsmilliarden letztlich zugutekommen (Schmidt, Straubhaar 2006: 3).

Problematisch ist die Undurchsichtigkeit der Berechnung des sogenannten Drittlands-kohlepreises (DKP), der der Ermittlung des Zuschussbedarfs zugrunde liegt (FÖS 2010: 29). Der Staat gleicht die Differenz zwischen den Produktionskosten der deutschen Steinkohle und dem DKP aus. „Der DKP ist nicht einfach der Weltmarktpreis, sondern ein komplizierter, für Außenstehende nicht nachvollziehbarer, theoretischer Preis“ (FÖS 2010: 29), in den Daten eingehen, die die Stahl- und Stromkonzerne liefern. „Je niedriger aber die Konzerne die Auslandspreise ansetzen, umso billiger bekommen sie Koks und Kohle in Deutschland“ (FÖS 2010: 29).

Die Intransparenz trägt neben dem ausgeprägten Lobbyismus dazu bei, dass erfolgreiches Rentseeking betrieben werden kann und dass die Renditen der beteiligten Konzerne höher sind, als sie es ohne Subventionierung wären. Höhere Löhne werden zwar bezahlt, doch ist die Kohlepolitik als Alternative zur Umschulung nicht im langfristigen Interesse der Beschäftigten.

Was sind die negativen Folgen?

Die Subventionierung des Kohlenbergbaus, insbesondere des Steinkohlenbergbaus, hat viele schädliche Folgen. Die Steuerzahler, die privaten Haushalte und insbesondere die energieintensiven Unternehmen werden belastet, der in den Kohlerevieren erforderliche Strukturwandel wird behindert, Kapital und hochqualifizierte Arbeitskräfte werden fehlgeleitet, und die internationale Arbeitsteilung wird verzerrt (Sachverständigenrat 1995: 214). Man kann die Subventionierung des Kohlenbergbaus als eine dauerhafte und sehr teure Arbeitsbeschaffungsmaßnahme betrachten.

Die Subventionierung ist auch aus umweltpolitischer Sicht negativ zu beurteilen. So werden beim Abbau und bei der späteren Verarbeitung bzw. Veredelung der Steinkohle erhebliche Mengen an klimaschädlichen Emissionen freigesetzt. Hinzu kommen die Gefahr von Bergschäden und die großflächige Zerstörung der Landschaft. Die Risiken einer Grundwasserverschmutzung bei der Gewinnung von Steinkohle und ihre massiven Folgen sind ebenfalls zu berücksichtigen.

Trotzdem sollen bis zum Jahr 2018 Finanzhilfen gezahlt werden. „Die Subventionierung ... wird geordnet und sozialverträglich beendet“ (BMWi 2007).

Aus ökonomischer Sicht ist es nötig, „den Ausstiegsbeschluss des Jahres 2007 ... bei der vorgesehenen Überprüfung im Jahr 2012 zu bekräftigen, wenn nicht gar den Ausstieg weit vor das gesetzlich festgelegte Jahr 2018 vorzuverlegen“ (Sachverständigenrat 2009: Ziffer 368). „Die Einstellung der Förderung von Steinkohle würde aber nicht das völlige Ende der Subventionen darstellen“ (Sachverständigenrat 2009: Ziffer 373). Es würden sozialpolitisch motivierte Ausgaben und Ausgaben zur Beseitigung der durch den Steinkohlenbergbau verursachten Umweltschäden entstehen.

IX. Exkurs: Zur Geschichte der Kohlesubventionen

Am 1. Juni 2010 ist eine umfangreiche Studie „Staatliche Förderung der Stein- und Braunkohle im Zeitraum 1950–2008“ erschienen, die von Greenpeace in Auftrag gegeben und vom Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft durch Meyer, Küchler und Hölzinger bearbeitet worden ist (FÖS 2010) und die auf Vorleistungen von Storchmann (2005) zurückgreift. Die Subventionierung der Steinkohle (wie auch der Braunkohle) erfolgte danach mit sich wandelnden Zielsetzungen und mit wechselnden Instrumenten.

Die FÖS-Studie weist für die Steinkohlesubventionen im Zeitraum 1950–2008 einen kumulierten Gesamtbetrag in Höhe von nominal 232,2 Mrd. Euro aus. In Preisen des Jahres 2008 sind dies 330,7 Mrd. Euro. Die Subventionen werden in drei Hauptgruppen gegliedert, nämlich in Finanzhilfen (57 Prozent), in Steuervergünstigungen (31 Prozent) und in budgetunabhängige staatliche Hilfen (12 Prozent). Letztere schlagen sich nicht in den öffentlichen Haushalten nieder. Darunter fällt der Förderwert der unentgeltlichen Zuteilung von Emissionszertifikaten im

Rahmen des im Jahr 2005 EU-weit eingeführten Emissionshandels für CO₂-Emissionen aus Energiewirtschaft und Industrie (FÖS 2010: 63 ff.). Ferner zählt der Förderwert des unvollständigen Wettbewerbs in der Elektrizitätswirtschaft dazu (FÖS 2010: 68).

Die Steuervergünstigungen sind zwar budgetwirksam, mit Ausnahme der sogenannten „Bergmannsprämie“, die bis zu ihrer Abschaffung das Lohnsteueraufkommen minderte, werden sie aber nicht im Subventionsbericht der Bundesregierung erfasst. Die Steuervergünstigungen zugunsten des Steinkohlenbergbaus gehen also weitgehend nicht in das amtlich ausgewiesene Subventionsvolumen ein.

„Ein besonders ausgeprägter selektiver Vorteil für Stein- und Braunkohle gegenüber anderen Energieträgern war bis zum 1.8.2006 (Inkrafttreten des Energiesteuergesetzes) zu verzeichnen: Während Öl und Gas beim Einsatz in der Stromerzeugung versteuert wurden, war der Einsatz von Kohle ... steuerfrei. Der Einsatz von Kohle zur Wärmeerzeugung wurde bis zum 31. Juli 2006 gar nicht und wird seit dem 1. August 2006 gering besteuert. Der Vorteil der Nichtbesteuerung wird geschätzt, indem der Primärenergieverbrauch von Stein- bzw. Braunkohle mit dem CO₂/Energieäquivalent des Steuersatzes auf leichtes Heizöl bewertet wird. Das Aufkommen der seit 1999 erhobenen Stromsteuer wird gegengerechnet, bei Steinkohle wird das Aufkommen des Kohlepfennigs abgezogen. Der ermittelte Nettovorteil der Steinkohle bei der Energiebesteuerung betrug bis zum Jahr 2008 63,9 Mrd. Euro“ (FÖS 2010: 20 f.). Belastet ist der Bund.

Ein weiterer Steuervorteil ist die Befreiung von der Förderabgabe. „Laut Bundesberggesetz sind auf bergfreie Bodenschätze mindestens 10 Prozent des Marktpreises als Förderabgabe zu zahlen. Der Steinkohlebergbau und der Braunkohletagebau sind von dieser Förderabgabe befreit, während sie für andere fossile Energieträger wie Erdöl und Ergas erhoben wird. Auf Grundlage des Preises für Drittlandskohle beträgt der Subventionswert für Steinkohle im Zeitraum 1958 bis 2008 23,9 Mrd. Euro real“ (FÖS 2010: 21). Die entgangene Förderabgabe belastet die Förderländer Nordrhein-Westfalen und das Saarland.

Die Finanzhilfen setzen sich aus Forschungs- (3 Prozent), Absatz- (78 Prozent), Modernisierungs- (6 Prozent) und Stilllegungsbeihilfen (4 Prozent) sowie sozialen Beihilfen (9 Prozent) zusammen. Sie sind in den Haushaltsplänen des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen dokumentiert, ebenso in den Subventionsberichten der Bundesregierung.

Schwerpunkte der Forschungsprogramme waren „die Sicherheit und Arbeitsbedingungen der Bergleute, die Begrenzung der Umweltbelastungen, Effizienzsteigerungen bei der Kohleförderung und Kohleveredelungen (Vergasung und Verflüssigung). Der Großteil der Ausgaben erfolgte zwischen 1980 und 1993, da in diesem Zeitraum verstärkt Forschungen ...betrieben wurden, um Steinkohleprodukte zunehmend als Ersatz für Öl verwenden zu können“ (FÖS 2010: 18).

Absatzbeihilfen „wurden vor allem auf Grund der sogenannten ‚Kohlevorrangpolitik‘ aufgewendet, die auf den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit heimischer Steinkohle gegenüber Importkohle und konkurrierenden Energieträgern (insbesondere Heizöl) abzielte. Quantitativ große Anteile der Ausgaben entfielen dabei auf die Instrumente ‚Kohlepfennig‘ und ‚Koks-kohlebeihilfe‘“ (FÖS 2010: 19). „Nachdem die jährliche Summe der Absatzbeihilfen bis zum

Jahr 1996 kontinuierlich angestiegen war, wurde mit der Kohlepolitischen Vereinbarung im Jahr 1997 die schrittweise Reduzierung ... beschlossen. Bis zum Jahr 2018 sollen die Subventionen nach dem Steinkohlenfinanzierungsgesetz vollständig auslaufen“ (FÖS 2010).

Kohlepfennig war die „umgangssprachliche Bezeichnung für den prozentualen Zuschlag auf den Strompreis..., der in den Jahren 1975 bis 1995 gemäß dem Dritten Verstromungsgesetz zum Ausgleich der Mehrkosten der Verstromung deutscher Steinkohle gegenüber Mineralöl und Importkohle von den Stromverbrauchern erhoben wurde“ (GVSt, Glossar). Der Kohlepfennig wurde 1994 für verfassungswidrig erklärt. Unter der Kokskohlenbeihilfe sind die „seit 1965 bis Ende 1997 an den Steinkohlenbergbau gewährten Zuschüsse der öffentlichen Hand für deutsche Kokskohlen- und Kokslieferungen an die Stahlindustrie“ zu verstehen. „Die Gewährung der Kokskohlenbeihilfe diene der finanziellen Flankierung des Hüttenvertrages“ (GVSt, Glossar). Die beiden genannten Instrumente sind zusammengefasst worden in „Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen“, die vom Bund und vom Land Nordrhein-Westfalen finanziert werden. Auf diese Finanzhilfe konzentriert sich derzeit die Kohlepolitik des Bundes, flankiert vom Anpassungsgeld für Arbeitnehmer des Steinkohlenbergbaus. Die Kosten für den Bund liegen im Jahr 2010 bei 1 554 Mill. Euro (2007: 1772 Mill. Euro, 2008: 1 816 Mill. Euro, 2009: 1 465 Mill. Euro (BMF 2010a: 118). Im Haushaltsplan von Nordrhein-Westfalen ist für das Jahr 2010 ein Betrag in Höhe von 428 Mill. Euro vorgesehen (2007: 517 Mill. Euro; 2008: 516 Mill. Euro; 2009: 406 Mill. Euro).

„Strukturelle Modernisierungs- und Rationalisierungsbeihilfen wurden 1966 eingeführt und insbesondere im Rahmen der Errichtung und Umstrukturierung der RAG (früher „Ruhrkohle AG“) ... gewährt. Mit dieser Förderung sollten Bergwerksstilllegungen koordiniert und die Wirtschaftsstruktur der Bergbaugesellschaften verbessert werden“ (FÖS 2010: 18).

„Stilllegungsbeihilfen ... wurden zwischen 1963 und 1999 in Anlehnung an die Rationalisierungsprogramme zur Kostendeckung der Zechenstilllegungen gewährt. Die Mittel wurden ... für Stilllegungsprämien, Erblastenfinanzierung, Lastenausgleich sowie für rückläufige Kapazitätsauslastungen der Bergwerke verwendet. Sie finanzierten den schrittweisen Produktionsrückgang und die Reduzierung der Steinkohle fördernden Bergwerke von 146 (1960) auf heute 7 (2008)“ (FÖS 2010: 20).

„Seit 1958 wurden vom Bund und vom Land NRW...soziale Beihilfen gewährt. Sie wurden insbesondere zur sozialen Abfederung des Rationalisierungs- und Stilllegungsprozesses eingeführt und beinhalten u.a. Zuschüsse zu Sozialversicherungsbeiträgen, Arbeitsschutz, Härteausgleich, Anpassungsgeld, Anpassungsbeihilfe und Lohnkostenersatz“ (FÖS 2010: 20). Seit 2007 wird nur noch Anpassungsgeld gezahlt. Der vom Bund zu tragende Anteil beträgt im Jahr 2010 107 Mill. Euro (2007: 131 Mill. Euro, 2008: 121 Mill. Euro, 2009: 130 Mill. Euro) (BMF 2010a: 120). Nordrhein-Westfalen plant für das Jahr 2010 ein Anpassungsgeld in Höhe von 54 Mill. Euro (2007: 51 Mill. Euro, 2008: 51 Mill. Euro, 2009: 54 Mill. Euro).

„Steinkohlesubventionen sollten ursprünglich die Energieversorgungssicherheit sicherstellen und das Wirtschaftswachstum in Deutschland fördern. Mit wachsender Konkurrenz von

Importsteinkohle und anderen Brennstoffen verlagerten sich die staatlichen Förderungen ab ca. 1960 zunehmend auf Subventionen zur Erhaltung des Bergbaus und des Steinkohleeinsatzes sowie später zur „sozialverträglichen Beendigung“. Da die staatlichen Leistungen über einen langen Zeitraum hinweg vor allem auf die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Steinkohle abzielten, sind sie mitverantwortlich für den heutigen Anteil der Steinkohle am Primärenergieverbrauch. Die Evolutorische Ökonomik und der Begriff der Pfadabhängigkeit verdeutlichen, dass mit einer geringeren Förderung fossiler Brennstoffe und der konventionellen Kraftwerkstechnik ein früherer Durchbruch und ein höherer Entwicklungsstand umweltfreundlicher Energien möglich gewesen wäre“ (FÖS 2010: 11 f.).

X. Steuerermäßigung für die Inanspruchnahme einer haushaltsnahen Dienstleistung

Ursprung, Begründung, Rechtsgrundlage, Kosten und Finanzierung

Ab dem Veranlagungszeitraum 2003 kann nach § 35 a EStG eine Steuerermäßigung für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen geltend gemacht werden. Begünstigt werden z. B. Aufwendungen für die Tätigkeit eines selbständigen Fensterputzers, eines selbständigen Gärtners, einer Putzfrau oder einer in den Haushalt kommenden Tagesmutter. Es muss sich um Arbeiten handeln, die normalerweise von Mitgliedern des Haushaltes erledigt werden (*Online-Steuerlexikon*, Stichwort: Steuerermäßigung für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen).

Mit dem Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung (Deutscher Bundestag 2006) wurde die steuerliche Absetzbarkeit auf Betreuungsleistungen für eine pflegebedürftige Person und auf Handwerkerleistungen ausgeweitet. Ab dem Veranlagungszeitraum 2006 werden als absetzbare Handwerkerleistungen nur Arbeitskosten einschließlich Umsatzsteuer berücksichtigt, nicht aber Materialkosten. Beispiele sind Löhne für das Streichen und Tapezieren von Innenwänden, für die Erneuerung des Bodenbelags, für den Austausch von Fenstern oder für die Modernisierung des Badezimmers (*Online-Steuerlexikon*, Stichwort: Steuerermäßigung für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen). Die Ausweitung der Vergünstigung war wohl eine Reaktion auf die Anhebung des Regelsatzes der Umsatzsteuer, mit der Handwerkerleistungen verteuert wurden.

Im Jahr 2009 wurde die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nochmals ausgeweitet:

- „Für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse, bei denen es sich um geringfügige Beschäftigung handelt (sogenannte Minijobs), können 20 Prozent der Aufwendungen, höchstens jedoch 510 Euro, von der Steuerschuld abgezogen werden.

- Aufwendungen für andere haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen, zu denen auch Pflege- und Betreuungsleistungen zählen, können bis zu 20 Prozent, höchstens insgesamt 4 000 Euro von der Steuerschuld abgezogen werden.
- Der für Handwerkerleistungen seit 2006 geltende Steuerbonus von 20 Prozent der Aufwendungen, höchstens 600 Euro pro Jahr, wurde zum Jahresbeginn 2009 auf 1200 Euro verdoppelt“ (BMF 2009: 1 f.).

Die Bundesregierung verfolgt mit der Steuerermäßigung für die Inanspruchnahme einer haushaltsnahen Dienstleistung mehrere Ziele, nämlich

- die Eindämmung der Schwarzarbeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der offiziellen Wirtschaft,
- die bessere Vereinbarkeit von Familienleben und Beruf sowie
- die Unterstützung des Handwerks in der Wirtschaftskrise (BMF 2009: 1).

Schwarzarbeit kann freilich am wirksamsten eingedämmt werden, wenn sich der Staat auf seine eigentlichen Aufgaben beschränkt und mit niedrigen Abgabesätzen auskommt. Wären die Abgaben niedriger, bedürfte es keiner Subsidien, damit Familien ihr Leben und den Beruf besser unter einen Hut bringen.

Die Mindereinnahmen infolge der Steuervergünstigung betragen in den Jahren 2007, 2008, 2009 je 965 und im Jahr 2010: 1 025 Mill. Euro (BMF 2010a: 81). Die Gebietskörperschaften teilen sich die Last gemäß ihrem Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer (42,5 Prozent Bund, 42,5 Prozent Länder, 15 Prozent Gemeinden).

Die Bundesregierung nennt die Steuerermäßigung für die Inanspruchnahme einer haushaltsnahen Dienstleistung in Anlage 3 des Subventionsberichts. Anlage 3 umfasst jene Steuervergünstigungen, über die die Bundesregierung nur nachrichtlich berichtet und die nicht im ausgewiesenen Subventionsvolumen enthalten sind.

Wer profitiert?

Es hängt von den jeweiligen Elastizitäten ab, in welchem Maße die nachfragenden Haushalte und die Anbieter einer haushaltsnahen Dienstleistung am Subventionsvorteil partizipieren. Seit Erweiterung der Steuervergünstigung von Handwerkerdienstleistungen zu Renovierungszwecken sind die Preise für Instandhaltung und Reparatur der Wohnung überdurchschnittlich stark gestiegen, im Jahr 2007 mit 8,8 Prozent im Vergleich zu 2,1 Prozent beim allgemeinen Preisindex (Jung, Thöne 2009: 160). Die Anbieter haben wohl einen Teil der Subvention durch höhere Preise abgeschöpft. Allerdings ist auch die Anhebung des Regelsatzes der Umsatzsteuer zu berücksichtigen. Gleichzeitig hat sich der Trend zu einer rückläufigen Beschäftigung

nicht fortgesetzt, was bei nicht geförderten Handwerkerleistungen aber auch der Fall war, allerdings in schwächerem Maße (Jung, Thöne 2009: 160).

Bei haushaltsnahen Diensten und Haushaltshilfen hat es keine Preissteigerungen gegeben (Jung, Thöne 2009: 159), und die Beschäftigung ist gestiegen, freilich bei gleichzeitiger Verlagerung der Jobs von der sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit hin zu Minijobs. Hier ist der Subventionsvorteil wohl weitgehend bei den steuerlich geförderten Haushalten verblieben.

Bei den Pflegedienstleistungen ist es zu Preissteigerungen gekommen. Doch waren diese im stationären Sektor ausgeprägter als im ambulanten (Jung, Thöne 2009: 159). Es kann also kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Einführung der Steuervergünstigung und der Preiserhöhung für ambulante Pflege hergestellt werden.

Was sind die negativen Folgen?

Fraglich ist, ob nennenswerte zusätzliche Beschäftigung generiert wird oder ob sich am Status quo nichts oder nur wenig ändert, außer dass teure Subventionen ins Spiel kommen. Vor allem im Bereich der Handwerkerleistungen werden viele Dienste gefördert, die nur der Spezialist mit einer besonderen Qualifikation zu leisten vermag und wo sich die Alternative „Eigenleistung versus Fremdbezug“ nicht stellt (Jung, Thöne 2009: 158). Speziell bei sicherheitsrelevanten Tätigkeiten (Austausch von Heizungsanlagen, Elektro-, Gas- und Wasserinstallationen) stellt sich auch nicht die Alternative „Schwarzarbeit“ versus „weiße Arbeit“, da es entscheidend auf Gewährleistungen des Anbieters ankommt. Nimmt man solche Leistungen in den Förderkatalog mit auf, wie das der Fall ist, ist die erwünschte Wirkung auf die Beschäftigung gleich null. Hoch sind lediglich die Kosten für den Steuerzahler. „Forderungen, die Zuschüsse wegen des erwartbar hohen Anteils an Mitnahmeeffekten gänzlich zu streichen, können auf der gegenwärtigen Datenlage ...nicht zurückgewiesen werden“ (Jung, Thöne 2009: 160).

XI. Ermäßigte Stromsteuer im produzierenden Gewerbe und in der Land- und Forstwirtschaft

Ursprung, Begründung, Rechtsgrundlage, Kosten und Finanzierung

Im Rahmen der „ökologischen Steuerreform“ ist die Stromsteuer am 1. April 1999 eingeführt und in vier Schritten erhöht worden. Seit 1. Januar 2003 beträgt der Regelsteuersatz 20,50 Euro je Megawattstunde (BMF, Glossar (Internetportal), Stromsteuer: 2).

Im Stromsteuergesetz (StromStG) sind eine Reihe von Steuervergünstigungen verankert, so die Förderung umweltfreundlicher Energieträger und Verkehrsmittel. Besonders bedeutsam sind die Vergünstigungen zugunsten der Wirtschaft. Ab einer jährlichen Stromsteuerbelastung von 512,50 Euro gilt für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und Unternehmen der

Land- und Forstwirtschaft ein ermäßigter Steuersatz in Höhe von 12,30 Euro je Megawattstunde (BMF, Glossar (Internetportal), Stromsteuer: 2); dies sind 60 Prozent des regulären Satzes.

Zudem erhalten Unternehmen des produzierenden Gewerbes in Sonderfällen den sogenannten Spitzenausgleich. Dabei wird die Belastung eines Unternehmens bei der Stromsteuer mit dem Entlastungsbetrag bei den Lohnnebenkosten für das Unternehmen (Arbeitgeberanteil an den Beiträgen an die Rentenversicherung) verglichen. Übersteigt die Steuerbelastung die Entlastung bei den Lohnnebenkosten, so sind 95 Prozent des Differenzbetrags zu vergüten (§ 10 StromStG).

Hinter der „ökologischen Steuerreform“ stehen laut Bundesfinanzministerium folgende Ziele: „Mit der Einführung und Erhöhung der Stromsteuer soll das knappe und endliche Gut Energie in voraussehbaren Schritten maßvoll verteuert werden, um Anreize zu schaffen, den Energieverbrauch zu reduzieren und ressourcenschonende Produkte und Produktionsverfahren nachzufragen und zu entwickeln“ (BMF, Glossar (Internetportal), Stromsteuer: 2). Energieeffizienteres Wirtschaften soll zudem indirekt zu niedrigeren Treibhausgas-Emissionen führen (Europäische Kommission 2007: 6). „Gleichzeitig stehen mit den zusätzlichen Einnahmen im Bundeshaushalt Mittel zur Senkung und Stabilisierung der Rentenversicherungsbeiträge zur Verfügung, um den Faktor Arbeit zu entlasten“ (BMF Glossar, Stromsteuer: 2).

Die Stromsteuerbefreiung besonders energieintensiv produzierender Unternehmen wird häufig damit begründet, dass „es nicht zu Wettbewerbsnachteilen gegenüber ausländischen Konkurrenten kommt“ (BMF Glossar, Stromsteuer: 2). Es soll verhindert werden, dass die betreffenden Unternehmen in Länder abwandern, in denen eine Belastung nicht existiert oder in denen sie geringer ist, ohne dass damit dem Umweltziel gedient sei. Dahinter steht aber ein statisches Weltbild. Es zu vertreten bedeutet letztlich, Subventionswettbewerb zu befürworten. Der Lösung des Problems könnte eine internationale – mindestens europaweite – Kooperation dienen.

Die allgemeine Stromsteuervergünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft führt seit dem Jahr 2007 zu jährlichen Mindereinnahmen des Bundes in Höhe von 2,1 Mrd. Euro. Wegen der Zweckbindung von circa 90 Prozent der Stromsteuereinnahmen für die Senkung der Lohnnebenkosten gehen dem Bund 1,89 Mrd. Euro verloren.

Wer profitiert?

„Analysen zur sektoralen Entwicklung ergeben kein durchgängiges Muster für einen Strukturwandel zu Lasten energieintensiver und zu Gunsten arbeitsintensiver Bereiche. Darin spiegelt sich das Bemühen bei der Ausgestaltung der ökologischen Steuerreform wider, die Belastung energieintensiver Wirtschaftsbereiche ... durch die Steuerermäßigungen für Landwirtschaft und produzierendes Gewerbe zu begrenzen“ (Bach 2009: 223 f).

Es erscheint plausibel, dass die Steuervergünstigung beim Einsatz von Strom zu einem hohen Teil letztlich den Faktoranietern – also den Stromkonzernen – zugutekommt statt den Betrieben des produzierenden Gewerbes und der Landwirtschaft, die nach dem Willen des Gesetzgebers von der Verbilligung des Stromsteuersatzes profitieren sollen: Wegen der Stromsteuervergünstigung wird von den Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft stromintensiver produziert, als es bei regulären Sätzen der Fall wäre. Die zusätzliche Nachfrage nach Strom lässt den Preis des Faktors Energie, der nur in engen Grenzen vermehrbar ist, steigen, der Subventionsvorteil wird also zu einem guten Teil in Form höherer Strompreise durch oligopolistisch strukturierte Stromanbieter abgeschöpft.

Freilich profitieren teilweise auch – nach Maßgabe der Elastizitäten auf dem Faktormarkt – das produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft. Zudem ist es zu Mitnahmeeffekten größeren Ausmaßes gekommen. Dienstleister wie Kaufhäuser oder Hotels, die nicht begünstigt werden sollten, lagerten den Betrieb von Heizungsanlagen in eine GmbH aus, die dann als Unternehmen des produzierenden Gewerbes gilt (Stratmann 2010).

Was sind die negativen Folgen?

Die Einräumung reduzierter Stromsteuersätze für Unternehmen des produzierenden Gewerbes, die besonders viel Strom verbrauchen, und für Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft bedeutet, dass die Bundesregierung ihr umweltpolitisches Ziel verletzt. „Die Steuervergünstigung wirkt kontraproduktiv im Hinblick auf das Ziel, Wirtschaftsprozesse möglichst energiesparend zu gestalten“ (Greenpeace 2006: 18).

Die Ermäßigung der Stromsteuer wird zu Beginn des Jahres 2011 korrigiert. Dies sieht das „Zukunftspaket“ der Bundesregierung vor (vgl. hierzu *Handelsblatt* 2010; Heymann und Reusch 2010).

XII. Förderung des Baus von Wohnungen für Bundesbedienstete

Ursprung, Begründung, Rechtsgrundlage, Kosten und Finanzierung

Die Begünstigung des Baus von Wohnungen für Bundesbedienstete ist vor dem Hintergrund einer allgemeinen Wohnungsnot verständlich, wie sie bei Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949 herrschte. „Es fehlten etwa 4–5 Millionen Wohnungen. Es sei notwendig, jährlich etwa 250 000 Wohnungen zu bauen ... 40 Prozent der beschädigten Wohnungen seien bereits wieder hergestellt“ (Bundesarchiv 1949a: 1). In der 30. Kabinettsitzung am 13. Dezember 1949 wurde beschlossen, für die Umsiedlung des Bundespersonals nach Bonn „zunächst den Bau von 2000 Einzelzimmern zu betreiben, die bis zum 1. März 1950 fertig gestellt sein müssten“, bevor man mit dem Bau von Familienwohnungen beginnen wolle (Bundesarchiv 1949b: 1). Damals waren für diesen Zweck 8 Mill. DM eingeplant.

Laut Auskunft des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ist die Wohnungsfürsorge für Bundesbedienstete durch einen Beschluss der damaligen Bundesregierung verankert worden, der im Rundschreiben des damit betrauten Bundesministers für Wohnungsbau vom 25.10.1950 seinen Niederschlag gefunden hat. Das Rundschreiben ist im Gemeinsamen Ministerialblatt (GMBL 1950: 116) veröffentlicht worden.

Maßnahmen zur Unterbringung von nichtkasernierten Angehörigen der Bundeswehrverwaltung wurden vor allem im Schlepptau einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ergriffen, wonach junge Soldaten heiraten durften (Bundesarchiv 1962: 3). Von dieser Möglichkeit wurde reger Gebrauch gemacht: Im Jahr 1962 sind 200 Mill. DM verbaut worden, für das Jahr 1963 sind weitere 180 Mill. DM bewilligt worden (Bundesarchiv 1962: 1) „In den oft sehr entlegenen Gegenden der Bundeswehrstandorte (waren) nur schwer Hypotheken für diese Bauvorhaben zu haben“ (Bundesarchiv 1962: 2).

Die Maßnahmen werden seit dem 1. Januar 2005 über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben mit Sitz in Bonn abgewickelt, zuvor war die Bundesvermögensverwaltung zuständig. Es handelt sich um freiwillige Leistungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz.

Auch im Bundeshaushalt für das Jahr 2010 sind Mittel eingeplant für „Maßnahmen der Wohnungsfürsorge für Angehörige der Bundeswehr, der Verwaltung des Bundes, der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sowie für Angestellte der Bundestagsfraktionen“ (BMF 2010a: 173). „Die Mittel dienen vornehmlich dazu, den Bau von Mietwohnungen und Eigentumsmaßnahmen von Bundesbediensteten einschließlich Bundeswehr zu fördern sowie auslaufende bzw. ausgelaufene Wohnungsbesetzungsrechte zu verlängern oder neue Belegungsbindungen auf Zeit zu erwerben, soweit in den Wohnstandorten ein nachhaltiger Wohnungsbedarf des Bundes besteht“ (BMF 1981: 59).

Ferner sind für das Jahr 2010 Mittel vorgesehen für „Maßnahmen der Wohnungsfürsorge in Berlin und Bonn aus Anlass der Verlagerung von Parlamentssitz und Regierungsfunktionen nach Berlin“ (BMF 2010a: 74). „Die Mittel dienen zur Förderung von Neubauten zur Unterbringung der aus Anlass der Verlagerung von Parlament und Teilen der von Bonn nach Berlin umziehenden Bundesbediensteten, Mitarbeitern von Bundestagsabgeordneten und Fraktionsmitgliedern sowie der aufgrund von Ausgleichsmaßnahmen nach Bonn umziehenden Bediensteten“ (BMF 1981: 60).

Die Kosten beliefen sich im Jahr 2009 auf 9,3 Mill. Euro. Für das Jahr 2010 sind 5,9 Mill. Euro vorgesehen (Tabelle 21).

Die in den Kapiteln 1225 und 1226 des Haushalts des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ausgewiesenen Wohnungsfürsorgemittel, die der Subventionierung der öffentlich Bediensteten dienen, enthalten nicht alle Kosten der Wohnungsfürsorge des Bundes für seine Bediensteten. Zusätzlich fallen Kosten an, weil der Bund Immobilien erwirbt und zum Teil sogar bauen lässt. Diese Kosten werden nirgendwo gesondert ausgewiesen. Im Haushaltskapitel 0807 des Bundesministeriums der Finanzen sind lediglich die finanziellen Transaktionen insgesamt zwischen dem Ministerium und der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und im Anhang des Kapitels der Wirtschaftsplan der Bundesanstalt erfasst. Für das Jahr 2010 ist bei

einem gesamten Ausgabevolumen von 1,7 Mrd. Euro ein Fehlbetrag von 62 Mill. Euro geplant. Beim Umzug von Bonn nach Berlin hat man eine Lösung gewählt, die besonders hohe Kosten für die Steuerzahler zur Folge hatte: Zwei Drittel des Wohnungsbedarfs hat man aus Neubauten des Bundes bestritten (*Berliner Zeitung Archiv 1996b*).

Tabelle 21:

Ausgaben des Bundes für die Förderung des Baus von Wohnungen für Bundesbedienstete (Mill. Euro)

	2007	2008	2009	2010
Wohnungsfürsorge für Angehörige der Bundeswehr, der Verwaltung des Bundes und der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sowie für Angestellte der Bundestagsfraktionen	2,2	2,5	3,0	4,0
Wohnungsfürsorge in Berlin und Bonn aus Anlass der Verlagerung von Parlamentssitz und Regierungsfunktionen nach Berlin	7,9	4,7	6,3	1,9

Quelle: BMF (2010b, lfd. Jgg. a).

Wer profitiert?

„Die Subventionen im Mietwohnungssektor (werden) langfristig weitgehend an die Endnutzer weitergegeben“ (Pfeiffer, Föhr, Gerlach, Wedemeier 2003: 39). Die Aussicht auf Mieten unterhalb des Niveaus am frei finanzierten Wohnungsmarkt hat aber zur Folge, dass der Anreiz für den Bauherren, die Baukosten so niedrig wie möglich zu halten, reduziert ist (Trapp 1986: 324). Das gilt auch, wenn der Staat selbst als Bauherr auftritt. Wegen dieses Kosteneffektes ist es bisweilen zu der paradoxen Situation gekommen, dass die Mieten im staatlich geförderten Wohnungsbau über denen im freifinanzierten gelegen haben (Trapp 1986: 324). Jedenfalls sind besonders hohe Fördermittel vonnöten, wenn man in der Wohnungsfürsorge des Bundes „soziale“ Mieten anpeilt.

Es herrscht wenig Transparenz hinsichtlich des Mietvorteils für staatlich protegierte Mieter gegenüber Mietern am freifinanzierten Wohnungsmarkt, differenziert nach großen und mittleren Städten sowie ländlichen Regionen. Die im Jahr 2002 im Rahmen einer kleinen Anfrage im Bundestag gestellte Frage blieb unbeantwortet (Deutscher Bundestag 2002: 5).

Ein „Schnäppchen“ in bester Wohnlage hat der Bund im Jahr 1996 zumindest Gregor Gysi, dem damaligen Sprecher der PDS im Bundestag, zugebilligt (*Berliner Zeitung Archiv 1996a*). Ähnlich pikant ist die Zuteilung der repräsentativen Villa aus ehemaligem Alliierten-Besitz in Dahlem an den Präsidenten der Berliner Oberfinanzdirektion (OFD) im Jahre 1993. Denn er war selbst für die Vergabe verantwortlich (*Berliner Zeitung Archiv 1996a*).

Was sind die negativen Folgen?

Angesichts einer schrumpfenden Bevölkerung erscheint die Wohnungsfürsorge des Bundes wie ein Fossil. Außerdem ist ein Wohlstandsniveau erreicht, das staatliche Förderung infrage stellt.

Ohnehin ist nicht plausibel, weswegen es neben der Wohnungspolitik der Länder ein separates Förderinstrument des Bundes für Bundesbedienstete geben und weswegen der Bund statt des Individuums einen „nachhaltigen Wohnungsbedarf“ artikulieren soll. Dies wird nur durch das latente Ziel, Bundesbediensteten eine Sonderbehandlung angedeihen zu lassen, verständlich. Bereits im Jahre 1964 sind Richtlinien zur Anpassung der Mieten für Bundesbedienstete erlassen worden: „Hierdurch solle die unbedingt erforderliche Annäherung der Bundesbedienstetenmieten an die Mieten des sozialen Wohnungsbaus erreicht werden, hinter denen die Bundesbedienstetenmieten unverhältnismäßig zurückgeblieben seien. Im Durchschnitt würden die Mieten der Bundesbediensteten um 20 bis 30 Prozent angehoben (Bundesarchiv 1964: 1). In neuerer Zeit liest sich das so: „Der Bund benötigt für die umziehenden Parlamentarier und Bundesbediensteten rund 12 000 Wohnungen in Berlin...Die Kaltmiete beträgt je nach Lage 13 bis 15 Mark je Quadratmeter. Der Preis wird vom Bund durch Zuschüsse für die Nutzer auf bis zu 8 Mark heruntersubventioniert“ (Berliner Zeitung Archiv 1996).

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

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

XIII. Finanzierungshilfen für den Absatz ziviler Flugzeuge

Ursprung, Begründung, Rechtsgrundlage, Kosten und Finanzierung

„Der Bund gewährt für den Export von Airbus-Flugzeugen seit 1986 Absatzfinanzierungshilfen im Rahmen des OECD-Sektorenabkommens für den Export von Großraumflugzeugen“ (BMF 2001: 33). Die Finanzierungshilfen werden durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für den Bund gewährt. Sie decken die Differenz zwischen Kundenzins und den effektiven Finanzierungskosten einschließlich der Kreditversicherungsgebühren (EulerHermes-Entgelt) ab (BMF 2010a: 145). Die Airbusindustrie erhält vom Bund zudem Hilfen für Technologievorhaben.

Die Förderung ist ursprünglich mit dem Ziel gewährt worden, die internationale Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen. Zum Zeitpunkt der Einführung der Hilfen hat die Bundesregierung die Absatzförderung beim Airbus durch die „schwierigen Verhältnisse auf dem Markt für Großraumflugzeuge“ gerechtfertigt (BMF 1987: 104). Die Bundesregierung wollte zusammen mit Frankreich, Großbritannien, Spanien und Belgien eine eigene Flugzeugindustrie aufbauen. Erklärtes Ziel der Airbus-Gründung war es, dem Duopol von Boeing und McDonnell Douglas einen Konkurrenten gegenüberzustellen. Hinter der Förderung von Airbus stand letztlich die Furcht vor einem ineffizienten und zu hohe Preise fordernden engen Oligopol. Skurrilerweise hat die europäische Intervention aber dazu geführt, dass zunächst einer der beiden damaligen Konkurrenten von Boeing, Lockheed im Jahr 1984, und später auch McDonnell Douglas auf der Strecke geblieben sind. Die Angst vor dem engen Oligopol hat also nur zu einem weiteren Oligopol geführt.

Die Absatzfinanzierung hat dazu beigetragen, dass sich der Airbus auf dem Weltmarkt erfolgreich etablieren konnte“ (BMF 2001: 42). Der Marktanteil von Airbus liegt weltweit bei rund 50 Prozent (*Handelszeitung* 2008).

Die Bundesregierung behauptet, dass die Fördermaßnahme am 1.1.2010 ausläuft (BMF 2010a:145), und sie veranschlagt im 22. Subventionsbericht für die Restabwicklung des Programms für das Jahr 2009 35 Mill. Euro und für das Jahr 2010 (41 Mill. Euro). Indes lehrt die Vergangenheit, dass solche Aussagen nicht zum Nennwert zu nehmen sind. Tatsächlich wurden die auslaufenden Förderprogramme für einzelne Airbustypen immer wieder durch neue Förderprogramme substituiert, so dass das Unternehmen letztlich durch einen kontinuierlichen Strom staatlicher Subventionen gestützt wurde. Gleiches trifft auf Boeing zu. Der Dauerstreit zwischen Airbus und Boeing vor der Welthandelsorganisation (WTO) ist mittlerweile Legende. So hat die WTO beispielsweise geurteilt, dass Airbus für das Modell A 380 illegale Staatshilfe erhalten hat (Hegmann und Hoenighaus 2010). Die WTO hat auch manche Formen der Unterstützung für Boeing für unzulässig erklärt (F.A.Z. 2010b).

Neben der Absatzhilfe zahlt der Bund Subventionen für Forschungsförderung. Die gesamten Subventionen für den Luft- und Raumfahrtzeugbau sind im zeitlichen Verlauf stark gestiegen. Während im Jahr 2000 61 Mill. Euro geleistet worden sind, betragen die Hilfen im Jahr 2010 geschätzte 244 Mill. Euro.

Die Absatzfinanzierungshilfe wird aufgrund der in den Regierungsvereinbarungen eingegangenen Rechtsverpflichtungen im Rahmen des OECD-Sektorenabkommens über Flugzeugexportkredite gewährt.

Wer profitiert?

Die Finanzierungshilfe für den Absatz ziviler Flugzeuge führt zu einer Preissenkung für die nachfragenden Fluggesellschaften, die zumeist ihren Sitz im Ausland haben. Allerdings bleibt nach Maßgabe der Elastizitäten die Preisreduktion vermutlich hinter der Höhe des Subventionsatzes zurück.

Es kann sein, dass die Subventionen letztlich den Flugkunden in Form niedrigerer Flugpreise zugutekommen. Dies dürfte aber eher erratisch als systematisch der Fall sein, wenn Flugpassagiere im Zuge von Preiskämpfen in den Genuss verbilligter Tickets kommen.

Was sind die negativen Folgen?

Flugreisen, die die Umwelt belasten, werden begünstigt. Soweit durch die Subventionen Fliegen verbilligt wird, ist das umweltpolitisch problematisch.

Ansonsten ist ein für die Steuerzahler sehr teurer Subventionswettbewerb entfacht worden, in den sich neuerdings Länder wie Kanada, Brasilien, Russland und China eingereiht haben. Die Angst vor dem Lehrbucholigopolisten als Ausfluss eines falschen, da statischen Weltbilds, kann kaum als Argument für Subventionen zugunsten des Flugzeugbaus herangezogen werden.

Auch muss berücksichtigt werden, dass an anderen Stellen Ingenieure dringend gebraucht werden. Weil der Staat zugunsten des Flugzeugbaus interveniert, spezialisieren sich aber viele Ingenieure als Flugzeugbauer. Alternativkosten dieser Interventionen sind also verlorene und vielleicht sogar bessere Zukunftschancen in anderen innovativen Sektoren.

Zu monieren ist auch, dass bei der Standortwahl des länderübergreifenden Flugzeugbauers Airbus am Reißbrett der Politiker (wie bei der sowjetischen Arbeitsteilung) politische Kriterien anstelle des ökonomischen Prinzips der komparativen Kostenvorteile eine Rolle spielten. Wenn sich der Staat einmischte, sind höhere Kosten zu erwarten, als es sonst der Fall wäre.

XIV. Filmförderung

Ursprung, Begründung, Rechtsgrundlage, Kosten und Finanzierung

Die Filmförderung begann in Deutschland mit der Gründung der Filmgesellschaft Universum Film AG (Ufa) im Jahr 1917. Ziel war die Produktion pro-deutscher Propagandafilme (Wikipedia, Stichwort: Filmförderung), die von Banken und Industrie gesponsert wurden. In der Zeit des Nationalsozialismus wurden erstmals öffentliche Gelder für die Filmförderung eingesetzt.

Der Filmförderung in der heutigen Form stand die Verdrängung der Kino- durch Fernsehfilme seit den 50er Jahren Taufpate (*Wikipedia*, Stichwort: Filmförderung). Im Jahr 1967 wurde ein Filmförderungsgesetz erlassen und im Jahr darauf wurde als erste große Fördereinrichtung die Filmförderungsanstalt mit Sitz in Berlin gegründet. Im Jahr 1979 begannen die Länder, eigene Förderinstitutionen aufzubauen. Es gibt heute (mit 20) mehr regionale Filmförderungsanstalten als Länder (Näheres in *Wikipedia*, Stichwort: Filmförderung). Die Filmförderung der Länder wird für das Jahr 2009 mit 141 Mill. Euro beziffert (*Stuttgarter Zeitung*, 12. Februar 2010), wobei es sich um Darlehen handelt (*Handelsblatt*, 4. Februar 2009).

Für die Filmförderung des Bundes ist vor allem der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien zuständig. Seit dem Jahr 2007 wird ein Großteil der Filmförderung des Bundes über den deutschen Filmförderfonds (DFFF) betrieben (*Wikipedia*, Stichwort: Deutscher Filmförderfonds), zuvor erfolgte die Förderung über Steuersparmodelle (Deutscher Bundestag Drucksache, 23. Dezember 2008: 94). Verluste im Filmgeschäft konnten mit Gewinnen in anderen Bereichen verrechnet werden (*Berliner Zeitung*, 8. Juli 2006).

Der DFFF wird jährlich mit 60 Mill. Euro ausgestattet. Zunächst ist eine Förderung für drei Jahre bewilligt worden, diese ist um weitere drei Jahre (bis zum Jahr 2012) prolongiert worden (*Berliner Zeitung*, 8. Juli 2006). Und zwar mit der Begründung, dass der DFFF ein Erfolgsmodell ist, weil die Mittel ausgeschöpft worden sind (FFA, Homepage). Auf Antrag werden jedem Produzenten eines Kinofilms 16 bis 20 Prozent der Herstellungskosten erstattet (*Wikipedia*, Stichwort: Deutscher Filmförderfonds).

Dieser Fördersatz sei Basis für eine behauptete ökonomische Erfolgsstory bzw. eine „überaus erfolgreiche Bilanz in der wirtschafts- und kulturpolitischen Zielsetzung des DFFF“ (*Wikipedia*, Stichwort: Deutscher Filmförderfonds): „Seit seiner Einrichtung im Januar 2007 hat der DFFF insgesamt 302 Projekte aller Kategorien und Genres mit Fördermitteln in Höhe von 178,1 Mill. Euro unterstützt. Die daran beteiligten Filmproduktionen lösten allein in der deutschen Filmwirtschaft Investitionen in Höhe von 1,1 Mrd. Euro“ (FFA, Homepage) aus. An anderer Stelle ist von 1,1 Mrd. Euro Herstellungskosten die Rede (REGIERUNGonline, 11. Februar 2010). Offenbar ist den politisch Verantwortlichen der Unterschied zwischen Investitionen und Herstellungskosten ebenso unbekannt wie der Begriff des „Mitnahmeeffekts“. Gemäß dieser Logik müsste man den Fördersatz reduzieren: Bei einem Satz von z.B. nur 5 Prozent könnten die politisch Verantwortlichen mit einer 20-fachen Anstoßwirkung auf die so genannten Investitionen für sich werben.

„Der Bund gibt außerdem jährlich 30,5 Mill. Euro für verschiedene Arten der Filmförderung aus, darunter die Berlinale, den deutschen Filmpreis, für Drehbücher und Kinos“ (*Berliner Zeitung*, 8. Juli 2006). Diese Ausgaben sind im Bundeshaushalt aber nicht als Einzelpositionen identifizierbar, so dass hierzu keine näheren Erläuterungen abgegeben werden können.

Die gesamten Zuschüsse des Bundes für den deutschen Film beziffern sich somit auf über 90 Mill. Euro. Daneben gibt es noch eine Filmabgabe, die die Filmförderungsanstalt (FFA) von Filmtheaterbetreibern, Videoprogrammanbietern und den öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehveranstaltern erhebt (2009: 72 Mill. Euro) (*Stuttgarter Zeitung*, 12. Dezember 2010).

Die Darlehensvergabe durch die Länder lässt sich u.U. rechtfertigen, weil es sich bei der Filmproduktion um ein Produkt mit hohem Risiko handelt. Es ist kaum vorauszusagen, ob sich das Unikat Film als Flop oder als Hit erweist, so dass Banken wohl nur beschränkt zur Finanzierung bereit sein dürften und es ohne staatlicher Darlehensvergabe manche gute (aber auch viele schlechte) Filme nicht gäbe. Viel fragwürdiger als die Darlehen der Länder sind die Zuschüsse des Bundes.

Die Zielsetzung der Filmförderung des Bundes ist u. a. dem 22. Subventionsbericht zu entnehmen. Von den Anreizen zur Stärkung der Filmproduktion in Deutschland erhofft sich die Bundesregierung „Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, Erhalt und Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der filmwirtschaftlichen Unternehmen, Erzielung nachhaltiger Impulse für den Filmproduktionsstandort Deutschland sowie weiterer volkswirtschaftlicher Effekte, Stärkung des Kulturguts Kinofilm“ (BMF 2010a: 157 f.).

Fraglich ist zunächst, ob die Filmförderung des Bundes tatsächlich ihr zweites Ziel erreicht, das Kulturgut Kinofilm zu stärken. In vielen Fällen scheint diese Absicht ein hehrer Wunsch zu sein. So beklagt der stellvertretende Leiter des Wirtschaftsressorts der WELT, Olaf Gersemann: „Ich habe den „Schuh des Manitu“ und „der Wixxer“ nicht gesehen, auch „Rennschwein Rudi Rüssel 2“ raste an mir vorbei. Gleichwohl war ich an der Finanzierung dieser Musterbeispiele deutscher Hochkultur beteiligt“ (WELT Online, 26. Februar 2009). Im Jahr 2007 „räumte ... der digitale Actionfilm „Speed Racer“ 9 Mill. Euro Fördergeld ab. Und 2008 war „Ninja Assassin“ 5,7 Mill. Euro Steuergelder wert (Handelsblatt, 4. Februar 2009).

Auch in einer anderen Hinsicht ist die Filmförderung kritisch zu sehen. „Dass der subventionierte Film dem nichtsubventionierten, vor allem aber dem amerikanischen qualitativ überlegen ist, hält sich zwar als Gerücht. Aber wie in anderen Sparten staatlicher Kulturförderung bleibt der Beweis dafür aus. Denn jenes Urteil wird, wie in den Filmförderungskommissionen des Bundes und der Länder, durchweg von den Interessenten selbst gefällt: In den Jurys sitzen die Produzenten, Ausbilder, Schauspieler, Lobbyisten. Sie bestellen, wählen aus, und konsumieren, wodurch sie sich den Titel „Cineasten“ verdienen. Nur bezahlen, das tun alle anderen, die sich in ihrem Konsum vorwiegend amerikanischen Stils, was Qualität angeht, einfach zu irren scheinen“ (FAZ.NET, 2. September 2005).

Fraglich ist auch, ob es sich um ein erstrebenswertes Ziel handelt, den deutschen Film oder den Filmproduktionsstandort Deutschland zu fördern. Wenn ein deutscher oder in Deutschland gedrehter Kinofilm auf Publikumsresonanz stößt und sich am Markt durchsetzt, dann mag man sich mit der heimischen Filmwirtschaft darüber freuen. Ein über die Marktfinanzierung hinaus gehendes Förderinteresse besteht aber nicht, weil es sich bei einem Film um ein privates Gut handelt (FAZ.NET, 2. September 2005). Zwar wird es gemeinsam konsumiert, aber es funktioniert der Konsumausschluss über den Preis und das ist entscheidend. Es sind keine externen Vorteile zu diagnostizieren, die mit der Produktion von Kinofilmen im Allgemeinen und deutschen Filmen im Besonderen einhergehen.

Auch ist ein zusätzlich auf den Markt kommender deutscher Film nicht automatisch als Erfolg der heimischen Filmförderung zu werten, zumal ein zusätzlicher Film kein Garant für ein

nennenswert größeres Publikum ist. Bei der Filmförderung ist das Risiko hoch, „dass die gepöppelten Filmemacher am Geschmack und Interesse des Publikums vorbeiproduzieren“ (*Stuttgarter Zeitung*, 12. Februar 2010). Auch ein zusätzlicher Kinogänger ist kein überzeugendes Argument, weil andere Branchen geschwächt werden, die die Subsidien erwirtschaften müssen. Außerdem weiß man nicht, ob die zusätzlichen Kinobesucher, die es in der Realität gibt, durch die Filmförderung angelockt werden oder ob die Einkommenselastizität der Nachfrage größer als eins ist.

Fragwürdig ist ferner die Ausgestaltung des Instruments als pauschale Kostenübernahme für alle Produzenten. Aus Sicht von Steffen Schmidt-Hug vom Bundesverband Regie müsste es indes vor allem darum gehen, dass die Förderung klein- und mittelständischen Produzenten zugutekommt. Dort seien die erfolgreichen Filme der letzten Jahre entstanden (*Berliner Zeitung*, 8. Juli 2006).

Außerdem ist nicht einsehbar, dass der Bund am Risiko der Filmwirtschaft beteiligt ist, nicht aber am Ertrag. Zumindest ist zu fordern, dass die Förderung zurückgezahlt werden muss, wenn der Film ein Kassenschlager wird. Das ist aber nicht der Fall (*Stuttgarter Zeitung*, 12. Februar 2010). So hatte die US-Großproduktion „Inglourious Basterds“ mit Brad Pitt und Til Schweiger schon am ersten Wochenende die gesamten Produktionskosten in Höhe von 70 Mill. Dollar eingespielt. Gleichwohl ist ein Zuschuss des DFFF in Höhe von knapp 7 Mill. Euro geflossen, weil ein deutscher Mindestanteil an der Wertschöpfung garantiert war (*Stuttgarter Zeitung*, 12. Februar 2010). Diesen Film gäbe es sicher auch ohne Förderung, und die Filmwirtschaft freut sich über den Zusatzertrag von knapp 7 Mill. Euro.

Wer profitiert?

Wer von dieser Filmförderung profitiert, lässt sich angesichts der Heterogenität des Filmschaffens nicht pauschal beantworten. Heterogenität ist geradezu das wesentliche Merkmal des Films im Sinne eines Kunstwerkes – jeder Film ist ein Unikat, und selbst Serienfilme, Remakes und Anschlussfilme („Rennschwein Rudi Rüssel 1 und 2“ und sicher bald 3 usw.) müssen neben bekannten Rollen und Stilelementen Neues bieten. Filme sind Einzelwerke entlang eines Kontinuums von Qualität, von Genre und von Kosten. Dabei korrelieren diese Funktionen nicht miteinander, weder positiv noch negativ. Angebot und Nachfrage jeweils in einer Funktion zu aggregieren, hieße Äpfel und Birnen zusammenzuzählen. Daher ist die Frage nur anhand von Einzelfällen zu beantworten.

Relativ eindeutig ist die Frage, wer von der Subvention profitiert, bei den Filmen zu beantworten, die auch ohne die Förderung ihre Kosten an den Kinokassen einspielen würden. Wenn sich diese Filme – wie das oben erwähnte Beispiel eines Blockbusters – aufgrund ihrer Qualität oder Übereinstimmung mit den Präferenzen des Publikums einer hohen und unelastischen Nachfrage gegenübersehen, dann können der Filmschaffende und die Kinoindustrie vermutlich nicht nur ihre Kosten decken, sondern eine Rente kassieren. Dann besteht kein Anlass, die Förderung in Form eines geringeren Preises an das Publikum weiterzugeben. Ob

die Rente letztlich der Filmschaffende (als Vorleistungsproduzent) oder das Kino (als Leistungsverkäufer an das Publikum) kassiert, hängt von der Vertragsgestaltung in dieser Wertschöpfungskette ab. Jedenfalls liegt hier ein klassischer Mitnahmeeffekt vor.

Anders ist es bei einem Film, den es ohne die Förderung nicht gegeben hätte. Dabei mag es sich um ein künstlerisch wertvolles Projekt handeln. In diesem Falle profitieren von der Förderung zum einen die Filmschaffenden, die eine Botschaft transportieren wollen, zum anderen eine vermutlich kleine Fangemeinde, die ihre Zahlungsbereitschaft in einem kleinen Kommunalkino äußern kann. In welchem Maße die einzelnen am Produktionsprozess Beteiligten (z.B. Drehbuchautor, Schauspieler, Filmstudio) profitieren, kann nicht pauschal beantwortet werden.

Für einen jungen Drehbuchautor und Nachwuchsfilmern kann die Filmförderung wie ein (nicht rückzahlbares) Stipendium und wie eine Erziehungssubvention wirken, die in der Hoffnung auf eine große Karriere gewährt wird und einer Investitionsbeihilfe im Verarbeitenden Gewerbe ähnelt. In jedem Fall ist unsicher, ob sich die Hoffnung auf das Heranziehen eines Talenten erfüllt, ob also das Publikum in Form künftiger hochqualitativer und rentabler Filme profitieren wird. In der Gegenwart profitiert zumindest der geförderte Nachwuchsfilmern, dem keine Kosten für die Suche nach einer alternativen Beschäftigung oder für einen alternativen Ausbildungsgang entstehen.

Was sind die negativen Folgen?

Die Subventionen sind nicht nur teuer für die Steuerzahler und führen zu einer Diskriminierung anderer Sektoren. Selbst bei einer isolierten Betrachtung des Filmmarktes ist ihr Sinn und Zweck nicht unbedingt einsichtig. Es ist Ressourcenvergeudung zu vermuten. „Auch in Deutschland locken Filme mit hoher Förderung oft nur wenige Zuschauer in die Kinos. Die neue FFA-Statistik (FFA steht für Filmförderungsanstalt, d. V.) für das Jahr 2009 weist für die 20 besucherstärksten Filme knapp 30 Millionen zahlende Gäste, aber auch fast 80 Millionen Euro Förderung aus. Rechnet man die Tophits heraus, bleiben für die 196 übrigen Filme nur zehn Millionen Gäste, aber 226 Millionen Förderung. Der Großteil der deutschen Filme lockte im Schnitt also kaum 50000 Besucher, erhielt aber mehr als eine Million Euro Förderung“ (*Stuttgarter Zeitung*, 12. Februar 2010).

Der Redakteur Olaf Gersemann von der WELT nennt für das Jahr 2008 eine Gesamtförderung des deutschen Films in Höhe von 307 Mill. Euro und resümiert: „Hätten statt der Allgemeinheit die Fans des deutschen Films selbst diese Summe an der Kinokasse aufbringen müssen, hätten sie je Ticket einen Aufschlag von mehr als neun Euro gezahlt. Neun Euro! Der deutsche Spielfilm, mit anderen Worten, ist trotz vereinzelter Erfolge so etwas wie die Steinkohle der Kulturwirtschaft“ (*Welt*, 26. Februar 2009).

Auch gilt es zu berücksichtigen, dass durch die Subventionierung Spielräume für organisatorische Laschheit entstehen bzw. überhöhte Kosten produziert werden. Übernimmt der Bund

pauschal 16 bis 20 Prozent der Produktionskosten, ist der Druck, kosteneffizient zu produzieren, geschwächt.

Mitunter hat die Subventionierung des Kinofilms nicht vermittelbare Verteilungswirkungen. Ist es „gerecht“, wenn der gut betuchte Produzent eines Kassenschlagers oder gar ein prominenter Filmschauspieler Mittel aus dem Steuertopf empfangen, in den nicht zuletzt Hartz-IV-Empfänger über ihre Verbrauchsteuern eingezahlt haben?

XV. Zuschüsse des Bundes an eine spezielle Kultureinrichtung: das Beispiel der Bayreuther Festspiele

Vorbemerkung

Der Bund leistet institutionelle Zuschüsse für Einrichtungen auf dem Gebiet der Musik, Literatur, Tanz und Theater an das Bach-Archiv Leipzig, den Verein Beethoven-Haus e.V., Bonn, und an die Bayreuther Festspiele. Die Subventionierung der Festspiele sei hier als Beispiel für die Kulturförderung des Bundes erörtert.

Ursprung, Begründung, Rechtsgrundlage, Kosten und Finanzierung

Die Werke Richard Wagners sind seit jeher ein Politikum. Man denke nur an den Mäzen des Komponisten, König Ludwig II von Bayern, und an die Kontakte zwischen der Witwe Richard Wagners, Winifried Wagner, und den Verantwortlichen im Dritten Reich, die Kriegsfestspiele verordneten (*Wikipedia*, Stichwort: Bayreuther Festspiele). Die Inhalte aus der germanischen Sagenwelt appellierten an das Nationalgefühl und an den Nationalstolz, was voll im Interesse der damaligen Politik und des damaligen Zeitgeistes lag.

In der Nachkriegszeit hat sich der Bund erstmals im Jahr 1953 an der Finanzierung der Bayreuther Festspiele beteiligt (Neumann 2009), nachdem unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg „Wagner an der Kulturbörse (noch) unter Null gehandelt“ worden war (vgl. Hans Mayer, *Wikipedia*, Stichwort: Bayreuther Festspiele).

Im Haushaltsplan des Bundes für das Jahr 2010 ist ein Zuschuss in Höhe von 2,3 Mill. Euro vorgesehen, im Jahr 2009 waren es 1,7 Mill. Euro. Der Freistaat Bayern leistet ebenso hohe Zuschüsse. Ferner werden die Bayreuther Festspiele von der Stadt Bayreuth und der Bezirksregierung von Oberfranken unterstützt. Die öffentliche Förderung beläuft sich auf rund ein Drittel der Kosten (Festspiele, Internetauftritt der Festspielveranstalter). Für das Jahr 2006 wird sie auf knapp 4,5 Mill. Euro veranschlagt (*Netzeitung*, 27. Juni 2006), im Jahr 2010 dürfte sie wegen des aufgestockten Bundeszuschusses höher liegen. Neben der öffentlichen Hand gibt es private Sponsoren, darunter die Konzerne Audi und Siemens.

Im Jahr 1999 hatte der Bund mit dem damaligen Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, Michael Naumann, Zuschusskürzungen bei den Bayreuther Festspielen ge-

plant. Nach heftigen Protesten der Kultur-Lobby rückte die damalige Bundesregierung unter Gerhard Schröder von ihren Plänen ab (*Handelsblatt* 2006).

Die Bundesregierung listet den Zuschuss des Bundes zu den Bayreuther Festspielen nicht unter den Finanzhilfen des Bundes auf, und auch die Zahlungen von Land und Gemeinde gehen nicht in das amtlich ausgewiesene Gesamtvolumen an Subventionen ein. Offensichtlich hält die Bundesregierung die Finanzierung der Wagner Festspiele für eine allgemeine Staatsaufgabe, zumal Kulturstaatsminister Bernd Neumann im Deutschlandfunk von einer „finanziellen Mitverantwortung“ des Bundes sprach. Weiter äußerte er sich wie folgt: „Für die Bundesregierung sind die Bayreuther Festspiele ein unvergleichliches Kulturereignis mit weltweiter Ausstrahlung. Deshalb kommt ihnen auch in der Kulturpolitik des Bundes ein besonderer Stellenwert zu. Die Bayreuther Festspiele sind für mich nicht nur eines der ältesten, sondern auch eines der gelungensten Beispiele für Kooperation im Kulturföderalismus“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2009).

Die Euphorie mag berechtigt sein gegenüber der Musik von Richard Wagner, es darf aber nicht aus dem Blick geraten, dass es sich beim Kulturgut „Wagner Oper“ um ein privates Gut handelt und nicht um eine „nationale Angelegenheit“, bei der der Bund in der Mitverantwortung stünde. Nutzen zieht nämlich der einzelne Konsument, nicht die Allgemeinheit. Deshalb sollte der Konsument zahlen, nicht der Steuerzahler. Auch das (meritorische) Argument, ohne Förderung würde die Oper „zu wenig“ nachgefragt, ist angesichts der Vollaustattung, der Überbuchung über Jahre hinaus und der exorbitant hohen Schwarzmarktpreisen (vor der Zeit der Namen auf den am Eingang kontrollierten Karten) (*Wikipedia*, Stichwort: Bayreuther Festspiele) unhaltbar. Bedenken, die Wagner-Festspiele würden sich ohne Subventionen wirtschaftlich nicht tragen, erscheinen unbegründet.

Der im Jahr 2006 von der Wagner Urenkelin Nike Wagner gestellten Forderung nach Abschaffung der Subventionen hielt damals der Pressesprecher der Festspiele entgegen, „die Zuschüsse hätten auch das Ziel, dass nicht nur Besserverdienende die Richard-Wagner-Festspiele besuchen könnten“ (*Netzeitung*, 27. Juni 2006). Dieses Argument ist jedoch fragwürdig, wenn man bedenkt, dass auch weniger wohlhabende Bevölkerungsgruppen als die Besucher von Wagner-Opern an der Steuerfinanzierung beteiligt sind. Außerdem fallen hohe Mitnahmeeffekte an. Auch muss man sehen, dass sich zwar der einzelne bei einem höheren Eintrittspreis seltener den Besuch einer Wagner-Oper leisten kann, dafür aber bei Rationierung über den Preis Platz frei würde für Personen, die zuvor bei der Kartenverteilung leer ausgegangen sind. Diese Personen erhalten, obwohl zahlungswillig, keine Chance.

Wer profitiert?

Die Festspielleitung hat den Subventionsvorteil weitgehend an die Verbraucher weitergewälzt. „Der reguläre Eintrittskartenpreis liegt im Jahr 2010 zwischen 15 und 280 Euro... Im Verhältnis zur allgemein hohen künstlerischen Qualität gelten die Preise, auch verglichen mit anderen Festivals, als äußerst maßvoll“ (*Wikipedia*, Stichwort: Bayreuther Festspiele, 4). Ohne

die Zuschüsse müssten die Tickets um rund 70 Prozent verteuert werden (*Berliner Morgenpost*, 10. Juni 2008). Unter den Begünstigten findet sich viel Prominenz, darunter die Bundeskanzlerin Angela Merkel. Zu den begeisterten Wagnerianern zählte auch der verstorbene frühere bayerische Ministerpräsident Franz Joseph Strauß. Er war Stammgast am Grünen Hügel.

In jüngerer Zeit ist es – nach Jahren der Ausgabendeckelung – zu einem Duell „Verdi gegen Wagner“ gekommen (*Zeit-Online* 2009). Gemeint ist hier nicht der italienische Komponist, sondern die deutsche Gewerkschaft. Die Kostensteigerungen waren von einer Anhebung des Bundeszuschuss begleitet.

Was sind die negativen Folgen?

Die Subventionen müssen finanziert werden und haben Entzugswirkungen an anderer Stelle. Die auftretenden Verteilungseffekte sind wohl das Gegenteil dessen, was landläufig als gerecht empfunden wird. Es findet eine Umverteilung „von unten nach oben“ statt.

I. Was ist im Bereich der Subventionen zu tun? Welche Subventionen sollten auf welchem Weg (gezielt oder per Rasenmähermethode) gekürzt oder gestrichen werden, um der Sanierung der öffentlichen Haushalte, insbesondere des Bundeshaushalts, näher zu kommen?

I. Hemmnisse bei Kürzungen der Subventionen

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

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

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

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

Weitere Hemmnisse können dann bestehen, wenn nur eine Ebene des Staates handeln will. Aus der Sicht des Bundes ist das grundgesetzlich fundierte Mitspracherecht der Länder bei der Änderung des Steuerrechts (und damit der Vorschriften zu den Steuervergünstigungen)

ein Hemmnis. Auch kann der Bund bestimmte Finanzhilfen nur mit Zustimmung der Länder kürzen. In anderen Fällen ist die EU in die Entscheidungsprozesse einbezogen; es müssen also andere Staaten zustimmen.

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

Die Länder haben zudem in der Steuerpolitik praktisch kaum Kompetenzen. Sie sind – von der Grunderwerbsteuer abgesehen – nicht in der Lage, die Steuerbelastung der Bürger und Unternehmen in ihrem Hoheitsbereich eigenständig zu bestimmen. Die Länder können über die Höhe der Steuersätze kaum Einfluss auf ihre Attraktivität als Standort für wirtschaftliche Aktivitäten und als Wohnsitz für Bürger nehmen.

II. Relevanz der Hemmnisse

Im Folgenden wird dargestellt, bei welchen Steuervergünstigungen und bei welchen Finanzhilfen des Bundes¹⁰ eine Kürzung aufgrund spezifischer Hemmnisse kurzfristig nicht ohne weiteres möglich ist. Dabei werden die drei skizzierten Kriterien nacheinander angewendet. Zunächst wird dargestellt, inwieweit vertragliche Regelungen eine Rolle spielen. Dann wird die Möglichkeit der Kürzung unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes beleuchtet. Schließlich wird untersucht, ob andere Ebenen des Staates, z.B. die Länder oder die EU, einer Rechtsänderung zustimmen müssen. Ist Letzteres der Fall, dann schließt dies allerdings eine Subventionskürzung nicht notwendigerweise aus; sie ist lediglich politisch schwerer durchsetzbar als sonst.

Zwei Steuervergünstigungen lassen sich nicht ohne weiteres ändern oder gar streichen, weil internationale Bindungen eine Rolle spielen. Dies trifft auf die Steuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt zu. Auch die Mineralölsteuerbefreiung für Luftfahrtbetriebsstoffe, die von Luftfahrtunternehmen für die gewerbsmäßige Beförderung von Personen, Sachen oder für die entgeltliche Erbringung von Dienstleistungen verwendet werden, lässt sich nur durch Änderungen bestimmter Abkommen korrigieren (Tabelle 22).

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

¹⁰ Der Fall des Bundes wird beispielhaft erörtert. Bei anderen Finanzhilfen ist die Problematik ähnlich gelagert.

Was ist im Bereich der Subventionen zu tun? Welche Subventionen sollten auf welchem Weg (gezielt oder per Rasenmähermethode) gekürzt oder gestrichen werden, um der Sanierung der öffentlichen Haushalte, insbesondere des Bundeshaushalts, näher zu kommen?

Tabelle 22:
Nicht ohne weiteres kürzbare Steuervergünstigungen 2007–2010 (Mill. Euro)

	2007	2008	2009	2010
Mineralölsteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen im inländischen Flugverkehr	395	640	660	680
Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	129	118	120	120
<i>Insgesamt</i>	<i>525</i>	<i>758</i>	<i>780</i>	<i>800</i>

Quelle: Tabelle 1; eigene Berechnungen.

Einige Finanzhilfen des Bundes lassen sich nicht ohne weiteres verringern. Die (Netto-)Ausgaben, die im Haushaltskapitel „Marktordnung“ angesetzt und zu einem großen Teil Verwaltungsausgaben sind, können nicht gekürzt werden, solange die EU-Agrarsubventionen nach den geltenden Regeln gewährt werden. Die Zuschüsse zur Gewährung einer Rente für Kleinlandwirte bei Landabgabe werden an die betroffenen Personen gezahlt, solange sie leben; man kann im Interesse des Vertrauensschutzes Kürzungen der Zuschüsse für unangebracht halten, zumal sonst unter Umständen Ansprüche auf die Grundsicherung im Alter entstünden. In analoger Weise kann man dafür plädieren, die Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit bei einer Subventionskürzung auszuklammern (Tabelle 23).

Eine spezifische Rolle spielen einige Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt. Die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV) ist als unmittelbare Beteiligung des Bundes für die Sanierung und Verwertung der Flächen der stillgelegten, nicht privatisierten ostdeutschen Braunkohlentagebaue und -verarbeitungsanlagen zuständig; die Gesellschaft zur Verwahrung und Verwertung von stillgelegten Bergwerksbetrieben mbH (GVV), eine Tochtergesellschaft der LMBV, befasst sich mit der Stilllegung der unwirtschaftlichen Bergwerksbetriebe des Kali-, Erz- und Spatbergbaus der ehemaligen DDR sowie der Verwertung der dazugehörigen Flächen. Eine Kürzung der Finanzhilfen für diese Gesellschaften ist nicht ohne weiteres möglich. Auch für die Stilllegung der ehemaligen Uranerzbergbau- und -aufbereitungsbetriebe sowie die Sanierung und Revitalisierung von Betriebsflächen der Wismut GmbH werden wohl in den nächsten Jahren Mittel erforderlich sein. Die Zuwendungen an die Energiewerke Nord GmbH, eine unmittelbare Beteiligung des Bundes, können wohl ebenfalls nicht ohne weiteres gekürzt werden; die GmbH ist mit der Stilllegung, dem Rückbau und der notwendigen Entsorgung der anfallenden radioaktiven Abfälle der Kernkraftwerke Greifswald und Rheinsberg betraut.

Was ist im Bereich der Subventionen zu tun? Welche Subventionen sollten auf welchem Weg (gezielt oder per Rasenmähermethode) gekürzt oder gestrichen werden, um der Sanierung der öffentlichen Haushalte, insbesondere des Bundeshaushalts, näher zu kommen?

Tabelle 23:
Nicht ohne weiteres kürzbare direkte Finanzhilfen des Bundes 2007–2010 (Mill. Euro)

Kapitel, Titel	Erläuterung	2007	2008	2009	2010
1004	Ausgaben des Haushaltskapitels „Marktordnung“ (abzüglich Verwaltungseinnahmen)	100	85	67	89
1002–63653	Zuschüsse zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe	58	53	48	45
–63658	Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit	5	4	3	1
0820–Tgr. 01	Ausgaben für die Gesellschaft zur Verwahrung und Verwertung stillgelegter Bergwerksbetriebe (Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt)	13	13	12	17
0820–Tgr. 03	Ausgaben für die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbauverwaltungs-gesellschaft (Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt)	149	147	161	144
0902–Tgr. 14	Ausgaben für die Wismut GmbH Chemnitz	182	176	158	146
0820–Tgr. 02	Energiewerke Nord GmbH	110	111	108	98
1222–63401	Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens	5 263	4 326	5 263	5 261
1222–74501	Kostendrittel des Bundes bei Kreuzungsmaßnahmen	12	8	11	13
–86101	Investitionsdarlehen für Schienenwege (Umwandlungsklausel in Zuschuss)	88	95	10	0
–89101	Investitionszuschuss für Schienenwege	2 288	2 130	37	60
1225–89301	Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz	453	458	440	608
3208–87001	Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen	691	684	601	750
	<i>Zusammen</i>	<i>9 412</i>	<i>8 290</i>	<i>6 919</i>	<i>7 232</i>
	<i>Direkte Finanzhilfen an Unternehmen insgesamt</i>	<i>20 407</i>	<i>19 952</i>	<i>20 994</i>	<i>22 321</i>

Quelle: Tabelle A2; eigene Berechnungen.

Auch eine Kürzung der Verwaltungskostenerstattung, die dem Bundeseisenbahnvermögen (BEV) zugutekommt, ist nicht ohne weiteres möglich. Das BEV ist Dienstherr der der Deutsche Bahn AG zugewiesenen Beamten. Es verwaltet und verwertet die nicht bahnnotwendigen Immobilien. Die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Aufwendungen des BEV trägt der Bund. Die wichtigsten Ausgaben sind die Versorgungsbezüge der Ruhestandsbeamten. Die bedeutendsten Einnahmepositionen sind die Personalkostenerstattungen der Deutsche Bahn AG für die zugewiesenen Beamten sowie die Erlöse aus der Immobilienverwertung. Aus rechtlicher Sicht erscheint auch eine Kürzung der investiven Zuschüsse an die Deutsche Bahn AG schwierig, zumal im Zuge der Bahnstrukturreform im Bundesschienenwegeausbaugesetz vom 15. November 1993 die finanzielle Verantwortlichkeit des Bundes für Bau, Ausbau und Ersatzinvestitionen in die Schienenwege verankert worden ist.¹¹ Kürzbar sind die Mittel wohl nur im Rahmen einer Reform, bei der die Investitionsentscheidungen Sache des Unternehmens werden.

Für die Wohnungsbauprämien lässt sich das Argument „Vertrauensschutz“ geltend machen. Die Wohnungsbauprämie wird in der Regel nach Ablauf einer Sperrfrist von sieben

¹¹ Zu den investiven Zuschüssen zählen auch jene nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz.

Jahren ausgezahlt. Werden die Prämien nach dem Wohnungsbauprämienengesetz abgeschafft, dann müssten für die Altfälle Prämien gezahlt werden.

Die Ausgaben, die aus der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen resultieren, lassen sich ebenfalls nicht ohne weiteres verringern; sie sind Ergebnis der Zusagen, die in der Vergangenheit gemacht worden sind. Verzichtet man aber auf neue Zusagen, so werden die Beträge, mit denen der Bund im Risikofall einspringen muss, immer kleiner; sie entfallen, wenn die letzte Frist abgelaufen ist.

Die Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle an die Kraftwerke und an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen wurden bis zum Jahr 2005 aufgrund des Gesetzes zur Neuordnung der Steinkohlesubventionen vom 17. Dezember 1997 gezahlt. In diesem Gesetz war eine Reduktion der Zuschüsse bis zum Jahr 2005 festgeschrieben worden. Inzwischen wurde aber vereinbart, bis zum 31. Dezember 2018 Finanzhilfen zu leisten. Diese Regelung kann geändert werden. Die EU hat es – mit begrenztem Erfolg – erreicht. Die Hilfen müssen bis zum Jahr 2018 „linear abnehmen“ (*Handelsblatt* 2010).

Ein so genanntes Anpassungsgeld „erhalten Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus, die nach ihrem 50. Lebensjahr und bis zum 1. Januar 2006 aus Anlass einer Stilllegung oder Rationalisierungsmaßnahme im Steinkohlebergbau ihren Arbeitsplatz verlieren, für längstens fünf Jahre ... als Überbrückungsgeld, bis sie Anspruch auf eine knappschaftliche Rente haben“ (Sachverständigenrat 2003: 444, Ziffer 469). Das Anpassungsgeld lässt sich angesichts der Arbeitsmarktreformen (wie insbesondere der Verkürzung der maximalen Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld) noch weniger als zuvor als sozialpolitische Maßnahme rechtfertigen.

Auch bei einzelnen indirekten Finanzhilfen gibt es Hemmnisse für eine Strategie der Subventionskürzung. Sie betreffen vor allem den Verkehrsbereich (Tabelle 24). Die Länder erhalten als Ausgleich für die Übernahme der Aufgabenverantwortung beim öffentlichen Personennahverkehr Finanzhilfen des Bundes. Die so genannten Regionalisierungsmittel sind zweckgebunden. Sie spiegeln die Beträge wider, die nötig sind, um das Leistungsangebot des Fahrplans

Tabelle 24:

Nicht ohne weiteres kürzbare indirekte Finanzhilfen des Bundes 2007–2010 (Mill. Euro)

Kapitel, Titel	Erläuterung	2007	2008	2009	2010
1218–88201	Ausgaben für kommunalen Straßenbau und Investitionsvorhaben des ÖPNV	1 344 ^a	1 336 ^b	1 336 ^b	1 336 ^b
6001–03105	Zuweisungen an die Länder (Regionalisierungsmittel)	6 710	6 675	6 775	6 877
1225–62201 und 62203	Zinshilfen und Entlastung von Wohnungsunternehmen nach dem Altschuldenhilfegesetz	190	104	89	80
	<i>Zusammen</i>	8 244	6 779 ^c	6 864 ^c	6 955 ^c
	<i>Indirekte Finanzhilfen an Unternehmen insgesamt</i>	10 262	8 880 ^c	8 980 ^c	9 015 ^c

^aAufteilung auf die beiden Zwecke nicht möglich. — ^bKompensationszahlungen. — ^cOhne Kompensationszahlungen.

Quelle: Tabelle A3; eigene Berechnungen.

1993/94 – also das vor bzw. während der Bahnstrukturreform herrschende – aufrecht zu erhalten. Sie beruhen auf politisch gewollten Vorgaben hinsichtlich der Preise und der Mengen. Sie sind politisch kaum kürzbar, auch deshalb, weil die Länder in den Entscheidungsprozess eingebunden sind. Im Interesse der Transparenz wäre es unabhängig vom Volumen, das als Hilfe für angemessen gehalten wird, sinnvoll, die Mittel in das System der Umsatzsteuerverteilung zu integrieren, zumal sie an die Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens gekoppelt sind (Sachverständigenrat 2003: 475, Ziffer 516).

Eine spezifische Rolle spielen die Ausgaben für kommunalen Straßenbau und Investitionsvorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) erhielten die Länder Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden durch Vorhaben des kommunalen Straßenbaus und des ÖPNV einschließlich Investitionszuschüsse an die Eisenbahnen des Bundes; hierfür verwendete der Bund Teile der Mineralölsteuereinnahmen. Die betreffenden Ausgaben lassen sich nicht in solche für den Straßenbau, die nicht zu den Finanzhilfen zählen, und solche für den ÖPNV, die als Finanzhilfen gelten, aufteilen. Insofern ist nicht bekannt, in welchem Maße Einsparpotential besteht. Für die folgenden Überlegungen ist dies aber unschädlich. Die betreffenden Ausgaben des Bundes wurden Anfang 2007 abgeschafft, die Länder erhalten nun eine Kompensationszahlung. Diese wird im Folgenden nicht zu den Finanzhilfen des Bundes gezählt.

Bei den sonstigen indirekten Finanzhilfen des Bundes, die auf Länderebene erfasst werden, sind – gegebenenfalls bei Einbindung der Länder – Kürzungen durchaus möglich. So sind die Aufwendungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“ typische Finanzhilfen. Gleiches gilt für die Ausgaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Dieser Mischfinanzierungstatbestand ist in vielerlei Hinsicht problematisch. Er ist, was die neuen Länder betrifft, auch insoweit fragwürdig, als er zur Finanzierung einigungsbedingter Aufgaben dienen soll; denn für diesen Zweck gibt es Bundesergänzungszuweisungen (Sachverständigenrat 2003: Ziffer 515).

III. Das Kürzungspotential

Aus den bisherigen Überlegungen lässt sich ableiten, welches Finanzvolumen im Rahmen einer Strategie zur Kürzung der Subventionen, die Unternehmen erhalten, zur Verfügung steht. Es geht dabei um Steuervergünstigungen sowie um Finanzhilfen des Bundes. Bei den Steuervergünstigungen bleiben jene außer Betracht, die in den nächsten Jahren „auslaufen“; es handelt sich um die Eigenheimzulage und um die Investitionszulagen.

Das gesamte Kürzungspotential beläuft sich auf rund 56 Mrd. Euro im Jahr 2009 (Tabelle 25). Für das Jahr 2010 beträgt es rund 58 ½ Mrd. Euro. Selbst dann, wenn man den Hemmnissen für eine Politik der Subventionskürzung in hohem Maße Rechnung trägt, ist es demnach durch Einschnitte in die Subventionen möglich, das Budgetdefizit des Staates drastisch zu verringern;

Was ist im Bereich der Subventionen zu tun? Welche Subventionen sollten auf welchem Weg (gezielt oder per Rasenmähermethode) gekürzt oder gestrichen werden, um der Sanierung der öffentlichen Haushalte, insbesondere des Bundeshaushalts, näher zu kommen?

für das Jahr 2012 wird ein Budgetdefizit des Staates in Höhe von 65 Mrd. Euro erwartet (Boss et al. 2010). Alternativ könnte man beispielsweise die Einkommensteuersätze für alle Steuerpflichtigen kräftig senken.

Tabelle 25:
Kürzungspotential bei den Subventionen an Unternehmen 2007–2010 (Mill. Euro)

	2007	2008	2009	2010
Steuervergünstigungen abzüglich	48 991	47 825	46 924	46 971
Eigenheimzulage und Investitionszulagen abzüglich	8 970	7 618	6 493	4 870
nicht ohne weiteres kürzbare Vergünstigungen	525	758	780	800
Saldo	39 496	39 449	39 651	41 301
Direkte Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen zuzüglich	20 407	19 952	20 994	22 321
indirekte Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen abzüglich	10 262	8 880	8 980	9 015
nicht ohne weiteres kürzbare direkte Finanzhilfen des Bundes abzüglich	9 412	8 290	6 919	7 232
nicht ohne weiteres kürzbare indirekte Finanzhilfen des Bundes abzüglich	8 244	6 779	6 864	6 955
Saldo	13 013	13 763	16 191	17 149
<i>Zusammen</i>	<i>52 509</i>	<i>53 212</i>	<i>55 842</i>	<i>58 450</i>

Quelle: Tabellen 16, 19, 22, 23 und 24; eigene Berechnungen.

IV. Politökonomischer Ausgangspunkt für eine Kürzungsstrategie bei den ohne weiteres kürzbaren Subventionen

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

Der politische Wettbewerb in der Demokratie zwingt die Politiker dazu, auf den (vermuteten) Wählerwillen Rücksicht zu nehmen. Politiker werden ebenso wenig wie andere Bürger gegen ihre eigenen Interessen handeln. Sie werden sich nur dann für Reformen wie z.B. Subventionskürzungen entscheiden, wenn sie erwarten dürfen, dass dies bei künftigen Wahlen von den Wählern belohnt wird. Zweifel an der Belohnung sind aber berechtigt. Die Öffentlichkeit ist wenig über die Zusammenhänge informiert. Vorherrschend ist eine Sichtweise, bei der die langfristigen und mittelbaren Wirkungen politischen Handelns ignoriert und die kurzfristigen und unmittelbaren Effekte betont werden. Dies hat zur Folge, dass Reformen unterbleiben.¹²

¹² Die Ignoranz des einzelnen Bürgers, was die Maßnahmen zugunsten spezifischer Gruppen betrifft, ist durchaus rational. Es ist lohnender, sich um die eigene Subventionierung zu kümmern als gegen Subventionen für andere Gruppen zu kämpfen.

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

Die skizzierten Gründe erklären zum Teil, warum die Politik beim Subventionsabbau wenig vorankommt. Hinzu kommt, dass Politiker ebenso wie Teile der Bürokratie ein Interesse an Subventionen haben. Es erscheint deshalb erforderlich, der Frage nachzugehen, wie Subventionen gekürzt werden können.

V. Mögliche Strategien

Sollen Subventionen gekürzt werden, so stellt sich die Frage nach der geeigneten Vorgehensweise. Bedeutsam sind folgende Aspekte:

- Subventionen werden zeitlich gestreckt oder auf einen Schlag („big bang“) reduziert.
- Subventionskürzungen werden angekündigt oder Subventionen werden unangekündigt verringert.
- Subventionen werden selektiv oder in prozentual gleichem Ausmaß (nach der „Rasenmähermethode“) vermindert.

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

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

Häufig wird argumentiert, Subventionen seien selektiv und zuerst und am stärksten dort zu verringern, wo sie die größten negativen Wohlfahrtseffekte haben (Sachverständigenrat 2003: Ziffer 462). Die Alternative, die Anwendung der „Rasenmähermethode“, wird als Ergebnis eines ökonomischen Offenbarungseides bewertet, werden doch Maßnahmen, die die größten Allokationsverzerrungen hervorrufen, in demselben (prozentualen) Ausmaß zurückgeführt wie jene, die nur geringe Verzerrungen verursachen. „Es kann sogar dazu kommen, dass Subventionstatbestände, die allokativer Verbesserungen hervorrufen (zum Beispiel wenn wie im

Fall der Förderung von Grundlagenforschung positive externe Effekte internalisiert werden), effizienzschädlich reduziert werden“ (Sachverständigenrat 2003: Ziffer 462).

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

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

VI. Die „Rasenmähermethode“ als optimale Strategie

Unter diesen Umständen erweist es sich als sinnvoll, bei rechtzeitiger Ankündigung alle Subventionen in einem Zeitraum von beispielsweise fünf Jahren gleichmäßig (um den gleichen Prozentsatz) bis auf null zu kürzen. Für diese Vorgehensweise hat sich der Begriff „Rasenmähermethode“ durchgesetzt.¹³ Es ist dann zwar erforderlich, mehr Gesetze zu ändern, als es bei gezielter Kürzung nötig ist; dies kann aber kein relevanter Einwand sein.

Für die Rasenmähermethode sprechen zudem politökonomische Überlegungen. Subventionen können politisch wahrscheinlich nur dann substantiell gekürzt werden, wenn alle Begünstigten gleichmäßig betroffen sind und wenn es zu einer in diesem Sinne „fairen“ Verteilung der „Last“ der Kürzung kommt. Es ist dann nicht notwendig, sich mit vielen Interessengruppen auseinander zu setzen. Hinzu kommt: „Da grundsätzlich alle Vergünstigungen abgebaut werden, führt bei einem gegebenen angestrebten Kürzungsvolumen die Rasenmähermethode ... dazu, dass die prozentuale Kürzung ... eher gering ausfällt, weshalb

¹³ Der Begriff ist nicht glücklich gewählt. Ein Rasenmäher kürzt unterschiedlich hohes Gras auf eine vorgegebene Länge, soweit es diese übertrifft.

die Interessengruppen einer solchen Kürzung mit Blick auf eine ansonsten eventuell drohende vollständige Beseitigung der Vergünstigung leichter zustimmen können“ (Sachverständigenrat 2005: Ziffer 462).

Es gibt demnach gute Gründe, die Subventionen per Rasenmäher zu senken. Dies schließt freilich nicht aus, einzelne Subventionen ganz zu streichen, wenn sie nach einer Kürzung so gering wären, dass die Verwaltungskosten größer als die Subvention selbst wären. Diese Überlegung spielte bei der Konzeption der Koch-Steinbrück-Strategie eine Rolle (Koch und Steinbrück 2003).

Das Tempo, in dem Subventionen gekürzt werden, ist politisch festzulegen. Eine konkrete Strategie könnte darin bestehen, in einem Zeitraum von fünf Jahren, beginnend im Jahr 2012, alle Subventionen abzuschaffen, die zum Kürzungspotential gerechnet werden. Die gesetzlichen Grundlagen dafür müssten im Jahr 2011 geschaffen werden. Die Strategie könnte sich alternativ auf beispielsweise drei oder vier Jahre erstrecken (Tabelle 26).

Es gibt durchaus ein Beispiel dafür, dass Subventionen nach der Rasenmähermethode gekürzt wurden. Der Koch-Steinbrück-Plan aus dem Jahr 2003 basierte im Prinzip auf dieser Methode (IfW 2008).

Entscheidet sich die Politik für einen 5-Jahres-Zeitraum, so ist das Budget des Staates im Jahr 2016 trotz ungekürzter Finanzhilfen der Länder und der Gemeinden fast ausgeglichen. Für das Jahr 2012 wird nämlich erwartet, dass das Budgetdefizit bei gegebener Finanzpolitik 65 Mrd. Euro betragen wird (Boss et al. 2010). Bei Einschnitten in die Subventionen ist mit positiven Wirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung zu rechnen, die den Budgetsaldo vergrößern.

Tabelle 26:
Subventionen (Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen) zugunsten der Unternehmen gemäß verschiedenen Strategien zur Kürzung der Subventionen 2011– 2016 (Mill. Euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Strategie I: 3 Jahre	58 450	38 967	19 483	0	0	0
Strategie II: 4 Jahre	58 450	43 838	29 225	14 613	0	0
Strategie III: 5 Jahre	58 450	46 760	35 070	23 380	11 690	0

Quelle: Tabelle 25; eigene Berechnungen.

VII. Subventionskürzung und Steuersenkung als Paket

Es ist grundsätzlich zweckmäßig, die Kürzung der Subventionen so zu gestalten, dass die Nutznießer in die Strategie eingebunden werden. Dies bedeutet, dass die Reduktion der Subventionen mit Steuersenkungen verbunden wird. Mit dem Beschluss, Subventionen – wenngleich über ein paar Jahre gestaffelt – auf null zu kürzen, könnte die Entscheidung einhergehen, dass die Steuern allgemein – also auch per Rasenmäher – gesenkt werden. Dann gäbe es zwar politischen Widerstand durch jene, die bei Subventionskürzungen und Steuer-

senkungen per saldo „verlieren“, es gäbe aber Unterstützung durch diejenigen, die von dem gesamten Paket „profitieren“. Dies erhöht die Chance der politischen Durchsetzung.

Werden Kürzungen der Subventionen mit Steuersatzsenkungen verbunden, so vergrößert sich der Budgetsaldo des Staates weniger als sonst. Entspricht das Volumen der Steuersenkung dem der Subventionskürzung, so nimmt der Budgetsaldo erst mittelfristig über Effizienzgewinne und gestärkte Arbeits- und Investitionsanreize und dadurch verstärktes Wachstum zu.

VIII. Reform der Finanzverfassung als Voraussetzung für umfassende Subventionskürzungen?

Verschiedene Subventionen lassen sich angesichts bestimmter Regelungen in der Finanzverfassung nicht ohne weiteres kürzen. Der Bund kann bestimmte Subventionen nur mit Zustimmung der Länder kürzen; dies gilt beispielsweise für die Steuervergünstigungen.

Hilfreich bei dem Ansinnen, Subventionen – welcher Ebene auch immer – zu kürzen, wäre mehr Steuerautonomie des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Steuerwettbewerb der Regionen erschwerte eine Besteuerung, mit der Einkommensumverteilung über Subventionen bezweckt ist. Vorteilhaft wäre eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen vom Bund auf die Länder oder die Gemeinden. Einzelne Schritte in diese Richtung wurden im Rahmen der Föderalismusreform getan. Ein verstärkter Politikwettbewerb mit mehr Bürgernähe bei politischen Entscheidungen würde helfen, Subventionen wirksam zu begrenzen; Entscheidungen einer Ebene für Subventionen würden mit Entscheidungen für Steuererhöhungen einhergehen müssen. Dezentrale Lösungen sind auch deshalb erwägenswert, weil wirtschaftspolitische Kreativität gefördert würde und weil Erfahrungen mit neuen Lösungsansätzen genutzt werden könnten. Es bleibt zu hoffen, dass es im Rahmen einer weiteren „Föderalismusreform“ zu bedeutsamen Änderungen in diese Richtung kommen wird.

Hilfreich bei dem Bestreben, Subventionen zu kürzen, ist auch der internationale Steuerwettbewerb. Käme es hingegen zu einer Steuerharmonisierung beispielsweise bei den Steuern auf Kapitaleinkommen und dabei zu Steuersätzen auf erhöhtem Niveau, so nähme der Zwang ab, öffentliche Ausgaben wie z.B. die Finanzhilfen zu überprüfen.

IX. Ein Subventionsbegrenzungsgesetz?

Um die Subventionen zu kürzen, wurde ein Subventionsbegrenzungsgesetz vorgeschlagen (Möschel 1996; VDMA 1996). Es wurde zusätzlich zu den Regelungen in Art. 92 EG-Vertrag für erforderlich gehalten (VDMA 1996: 23–24). Die Subventionsvergabe werde zwar durch die Beihilfenaufsicht durch die EU begrenzt, sie betreffe aber nur Subventionen, die den Wettbewerb im Binnenmarkt beeinträchtigen (VDMA 1996; Möschel 1996; Stiftung Marktwirtschaft –

Frankfurter Institut 2006: 53). Subventionen sollen nach dem Subventionsbegrenzungsgesetz grundsätzlich verboten, im Einzelfall aber erlaubt sein. Dieser Einzelfall soll definiert werden. Ergänzend vorgeschlagen werden das Instrument der Konkurrentenklage und die Einrichtung eines Subventionskontrollrats (Stiftung Marktwirtschaft – Frankfurter Institut 2006: 56).

Es ist schwer zu beurteilen, ob ein Subventionsbegrenzungsgesetz helfen würde, entsprechende Staatseingriffe zu verringern. Es ist aber kaum vorstellbar, dass die Vorschrift für den Einzelfall so operationalisiert werden kann, dass sie wirklich zu einem deutlich reduzierten Subventionsvolumen führt. So ist die Vorschrift, dass „ein zwingendes öffentliches Interesse an einer Subventionsgewährung erforderlich“ (Möschel 1996: 27) sein muss, kaum geeignet, Subventionen zu verhindern. Sie lässt bei einer Interpretation durch die Politik vieles zu, was aus ökonomischer Sicht nicht zulässig sein sollte. Auch die Vorschrift, dass Subventionen, wenn sie gewährt werden, nur befristet und degressiv gewährt werden dürfen, hilft, wie die Erfahrung zeigt, allenfalls wenig. Immer wieder wurden Fristen verlängert, wenn eine Subventionierung für politisch opportun gehalten wurde. Ein Paradebeispiel dafür ist die Investitionszulagengesetzgebung. Das Instrument der Konkurrentenklage könnte dagegen hilfreich sein. Was einen Subventionskontrollrat betrifft, so hängt viel von der konkreten Ausgestaltung ab.

X. Herstellung von Transparenz als Mindestanforderung an die Finanzpolitik

Im Zeitraum 2008 bis 2010 wurden, nachdem der Widerstand Deutschlands gebrochen worden war, die Namen der Empfänger der Agrarsubventionen der EU veröffentlicht. Diese Praxis wurde im Herbst 2010 aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs aufgegeben (F.A.Z. 2010d). Dies ist zu bedauern. Es wäre dem Ziel, Subventionen zu kürzen, vielmehr förderlich, wenn die Empfänger aller Subventionen bekannt gemacht würden.

J. Anhang

Tabelle A1:
Ausgaben des Bundes mit partiellem Subventionsgehalt (Grenzfälle) 2003–2010 (1 000 Euro)

Kapitel, Titel	Erläuterungen	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
3004–68330	F. u. E. in der Biotechnologie	103 499	108 223	106 421	139 233	138 930	159 446	177 410	183 914
–68325	F. u. E. Optische Technologien	63 844	64 551	70 809	74 523	79 818	80 009	88 028	96 000
68541	F. u. E. in Energietechnologien und effiziente Nutzung	0	0	0	0	0	26 116	60 290	61 000
0902–68357	Existenzgründungen aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Kompetenznetze	0	0	0	0	16 268	0	0	0
–68555	Patentverwertung	0	0	1 900	2 100	2 000		809	0
ditto	ditto, Differenz zum Gesamtansatz	0	0	–1 900	–2 100	11 278	18 449	20 291	26 560
68675	Neue internetbasierte Wissensinfrastrukturen (THESEUS)	0	0	0	0	0	20 000	26 901	33 000
1202-Tgr. 06	Innovationsprogramm „Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie“	0	0	0	0	484	8 963	23 561	43 623
3004–68324	Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Produktionssysteme und -technologien	55 829	54 331	55 581	56 282	63 999	62 000	71 921	73 000
–68304	F.u.E. Innovative Arbeitsgestaltung und Dienstleistungen	29 795	0	0	0	0	0	0	0
68310	Instrumente im Wissens- und Technologietransfer			0	0	22 904	32 403	73 763	93 008
–68326	F.u.E. Nanomaterialien, Neue Werkstoffe	81 198	79 722	84 054	97 966	97 177	93 421	100 896	120 821
68511	Angewandte Forschung an Fachhochschulen im Verbund mit der Wirtschaft	0	0	0	14 918	27 956	30 000	33 997	37 000
–68320	Vernetzte Welt, neue Basistechnologien für die Informations- und Kommunikationstechnik	45 237	43 982	84 408	89 031	53 459	56 098	59 959	60 000
–68321	Softwaresysteme, Wissenstechnologien	46 701	48 220	52 884	52 327	88 881	100 337	117 422	138 000
–68322	Mikrosystemtechnik	46 307	48 091	45 754	50 879	60 300	60 953	58 354	80 000
–68323	Elektronik und Elektroniksysteme	71 087	72 815	76 689	79 859	82 325	81 000	81 390	86 000
–89217	Elektronik-Investitionszuschüsse	0	0	0	0	0	0	0	0
–68330	Physikalische und chemische Technologien	0	0	0	0	0	0	0	0
–68331	Lasertechnik und optische Technologien	0	0	0	0	0	0	0	0
–68332	Neue Materialien	0	0	0	0	0	0	0	0
0405-Tgr. 09	Auslandsrundfunk	286 876	297 221	280 657	276 617	274 639	280 362	280 692	279 353
0504–68716	Förderung der deutschen Sprache im Ausland	24 145	23 263	23 132	23 415	23 864	9 160	6 083	6 779
0807-Tgr. 01	Ausgaben für vom Bund verwaltete Forsten abzüglich Einnahmen (12501)	6 409	0	7 519	0	0	0	0	0
1226–71402	Unterbringung der Deutschen Welle in Berlin	18 609	12 992	6 059	2 626	0	535	233	0
1203	Defizit, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes	1 336 394	1 014 049	994 991	1 079 182	1 113 103	1 191 573	1 223 736	1 214 116
	Insgesamt	2 215 930	1 867 460	1 888 958	2 036 858	2 157 385	2 310 825	2 505 736	2 632 174

Tabelle A2:

Direkte Finanzhilfen des Bundes (ohne Grenzfälle) 2003–2010 (1 000 Euro), Vergleich mit dem Subventionsbericht der Bundesregierung

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I.	Sektorspezifische direkte Finanzhilfen zugunsten der Unternehmen								
1)	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei								
0809–68201	Zuschuss an die Bundesmonopolverwaltung für Brantwein	109 152	98 898	90 988	85 950	79 766	79 789	79 792	79 792
1002–66203	Zinsverbilligung, Bundesprogramm „Tiergerechte Haltungsverfahren“	773	568	645	911	0	0	0	0
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	0	0	0	0	375	0	16 192	25 000
–66201	Liquiditätssicherungsprogramm Gartenbau	0	0	0	0	0	0	0	0
68303	Grünlandprogramm	0	0	0	0	0	0	0	300 000
–68306	Gasölbeihilfe	43	11	0	0	3	0	0	0
–68601	Beteiligung des Bundes an Bundesgartenschauen	3 639	1 002	1 572	120	67	0	0	0
–68602	Förderung von Wettbewerben und Vergabe von Ehrenpreisen	332	394	377	279	333	407	340	480
–68603	Internationaler Praktikantenaustausch	400	385	401	404	415	413	412	530
–68606	Markteinführung „biogener Treib- und Schmierstoffe“	0	0	0	0	0	0	0	0
–68607	Ausgaben für das Modellvorhaben „Projekt im Allgäu“	0	0	0	0	0	0	0	0
–68608	Zuschuss zur Förderung nachwachsender Rohstoffe	0	0	0	0	0	0	0	0
–68609	Zuschuss für das Modell- und Demonstrationsvorhaben	12 180	14 051	17 948	6 801	8 960	6 130	9 745	4 500
68610	Zuschuss zur Umsiedlung des Hauptbüros des Forest Stewardship Council International nach Bonn	74	50 000	25	75	50	0	0	0
68612	Datenbank Futtermittel	0	0	231	0	0	0	0	0
68614	Förderung von Innovationen im Bereich Verbraucher, Ernährung und Landwirtschaft	0	0	0	623	0	0	0	0
–68619	Förderung des ökologischen Landbaus	0	100	3 700	3 100	2 721	2 407	3 200	0
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	15 172	17 936	14 798	12 451	10 885	13 593	11 726	16 000
83101	Nachschüsse an die deutsche Bauernsiedlung	0	0	414	410	439	510	490	530
–89308	Förderung nachwachsender Rohstoffe	0	0	0	0	0	0	0	0
–89309	Modell- und Demonstrationsvorhaben	1 972	1 661	3 036	0	850	0	0	750
89314	Förderung von Innovationen im Bereich Verbraucher, Ernährung und Landwirtschaft	0	0	0	400	0	0	0	0
–89319	Förderung des ökologischen Landbaus	17 281	1 734	0	0	0	0	0	0
–63652	Zuschuss an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung	250 000	216 500	150 000	200 000	200 000	400 000	400 000	200 000
–63653	Zuschüsse z. Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe	81 175	75 034	69 061	63 221	57 903	52 975	48 379	44 500
Tgr 5	Abwicklung alter Verpflichtungen und auslaufende Förderungsmaßnahmen, Ansatz nach Subventionsbericht	100	100	0	0	0	0	0	0
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	1 919	1 622	1 653	1 369	1 152	41 388	1 161	1 213
–63655	Zuschuss an die Träger der Krankenversicherung der Landwirte	1 202 685	1 150 561	1 112 020	1 101 660	1 147 876	1 173 851	1 200 382	1 250 000

Tabelle A2 Fortsetzung

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
-63658	Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit	135 170	88 726	47 470	18 391	5 225	4 099	3 319	1 000
-Tgr. 03	Förderung landwirtschaftlicher Forschung	6 591	6 046	7 010	7 265	13 805	20 037	24 177	34 320
-66271	Zinsverbilligung für Darlehen an die Fischerei	200	357	218	28	19	3	1	30
-66293	Zinsverbilligung für Darlehen	0	0	0	0	0	0	0	0
-68372	Förderung des Fischabsatzes	229	80	203	110	270	89	64	0
-68378	Hilfe zur Anpassung der Kapazitäten in der Seefischerei	2 041	1 978	2 297	9	0	1 006	1 581	2 200
-89278	Strukturmaßnahmen für die Seefischerei	455	400	441	236	33	10	184	800
Tgr 08	Zuschüsse zur Markteinführung nachwachsender Rohstoffe, Ansatz im Subventionsbericht	8 500	10 400	7 900	6 100	6 551	3 825	12 000	12 000
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	18 833	15 269	24 390	25 728	30 112	40 168	33 780	39 500
1004	Ausgaben des Haushaltskapitels „Marktordnung“ (abzüglich Verwaltungseinnahmen)	80 603	91 497	75 222	45 840	99 762	85 369	67 047	88 915
	Zusammen	1 949 519	1 845 310	1 632 020	1 581 481	1 667 572	1 926 069	1 913 972	2 102 060
1002-86276	Darlehen für die Kutterfischerei	768	325	615	480	137	0	0	300
	<i>Zusammen gemäß Subventionsbericht</i>	<i>588 377</i>	<i>493 397</i>	<i>373 335</i>	<i>378 426</i>	<i>352 358</i>	<i>544 114</i>	<i>548 456</i>	<i>640 622</i>
2)	Bergbau								
0802-69704	Bedienung einer Schuldbuchforderung der Saarbergwerke AG	0	0	0	0	0	0	0	0
0820-Tgr. 01	Ausgaben für die Gesellschaft zur Verwahrung u. Verwertung stillgelegter Bergwerksbetriebe (Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt)	19 351	13 912	14 228	12 350	12 800	13 010	11 840	16 750
-Tgr. 03	Ausgaben für d. Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbauverwertungsgesellschaft (Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt)	293 237	266 474	222 361	182 086	148 676	146 844	160 556	144 117
0902-Tgr. 14	Ausgaben für die Wismut GmbH Chemnitz	228 142	215 577	203 973	197 495	181 500	176 317	158 337	146 400
68113	Beteiligung der EU an den Anpassungsbeihilfen	0	607	0	0	-48	0	0	0
68111	Anpassungsbeihilfen	17 324	2 123	2 490	962	0	0	0	0
-68312	Zuschuss zur Verringerung der Belastungen aus dem Wegfall von Revierausgleich etc.	0	0	0	0	0	0	0	0
-68314	Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen	2 558 718	2 101 943	1 645 168	1 561 883	1 771 577	1 815 856	1 375 273	1 350 500
-68315	Abwicklung des Sondervermögens „Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes“	373	10	0	0	0	0	0	0
-69715	Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen	0	0	0	0	0	0	0	0
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	0	0	124	0	0	0	0	0
-69812	Anpassungsgeld für Arbeitnehmer des Steinkohlenbergbaus	118 625	119 620	122 895	129 711	130 762	120 855	109 722	118 185
-69713	Erstattung der Erblasten des Steinkohlenbergbaus	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle A2 Fortsetzung

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
–69714	Bedienung einer Schuldbuchforderung der Ruhrkohle AG	0	0	0	0	0	0	0	0
1102–Tgr. 02	Soziale Hilfsmaßnahmen für Arbeitnehmer der Kohle- und Stahlindustrie	0	0	0	0	0	0	0	0
	Zusammen	3 235 770	2 720 266	2 210 991	2 084 487	2 245 267	2 272 882	1 815 728	1 775 952
	<i>Zusammen gemäß Subventionsbericht</i>	<i>2 695 040</i>	<i>2 223 696</i>	<i>1 770 553</i>	<i>1 692 556</i>	<i>1 902 339</i>	<i>1 936 711</i>	<i>1 484 995</i>	<i>1 468 685</i>
	<i>Nachrichtlich:</i>								
3205–57533	Zinsen für den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes	.	.	.	.	.	.	.	.
0902–62961	Zinsen für den Ausgleichsfonds	.	.	.	.	.	.	.	.
3)	Schiffbau								
0902–66274	Zinszuschüsse zur Finanzierung von Aufträgen an die deutschen Schiffswerften	35 127	26 152	18 530	12 581	8 127	4 607	2 216	934
–66275	Zinszuschüsse für Kredite auf CIRR-Basis	0	0	0	0	0	252	320	1 820
68313	Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der maritimen Wirtschaft	0	0	0	0	0	238	525	525
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	0	0	0	0	0	557	632	1 225
–68374	Wettbewerbshilfen für deutsche Werften	40 935	32 073	29 446	22 402	11 100	10 933	0	0
89210	Innovationsbeihilfen zugunsten der deutschen Werftindustrie	0	0	3 552	9 514	10 899	6 995	5 540	11 000
	Zusammen	76 062	58 225	51 528	44 497	30 126	23 582	9 233	15 504
	<i>Zusammen gemäß Subventionsbericht</i>	<i>76 062</i>	<i>58 225</i>	<i>51 528</i>	<i>44 497</i>	<i>30 126</i>	<i>23 025</i>	<i>8 601</i>	<i>14 279</i>
4)	Verkehr								
1502–68241	Erstattung von Fahrgeldausfällen	248 460	194 404	205 745	0	0	0	0	0
1102–68261	Erstattung von Fahrgeldausfällen	0	0	0	217 516	187 024	196 454	216 343	219 000
1202–68205	Zahlung an die Ostthannoversche Eisenbahnen AG Celle	306	0	1 462	0	0	0	0	0
–68301	Finanzbeitrag an die Seeschifffahrt	30 926	44 933	51 839	56 701	57 001	57 142	57 097	57 200
–68303	Ausbildungsförderung in der Binnenschifffahrt	1 102	1 531	1 489	1 581	1 601	1 907	2 267	2 534
68305	Förderung von umweltfreundlichen Motoren für Binnenschiffe	0	0	0	0	24	1 128	1 759	1 500
–69702	Abwrackprämien	0	0	0	0	0	0	0	0
–69703	Umstrukturierungshilfe für die Binnenschifffahrt	0	0	0	0	0	0	0	0
68304	Aufbau und Einführung eines deutschlandweiten interoperablen Fahrgeldmanagements („e-ticking“)	0	0	0	0	79	772	1 950	6 104
68308	Modernisierung der deutschen Binnenschiffsflotte	0	0	0	0	0	0	0	2 000
68401	Beihilfen für Schiffsjungenheime und Schifferkinderheime der Binnenschifffahrt	0	51	50	51	51	51	51	80
68452	Förderung von Beschäftigung, Qualifizierung, Umwelt und Sicherheit in Unternehmen des mautpflichtigen Güterverkehrs	0	0	0	0	0	0	49 096	359 802
68453	Aus- und Weiterbildungsprogramm in Unternehmen des mautpflichtigen Güterverkehrs	0	0	0	0	0	0	31 697	85 000
–53232	Gutachten und Untersuchungen zur Magnetschwebebahntechnik	2 712	3 299	2 495	2 563	3 880	3 894	1 372	0
–68531	Bundesanteil an den Kosten der Planungsgesellschaft Transrapid	0	0	0	0	0	0	0	0
–68603	Für den Betrieb der Transrapid-Versuchsanlage Emsland	0	0	0	0	0	0	0	5 235

Tabelle A2 Fortsetzung

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
68604	Umsetzung der deutsch-chinesischen Regierungsvereinbarung zur Zusammenarbeit bei alternativen Kraftstoffen und Antrieben	0	0	0	0	0	0	550	300
-68632	Zuwendungen für den Betrieb der Transrapid Versuchsanlage Emsland	10 352	10 226	8 740	8 000	7 943	9 629	5 660	5 235
-68633	Zahlungen an die Magnetschnellbahn-Fahrweggesellschaft mbH oder Rechtsnachfolger	0	0	0	0	0	0	0	0
-68634	Bundesanteil für Studien zur Auswahl von Anwendungsstrecken	0	0	0	0	0	0	0	0
-71832	Anwendungsnahe Weiterentwicklung der Magnetschwebbahntechnik	21 635	14 590	43 247	60 640	16 297	9 507	11 148	0
68341	An priv. U. zur Förderung neuer Verkehre im kombinierten Verkehr	0	0	1 200	3 527	8 211	9 958	1 945	2 000
-89241	Baukostenzuschüsse an private Unternehmen des kombinierten Verkehrs	0	0	0	0	45 809	57 364	35 094	54 600
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	45 111	57 838	54 104	73 388	0	0	0	0
89242	An priv. U. zur Errichtung, Ausbau und Reaktivierung von Gleisanschlüssen	0	0	0	0	3 675	12 016	14 227	32 000
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	0	0	3 424	8 569	0	0	0	0
66251	Zinszuschüsse für Anschaffung besonders emissionsarmer LKW (ERP-Programm der KfW)	0	0	0	0	7	355	406	1 000
68451	Zinszuschüsse für Anschaffung besonders emissionsarmer LKW (ERP-Programm der KfW)	0	0	0	0	4 157	74 119	70 281	6 000
-89151	Zuweisung für Investitionen in die Schienenwege für Eisenbahnen des Bundes	0	246 724	450 342	682 505	954 402	1 059 372	1 104 399	1 050 926
89191	Innovations- und Investitionsprogramm im Schienenverkehr	0	0	0	0	0	0	110 856	450 000
1217	Luftfahrt, Defizit (o. Darlehen)	42 656	0	0	0	67 200	76 529	88 186	48 788
1218-89101	Investitionszuschüsse für Vorhaben des ÖPNV über 100 Mill. DM an die Deutsche Bahn AG	130 768	117 640	48 169	63 462	64 619	119 252	92 783	133 090
1222-63401	Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens	5 795 945	5 537 435	5 472 100	5 360 790	5 262 910	4 325 500	5 263 400	5 260 710
63402	Risikoausgleichsleistungen an die Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten	0	0	0	0	0	0	0	0
-63403	Personalkostenzuschuss an die DB AG aufgrund des technischen Rückstandes der früheren Deutschen Reichsbahn	0	0	0	0	0	0	0	0
-68204	Abgeltung übermäßiger Belastungen der DB aus dem Betrieb und der Erhaltung höhengleicher Kreuzungen mit Straßen aller Baulastträger	89 980	83 330	76 762	75 450	78 405	76 600	79 050	76 960
-68206	Zuschuss für die Beseitigung ökologischer Altlasten und zum erhöhten Materialaufwand im Bereich der früheren Deutschen Reichsbahn	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle A2 Fortsetzung

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
68404	Erstattungen des Bundes wegen Personalüberhang	0	0	0	0	0	0	69 661	69 661
-74501	Kostendrittel des Bundes an Kreuzungsmaßnahmen	13 716	16 108	13 598	10 318	12 305	8 349	10 701	12 780
-86101	Investitionsdarlehen für Schienenwege (Umwandlungsklausel in Zuschuss)	344 065	253 093	94 500	97 725	88 000	95 019	10 000	0
-89101	Investitionszuschuss für Schienenwege	3 336 206	2 432 305	2 508 158	2 156 333	2 287 561	2 129 916	37 288	59 763
-89102	Hilfe zur Nachholung von Investitionen im Bereich der ehemaligen Deutschen Reichsbahn	0	71 690	0	0	0	0	0	0
-89103	Zuschuss von der EU für Investitionen in Transeuropäische Verkehrsnetze	110 697	0	109 616	40 044	68 031	38 373	90 937	0
-89104	Baukostenzuschüsse des EFRE	100 513	84 576	36 060	150 941	183 617	85 283	90 219	0
-89105	Zuschuss zur Lärmsanierung an Schienenwegen	56 130	52 244	50 980	39 800	52 959	73 609	80 492	100 000
89108	Baukostenzuschuss zur Schienenverkehrsanbindung des Flughafens Berlin-Brandenburg International (BBI)	0	699	0	0	0	0	0	0
89109	Seehafenhinterlandverkehr zur Beseitigung von Engpässen im Güterverkehr	0	0	0	0	0	25 000	50 000	85 000
-89197	Baukostenzuschuss für die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	398 094	267 878	114 000	0	0	0	0	0
89198	Baukostenzuschuss für die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (2 Mrd. € Programm)	0	0	0	165 000	250 000	280 000	0	0
Tgr 1	Infrastrukturbeitrag des Bundes für die Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes					0	0	2 500 146	2 504 000
1226-89281	Zuschuss an d. DBAG für die S-Bahn-Linie in Berlin	7 861	16 100	7 784	5 008	56	1 225	775	0
3006-68340	Forschung und Entwicklung, Mobilität und Verkehr	31 173	43 163	43 030	0	0	0	0	0
89240	Bodengebundener Transport u. Verkehr, Investitionszuschüsse	19 926	0	0	0	0	0	0	0
68341	Forschung und Entwicklung in der Meerestechnik und Schifffahrt	3 000	3 000	0	0	0	0	0	0
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	-3 000	12 062	10 511	0	0	0	0	0
0902-68301	Mobilität und Verkehr			0	0	38 291	0	0	0
68312	Forschung und Entwicklung in der Meerestechnik und Schifffahrt	0	0	0	0	3 453	3 735	5 154	5 654
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	0	0	0	12 591	13 814	14 941	16 973	22 217
68330	Forschung und Entwicklung, Mobilität u. Verkehr	0	0	0	34 833	0	0	0	0
68311	Mobilität und Verkehrstechnologien	0	0	0	0	0	43 425	44 382	58 000
	Zusammen	10 838 334	9 564 919	9 409 405	9 327 336	9 761 382	8 890 424	10 246 345	10 777 139
1202-86241	Darlehen, Förderung der Umschlaganlagen des kombinierten Verkehrs	0	0	0	0	1 000	61	36	1 000
	Differenz zwischen Angaben im HHP und im SB	0	0	0	0	40 835	0	0	0
	Zusammen gemäß Subventionsbericht	35 028	49 464	57 952	70 378	165 773	214 050	263 905	604 636

Tabelle A2 Fortsetzung

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
5)	Wohnungsvermietung								
1225-Tgr. 04	Zuschüsse für Forschung zum experimentellen Städtebau	0	0	0	124	0	834	0	0
-66101	Zinszuschüsse im Rahmen des Wohnungsbauprogramms der KfW	0	0	0	0	0	0	0	0
-66102	Zinszuschüsse im Rahmen des Wohnraummodernisierungsprogramms der KfW für die neuen Länder	511 292	480 614	460 163	434 598	255 646	153 388	76 693	32 213
-66103	CO2-Minderungsmaßnahmen im Wohnbestand der alten Länder	6 500	6 254	5 500	3 250	0	0	0	0
-66104	Zinszuschüsse für Wohnraummodernisierungsprogramm der KfW	11 589	17 875	17 755	18 637	18 000	14 750	13 875	14 300
-66105	Zuschüsse im Rahmen des Programms „Niedrigenergiehaus im Bestand“	1 999	1 000	2 250	33 400	75 500	103 750	69 000	20 000
-66106	KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm 2003	1 453	12 727	46 774	67 550	93 500	17 500	0	0
66107	Zinszuschüsse an KfW für Gebäudesanierungsprogramm zur CO2-Minderung	0	0	0	7 455	61 865	130 506	312 713	374 000
-66123	Sozialer Wohnungsbau, öffentliche Wohnungsbaunternehmen	22	0	0	0	0	0	0	0
-66197	Zinszuschüsse an KfW für Gebäudesanierungsprogramm zur CO2-Minderung	204 227	204 828	204 531	0	0	0	0	0
66108	Für Programm „seniorengerechtes Wohnen“	0	0	0	0	0	0	88	4 000
66109	Investitionsoffensive für strukturschwache Kommunen (Energieeinsparung etc.)	0	0	0	0	0	0	124	44 400
-68601	Aufwendungen für Wettbewerbe u. Ä. im Wohnungs- und Städtebau	249	161	159	202	289	169	177	220
68602	Für Steigerung der Energieeffizienz und für verbesserten Klimaschutz im Gebäudebereich	0	0	0	0	0	2 500	4 196	5 000
-68603	EU- Gemeinschaftsinitiative INTERREG (Raumentwicklung)	196	256	151	224	194	165	244	244
-68604	Initiative Architektur und Baukultur	507	388	187	74	179	130	637	0
-68605	Nationale Kofinanzierung von INTERREG	498	2 449	1 152	773	430	551	773	500
68606	Initiative kostengünstig qualitätsbewusst bauen	0	240	439	394	250	323	373	250
68607	Modellvorhaben zur Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft	0	0	0	0	470	4 259	6 773	0
68608	Investorenwerbung für die neuen Länder	0	0	0	0	4 210	4 984	5 459	0
68609	Nationale Kofinanzierung ESF-Programm Soziale Stadt	0	0	0	0	0	343	8 967	8 000
68681	Zuwendungen für Antragsforschung im Baubereich	0	0	0	0	0	0	4 435	0
-62223	Aufwendungszuschüsse in den alten Ländern – Abwicklung	359	0	0	5	0	0	0	0
89101	An KfW für Gebäudesanierungsprogramm zur CO2-Minderung	0	0	0	0	520	8 014	44 539	150 000
89102	Für Programm „altersgerechtes Bauen“	0	0	0	0	0	0	0	500
-89301	Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz	612 243	567 757	492 736	500 321	453 306	458 069	440 112	608 000
89351	Pilotprojekte Stadtentwicklungspolitik	0	0	0	0	0	651	1 562	1 450
0807-69801	Kostenbeteiligung für Schadstoffbeseitigung in ehemals bundeseigenen Wohnungen	1 187	0	0	0	0	0	0	0
-71839	Förderung der Energieeinsparung/Modernisierung in Wohngebäuden des Bundes	4 802	6 702	33	0	0	0	0	0

Tabelle A2 Fortsetzung

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
3006–68302	Zuweisung Forschung, Bauen, Wohnen	0	9 293	5 155	3 314	1 736	0	0	0
1225–Tgr. 03	Wohnungsfürsorge für Angehörige der Bundeswehr und Bundesverwaltung, ohne Darlehen	434	399	677	1 280	2 194	1 598	2 956	1 885
67102	Vergütungen an die KfW für die Wahrnehmung von Aufgaben des Bundes bei der Durchführung des Altschuldenhilfegesetzes	3 081	2 894	0	0	0	0	0	0
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	0	0	1 592	1 107	1 107	1 106	1 107	0
Tgr. 06	Experimenteller Städtebau	0	0	0	0	0	0	13 824	5 056
1226–Tgr. 06	Wohnungsfürsorge in Berlin u. Bonn (Verlagerung von Parlaments- und Regierungsfunktionen), ohne Darlehen	7 042	8 094	6 208	6 351	5 983	3 787	3 185	1 000
1227–Tgr.02	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau	3 921	5 291	6 232	13 054	15 948	12 029	0	0
Tgr.03	Forschung auf den Gebieten der Raumordnung, des Städtebaus sowie des Bau- und Wohnungswesens	3 419	3 245	3 221	4 715	8 710	10 372	0	0
	Zusammen	1 375 020	1 330 467	1 254 915	1 096 828	1 000 037	929 778	1 011 812	1 271 018
1225–Tgr. 03	Wohnungsfürsorge Bundeswehr, Darlehenskomponente	3 422	3 352	2 903	409	0	597	960	2 112
1226–Tgr. 06	Wohnungsfürsorge Berlin und Bonn, Darlehenskomponente	4 988	3 332	3 650	2 651	1 942	452	873	900
	Zusammen gemäß Subventionsbericht	1 368 292	1 309 126	1 243 147	1 075 902	968 456	893 195	966 173	1 205 398
6)	Luft- und Raumfahrzeugbau								
0902–66291	Finanzierungshilfen für den Absatz von zivilen Flugzeugen incl. Triebwerken	950	710	800	4 500	16 000	-2 310	35 000	41 000
66292	Absicherung des Ausfallrisikos im Zusammenhang mit Darlehen zur Finanzierung von Entwicklungskosten	0	0	0	0	146	0	10	75 000
-68394	Forschungsförderung von Technologievorhaben der zivilen Luftfahrtindustrie	27 771	35 822	38 034	50 332	47 864	53 923	51 039	76 800
89294	Forschungsförderung von Technologievorhaben der zivilen Luftfahrtindustrie	0	0	0	0	15 014	30 300	27 073	51 200
3008–Tgr. 33	Förderung der Luftfahrtforschung und -technologie	0	0	0	0	0	0	0	0
	Zusammen	28 721	36 532	38 834	54 832	79 024	81 913	113 122	244 000
	Zusammen gemäß Subventionsbericht	950	710	800	4 500	16 000	-2 310	35 000	41 000
7)	Sonstige Sektoren								
0820–Tgr. 02	Energiewerke Nord GmbH	128 590	125 687	121 060	112 000	109 900	111 000	107 700	98 300
0902–68201	Finanzierungsbeiträge an die EXPO 2000 Hannover	0	0	0	0	0	0	0	0
68286	Zuschuss an das IIC (Industrial Investment Council - The New Länder GmbH)	0	0	2 386	2 386	0	0	0	0
68303	Förderung der Herstellung klimaschonender Nichteisenmetalle	0	0	0	0	0	0	0	0
-68501	Bundesanteil an den Kosten des deutschen Pavillons auf der EXPO 2000	0	0	0	0	0	0	0	0
-68651	Zuschuss an den Rat für Formgebung	180	208	169	158	166	0	0	0
-67101	Maßnahmen zur Sicherung der Mineralölversorgung	10 250	10 110	3 568	110	73	0	308	0

Tabelle A2 Fortsetzung

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
-68405	Ausgaben für die Kommission Sicherheitstechnik, Normausschüsse bei DIN u. a. Ausschüsse	638	0	0	0	0	0	0	0
-68406	Zahlung an die Kommission Arbeitsschutz und Normung in der EU	778	781	795	0	0	0	0	0
-68407	Zahlung an die Initiative „Neue Qualität der Arbeit“	1 800	2 000	2 617	0	0	0	0	0
-68665	Zahlung an die Institute für Rationalisierungsförderung und Mittelstandsforschung	6 600	6 000	5 500	4 500	4 521	5 750	49	5 858
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	531	1 082	700	1 731	6 296	6 823	6 996	965
-68657	Förderung des Normenwesens und der Gütekennezeichnung	2 813	3 487	3 388	4 028	4 820	0	0	0
-68662	Förderung von Lehrgängen der überbetrieblichen beruflichen Bildung im Handwerk	38 567	36 476	36 680	39 965	45 216	47 338	45 903	45 000
-68653	Förderung der Leistungssteigerung im Handel	0	0	0	0	0	0	0	0
-Tgr. 7	Zahlung an Verbraucherschutzinstitutionen	0	0	0	0	0	0	0	0
-68612	Förderung der Leistungssteigerung im Tourismus	2 106	1 657	1 450	1 555	977	1 440	1 470	1 620
-68613	Aufwendungen für die Deutsche Zentrale für Tourismus e.V.	23 184	23 410	24 467	24 964	24 974	25 473	25 262	28 451
0910-68201	Zuschüsse für Investitionen an Unternehmen für Maßnahmen nach dem Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz (PTSG)	0	0	0	562	562	562	562	562
89101	Zuschüsse für Investitionen an Unternehmen für Maßnahmen nach dem Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz (PTSG)	0	0	0	128	128	128	128	0
1002-68604	Förderung von Informationsveranstaltungen und Tagungen (Landwirtschaft)	1 083	1 027	1 010	894	996	971	878	1 300
-68421	Zuschüsse an die Vertretung der Verbraucher	8 466	8 766	8 766	8 756	8 700	8 700	8 700	8 700
-68422	Zuschuss an die Stiftung Warentest	6 500	6 500	6 500	6 500	6 000	6 000	6 000	5 500
-68522	Zahlung an die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V.	2 100	1 856	2 020	2 056	2 182	2 229	2 478	3 177
-68424	Aufklärung der Verbraucher	13 510	10 980	10 584	10 623	10 043	12 849	16 415	19 000
-Tgr. 02	Förderung von Messen, Ausstellungen; landwirtschaftliche Verbraucherberatung	0	0	0	0	0	0	0	0
3002-89320	Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten	32 979	29 887	29 209	29 000	29 000	29 000	46 000	43 000
-Tgr. 30	Bundesinstitut für Berufsbildung	35 077	26 394	27 088	27 366	25 877	27 877	28 554	28 900
3208-87001	Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen	1 227 718	1 096 001	1 355 177	794 371	691 140	684 444	600 508	750 006
	Zusammen	1 543 470	1 392 309	1 643 134	1 071 653	971 571	970 584	897 911	1 040 339
	<i>Zusammen gemäß Subventionsbericht</i>	<i>47 273</i>	<i>44 133</i>	<i>43 630</i>	<i>46 020</i>	<i>50 714</i>	<i>54 528</i>	<i>47 422</i>	<i>52 478</i>
8)	Sektorspezifische direkte Finanzhilfen zugunsten der Unternehmen insgesamt	19 046 896	16 948 028	16 240 827	15 261 114	15 754 979	15 095 232	16 008 123	17 226 012
	<i>dito, gemäß Subventionsbericht</i>	<i>4 811 022</i>	<i>4 178 751</i>	<i>3 540 945</i>	<i>3 312 279</i>	<i>3 485 766</i>	<i>3 663 313</i>	<i>3 354 552</i>	<i>4 027 098</i>
II.	Branchenübergreifende direkte Finanzhilfen zugunsten der Unternehmen								
1)	Regional- und Strukturpolitik								
3002-68397	Förderung innovativer regionaler Wachstumskerne in den neuen Ländern (Zukunftsinvestitionsprogramm)	16 260	0	0	0	0	0	0	0
3004-68510	Förderung innovativer Regionen in den neuen Ländern	41 753	65 623	74 451	76 705	85 377	91 963	121 924	143 000
	Zusammen	58 013	65 623	74 451	76 705	85 377	91 963	121 924	143 000

Tabelle A2 Fortsetzung

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2)	Umweltpolitik und rationelle Energieverwendung								
1102-68408	Maßnahmen der Europäischen Allianz für die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (CSR)	0	0	0	0	0	392	254	800
1602-89201	Zuweisung für Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen	6 929	12 755	10 692	7 233	6 838	14 742	19 734	40 351
68301	Zuschüsse zur Förderung der Aufarbeitung von Altöl zu Basisöl	654	1 206	782	642	363	0	0	0
-89604	Verminderung grenzüberschreitender Umweltbelastung	401	1 448	2 288	46	295	231	405	2 640
-68624	Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien	102 485	124 728	131 238	165 360	147 054	247 744	504 785	448 333
-68697	F.u.E. umweltschonender Energieformen im Bereich der nichtnuklearen Energieforschung (0902-68697)	30 255	10 190	18 140	0	0	0	0	0
-89221	Investitionszuschüsse: erneuerbare Energien (0902-89221)	15 600	19 000	39 591	43 483	41 702	50 547	47 498	51 000
-89222	Förderung von Photovoltaikanlagen durch ein „100 000 Dächer-Solarstrom-Programm“ (0902-89230)	22 813	27 232	24 336	20 879	17 199	17 840	27 210	21 500
-68321	Forschungs- und Entwicklungsvorhaben: Erneuerbare Energien, Teilbereich: „250 Megawattwind“, Ansatz im Subventionsbericht	3900	2100	400	200	115	0	0	0
	dito, Differenz zum Gesamtansatz erneuerbare Energien	18194	18952	27684	37516	39 508	53 366	62 055	69 366
1620-68101	Zuschüsse zum Kauf von Partikelfiltern	0	0	0	0	0	0	19 788	26 000
0902-68321	F.u.E.: rationelle Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik	29 943	34 700	41 994	38 337	46 698	59 166	74 799	78 572
-68697	F.u.E. zur rationellen Energieumwandlung und -verwendung	18 720	13 287	0	0	0	0	0	0
-89221	Investitionszuschüsse: Rationelle Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik	17 295	19 970	19 816	27 800	34 745	37 164	34 735	44 082
-68631	Förderung der Beratung privater Verbraucher und KMU über Möglichkeiten der Energieeinsparung	8 474	9 007	8 090	10 121	7 354	11 593	25 732	30 000
-68635	Unterstützung des Exports von Technologien im Bereich erneuerbarer Energien	2 869	11 323	9 004	8 779	11 350	13 133	15 493	17 000
3004-68542	Umwelttechnologien und Nachhaltigkeit	118 871	118 951	120 546	130 634	131 314	124 634	127 934	143 900
3007-68350	Umweltgerechte nachhaltige Entwicklung, F.u.E.	0	0	0	0	0	0	0	0
-89250	Umweltgerechte nachhaltige Entwicklung, Investitionen	0	0	0	0	0	0	0	0
-Tgr. 31	Ausgaben für erneuerbare Energien, rationelle Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik	0	0	0	0	0	0	0	0
	Zusammen	397 403	424 849	454 601	491 030	484 535	630 552	960 422	973 544
	Zusammen gemäß Subventionsbericht	140 541	174 390	173 068	205 339	183 072	290 310	593 008	542 833

Tabelle A2 Fortsetzung

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
3)	Beschäftigungspolitik								
0902–68569	Förderung der beruflichen Fortbildung im Handwerk und in anderen Bereichen	0	0	0	0	0	0	0	0
68671	Verwendung von Zuschüssen des Europäischen Sozialfonds zu laufenden Maßnahmen	419 973	550 802	450 014	0	0	0	0	0
0912–68106	Arbeitnehmerhilfe	2 281	2 264	30	0	0	0	0	0
68501	Sonderprogramm des Bundes zum Einstieg arbeitsloser Jugendlicher in Beschäftigung und Qualifizierung	38 937	152 475	696	0	0	0	0	0
–68601	Förderung der Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik	0	0	0	0	0	0	0	0
68651	Förderung der Erprobung und Entwicklung innovativer Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	28 689	15 712	8 703	0	0	0	0	0
–68603	Vermittlungszuschüsse	1 817	452	169	0	0	0	0	0
–68401	Förderung der beruflichen Integration und Beratung von Zuwanderern	2 733	3 556	5 017	0	0	0	0	0
–68604	Kofinanzierung der Gemeinschaftsinitiative EQUAL	0	0	0	0	0	0	0	0
–Tgr. 04	Erstattung der Kosten für Strukturanpassungsmaßnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0
68511	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	0	0	1 725 611	0	0	0	0	0
68561	Sonderprogramm des Bundes – Arbeit für Langzeitarbeitslose	38 081	417 118	9 268	0	0	0	0	0
1102–68651	Verwendung von Zuschüssen des Europäischen Sozialfonds zu laufenden Maßnahmen	0	0	0	408 510	159 198	0	0	0
68653	Kofinanzierung der ESF-Bundesprogramme	0	0	0	0	0	1 157	78 739	70 406
1112–68121	Bundesprogramm Kommunal-kombi	0	0	0	0	0	18 467	0	0
68301	Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser	0	0	0	0	0	0	0	0
–68302	Förderung von ABM	0	0	0	0	0	0	0	0
–68401	Förderung der beruflichen Integration und Beratung von Zuwanderern	0	0	0	6 712	6 721	6 739	6 405	7 500
68602	Sonderprogramm zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher	0	0	0	69 535	71 815	8 137	0	0
68511	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	0	0	0	2 488 556	2 505 383	2 741 608	2 476 419	2 476 419
68612	Beschäftigungspakte für ältere Arbeitnehmer	0	0	0	153 796	164 436	118 338	0	0
68651	Förderung der Erprobung innovativer Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	0	0	0	2 448	0	0	0	0
–89302	Ausgaben für Maßnahmen nach § 242s AFG	0	0	0	0	0	0	0	0
–89310	Sachkostenzuschüsse für Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0
	Zusammen	532 511	1 142 379	2 199 508	3 129 557	2 907 552	2 894 446	2 561 563	2 554 325

Tabelle A2 Fortsetzung

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
4)	Förderung von Qualifikation								
0902–89361	Förderung überbetrieblicher Fortbildungseinrichtungen der gewerblichen Wirtschaft und des sonstigen Dienstleistungsbereichs	24 121	22 518	23 941	22 812	23 942	23 714	25 585	24 500
3002–68111	Begabtenförderung in der beruflichen Bildung	13 734	13 684	14 578	14 911	16 067	19 193	24 354	35 000
–68121	Förderung des internationalen Austauschs und der Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung	7 055	5 238	3 973	4 651	4 684	4 597	7 476	12 000
–68120	Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung	86 333	82 138	122 696	121 801	119 831	122 259	140 496	181 500
–68601	Sonderprogramm Lehrstellentwickler und Regionalverbände Berufsbildung in den neuen Ländern	10 161	0	0	0	0	0	0	0
–68505	Fördermaßnahmen berufliche Weiterbildung	15 474	0	0	0	0	0	0	0
68520	Innovationen und Strukturentwicklungen in der beruflichen Bildung	0	44 866	48 301	44 428	37 465	34 702	44 013	88 434
–68502	Sonderprogramm zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze in den neuen Ländern	0	0	0	0	0	0	0	0
–68503	Beteiligung des Europäischen Sozialfonds am Ausbildungsplätzeprogramm	0	0	0	0	0	0	0	0
68542	Weiterbildung und lebenslanges Lernen	0	52 071	43 676	35 573	34 984	40 126	38 510	44 369
–68506	Sonderprogramm für betriebliche Ausbildungsplätze in den neuen Ländern	0	0	0	0	0	0	0	0
68515	Maßnahmen zur Verbesserung der Berufsorientierung	0	0	0	0	0	1 402	9 957	0
	Zusammen	156 878	220 515	257 165	244 176	236 973	245 993	290 391	385 803
	<i>Zusammen gemäß Subventionsbericht</i>	<i>24 121</i>	<i>22 518</i>	<i>23 941</i>	<i>22 812</i>	<i>23 942</i>	<i>23 714</i>	<i>25 585</i>	<i>24 500</i>
5)	Förderung von Innovationen etc.								
3002–68316	Information und Kommunikation – Anwendungen	32 828	35 293	0	0	0	0	0	0
	Zusammen	32 828	35 293	0	0	0	0	0	0
–68555	Patentverwertung	0	0	1 900	2 100	1 328	1 810	2 000	2 000
	<i>Zusammen gemäß Subventionsbericht</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1 900</i>	<i>2 100</i>	<i>1 328</i>	<i>1 810</i>	<i>2 000</i>	<i>2 000</i>
6)	Mittelstandsförderung								
6003–62501	Zinszuschüsse an das ERP-Sondervermögen für die Förderung klein- und mittelständischer Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0	0
0902–68550	Förderung der Informationsgesellschaft	0	0	0	0	0	0	0	0
–68552	F.u.E. und Innovation, Sonderprogramm für die neuen Länder	0	0	0	0	0	0	0	0
66201	Abwicklung von Altprogrammen	0	0	398 772	349 075	312 120	269 716	209 726	146 388
68350	Beteiligung am Innovationsrisiko von Technologieunternehmen (ab 2005 in 66201 enthalten)	184 000	140 399	0	0	0	0	0	0
–68373	Innovative Dienstleistungen durch Multimedia	29 883	28 336	26 630	29 204	32 360	30 468	34 308	43 400
–68352	Indirekte Förderung der Forschungszusammenarbeit und von Unternehmensgründungen	136 593	137 111	114 600	135 800	180 559	170 595	236 284	242 000
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	41	24	11 596	4 750	0	77 105	83 350	71 400
–68354	Förderung von innovativen Netzwerken	12 435	15 956	17 750	20 000	22 634	0	0	0

Tabelle A2 Fortsetzung

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
-68355	Ausbau der Informationsgesellschaft Internet für Alle	0	0	0	0	0	0	0	0
-68356	Unterstützung des neuen Förderwettbewerbs „Netzwerkmanagement Ost“	5 400	5 100	0	0	0	0	0	0
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	0	0	6 200	6 500	7 500	0	0	0
68359	Verbesserung der Materialeffizienz	0	0	249	910	2 501	11 235	10 689	15 050
68650	Innovative Unternehmensgründungen	0	0	5 000	15 000	23 000	23 000	28 768	38 000
	dito, Differenz zum Gesamtansatz					0	25 537	31 500	32 100
-68652	Förderung der industriellen Gemeinschaftsforschung und -entwicklung	90 003	90 512	0	0	0	0	0	0
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	0	0	101 038	107 331	112 356	123 383	193 619	192 800
-68676	Informationstechnik-Anwendungen in der Wirtschaft, Akzeptanz und Rahmenbedingungen der Informationswirtschaft	11 700	10 800	11 900	12 800	0	16 071	18 500	18 500
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	41	24	979	993	16 722	1 443	539	2 700
-68654	F.u.E. in den neuen Bundesländern, ab 2004: Förderung innovativer Wachstumsträger, Ansatz nach Subventionsbericht	57 600	45 100	53 000	44 000	49 264	51 532	0	0
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	37 080	39 608	40 479	42 486	39 324	45 519	0	0
-68656	IT-Sicherheit bei IT-Anwendungen in Unternehmen	1 250	1 111	0	0	0	0	0	0
-68658	Leistungssteigerung der technisch-ökonomischen Infrastruktur zu Gunsten der deutschen Wirtschaft, insbesondere KMU	3 356	2 537	1 017	385	0	0	0	0
-66261	Zinszuschüsse und Erstattungen von Darlehensausfällen im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms zur Förderung selbständiger Existenzen	148 347	153 388	0	0	0	0	0	0
-66262	Hilfsfonds für Handwerker und Kleinunternehmer	0	0	0	0	0	0	0	0
66266	Zinszuschüsse des ERP-Innovationsprogramms zur Förderung des Mittelstandes	0	0	100	3 650	9 710	15 890	40 680	55 920
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	0	0	34 500	0	0	0	0	0
-68161	Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (KMU)	44 046	44 174	0	0	0	0	0	0
-68556	Anschubfinanzierung	0	0	0	0	0	0	581	0
-68660	Existenzgründungsberatung sowie allgemeine Beratung sowie Information und Schulung	32 496	36 439	32 933	32 476	30 974	34 864	40 984	36 000
-68661	Förderung der Leistungssteigerung in KMU und freien Berufen	4 555	3 442	3 370	3 484	3 592	3 396	3 359	4 000
-68666	Förderung der Innovationsfähigkeit der KMU und des Technologietransfers	7 242	6 034	5 496	6 896	7 359	0	0	0
-68567	Förderung der beruflichen Qualifikation des Mittelstandes in den neuen Ländern	0	0	0	0	0	0	0	0
68667	Sonderprogramm zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher	0	2 135	40 272	0	0	0	0	0
68668	Passgenaue Vermittlung Auszubildender an ausbildungswillige Unternehmen durch Kammern	0	0	0	0	1 418	2 820	3 260	1 470
-69801	Soforthilfe zugunsten KMU-Ersatz für nicht versicherten Verlust von Wirtschaftsgütern	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle A2 Fortsetzung

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
0302–68505	Subventionsäquivalent aus: „Strukturelle Innovation in Bildung und Forschung“ - KMU-Patent- aktion	1 500	1 300	0	0	0	0	0	0
	dito, Differenz Ansatz im 20. Sub- ventionsbericht	0	0	1 600	0	0	0	0	0
	Zusammen	807 568	763 530	907 481	815 740	851 393	902 574	936 147	899 728
	<i>Differenz zwischen Angaben im HHP und im SB</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-1 725</i>	<i>-1 024</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
	<i>Zusammen gemäß Subventions- bericht</i>	<i>723 482</i>	<i>673 799</i>	<i>625 420</i>	<i>604 091</i>	<i>618 772</i>	<i>598 095</i>	<i>592 250</i>	<i>557 328</i>
7)	Förderung sonstiger Unter- nehmensfunktionen								
0902–68682	Förderung des Absatzes ostdeut- scher Produkte	8 300	6 024	2 250	1 714	1 714	1 725	0	0
53280	Für Teilnahme junger Unterneh- men auf internationalen Leitmes- sen in Deutschland	0	0	0	0	785	1 779	2 323	3 000
–53281	Bundesbeteiligung an Auslands- messen und -ausstellungen der gewerblichen Wirtschaft	30 078	32 977	34 394	35 977	35 935	36 995	42 028	40 000
53282	Bundesbeteiligungen an Welt- ausstellungen im Ausland	100	6 650	5 750	563	4 160	9 000	15 269	28 500
68380	Teilnahme junger innovativer Unternehmer auf internationalen Leitmessen	0	0	0	0	0	0	0	3 000
68383	Vorbereitende Maßnahmen für Auslandsprojekte	0	1 122	1 072	894	899	38	984	1 000
68663	Institution eines Kreditmediators für die Beratung suchenden Unternehmen	0	0	0	0	0	0	80	5 000
68664	Deutsch-Französisches Innova- tionsprojekt QUAERO	0	0	0	0	5 000	0	0	0
68683	Darstellung des Wirtschafts- standorts Deutschland im Ausland	0	0	7 410	7 372	0	0	0	0
68780	Förderung des Auslandsengage- ments ostdeutscher Unternehmen	31 965	27 262	0	0	37 559	41 807	54 947	57 975
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	0	0	27 135	29 272	0	0	0	0
	Zusammen	70 443	74 035	78 011	75 792	86 052	91 344	115 631	138 475
	<i>Zusammen gemäß Subventions- bericht</i>	<i>40 265</i>	<i>33 286</i>	<i>2 250</i>	<i>1 714</i>	<i>40 058</i>	<i>45 311</i>	<i>57 270</i>	<i>60 975</i>
8)	Branchenübergreifende direkte Finanzhilfen zugunsten der Unternehmen insgesamt	2 055 644	2 726 224	3 971 217	4 833 000	4 651 882	4 856 872	4 986 078	5 094 875
	<i>dito, gemäß Subventionsbericht</i>	<i>928 409</i>	<i>903 993</i>	<i>826 579</i>	<i>836 056</i>	<i>867 172</i>	<i>959 240</i>	<i>1 270 113</i>	<i>1 187 636</i>
III.	Direkte Finanzhilfen an Unternehmen (I + II)	21 102 540	19 674 252	20 212 044	20 094 114	20 406 861	19 952 104	20 994 201	22 320 887
	<i>dito, gemäß Subventionsbericht</i>	<i>5 739 431</i>	<i>5 082 744</i>	<i>4 367 524</i>	<i>4 148 335</i>	<i>4 352 938</i>	<i>4 622 553</i>	<i>4 624 665</i>	<i>5 214 734</i>
	Programm zur Stärkung der PKW- Nachfrage ^a							4 120 000	880 000
	Aufstockung des zentralen Inno- vationsprogramms Mittelstand							450 000	450 000
	Finanzhilfen des Bundes insge- samt gemäß Subventionsbericht der Bundesregierung	7 619 749	6 881 796	6 028 031	5 717 842	5 648 496	5 926 804	12 233 873	6 799 197

^aSoll.

Quelle: BMF (lfd. Jgg. a); Deutscher Bundestag (2009a); eigene Berechnungen.

Tabelle A3:

Indirekte Finanzhilfen des Bundes (Zahlungen an Länder) 2003–2010 (1 000 Euro), Vergleich mit dem Subventionsbericht der Bundesregierung (mit und ohne Grenzfälle identisch)

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei									
1002–63201	Ausgleichsmaßnahmen für vom Hochwasser geschädigte Landwirte	0	0	0	0	0	0	0	0
–63202	Soforthilfe für vom Hochwasser betroffene land- und forstwirtschaftliche Betriebe	0	0	1 805	0	0	0	0	0
63204	Ausgleichsmaßnahmen für von Trockenheit und Hitze geschädigte landwirtschaftliche Betriebe	40 464	-96	0	0	0	0	0	0
1003–Tgr. 1	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur etc.“ (ohne Küstenschutz, Dorferneuerung, ohne Teile der Ausgaben für Wasserwirtschaft und ohne Darlehen)	533 500	512 600	483 600	463 900	442 866	461 611	500 750	500 750
	Dorferneuerung (1998 und 2000 geschätzt)	60 941	55 277	62 499	38 170	45 795	50 000	56 700	56 700
	Zusammen	634 905	567 681	547 904	502 070	488 661	511 611	557 450	557 450
	<i>Nachrichtlich:</i>								
	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“, Darlehenskomponente	1 600	500	400	100	0	0	0	0
	<i>Zusammen gemäß Subventionsbericht</i>	<i>535 100</i>	<i>513 100</i>	<i>484 000</i>	<i>464 000</i>	<i>442 866</i>	<i>461 611</i>	<i>500 750</i>	<i>500 750</i>
1003	<i>Nachrichtlich:</i> Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	733 989	678 042	662 776	612 012	610 600	650 175	631 261	650 000
Verkehr									
1202–88231	Zuschuss an Länder zur Realisierung von Anwendungsstrecken für die Magnetschwebebahntechnik	10 970	0	0	0	0	0	0	0
–65202	Zahlung an das Land Berlin (Regionalisierungsgesetz)	0	0	0	0	0	0	0	0
6002–88201	Für Investitionen im Bereich der Seehäfen	0	0	38 346	38 346	38 346	38 346	38 346	38 346
1218–88201	Ausgaben für kommunalen Straßenbau und Investitionsvorhaben des ÖPNV	1 342 935	1 329 927	1 323 326	1 329 908	1 343 555	0	0	0
–88202	Ausgaben für Schieneninfrastruktur des ÖPNV	244 125	248 782	251 349	295 602	231 950	233 073	176 529	199 477
1222–88201	Kostendrittel des Bundes an Kreuzungsmaßnahmen nach §13 Abs. 1 Satz 2 Eisenbahnkreuzungsgesetz, Baulast: Länder	17 564	22 164	18 270	14 061	12 979	14 372	26 605	17 900
–88301	Kostendrittel des Bundes an Kreuzungsmaßnahmen nach §13 Abs. 1 Satz 2 Eisenbahnkreuzungsgesetz, Baulast: Kommunen	57 353	68 999	44 370	40 140	41 760	50 215	38 754	50 300
–88303	Zuschüsse nach § 17 Eisenbahnkreuzungsgesetz	4	6	1	5	0	0	8	50
1226–88281	Investitionszuweisungen gemäß Hauptstadtvertrag	.	.	.	2 000	12 000	0	0	0
6001–03105	Zuweisungen an die Länder (Regionalisierungsmittel)	6 846 175	6 809 890	7 053 100	7 053 100	6 709 900	6 675 000	6 775 125	6 877 000
	Zusammen	8 519 126	8 479 768	8 728 762	8 773 162	8 390 490	7 011 006	7 049 367	7 183 073
Wohnungsvermietung									
2502–88226	Zuweisung für im Bau befindliche Mietwohnungen	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle A3 Fortsetzung

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1225–62203	Zinshilfe nach dem Altschuldenhilfegesetz – Abwicklung	486	294	0	0	0	0	0	0
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	0	0	60	11	0	0	0	0
–62201	Entlastung von Wohnungsunternehmen nach dem Altschuldenhilfegesetz	1	3	0	0	10	0	0	0
62202	Entlastung von Wohnungsunternehmen und Zinshilfen nach dem Altschuldenhilfegesetz	65 367	101 859	176 646	130 396	190 148	104 009	89 073	79 837
88204	Zuschuss an Länder zur Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf	52 251	0	0	0	0	0	0	0
88211	Förderung städtebaulicher Maßnahmen	0	0	21 015	0	0	0	0	0
88212	Förderung der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden	0	0	0	0	0	2 476	11 632	26 673
–88213	Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den alten Ländern	82 147	82 605	89 279	80 263	89 078	83 982	84 091	65 639
88214	Zuschuss an Länder zur Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf	0	62 952	57 786	67 166	78 801	99 776	107 748	100 916
88215	Für den Stadtumbau West	0	0	0	19 458	33 194	31 859	54 459	65 073
88216	Für den Stadtumbau Ost	0	0	0	133 544	106 475	106 982	98 252	107 121
–88217	Förderung städtebaulicher Maßnahmen in den neuen Ländern	283 897	314 126	300 439	83 847	100 267	100 263	95 754	71 789
88218	Für den städtebaulichen Denkmalschutz Ost	0	0	0	75 085	87 384	98 924	98 364	94 654
88219	Denkmalschutz West	0	0	0	0	0	0	1 811	8 945
88291	Investitionspakt Bund-Länder-Gemeinden/Städtebau	0	0	0	0	0	3 920	48 246	145 000
88211 bis 88218	Städtebauförderung nach Subventionsbericht	122 000	153 200	165 900	170 200	188 630	176 042	195 944	228 718
	Korrekturposten	–122 000	–153 200	–165 900	–170 200	–188 630	–176 042	–195 944	–228 718
88221	Zuweisungen für Investitionen in den alten und neuen Ländern	0	0	17 621	75 038	0	0	0	0
–88225	Zuschüsse an die alten Länder zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus	221 277	216 110	148 320	107 137	0	0	0	0
	dito, Schuldendiensthilfen	0	0	0	0	0	0	0	0
–88228	Zuweisungen an die neuen Länder zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus	197 878	153 486	115 261	81 446	0	0	0	0
–88229	Zuweisungen an die Länder für Bauinvestitionen in Regionen mit erhöhter Wohnungsnachfrage	1 509	0	0	0	0	0	0	0
88266	Modellvorhaben experimenteller Wohnungsbau					0	0	1 436	2 528
63202	Zahlung eines einmaligen Heizkostenzuschusses	206	584	42	171	115	0	32	0
6096–Tgr.1	Hilfen für Privathaushalte und Unternehmen aus dem Fonds „Aufbauhilfe“	0	0	0	8 100	0	0	0	0
	<i>Zusammen</i>	<i>905 019</i>	<i>932 019</i>	<i>926 469</i>	<i>861 662</i>	<i>685 472</i>	<i>632 191</i>	<i>690 898</i>	<i>768 175</i>
1225–85224	Baudarlehen in den alten Ländern	42 487	21 530	5 461	57	0	0	0	0
62223	Darlehen an die alten Länder zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus	62 913	45 270	46 298	30 313	0	0	0	0
	<i>Zusammen gemäß Subventionsbericht</i>	<i>713 918</i>	<i>691 752</i>	<i>675 507</i>	<i>594 587</i>	<i>378 788</i>	<i>280 051</i>	<i>285 017</i>	<i>308 555</i>
Sonstige Sektoren									
0902–63203	An das Land Niedersachsen im Zusammenhang mit der EXPO 2000 Hannover GmbH	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle A3 Fortsetzung

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
63211	Soforthilfe für durch das Hochwasser 2005 entstandene Schäden bei gewerblichen Unternehmen und freien Berufen	0	0	0	889	0	0	0	0
	Zusammen	0	0	0	889	0	0	0	0
Regional- und Strukturpolitik									
0902–88281	Zuweisungen für betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastruktur	0	0	500 200	509 500	450 634	516 336	436 853	436 853
–88282	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Zuweisungen für betriebliche Investitionen an Bayern, Bremen, Hessen, Saarland, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen	90 200	65 100	0	0				
88288	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Zuweisungen für betriebliche Investitionen an Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Thüringen und Berlin	541 100	529 100	0	0				
88282	Sonderprogramm der GA	0	0	0	0	0	0	0	35 000
–88291	Zuweisungen an die neuen Länder sowie Berlin (Ost) für betriebliche Investitionen sowie wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen aus Zuschüssen des EFRE (betriebliche Investitionen, geschätzt)	280 485	246 752	357 845	235 397	152 616	148 988	0	0
	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – alte Länder, EFRE-Mittel (betriebliche Investitionen, geschätzt)	25 168	20 575	31 515	44 983	18 484	0	197 318	0
	Zusammen	936 953	861 527	889 560	789 880	621 734	665 324	634 171	471 853
	<i>Zusammen gemäß Subventionsbericht</i>	<i>631 300</i>	<i>594 200</i>	<i>500 200</i>	<i>509 500</i>	<i>450 634</i>	<i>516 336</i>	<i>436 853</i>	<i>471 853</i>
	<i>Nachrichtlich:</i>								
–88282	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – alte Länder	116 329	97 184						
–88288	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – neue Länder	736 027	723 173						
88281	Gemeinschaftsaufgabe insgesamt	852 356	820 357	637 859	669 553	643 763	848 866	908 216	624 076
Beschäftigungspolitik									
3002–63202	Sonderprogramm zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze in den neuen Ländern	89 116	82 780	77 793	77 203	75 380	59 740	48 590	35 000
	Zusammen	89 116	82 780	77 793	77 203	75 380	59 740	48 590	35 000
	Indirekte Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen insgesamt	11 085 119	10 923 775	11 170 488	11 004 866	10 261 737	8 879 872	8 980 476	9 015 551
	Indirekte Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister	148 376	282 452	58 137	54 184	55 727	54 378	34 638	18 972
	Indirekte Finanzhilfen des Bundes insgesamt	11 233 495	11 206 227	11 228 625	11 059 050	10 317 464	8 934 250	9 015 114	9 034 523
	Indirekte Finanzhilfen des Bundes gemäß Subventionsbericht der Bundesregierung	1 880 318	1 799 052	1 659 707	1 568 087	1 272 288	1 257 998	1 222 620	1 281 158

Tabelle A3 Fortsetzung

Kapitel, Titel	Erläuterung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	<i>Nachrichtlich:</i>								
1218–88203	Kompensationszahlung an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	.	.	.	.	0	1 335 500	1 335 500	1 335 500
1225–88202	Kompensationszahlung an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur sozialen Wohnraumförderung	.	.	.	.	518 200	518 200	518 200	518 200
	Indirekte Finanzhilfen des Bundes insgesamt einschl. Kompensationszahlungen	.	.	.	.	10 835 664	10 787 950	10 868 814	10 888 223

Quelle: BMF (lfd. Jgg. a); Deutscher Bundestag (2009a); eigene Berechnungen.

Literatur

- Bach, S. (2009). Zehn Jahre ökologische Steuerreform: Finanzpolitisch erfolgreich, klimapolitisch halbherzig. Wochenbericht des DIW Berlin 14/2009: 218–227. Via Internet (31. August 2010) <<http://www.diw.de/documents/publikationen/73/96632/09-14-1.pdf>>.
- Berliner Zeitung (2006). Beglückte Empfänger, vom 8. Juli. Via Internet (6. September 2010) <<http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2006/0708/feuilleton/0041/index.html>>.
- Berliner Zeitung Archiv (1996a). Stichwort: Wohnungen für Bundesbedienstete, vom 5. September. Via Internet (16. August 2010) <<http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/1996/0905/0161/index.html>>.
- Berliner Zeitung Archiv (1996b). Gregor Gysis Wohnung ist ein Schnäppchen, vom 1. November. Via Internet (31. August 2010): <<http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/1996/1101/none/0008/index.html>>.
- BGBl I (Bundesgesetzblatt I) (diverse Jahrgänge). Via Internet (16. August 2010) <http://www2.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBlhttp://www2.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl>.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2010a). KSK solide dank Novelle. Pressemitteilung vom 4. August. Via Internet (20. August 2010) <http://www.bmas.de/portal/47274/2010_08_05_ksk.html>.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2010b). Newsletter, 5. August. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen). Glossar. Stromsteuer. Via Internet (16. August 2010) <http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_39848/DE/BMF__Startseite/Service/Glossar/S/015__Stromsteuer.html>.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (1981). Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1979–1982. Achter Subventionsbericht. Bonn.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (1987). Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1985–1988. Elfter Subventionsbericht. Bonn.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2001). Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1999–2002. Achtzehnter Subventionsbericht. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2009). Haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse sowie Handwerkerleistungen: Regelungen die sich lohnen, 29.7.2009. Via Internet (16. August 2010) <http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_54012/sid_19FC57616ED5822C6E692B438722DEC6/DE/Buergerinnen__und__Buerger/Familie__und__Kinder/Kinderbetreuung/20090729__Haushaltsdienstl.html?__nnn=true>.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2010a). Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007–2010. Zweiundzwanzigster Subventionsbericht. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2010b). Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Ild. Jgg. a). Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Ild. Jgg. b). Finanzbericht. Berlin.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) (2007). Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus zum Jahr 2018 (Steinkohlefinanzierungsgesetz) heute in Kraft getreten. Pressemitteilung vom 28. Dezember. Via Internet (20. August 2010) <<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=230120.html?view=renderPrint>>.

- Boss, A., J. Boysen-Hogrefe, D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths, B. van Roye und J. Scheide (2010). Deutschland: Aufschwung verlangsamt sich – Schuldenkrise bleibt ein Risiko. Kieler Diskussionsbeiträge 486/487. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. In Vorbereitung.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2006). Der Kieler Subventionsbericht: Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen. Kieler Diskussionsbeiträge 423. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2008). Der Kieler Subventionsbericht: eine Aktualisierung. Kieler Diskussionsbeiträge 452/453. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2010). Subventionen in Deutschland: Der Kieler Subventionsbericht. Kieler Diskussionsbeiträge 479/480. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bundesarchiv online. (1949a). Kabinettsprotokolle. 22. Kabinettsitzung am 15. November. Tagesordnungspunkt 1. Grundzüge der Wohnungsbaupolitik. Via Internet (16. August 2010) <http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1949k/kap1_2/kap2_22/para3_1.html>.
- Bundesarchiv online (1949b). Kabinettsprotokolle. 30. Kabinettsitzung am 13. Dezember, Tagesordnungspunkt 3. Unterbringung der Beamten und Angestellten im Raum Bonn. Via Internet (16. August 2010) <http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1949k/kap1_2/kap2_30/para3_3.html>.
- Bundesarchiv online (1962). Kabinettsprotokolle. 47. Kabinettsitzung am 26. September, Tagesordnungspunkt 4. Maßnahmen zur Unterbringung von nichtkasernierten Angehörigen der Bundeswehrverwaltung; hier: Bewirtschaftung der Haushaltsmittel in den Rechnungsjahren 1962 und 1963. Via Internet (16. August 2010) <http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1962k/kap1_2/kap2_46/para3_4.html>.
- Bundesarchiv online (1964). Kabinettsprotokolle. 114. Kabinettsitzung am 11. März, Tagesordnungspunkt 12, Richtlinien zur Anpassung der Mieten für Bundesbedienstete. Via Internet (16. August 2010) <http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1964k/kap1_2/kap2_12/para3_5.html>.
- Busse, N. (2010). Keine Lustreise, aber ein Fehltritt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28. Juli: 3.
- CDU, CSU und FDP (2009). Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag, 17. Legislaturperiode. Via Internet (30. November 2010) <http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_82/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Koalitionsvertrag__pdf,templateId=raw,property=publicationFile.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2002). Drucksache 14/8687 vom 22. März. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christine Ostrowski und der Fraktion der PDS: Finanzhilfen und Subventionen für das Wohnungswesen. Via Internet (31. August 2010) <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/086/1408687.pdf>>.
- Deutscher Bundestag (2006). Drucksache 16/643 vom 14. Februar. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Via Internet (16. August 2010) <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/006/1600643.pdf>>.
- Deutscher Bundestag (2008). Drucksache 16/11570 vom 23. Dezember. Unterrichtung durch den Beauftragten für Kultur und Medien. Medien- und Kommunikationsbericht 2008. Via Internet (6. September 2010) <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/115/1611570.pdf>>.
- Donges, J.B., J. Eekhoff, W. Franz, C. Fuest, W. Möschel, M.J.M. Neumann (2006). *Den Subventionsabbau umfassend voranbringen*. Stiftung Marktwirtschaft, Frankfurter Institut (Hrsg.), Schriftenreihe: Band 44. Berlin.
- Europäische Kommission (2007). Schreiben an Frank-Walter Steinmeier. Betreff: Staatliche Beihilfe N 775/2006 – Deutschland – (1) Steuerbegünstigungen für das produzierende Gewerbe sowie die Land- und Forstwirtschaft und (2) Spitzenausgleich für energieintensive Abnehmer. Via Internet (16. August 2010) <http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2006/n775-06.pdf>.
- F.A.Z. (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*) (2010a). Das Ende des deutschen Branntwein-Monopols. 19. Juli: 10.

- F.A.Z. (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*) (2010b). WTO erklärt Boeing-Subventionen für unzulässig. 16. September: 12.
- F.A.Z. (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*) (2010c). RAG-Stiftung mahnt in Berlin Unterstützung an. 22. September: 13.
- F.A.Z. (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*) (2010d). Bauern müssen Hilfe nicht offenlegen. 10. November: 10.
- F.A.Z. (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*) (2010e). Das Ende des deutschen Branntweinmonopols. 24. November: 12.
- F.A.Z. (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*) (2010f). Agrarökonomien fordern Reform. 24. Oktober.
- FAZ.NET (*Frankfurter Allgemeine*) (2005). Entrümpelung: Die Filmförderung, vom 2. September. Via Internet (6. September 2010) <<http://www.faz.net/s/RubCF3AEB154CE64960822FA5429A182360/Doc~E7D2165808ECE41B180EAA3A3233215DB~ATpl-Ecommon~Scontent.html>>.
- Festspiele (2006). Internetauftritt der Festspielveranstalter, 4. Juli. Nike fordert Ende der Subventionen. Via Internet (31. August 2010) <http://festspiele.de/bayreuth/nachrichten/news/490_456/details_32.htm>.
- FFA (Filmförderanstalt). Homepage. Staatsminister bei der Bundeskanzlerin Bernd Neumann über den Deutschen Filmförderfonds (DFFF). Via Internet (6. September 2010) <http://www.ffa.de/index.php?page=dfff_start>.
- FÖS (Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft) (2010). Staatliche Förderungen der Stein- und Braunkohle im Zeitraum 1950–2008). FÖS-Studie im Auftrag von Greenpeace. AutorInnen: B. Meyer, S. Kuchler, O. Hölzinger. Berlin. Via Internet (16. August 2010) <http://www.foes.de/pdf/Kohlesubventionen_1950_2008.pdf>.
- Gerhards, E., und M. Thöne. (2009). Evaluierung von Steuervergünstigungen: Steuerbefreiung der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit. Evaluierung von Steuervergünstigungen. Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln, des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung und des Beratungsunternehmens Copenhagen Economics im Auftrag des Bundesministeriums der Wirtschaft. Via Internet (31. August 2010) <<http://www.wiso.uni-koeln.de/finanzfors/Projekte/P174.html>>.
- GMBI. (Gemeinsames Ministerialblatt) (1950).
- Greenpeace (Hrsg.) (2006). Studie Subventionen Energie. Umweltschädliche Subventionen und Steuervergünstigungen des Bundes. AutorInnen: F. Prange, B. Meyer, J. Ahlswede. Hamburg. Via Internet (16. August 2010) <http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/energie/Greenpeace_Subventionsstudie_final.pdf>.
- GVSt (Gesamtverband Steinkohle). Online. Glossar. Stichworte „Kohlepennig“ und „Kokskohlenbeihilfe“. Via Internet (16. August 2010) <http://www.gvst.de/site/glossar/print.php?link=glossar_k.htm>.
- Handelsblatt* (2006). Aushängeschild für Kulturnation. 25. Juli.
- Handelsblatt* (2009). Auch Leinwandhelden brauchen Hilfe, vom 4. Februar. Via Internet (6. September 2010) <<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/auch-leinwandhelden-brauchen-hilfe;2140439>>.
- Handelsblatt* (2010). Gnade für die Kohlekumpel. 9. Dezember: 4.
- Handelszeitung* (2008). Airbus will Rivalen Boeing Marktanteil in Japan abjagen. 11. April.
- Hegmann, G., und R. Hoenighaus (2010). Förderung für Riesen-Airbus A 380 illegal. *Financial Times Deutschland*, 1. Juli: 4.
- Heymann, E., und E. Reusch (2010). *Ökosteuern: Moderate Kürzung der Ausnahmen*. Wirtschaft & Politik, Research Briefing. Deutsche Bank Research, 2. Dezember. Frankfurt am Main.
- Homburg, S. (2008). Die Entfernungspauschale als steuertheoretische Herausforderung. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 57 (1): 45–53.
- Homburg, S. (2010). *Allgemeine Steuerlehre*. 6. Auflage. München.
- IfW (Institut für Weltwirtschaft, Prognose-Zentrum) (2008). *Subventionsabbau in Deutschland*. Gutachten im Auftrag der INSM-Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH. Kiel.

- Jung, A., und M. Thöne (2009) Evaluierung von Steuervergünstigungen: Haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen. Evaluierung von Steuervergünstigungen. Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln, des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung und des Beratungsunternehmens Copenhagen Economics im Auftrag des Bundesministeriums der Wirtschaft. Via Internet (31. August 2010) <http://www.wiso.uni-koeln.de/finanz_fors/Projekte/P174.html>.
- Klodt, H. (1992). *Volkswirtschaftslehre für Juristen: Eine Einführung*. Berlin.
- Koch, R., und P. Steinbrück (2003). *Subventionsabbau im Konsens*. Wiesbaden.
- Künstlersozialkasse. Homepage (16. August 2010) <<http://www.kuenstlersozialkasse.de/>>.
- Möschel, W. (1996). Den Staat an die Kette legen – Für ein Subventionsbegrenzungsgesetz. In Verband Deutscher Maschinen- und Anlagebau e.V. (VDMA) (Hrsg.), *Für ein Subventionsbegrenzungsgesetz*. Frankfurt am Main.
- Neumann, B. (2009). Neumann bestätigt dauerhaftes Engagement des Bundes für Bayreuther Wagner-Festspiele. Via Internet (7. Dezember 2010) <<http://www.yourmusicandmore.de/?p=716>>.
- Netzzeitung (2006). Wagner-Festspiele verteidigen Subventionen. Via Internet (31. August 2010) <<http://www.netzzeitung.de/kultur/414795.html>>.
- Online-Steuerlexikon. Via Internet (16. August 2010) <<http://www.online-steuerlexikon.de/>>.
- Pfeiffer, U., H. Föhr, N. Gerlach und K. Wedemeier (2003). Nachhaltige Finanzpolitik: Subventionen auf dem Prüfstand. Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung. Via Internet (31. August 2010) <<http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01641.pdf>>.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2009). Kulturstatsminister Neumann bestätigt dauerhaftes Engagement des Bundes für Bayreuther Festspiele. *Pressemitteilung* 268, 16. Juni.
- REGIERUNGonline (2010). Deutscher Filmförderfonds weiter erfolgreich, vom 11. Februar. Via Internet (6. September 2010) <http://www.bundesregierung.de/nn_1496/Content/DE/Artikel/2010/02/2010-02-11-deutscher-filmfoerderfonds-verlaengert.html>.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1995). *Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/1996*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2003). *Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/2004*. Stuttgart.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2005). *Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/2006*. Stuttgart.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2008). *Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/2009*. Stuttgart.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2009). *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. Jahresgutachten 2009/2010*. Stuttgart.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2010). *Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/2011*. Stuttgart.
- Schmidt, C.M., und T. Straubhaar (2006). Kohlesubventionen: Milliardengrab oder Segen? HWWI Standpunkt. Via Internet (31. August 2010) <http://www.wind-energie.de/fileadmin/dokumente/Themen_A-Z/Subvention/HWWI_Standpunkt22_Kohlesubventionen.pdf>.
- Schrader, J.-V. (1998). Agrarpolitische Irrwege zur Bewahrung von Bodenrenten? Von Butterbergen zu Ökotälern. Kieler Diskussionsbeiträge 325. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Spiegel Online (2004). Künstlersozialkasse: Mit Sicherheit Finanzprobleme, vom 28. Dezember. Via Internet (31. August 2010) <<http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,334642,00.html>>.

- Stiftung Marktwirtschaft – Frankfurter Institut (2006). *Den Subventionsabbau umfassend voranbringen*. Schriftenreihe, Bd. 44. Berlin.
- Storchmann, K. (2005). The Rise and Fall of German Hard Coal Subsidies. *Energy Policy* 33: 1069–1492.
- Stratmann, K. (2010). Energieintensive Unternehmen schlagen Alarm. *Handelsblatt*, 23. August: 13.
- Stuttgarter Zeitung* (2010). Viel Ruhm, viel Subventionsdschungel, vom 12. Februar. Via Internet (6. September 2010) <http://www.stuttgarter-zeitung.de/stz/page/238_4728_0_1627_-filmfoerderung-viel-ruhm-viel-subventionsdschungel.html>.
- Süddeutsche Zeitung* (2007). Künstlersozialkasse: Die ausgesaugte Klasse, vom 20. Dezember. Via Internet (31. August 2010) <<http://www.sueddeutsche.de/kultur/kuenstlersozialkasse-die-ausgesaugte-klasse-1.341784>>.
- Thöne, M., C. Bergs und T. Schaefer (2009). Evaluierung von Steuervergünstigungen: Arbeitnehmer-Sparzulage. Evaluierung von Steuervergünstigungen. Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln, des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung und des Beratungsunternehmens Copenhagen Economics im Auftrag des Bundesministeriums der Wirtschaft. Via Internet (31. August 2010) <<http://www.wiso.uni-koeln.de/finanzfors/Projekte/P174.html>>.
- Trapp, P. (1986). Reform des Wohnungsmarktes. In R. Vaubel und H.D. Barbier (Hrsg.), *Handbuch der Marktwirtschaft*. Pfullingen.
- VDMA (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (Hrsg.) (1996). *Für ein Subventionsbegrenzungsgesetz*. Dokumentation des VDMA-Symposiums „Den Staat an die Kette legen“ am 8. Februar 1996. Frankfurt am Main.
- WELT Online* (2009). Die Kohle der Kultur, vom 26. Februar. Via Internet (6. September 2010) <http://www.welt.de/welt_print/article3275357/Die-Kohle-der-Kultur.html>.
- WELT Online* (2009). Flugbenzin und Nachtzuschläge: Forscher für Kahlschlag bei Subventionen. vom 7. Dezember. Via Internet (31. August 2009) <<http://www.welt.de/die-welt/wirtschaft/article5448739/Flugbenzin-und-Nachtzuschlaege-Forscher-fuer-Kahlschlag-bei-Subventionen.html>>.
- Wikipedia*. Via Internet (16. August 2010) <<http://de.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Hauptseite>>.
- Zeit-Online* (2009). Verdi gegen Wagner. Via Internet (7. Dezember 2010) <<http://www.zeit.de/online/2009/28/streik-bayreuth-wagner>>.