



Subventionen in Deutschland 2008

Kurzfassung

Studie des Instituts für Weltwirtschaft Kiel (IfW) im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM). Die Autoren sind: Dr. Alfred Boss und Dr. Astrid Rosenschon

Inhalt

Zusammenfassung der Ergebnisse	3
Problemstellung	5
Steuervergünstigungen 2003 bis 2008 (Bund/ Länder/ Gemeinden)	6
Direkte Finanzhilfen des Bundes 2003 bis 2008	8
Indirekte Finanzhilfen des Bundes 2003 bis 2008	13
Wie ist der Koch-Steinbrück-Plan umgesetzt worden?	14
Was hat die Große Koalition bewirkt?	17
Was ist bis 2012 zu erwarten?	19
Die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben	21
Die von der Regierung geplante Haushalts-Entwicklung	22
Was wäre möglich?	23

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Große Koalition strebt einen ausgeglichenen öffentlichen Haushalt bis zum Jahr 2011 an. Diesem Ziel, des ersten Haushaltes ohne Nettoneuverschuldung seit 1970, ordnet sich alles unter. Steuersenkungen seien gleichzeitig nicht finanzierbar, so die Position der Bundesregierung.

Die vorliegende Studie kommt zu einem anderen Ergebnis, wenn die Politik bereit ist, Steuervergünstigungen und Finanzhilfen des Bundes zu kürzen. Potenzial dafür sieht die Studie vor allem bei den vom Bund verantworteten so genannten direkten Finanzhilfen, die ohne Bundesländer-Beteiligung jährlich neu entschieden werden können. Zwischen 2009 und 2012 sind das jährlich 21 Mrd. Euro.

Durch Kürzungen der Subventionen ist es möglich, bereits 2009 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Es würde bei der von der Bundesregierung erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung genügen, alle Subventionen des Bundes um rund 25 Prozent zu reduzieren.

Andererseits könnten die Einkommensteuersätze zum Jahresbeginn 2009 gesenkt werden, wenn die Eingriffe in die Subventionen ausreichend hoch ausfielen. Je nach deren Ausmaß sind unterschiedlich kräftige Reduktionen aller Einkommensteuersätze möglich.

Bei den finanzpolitischen Erwägungen in den kommenden Monaten ist zudem ein besonderer Umstand zu bedenken. Eine Kürzung der Agrarsubventionen und der Kohlesubventionen ist gegenwärtig möglich, ohne dass nennenswerter politischer Widerstand zu erwarten wäre. Denn die Weltmarktpreise für Nahrungsmittel und Steinkohle sind massiv gestiegen und haben die Einkommen der Anbieter kräftig erhöht. Möglicherweise stellt sich die Situation schon bald wieder anders dar.

Eine Strategie des Bundes könnte auch darauf abzielen, durch Einschnitte in die direkten Finanzhilfen den Budgetausgleich schon vor 2012 zu erreichen und darüber hinaus den Solidaritätszuschlag abzuschaffen. Der Bund wäre bei diesen Maßnahmen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite nicht auf die Zustimmung der Länder angewiesen.

Seit Bestehen der Großen Koalition im Jahr 2005 ist die Höhe der Subventionen nur marginal zurückgegangen. Zwar hat die Regierung Steuervergünstigungen reduziert, die Finanzhilfen des Bundes sind von 2005 bis 2008 jedoch kaum gesunken.

Vergleicht man 2008 mit 2003 sind die branchenübergreifenden Steuervergünstigungen (wie Einkommenssteuerermäßigungen und Steuerbefreiungen von bestimmten Zuschlägen) von 6,5 Mrd. Euro auf 8,5 Mrd. Euro gestiegen. Sektorspezifische Steuervergünstigungen (Land-, Forstwirtschaft, Fischerei) sind von 31 Mrd. Euro auf 30,7 Mrd. Euro leicht gesunken. Die direkten Finanzhilfen des Bundes insgesamt nahmen in dieser Zeit von 21,9 Mrd. Euro auf 24,2 Mrd. Euro zu. Den größten Posten bilden hier der Bereich der Beschäftigungspolitik, der im selben Zeitraum von 0,5 Mrd. Euro auf 2,8 Mrd. Euro hochgesprungen ist, sowie der (im Jahr 2004 eingeführte) Zuschuss des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV).

Die Subventionspolitik der Jahre 2004 bis 2006 war stark vom Koch-Steinbrück-Plan geprägt. Mit eingesparten 5,97 Mrd. Euro, verglichen mit dem Jahr 2000, wurde das geplante Kürzungsvolumen sogar überschritten. Hierzu trugen insbesondere die Kürzungen bei den Finanzhilfen bei.

Nach den Berechnungen von Boss und Rosenschon ist in den kommenden Jahren wieder mit einer Erhöhung der Finanzhilfen des Bundes von 34,7 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf 41,1 Mrd. Euro im Jahr 2012 zu rechnen. Nicht zuletzt ist dafür der Anstieg des Bundeszuschusses an die Gesetzliche Krankenversicherung um sechs Mrd. Euro verantwortlich.

Problemstellung

Subventionen umfassen Steuervergünstigungen sowie direkte und indirekte Finanzhilfen des Staates. Im vorliegenden Gutachten wird – nach einer Erläuterung der Abgrenzung der Steuervergünstigungen und der Finanzhilfen – analysiert, wie sich in Deutschland die Subventionen und deren Struktur seit dem Jahr 1998 entwickelt haben. Dabei werden die direkten und die indirekten Finanzhilfen des Bundes (einschließlich der über den Bundeshaushalt geleiteten Finanzhilfen der EU) sowie alle Steuervergünstigungen einbezogen. Direkte Finanzhilfen der EU (etwa aus den Ausrichtungs- und Garantiefonds), der Länder und ihrer Gemeinden sowie der Bundesagentur für Arbeit werden ausgeschlossen.

Dann werden die subventionspolitischen Entscheidungen dargestellt und gewürdigt, die seit dem Jahr 2003 von der jeweiligen Bundesregierung getroffen worden sind. Ausgehend vom so genannten Koch-Steinbrück-Plan vom Herbst 2003 wird dargelegt, wie man beim Subventionsabbau vorangekommen ist und welche subventionspolitischen Entscheidungen die Große Koalition getroffen hat.

Danach wird aufgezeigt, ob und in welchem Ausmaß bis zum Ende der Legislaturperiode subventionspolitische Maßnahmen zu erwarten sind und wie sich die Steuervergünstigungen und die Finanzhilfen des Bundes bis zum Jahr 2012 wohl entwickeln werden. Schließlich wird dargestellt, wie unter den getroffenen Annahmen die Finanzlage des Bundes im aktuellen Finanzplanungszeitraum, der sich auf die Jahre 2008 bis 2012 erstreckt, aussehen wird, ob es dem Bund im Jahr 2011 – wie angestrebt – gelingen wird, seinen Haushalt auszugleichen, und was finanzpolitisch möglich wäre, wenn Subventionen beherzt gekürzt würden.

Steuervergünstigungen 2003 bis 2008 (Bund/ Länder/ Gemeinden)

Die sektorspezifischen Steuervergünstigungen insgesamt sind von 31,0 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 30,7 Mrd. Euro im Jahr 2008 gesunken (Tabelle 1, Summe I). Die Vergünstigungen zugunsten einzelner Sektoren haben sich dabei stark unterschiedlich entwickelt.

Die Steuervergünstigungen zugunsten der Land- und Forstwirtschaft haben im Zeitraum 2003 bis 2008 deutlich abgenommen. Dabei ist freilich zu beachten, dass für die Jahre 2007 und 2008 im Subventionsbericht der Bundesregierung große Beträge (rund 650 Mill. Euro) nicht mehr ausgewiesen werden und deshalb hier nicht erfasst werden können. Die aus der Mineralölsteuervergünstigung nach dem Agrardieselgesetz resultierenden Mindereinnahmen sind kleiner geworden. Umgekehrt kommt es seit 2007 zu Mindereinnahmen, die aus der im Subventionsbericht der Bundesregierung nicht erfassten Anhebung der land- und forstwirtschaftlichen Vorsteuerpauschalen und Durchschnittssteuersätze resultieren. Für diese Position gibt es im betreffenden Gesetzentwurf Angaben zu den finanziellen Folgen.

Die Vergünstigungen für den Sektor Verkehr sind im Zeitraum 2003 bis 2008 größer geworden. Maßgeblich dafür sind die Mindereinnahmen infolge der seit 2007 geltenden Kraftfahrzeugsteuer-Befreiung partikelreduzierter Pkw mit Dieselmotor, das Einbeziehen der Mindereinnahmen infolge der so genannten Tonnagebesteuerung und die mit der Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer verbundene erhöhte Begünstigung der Personenbeförderung im Nahverkehr.

Die Steuervergünstigungen für den Sektor Wohnungsvermietung haben von 2003 bis 2008 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 und mit Wirkung ab 2006 für „Neufälle“ abgeschafft.

Die Steuervergünstigungen, die den sonstigen Sektoren gezielt gewährt werden, sind im Zeitraum 2003 bis 2008 kräftig ausgeweitet worden. Bedeutsam dafür sind die Steuerbefreiung für Biokraft- und Bioheizstoffe sowie die erhöhten Mindereinnahmen infolge der Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen sowie der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser etc. Die Umsatzsteuervergünstigungen, 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 größer geworden.

Die branchenübergreifenden Steuervergünstigungen sind von 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 8,5 Mrd. Euro im Jahr 2008 gestiegen (Tabelle 1, Summe II). Dabei waren die Vergünstigungen mit regionalpolitischer Zielsetzung allerdings 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 zugenommen. Maßgeblich dafür sind die Mindereinnahmen infolge neuer einkommenssteuerlicher Regeln für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen privater Haushalte und für die private Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen. Private Haushalte dürfen Aufwendungen für die Arbeit eines geringfügig Beschäftigten steuermindernd geltend machen. Dabei wird vor allem die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen gefördert (§ 35a EStG). Auch bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von Personen wird Privathaushalten eine Einkommensteuerermäßigung eingeräumt. Die Steuermindereinnahmen infolge der Befreiung bestimmter Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit belaufen sich seit vielen Jahren auf rund 2 Mrd. Euro.

Die sonstigen Steuervergünstigungen, also jene die in Anlage 3 des Subventionsberichts der Bundesregierung dokumentiert sind (sind in der vorliegenden Arbeit einbezogen: Tabelle 1, Summe IV), sind im Zeitraum 2003 bis 2008 von 4,9 auf 4,6 Mrd. Euro gesunken. Maßgeblich dafür ist die Entwicklung der Mindereinnahmen infolge des Abzugs der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Einkommensbesteuerung. Die Begünstigung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke durch die einzelnen Steuern insgesamt und die der Zahlungen an politische Parteien haben sich wenig verändert. Die zusätzlichen Vergünstigungen entsprechend der Zusatzliste in der Studie Koch-Steinbrück waren im Zeitraum 2003 bis 2008 rückläufig (Tabelle 1, Summe VI).

Die Vergünstigungen gemäß der weiten Abgrenzung, die der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt, betragen im Jahr 2008 rund 48,8 Mrd. Euro (Tabelle 1, Summe VII). Sie waren 3,0 Mrd. Euro niedriger als im Jahr 2003.

Direkte Finanzhilfen des Bundes 2003 bis 2008

Im Zeitraum 2003–2007 sind die direkten Finanzhilfen des Bundes von 21,9 Mrd. Euro auf 23,5 Mrd. Euro gestiegen, im Jahr 2008 dürften sie 24,2 Mrd. Euro betragen (Tabelle 2). Die Zunahme ab dem Jahr 2004 ist nicht auf die Entwicklung der sektorspezifischen Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen zurückzuführen, sondern 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 2008 – unter Schwankungen – von 19,0 Mrd. Euro auf 16,0 Mrd. Euro abgenommen. Dabei sind die Hilfen für die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei von 2,0 Mrd. Euro auf 1,7 Mrd. Euro zurückgegangen. So sind die Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, bei der die heimischen mittelständischen Brennereien Agraralkohol abliefern können und einen garantierten Preis erhalten, gesunken (2003: 109 Mill. Euro, 2008: 80 Mill. Euro). Rückläufig war zudem der Zuschuss des Bundes an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (2003: 250 Mill. Euro, 2008: 100 Mill. Euro). Die Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit haben ebenfalls abgenommen (2003: 135 Mill. Euro, 2008: 3 Mill. Euro). Einsparungen gab es auch bei den Zuschüssen zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe (2003: 81 Mill. Euro, 2008: 52 Mill. Euro); hier schrumpft die Zahl der Fälle. Hingegen haben sich die Zuschüsse an die Träger der Krankenversicherung der Landwirte von 2003 bis 2008 kaum verändert.

Tabelle 2: Direkte Finanzhilfen des Bundes (ohne Grenzfälle) nach Branchen bzw. Subventionszielen 1998–2008 (Mill. Euro)

Kapitel, Titel	Erläuterung	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I	Sektorspezifische Finanzhilfen zugunsten d Unternehmen	21 2	21 8	22 2	19 1	20 0	19 0	16 9	16 2	15 2	15 7	16 0
	– Land- und Forstwirtschaft	2 5	2 4	2 3	2 3	2 0	1 9	1 8	1 6	1 5	1 6	1 6
	– Fischerei	5 0	4 9	4 5	4 4	3 6	3 2	2 7	2 2	2 0	2 2	2 3
	– Bergbau	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	– Schiffbau	10 1	11 2	10 8	8 7	11 3	10 8	9 5	9 4	9 3	9 7	9 4
	– Verkehr	1 0	1 2	1 3	1 4	1 3	1 3	1 3	1 2	1 0	1 0	1 0
	– Wohnungsvermietung											
	– Luft- und Raumfahrzeugbau											1
	– Sonstige Sektoren	2 2	1 7	2 9	1 8	1 5	1 5	1 3	1 6	1 0	9	1 3
II	Branchenübergreifende Finanzhilfen zugunsten v Unternehmen	3 2	2 7	2 2	1 5	1 6	2 0	2 6	3 9	4 6	4 3	4 6
	– Regionalpolitik, Strukturpolitik											
	– Umwelt, rationelle Energieverwendung	2	3	4	5	4	3	4	4	4	4	4
	– Beschäftigungspolitik	1 3	1 2	7			5	1 1	2 1	3 0	2 6	2 7
	– Förderung von Qualifikation	1	1	1		1	1	2	2	2	2	2
	– Förderung von Innovationen etc.											
	– Mittelstandsförderung	1 3	9	7	7	8	8	7	9	8	8	9
	– Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen											

III	Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen insgesamt	24 5	24 6	24 5	20 6	21 6	21 0	19 6	20 1	19 9	20 0	20 6
IV	Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister	7	11	11	7	9	8	1 8	3 3	5 0	3 4	3 5
	- Krankenhäuser, GKV							1 0	2 5	4 2	2 5	2 5
	- Kindertagesstätten, Kinderkrippen											
	- Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	4	8	7	3	5	4	5	5	5	5	6
	- Staatsforsten											
	- Kirchen, Religionsgemeinschaften											
	- Sport, Freizeit									1	1	1
	- Sonstige Empfänger	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
V	Finanzhilfen insgesamt	25 2	25 8	25 6	21 4	22 6	21 9	21 5	23 5	25 0	23 5	24 1

Die Finanzhilfen zugunsten des Bergbaus sind im Zeitraum 2003 bis 2008 von 3,2 Mrd. Euro auf 2,4 Mrd. Euro gesenkt worden. Der Kern der Hilfen (2008: 1,9 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 Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt, und die Hilfen für die Lausitzer und Mitteldeutschen Bergwerksverwaltungsgesellschaft, eine andere Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt, sind von 2003 bis 2008 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 30 Mill. Euro im Jahr 2008 vermindert. Dabei wurden die Zinszuschüsse zur Finanzierung von Aufträgen an die deutschen Schiffswerften und die Wettbewerbshilfen für deutsche Werften kräftig reduziert.

Die Entwicklung der Finanzhilfen für den Verkehrssektor (2003: 10,8 Mrd. Euro, 2008: 9,5 Mrd. Euro) ist stark davon geprägt, dass der Bund dem Bundeseisenbahnvermögen (BEV) Verwaltungsausgaben erstattet; im Jahr 2003 waren es 5,8 Mrd. Euro, im Jahr 2008: 5,0 Mrd. Euro. Bei anderen Hilfen zugunsten des Sektors Verkehr verlief die Entwicklung sehr unterschiedlich. Die in Zuschüsse umwandelbaren Investitionsdarlehen für den Ausbau von Schienenwegen sind gesunken (2003: 344 Mill. Euro, 2008: 30 Mill. Euro). Der Investitionszuschuss für Schienenwege war im Jahr 2008 mit rund 2,2 Mrd. Euro etwas niedriger als im Jahr 2003 (2,4 Mrd. Euro). Im Jahr 2003 wurde ein Baukostenzuschuss für die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes in Höhe von 398 Mill. Euro gezahlt; für diesen Zweck wurden im Jahr 2008: 280 Mill. Euro aufgewendet. Seit dem Jahr 2004 wird eine Zuweisung für Investitionen in die Schienenwege für die Eisenbahnen des Bundes geleistet (2008: 984 Mill. Euro; 2004: 247 Mill. Euro). Die gesamten Finanzhilfen an die Deutsche Bahn AG beliefen sich im Jahr 2008 auf 3,6 Mrd. Euro. Im Jahr 2003 waren es rund 4,5 Mrd. Euro gewesen. Neben den zahlreichen Zahlungen an die Deutsche Bahn AG leistet der Bund

Zuschüsse u.a. für die Entwicklung der Magnetschwebebahntechnik, an den kombinierten Verkehr und an die Seeschifffahrt.

Die Finanzhilfen für den Sektor Wohnungsvermietung lagen im Jahr 2008 mit 1,1 Mrd. Euro deutlich unter dem im Jahr 2003 erreichten Niveau (1,4 Mrd. Euro). In den Jahren 2003 bis 2005 sind – wie schon in den Jahren 2001 und 2002 – Zinszuschüsse an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für das Gebäudesanierungsprogramm zur Kohlendioxyd-Minderung in Höhe von rund 205 Mill. Euro je Jahr gewährt worden, für das Jahr 2008 sind Zuschüsse in Höhe von 151 Mill. Euro geplant. Die Zinszuschüsse im Rahmen des Wohnraum-Modernisierungs-Programms der KfW für die neuen Länder haben stark abgenommen (2003: 511 Mill. Euro, 2008: 153 Mill. Euro). Das Programm ist im März 2000 ausgelaufen. Die Prämien nach dem Wohnungsbauprämiengesetz waren im Jahr 2008 mit 442 Mill. Euro deutlich niedriger als im Jahr 2003 (612 Mill. Euro).

Die Finanzhilfen zugunsten des Luft- und Raumfahrzeugbaus betragen im Jahr 2003 29 Mill. Euro. Im Jahr 2008 sollen es 110 Mill. Euro sein. Dabei sind die Finanzierungshilfen für den Absatz von zivilen Flugzeugen inklusive Triebwerken ebenso aufgestockt worden wie die Ausgaben des Bundes für die Forschungsförderung im Bereich Luftfahrt.

Die spezifischen Finanzhilfen an sonstige Sektoren waren im Jahr 2008 mit 1,3 Mrd. Euro um 0,2 Mrd. Euro niedriger als im Jahr 2003. Die Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen, die wichtigste Einzelposition, ist im Zeitraum 2003 bis 2008 erheblich geringer geworden (2003: 1 228 Mill. Euro, 2008: 1 050 Mill. Euro). Weitere wichtige Positionen sind die Zuschüsse an die Energiewerke Nord GmbH, die Ausgaben für die Förderung von Lehrgängen der überbetrieblichen beruflichen Bildung im Handwerk und die Aufwendungen für die Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten.

Die branchenübergreifenden Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen haben sich von 2,0 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 4,6 Mrd. Euro im Jahr 2008 erhöht. Entscheidend dafür ist, dass der Bund seit 2005 anstelle der Bundesagentur für Arbeit verschiedene Ausgaben im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik tätigt. 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 2008 sollen 92 Mill. Euro geleistet werden; 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 430 Mill. Euro im Jahr 2008 gestiegen. Es werden beispielsweise Photovoltaikanlagen durch ein „100 000 Dächer-Solarstrom-Programm“ gefördert. Am bedeutsamsten sind die Hilfen bei Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien (2003: 102 Mill. Euro, 2008: 169 Mill. Euro) sowie die Aufwendungen für „Forschung und Entwicklung umweltgerechter nachhaltiger Entwicklung“ (2007: 131 Mill. Euro) und die Zuschüsse für rationelle Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik (2008: 100 Mill. Euro für laufender Zuschuss oder als Investitionszuschuss).

Mit beschäftigungspolitischer Zielsetzung hat der Bund im Jahr 2003 Finanzhilfen in Höhe von 0,5 Mrd. Euro geleistet, im Jahr 2008 werden es wohl 2,7 Mrd. Euro sein. 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. Im Jahr 2007 wurden für diesen Zweck 2,4 Mrd. Euro verausgabt.

Die Zuschüsse zur Förderung der Qualifikation sind von 157 Mill. Euro im Jahr 2003 auf 266 Mill. im Jahr 2008 gestiegen. Wichtige Positionen im Bereich der Qualifikationsförderung sind die Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung, der beruflichen Bildung und der Weiterbildung.

Für die Mittelstandsförderung sollen im Jahr 2008: 994 Mill. Euro und damit 186 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, 2008: 246 Mill. Euro). Neue Programme sind Maßnahmen zur Verbesserung der Materialeffizienz, Innovationsprojekte im Rahmen der Innovationsinitiative der Bundesregierung und das Innovationsprogramm zur Förderung des Mittelstandes.

Sonstige Unternehmensfunktionen hat der Bund im Jahr 2003 mit 38 Mill. Euro und im Jahr 2008 mit 52 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 stark ausgeweitet worden (2003: 0,9 Mrd. Euro, 2008: 3,5 Mrd. Euro). Dies liegt vor allem daran, dass im Jahr 2004 ein Zuschuss des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) zur Abgeltung versicherungsfremder Leistungen eingeführt worden ist. Dieser Zuschuss hat

Subventionscharakter, schon deshalb, weil es einen Zuschuss an private Versicherer nicht gibt. Im Jahr 2008 werden 2,5 Mrd. Euro vom Bund gezahlt. 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: 496 Mill. Euro betragen, im Jahr 2008: 647 Mill. Euro. Die Ausgaben für die Sportförderung sind von 83 Mill. Euro im Jahr 2003 auf 105 Mill. Euro im Jahr 2008 gestiegen. Die Finanzhilfen an sonstige Empfänger innerhalb der (halb-)staatlichen Dienstleister sind im Zeitraum 2003–2008 von 257 auf 281 Mill. Euro gestiegen.

Indirekte Finanzhilfen des Bundes 2003 bis 2008

Die indirekten Finanzhilfen des Bundes waren im Zeitraum 2003–2008 rückläufig (Tabelle 3). Sie sind von 11,2 auf 10,5 Mrd. Euro gesunken. Das Tempo des Rückgangs war ungefähr so groß wie im Zeitraum 1998–2003.

Vor allem die „mischfinanzierten“ Ausgaben schrumpften (Wohnungsbau, Gemeinschaftsaufgaben). Ferner liegen die Ausgaben für den Sektor Verkehr im Jahr 2008 voraussichtlich um 267 Mill. Euro unter dem im Jahr 2003 erreichten Niveau, weil weniger Zuweisungen für Regionalisierungsmittel anfallen.

Tabelle 3: Indirekte Hilfen des Bundes nach Branchen bzw. Subventionszielen 1998–2008 (Mill. Euro)

Kapitel, Titel	Erläuterung	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I	Sektorspezifische Finanzhilfen zugunsten d											
	Unternehmen	10 1	9 7	10 1	9 9	10 0	10 0	9 9	10 2	10 1	10 0	9 9
	– Land- und Forstwirtschaft											
	– Fischerei	7	7	6	6	7	6	5	5	5	4	5
	– Verkehr	7 8	7 6	8 3	8 3	8 3	8 5	8 4	8 7	8 7	8 3	8 2
	– Wohnungsvermietung	1 6	1 3	1 1	1 0	9	9	9	9	8	1 2	1 1
	– Sonstige Sektoren					1						
II	Branchenübergreifende Finanzhilfen zugunsten v											
	Unternehmen	1 3	1 4	1 2	1 1	1 0	1 0	9	9	8	6	5
	– Regionalpolitik, Strukturpolitik	1 3	1 4	1 2	1 0	9	9	8	8	7	6	4
	– Beschäftigungspolitik											
III	Finanzhilfen zugunsten v											
	Unternehmen insgesamt	11 5	11 1	11 4	11 1	11 1	11 0	10 9	11 1	11 0	10 7	10 4
IV	Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister	4	5	6	6	6	1	2				
	– Krankenhäuser	4	4	4	4	4		2				
	– Theater, Museen, sonstig											
	– Kulturanbieter		1									
	– Sport, Freizeit				1	1	1					
V	Finanzhilfen insgesamt	12 0	11 7	12 0	11 7	11 7	11 2	11 2	11 2	11 0	10 8	10 5

Wie ist der Koch-Steinbrück-Plan umgesetzt worden?

Der Ministerpräsident von Hessen, Roland Koch, und der ehemalige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Peer Steinbrück, haben im September 2003 eine vielbeachtete Studie zum Thema Subventionskürzung vorgelegt. Sie betrifft Subventionen, die bundesrechtlich geregelt sind, weil sie auf die Politik des Bundes abzielte. Es handelt sich zum einen um Steuervergünstigungen, zum anderen um Finanzhilfen. Die Daten für die Steuervergünstigungen betreffen (basierend auf dem 18. Subventionsbericht der Bundesregierung) das Jahr 2002, die für die Finanzhilfen des Bundes (basierend auf Untersuchungen des Instituts für Weltwirtschaft) grundsätzlich das Jahr 2000. Koch und Steinbrück errechneten ein Subventionsvolumen von 127,4 Mrd. Euro (Tabelle 4).

Tabelle 4: Subventionen gemäß der Koch-Steinbrück-Studie (Mrd. Euro)

	Steuervergünstigungen	Finanzhilfen	Zusammen
Bereich I (zu kürzende Subventionen)	38,921	38,465 ^a	77,386
Bereich II (umstrittene Subventionen)	5,926	.	5,926
Bereich III (nicht zu kürzende Subventionen)	38,689	5,354 ^b	44,043
Zusammen	83,536	43,819	127,355

^a38,298 Mrd. Euro ohne Sollbeträge 2003. — ^b5,241 Mrd. Euro ohne Sollbeträge 2003.

Von den ausgewiesenen Steuervergünstigungen in Höhe von 83,5 Mrd. Euro sollten im Konsens – dem Titel der Studie entsprechend – knapp 39 Mrd. Euro gestrichen werden. Steuervergünstigungen in Höhe von knapp 6 Mrd. Euro wurden von den beiden Ministerpräsidenten, was die Kürzbarkeit betrifft, unterschiedlich bewertet, und Vergünstigungen in Höhe von 38,7 Mrd. Euro sollten beibehalten werden, weil ein Abbau „nicht möglich, nicht gerechtfertigt oder nicht sinnvoll ist“. Bei den Finanzhilfen des Bundes wurden ebenfalls solche unterschieden, die abgebaut werden sollten (38,5 Mrd. Euro), und solche, die nicht in einen Kürzungsplan einbezogen werden sollten (5,4 Mrd. Euro).

Die Diskussion der Koch-Steinbrück-Studie führte zu konkreten Schritten der Politik. Sie schlugen sich, was die Steuervergünstigungen betrifft, in zahlreichen Gesetzen nieder. Von unmittelbar großer Bedeutung war das Haushaltsbegleitgesetz 2004, das unter der Überschrift Koch-Steinbrück I diskutiert worden war. Auf Koch-Steinbrück I folgten Schritte (wie z.B. das Haushaltsbegleitgesetz 2005), die als Konsequenz der Diskussion der Koch-Steinbrück-Studie aufgefasst werden können. Die Pläne der beiden Ministerpräsidenten haben sich auch mit großer Verzögerung, und zwar selbst noch in dem Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches

Sofortprogramm vom 30. Dezember 2005, niedergeschlagen. Die quantitativ wichtigste Maßnahme war die Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle.

Tabelle 5: Mehreinnahmen infolge der Kürzung von Steuervergünstigungen entsprechend dem oder in Anlehnung an den „Koch-Steinbrück-Plan“ vom Herbst 2003 (Mill. Euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A. Haushaltsbegleitgesetz 2004							
Reduktion der Eigenheimzulage um 30 Prozent	.	6.	9.	12.	15.		
Verringerung des Freibetrags für Übergangsgelder	.	.	.	.	.
Senkung der Freibeträge für Abfindungen	.	.	.	.	.
Verringerung des Freibetrags für Heirats- und Geburtshilfen	.	.	.	.	.
Streichung der Steuerbefreiung der Zuschüsse für Fahrten zu d bzw. von der Arbeitsstätte	.	.	.	.	.
Reduktion des Freibetrags für Sachprämien aus Kundenbin- dungsprogrammen	.	.	.	.	.
Verringerung des Abzugsbetrags für Aufwendungen für Geschenke	.	.	.	.	.
Senkung des Freibetrags für Belegschaftsrabatte	.	.	.	.	.
Senkung der Freigrenze für Sachbezüge	.	.	.	.	.
Vereinheitlichung der Entfernungspauschale auf 0,3 Euro je km	4	10	11	11	11		
Reduktion des Sonderausgabenabzugs von Prämien an Lebensversicherungen	.	.	1.	1.	1.		
Verringerung des Freibetrags für Veräußerungsgewinne von Unternehmen allgemein	.	.	.	.	.
Reduktion des Freibetrags bei der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften	.	.	.	.	.
Verringerung des Freibetrags für Veräußerungsgewinne bei Freiberuflern	.	.	.	.	.
Reduktion des steuerfreien Höchstbetrags bei der Überlassung von Vermögensbeteiligungen	.	.	.	.	.
Verringerung des Sparerfreibetrags	1	1	1	1	1		
Reduktion der Begünstigung verbilligt überlassener Wohnungen	.	.	.	.	.
Erhöhung des ermäßigten Steuersatzes für betriebliche Veräußerungsgewinne	.	.	1	2	2		
Erhöhung des Pauschalsteuersatzes auf Sachprämien	.	.	.	.	.
Abschaffung des Freibetrags für Erwerbs- und Wirtschaftsgeno- senschaften	.	.	.	.	.
Senkung des Freibetrags beim Erwerb von Betriebsvermögen	.	.	.	.	.
Kürzung der Rennwettsteuervergütung für Rennvereine	.	.	.	.	.
Anhebung der gestaffelten Sätze bei der Biersteuer	.	.	.	.	.
Reduktion der Stromsteuervergünstigung im Schienenbahn- verkehr und im Verkehr mit O-Bussen	.	.	.	.	.
Verringerung der Vergünstigung bei der Erdgas- und Flüssig- gasbesteuerung beim Verbrauch im öffentlichen Verkehr	.	.	.	.	.
Senkung der Mineralölsteuerbegünstigung im öffentlichen Personennahverkehr	.	.	.	.	.
Senkung des begünstigten Anlagehöchstbetrags bei Vermö- gensbildungsmaßnahmen	.	.	.	.	.
Zusammen	7	22	28	32	36	390	420
B. Haushaltsbegleitgesetz 2005^a			2	2	2	2	28
C. Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage			2	14	22	29	37
D. Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm							
Abschaffung des Freibetrags für Abfindungen	.	.	.	3	3	4	4
Wegfall des Freibetrags für Übergangsgelder	.	.	.	.	.	.	.
Abschaffung des Freibetrags für Heirats- und Geburtsbeihilfen des Arbeitgebers	.	.	.	.	.	.	.
Zusammen				3	4	4	4
E. Insgesamt	7	22	33	53	65	75	86

. bedeutet: Keine Angabe in der Quelle.

^aKürzung der Mineralölsteuervergünstigung für die Landwirtschaft. — ^bGeschätzt.

Das Haushaltsbegleitgesetz 2004 enthielt Maßnahmen, die im Jahr 2006 zu Mehreinnahmen in Höhe von insgesamt 2,8 Mrd. Euro führen sollten (Tabelle 5). Das für das Jahr 2006 angestrebte Kürzungsvolumen wurde nicht ganz erreicht. Es wurden zudem Vergünstigungen, die befristet waren, für längere Zeit gewährt sowie Vergünstigungen eingeführt. So wurde die Laufzeit der Investitionszulage im Jahr 2004 (wieder befristet) verlängert.

Etliche Finanzhilfen des Bundes wurden entsprechend dem Koch-Steinbrück-Plan gekürzt. Für das Jahr 2006 ergibt sich – gemessen an den Verhältnissen im Jahr 2000 – ein Kürzungsvolumen von 5,14 Mrd. Euro, ein Betrag, der größer ist als der angestrebte Betrag in Höhe von 3,49 Mrd. Euro. Für das Jahr 2008 resultiert ein Kürzungsvolumen von 5,86 Mrd. Euro.

Der Koch-Steinbrück-Plan vom Herbst 2003 hat die Subventionspolitik der Jahre 2004–2006, auf die er eigentlich abzielte, aber auch die Politik danach stark geprägt. Es wurden beträchtliche Erfolge bei dem Abbau der Steuervergünstigungen und der Finanzhilfen des Bundes erzielt. Der Kürzungsprozess verlief zwar zum Teil anders als vorgeschlagen, das angestrebte Kürzungsvolumen insgesamt wurde aber überschritten. Bei den Steuervergünstigungen wurde es nicht ganz erreicht, bei den Finanzhilfen wurde es deutlich übertroffen.

Was hat die Große Koalition bewirkt?

Die Große Koalition hat neue Subventionen beschlossen, aber auch Subventionen gekürzt oder abgeschafft und dabei Vorschläge der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück aufgegriffen.

Im Bereich der Steuervergünstigungen wurden vielfältige Maßnahmen ergriffen. Am wichtigsten war die Abschaffung der Eigenheimzulage (für Neufälle). Quantitativ von großer Bedeutung war auch die Neuregelung der Entfernungspauschale (Tabelle 6). Dies sollte die öffentlichen Haushalte in Höhe von 2 ½ Mrd. Euro je Jahr entlasten.

Nach der Bundestagswahl 2005 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) geschaffen worden. Zudem wurden Zulagen für bestimmte Investitionen.

Tabelle 6: Auswirkungen zusätzlicher Maßnahmen bei den Steuervergünstigungen 2004–2008 – Mehr- oder Mindereinnahmen (Mill. Euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
A. Investitionszulagengesetz 2005			-3	-6	-2			
B. Gesetz zur Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht und zur Änderung weiterer Vorschriften		-	-	-	-	-		
C. Investitionszulagengesetz 2007					-3	-5	-5	-2
D. Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung								
Einführung einer Steuerermäßigung für Pflege- und Betreuungsleistungen			-	-1	-1	-1	-1	
Einführung einer Steuerermäßigung für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen			-3	-11	-11	-11	-11	
Zusammen			-3	-12	-12	-12	-12	-122
E. Haushaltsbegleitgesetz 2006^a				-2	-3	-3	-3	
F. Steueränderungsgesetz 2007								
Übergang zu einer Entfernungspauschale von 0,3 Euro je km bei Entfernungen von mehr als 20 km				12	25	25	25	
Reduktion des Sparerfreibetrags				6	7	7	7	
Abbau der Bergmannsprämie								
Zusammen				19	33	33	33	330
G. Gesetz zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnissen und zur Änderung des Stromsteuergesetzes								
Einstieg in die Besteuerung von Biokraftstoffen	-	-	1	3	5	7	7	
Sonstige Maßnahmen	-	-	-	-1	-2	-2	-2	
Zusammen	-	-		1	3	5	5	56
H. Gesetz zur Einführung einer Biokraftquote etc.				10	9	13	11	100
I. Unternehmensteuerreformgesetz^b					-	-1	-2	-23
J. Insgesamt		-	-7	9	23	29	26	31

^aAnhebung der land- /forstwirtsch. Vorsteuerpauschalen und Durchschnittssteuersätze. — ^bNeufassung des § 7g Einkommensteuergesetz. — ^cGeschätzt.

in den neuen Ländern für zusätzliche Jahre beschlossen; dies geschah sogar zweimal. Die Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer zu Beginn des Jahres 2007 führte auch zu zusätzlichen Vergünstigungen; dies wird nur aufgrund der Daten im aktuellen Subventionsbericht ersichtlich, der betreffende Gesetzentwurf enthält keine Angaben dazu. Schließlich hat die Reform der Unternehmensbesteuerung zur Folge, dass Vergünstigungen entstanden sind; ein Beispiel ist der „Investitionsabzugsbetrag“ für kleine und mittlere Unternehmen, der die so genannte Ansparabschreibung ersetzt. Umgekehrt resultieren Mehreinnahmen aus den Beschlüssen zur Änderung der Besteuerung von Biokraftstoffen.

Per saldo hat die Große Koalition Steuervergünstigungen reduziert. Dies trifft jedenfalls dann zu, wenn man ihr die Abschaffung der Eigenheimzulage zurechnet.

Nennenswerte Fortschritte beim Kürzen der Finanzhilfen des Bundes sind für die Zeit der Großen Koalition nicht festzustellen. Erwähnenswert ist, dass die Kohlesubventionen sogar bis zum Jahr 2018 gewährt werden sollen.

Was ist bis 2012 zu erwarten?

Die Finanzpolitik hat beim Kürzen der Steuervergünstigungen Erfolge aufzuweisen. Diese Erfolge sind aber gefährdet.

Die Reform der Besteuerung von Erbschaften wird wohl neue Vergünstigungen im Fall der Übernahme von Unternehmen durch den oder die Erben bringen. Auch ist nicht auszuschließen, dass die Regelungen zur Entfernungspauschale in Richtung auf die bis zum Jahr 2006 geltenden Vorschriften korrigiert werden und dass dabei das Ausmaß der Vergünstigung merklich steigen wird; die CSU hat dies in ihr Wahlprogramm aufgenommen.

Unklar ist, was nach der Bundestagswahl 2009 geschehen wird. Es könnte sein, dass einzelne Vergünstigungen gekürzt werden, wenn dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur steuerlichen Absetzbarkeit von Krankenversicherungsbeiträgen mit Wirkung ab Jahresbeginn 2010 Rechnung getragen wird; das könnte vor allem dann der Fall sein, wenn eine generelle Neuregelung der Absetzbarkeit beschlossen wird. Klar scheint hingegen zu sein, dass Investitionszulagen bei bestimmten Investitionen in den neuen Ländern auch nach dem Jahr 2009 geleistet werden.

Hier werden konkrete Annahmen über die künftige Politik nicht getroffen. Unter dieser Annahme lassen die Ergebnisse überschlägiger Berechnungen auf der Basis der Daten im Einundzwanzigsten Subventionsbericht und der Informationen über Steuerrechtsänderungen erwarten, dass die Steuervergünstigungen insgesamt in den nächsten Jahren deutlich abnehmen werden (Tabelle 7). Für das Jahr 2012 ist mit Steuervergünstigungen in Höhe von reichlich 43 Mrd. Euro zu rechnen; im Jahr 2008

betragen die Vergünstigungen 48,8 Mrd. Euro. Vernachlässigt man die Effekte der Eigenheimzulage, die abgeschafft wurde, die aber noch Mindereinnahmen bewirkt, so beträgt das Volumen der Steuervergünstigungen im Jahr 2008: 42,2 Mrd. Euro, im Jahr 2012 vermutlich 41,8 Mrd. Euro.

Tabelle 7: Steuervergünstigungen 2008–2012 (Mill. Euro)

	2008	2009	2010	2011	2012
I Sektorspezifische Steuervergünstigungen					
1. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	60	60	60	60	60
2. Bergbau					
3. Verkehr	230	230	230	230	230
4. Wohnungsvermietung					
Eigenheimzulage	660	520	400	270	130
Sonstige Vergünstigungen	10	10	10	10	10

<i>Insgesamt</i>	6 7	5 3	4 1	2 8	1 4
5. <i>Sonstige Sektoren</i>	20 8	20 5	20 5	20 5	20 5
6. <i>Insgesamt</i>	30 7	28 8	27 6	26 3	24 9
II Branchenübergreifende Steuervergünstigungen					
1. <i>Regionalpolitische Zielsetzung</i>	5	5	5	5	5
2. <i>Sonstige Zwecke</i>	7 8	7 9	7 9	7 9	7 9
3. <i>Insgesamt</i>	8 4	8 4	8 4	8 4	8 4
III Steuervergünstigungen in enger Abgrenzung (I + II)	39 1	37 3	36 1	34 8	33 4
IV Sonstige Steuervergünstigungen	4 6	4 6	4 6	4 6	4 6
V Steuervergünstigungen in erweiterter Abgrenzung (III + IV)	43 8	41 9	40 7	39 4	38 0
VI Zusätzliche Steuervergünstigungen gemäß der Studie Koch-Steinbrück	5 0	5 0	5 0	5 0	5 0
VII Steuervergünstigungen in weiter Abgrenzung (V + VI)	48 8	46 9	45 7	44 4	43 0

Es liegen nur unzureichend Informationen darüber vor, wie sich die Finanzhilfen des Bundes bis zum Jahr 2012 wohl entwickeln. Unter diesen Umständen wird angenommen, dass es – abgesehen von den für das Jahr 2009 geplanten Maßnahmen – keine Änderungen der gesetzlichen Regelungen geben wird. Angesichts des Anstiegs des Zuschusses des Bundes an die GKV um reichlich 6 Mrd. Euro im Zeitraum 2008–2012 werden die Finanzhilfen des Bundes (ohne Grenzfälle) vermutlich von 34,7 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf 41,1 Mrd. Euro im Jahr 2012 zunehmen.

Die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben

Die Finanzlage des Bundes hat sich in den Jahren 2006 und 2007 stark verbessert. Das Finanzierungsdefizit hat sich mehr als halbiert. Die Einnahmen sind von 2005 bis 2007 um jahresdurchschnittlich 5,3 Prozent gestiegen, die Ausgaben haben um jahresdurchschnittlich nur 1,9 Prozent zugenommen.

In den nächsten Jahren werden die Einnahmen des Bundes weiter kräftig steigen. Für die wichtigste Kategorie, die Steuereinnahmen, wird die Schätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ zugrunde gelegt. Die Versteigerung der Lizenzen für CO₂-Emissionen wird schon im Jahr 2008 hohe Erlöse bringen; die Erlöse werden nach 2008 vermutlich kräftig steigen. Zudem wird der Transfer, den die Bundesagentur für Arbeit seit 2005 an den Bund leistet, erhöht. Seit 2008 zahlt die Bundesagentur für Arbeit anstatt des Aussteuerungsbetrags einen so genannten Eingliederungsbeitrag an den Bund; sie soll auf diese Weise die Hälfte der Verwaltungs- und Eingliederungskosten tragen, die dem Bund bei der Integration der Empfänger des Arbeitslosengeldes II entstehen. Zum Anstieg der Einnahmen trägt auch bei, dass die LKW-Maut Anfang 2009 angehoben und vermutlich je Jahr zusätzliche Erlöse in Höhe von 0,8 Mrd. Euro bringen wird. Ferner werden Privatisierungserlöse in beträchtlicher Höhe anfallen, wenngleich deren Realisierung erfahrungsgemäß stark von der Entwicklung der Steuereinnahmen abhängt. Vermutlich werden im Jahr 2009 das Kindergeld und der Kinderfreibetrag nennenswert erhöht; dies würde sich beim Bund – grob geschätzt – in Steuermindereinnahmen in Höhe von 1,5 Mrd. Euro je Jahr niederschlagen.

Der Ausgabenkurs der öffentlichen Hand wurde im Verlauf des Jahres 2007 gelockert. Für viele Bereiche ist deshalb mit Mehrausgaben des Staates zu rechnen. Bei den Ausgaben des Bundes sind überdies einige Sonderfaktoren zu beachten. So wurde im Zusammenhang mit der angestrebten Ausweitung der Zahl der Betreuungsplätze für Kleinkinder ein Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ eingerichtet. In dieses hat der Bund Ende 2007: 2,15 Mrd. Euro eingezahlt; bis zum Jahr 2013 will der Bund Ausgaben in Höhe von insgesamt 4 Mrd. Euro übernehmen und sich so an den entsprechenden Investitionen der Länder und der Gemeinden beteiligen.

Das Budgetdefizit des Bundes wird in den nächsten Jahren weiter abnehmen. Einen Haushalt ohne Neuverschuldung wird es aber wohl erst im Jahr 2012 geben. Der Haushalt des Bundes für das Jahr 2011 wird wohl ein Defizit in Höhe von rund 3 Mrd. Euro aufweisen.

Die von der Regierung geplante Haushalts-Entwicklung

Die Bundesregierung hat im Juli 2008 den Entwurf des Bundeshaushalts 2009 sowie einen mittelfristigen Finanzplan beschlossen. Danach wird das Defizit des Bundes kontinuierlich sinken, und der Haushalt im Jahr 2011 ausgeglichen sein (Tabelle 8).

Der Bundeshaushalt 2012 soll darüber hinaus kaum noch eine strukturelle Lücke in dem Sinne aufweisen, dass Privatisierungserlöse nötig sind, um eine Nettokreditaufnahme zu vermeiden.

Tabelle 8: Einnahmen und Ausgaben des Bundes gemäß den Haushaltsplanungen für die Jahre 2008 und 2009 sowie der mittelfristigen Finanzplanung (Mrd. Euro)

	2007	2008 ^b	2009 ^c	2010 ^d	2011 ^d	2012 ^d
Steuereinnahmen ^a	230,0	238,0	248,7	255,4	266,3	276,0
Einnahmen aus Kapitalvermögen (u.a. Privatisierungserlöse)	4,5	10,7	4,3	6,5	4,6	1,7
Sonstige Einnahmen	21,5	22,6	24,9	24,5	24,3	22,9
Einnahmen	256,1	271,3	277,9	286,4	295,2	300,6
Ausgaben	270,4	283,2	288,4	292,4	295,2	300,6
Saldo	-14,3	-11,9	-10,5	-6,0	0,0	0,0
<i>Nachrichtlich:</i>						
Steuermindereinnahmen infolge neuer Maßnahmen	.	.	1,0	1,0	1,0	1,0
Steuereinnahmen vor Abzug der Ergänzungszuweisungen	251,7	259,4	269,6	275,8	285,3	294,5
Ausgaben nach Abzug der Ergänzungszuweisungen	292,1	304,6	309,3	312,8	314,2	319,1

^aNach Abzug der Ergänzungszuweisungen. — ^bSoll. — ^cEntwurf des Haushalts. — ^dFinanzplan.

Was wäre möglich?

Ein Bundeshaushalt 2011 ohne Nettokreditaufnahme wird oft als großer Erfolg bewertet. Der Bundeshaushalt wäre in der Tat zum ersten Mal seit 1970 ausgeglichen. Es ist allerdings fraglich, ob das Ziel erreicht wird.

Die Situation stellt sich anders dar, wenn Steuervergünstigungen und Finanzhilfen des Bundes gekürzt werden. Einer Politik, die auf eine Kürzung der Subventionen abzielt, können freilich Hemmnisse entgegenstehen. Bedeutsam sind Regelungen verschiedener Art, beispielsweise rechtliche Bindungen. Es ist daher zu untersuchen, welche Hemmnisse zu beachten und wie relevant sie sind. Daraus resultiert ein Kürzungspotential. Auch ist zu entscheiden, wie die Subventionen gegebenenfalls gekürzt werden sollen; es kann diskretionär (gezielt) gemäß einer Prioritätenliste oder per Rasenmähermethode, also um einen für alle Subventionen gleichen Prozentsatz, geschehen. Schließlich ist das Tempo festzulegen, in dem Subventionen gekürzt werden sollen; die Politik hat in dieser Hinsicht viele Optionen.

Das Kürzungspotential beläuft sich für die Jahre 2009–2012 auf 42,0, 43,5, 45,0 bzw. 46,3 Mrd. Euro (Tabelle 9). Selbst dann, wenn man den Hemmnissen für eine Politik der Subventionskürzung in hohem Maße Rechnung trägt, gibt es demnach einen beträchtlichen Spielraum, die Finanzhilfen und die Steuervergünstigungen zu reduzieren.

Tabelle 9: Kürzungspotential bei den Subventionen 2008–2012 (Mill. Euro)

	2008	2009	2010	2011	2012
Steuervergünstigungen abzüglich Eigenheimzulage	42 16	41 79 ^t	41 79 ^t	41 79 ^t	41 79 ^t
abzüglich nicht ohne weiteres kürzbare Vergünstigunge	524	524	524	524	524
Saldo	41 63	41 27 ^t	41 27 ^t	41 27 ^t	41 27 ^t
Saldo, soweit die Steuereinnahmen des Bundes betroffen sind (I)	23 19	22 98 ^t	22 98 ^t	22 98 ^t	22 98 ^t
Finanzhilfen des Bundes ^a abzüglich nicht ohne weiteres kürzbare	34 68	36 60 ^t	38 10 ^t	39 60 ^t	41 10 ^t
direkte Finanzhilfen des Bundes	9 36	9 40 ^t	9 40 ^t	9 40 ^t	9 40 ^t
indirekte Finanzhilfen des Bundes	8 06	8 20 ^t	8 20 ^t	8 20 ^t	8 20 ^t
Saldo (II)	17 25	19 00 ^t	20 50 ^t	22 00 ^t	23 50 ^t
Zusammen (I + II)	40 44	41 98 ^t	43 48 ^t	44 98 ^t	46 48 ^t

^aOhne Grenzfälle.

Hält man Reduktionen der Steuervergünstigungen angesichts des Mitspracherechts der Länder für nicht ohne weiteres machbar, so ist das Kürzungspotential geringer. Es beträgt in diesem Fall im Durchschnitt der Jahre 2009–2012 reichlich 21 Mrd. Euro.

Subventionen lassen sich gezielt oder per Rasenmäher kürzen. Als überlegen wird hier die Rasenmähermethode angesehen; sie ist auch aufgrund politökonomischer Überlegungen vorzuziehen. Dabei spricht für eine allmähliche Kürzung um beispielsweise 20 Prozent je Jahr, dass die Empfänger der Subventionen sich leichter anpassen können als bei einem radikalen Subventionsabbau.

Der Politik stehen im Rahmen einer Strategie der allmählichen Subventionskürzung viele Optionen offen. Das Einsparvolumen hängt von dem gewünschten Tempo des Subventionsabbaus ab. Schon bei einer Kürzung um 20 Prozent im Jahr 2009 und danach wird der Haushalt des Bundes dauerhaft massiv entlastet (Tabelle 10).

Durch Kürzungen der Subventionen ist es offenbar ohne weiteres möglich, im Jahr 2009 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Es würde bei der von der Bundesregierung erwarteten Entwicklung genügen, alle Subventionen des Bundes um rund 25 Prozent zu reduzieren. Trifft die eigene Prognose zu, so reicht eine Kürzung um rund 14 Prozent.

Tabelle 10: Einsparvolumina bei unterschiedlichem Ausmaß der Subventionskürzung 2009–2012 (Mill. Euro)

	2009	2010	2011	2012
Kürzung um 20 Prozent	8 3f	8 6f	8 9f	9 2f
Kürzung um 40 Prozent	16 7f	17 3f	18 9f	18 5f
Kürzung um 60 Prozent	25 1f	26 0f	26 9f	27 8f
Kürzung um 80 Prozent	33 5f	34 7f	35 9f	37 1f
Kürzung um 100 Prozent	41 9f	43 4f	44 9f	46 4f

Zudem könnten die Einkommensteuersätze zum Jahresbeginn 2009 gesenkt werden, wenn die Eingriffe in die Subventionen ausreichend hoch ausfielen. Je nach deren Ausmaß sind unterschiedlich kräftige Reduktionen aller Einkommensteuersätze möglich.

Werden die Steuervergünstigungen nicht dem Kürzungspotential zugerechnet, so belaufen sich die Einsparvolumina bei dem jeweiligen Ausmaß der Kürzung auf nur rund die Hälfte der dargestellten Beträge. Sie sind aber gleichwohl beträchtlich (Tabelle 11).

Tabelle 11: Einsparvolumina bei Verzicht auf Kürzung der Steuervergünstigungen und bei unterschiedlichem Ausmaß der Subventionskürzung 2009–2012 (Mill. Euro)

	2009	2010	2011	2012
Kürzung um 20 Prozent	3 8f	4 1f	4 4f	4 7f
Kürzung um 40 Prozent	7 6f	8 2f	8 8f	9 4f
Kürzung um 60 Prozent	11 4f	12 3f	13 2f	14 1f
Kürzung um 80 Prozent	15 2f	16 4f	17 6f	18 8f
Kürzung um 100 Prozent	19 0f	20 5f	22 0f	23 5f

Bei den finanzpolitischen Erwägungen in den kommenden Monaten ist ein besonderer Umstand zu bedenken. Eine Kürzung der Agrarsubventionen und der Kohlesubventionen ist gegenwärtig möglich, ohne dass nennenswerter politischer Widerstand zu erwarten wäre; denn die Weltmarktpreise für Nahrungsmittel und Steinkohle sind massiv gestiegen und haben die Einkommen der Anbieter kräftig erhöht. Möglicherweise stellt sich die Situation schon bald wieder ganz anders dar.

Eine Strategie des Bundes könnte darauf abzielen, durch Einschnitte in die direkten Finanzhilfen den Budgetausgleich nicht erst im Jahr 2012 zu erreichen und darüber hinaus den Solidaritätszuschlag zu senken. Der Bund wäre bei diesen Maßnahmen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite nicht auf die Zustimmung der Länder angewiesen. Direkte Finanzhilfen kann er anders als indirekte Finanzhilfen autonom verändern. Das Aufkommen, das der Solidaritätszuschlag bringt, steht dem Bund zu 100 Prozent zu, die Steuereinnahmen der Länder würden also nicht beeinflusst; eine Zweckbindung des Aufkommens für Maßnahmen zur Förderung der neuen Länder gibt es – anders als oft behauptet – nicht.

Konkret könnte der Bund seine direkten Finanzhilfen in vier Stufen auf null verringern (Tabelle 28). Eine allmähliche Kürzung um 25, 50, 75 und schließlich 100 Prozent würde – anders als eine radikale Kürzung um 100 Prozent in einem Schritt – den Privaten die Anpassung an die neuen Verhältnisse erleichtern. Sie bedeutete für sich genommen, dass der Saldo des Bundeshaushalts – bei zunehmendem Abstand – deutlich höher ausfiele als sonst. Würde gleichzeitig der Solidaritätszuschlag auf die Einkommensteuer- und die Körperschaftsteuerschuld in vier Stufen von 5,5 auf 0 Prozent gesenkt, so wäre das Budget des Bundes zwar in den Jahren 2009 und 2010 noch nicht ausgeglichen, es entstünden aber danach Überschüsse. In dem Maße, in dem die Strategie des Bundes Wachstum und Beschäftigung stärkt, verlief die Entwicklung günstiger als dargestellt.

Tabelle 28: Budgetsaldo des Bundes bei unterschiedlichen Annahmen zur Finanzpolitik 2008–2012 (Mill. Euro)

	2008	2009	2010	2011	2012
	<i>Wahrscheinliche Entwicklung</i>				
Budgetsaldo des Bundes gemäß eigener Prognose	-11 82	-5 83	-5 14	-3 08	1 39
Direkte Finanzhilfen des Bundes ^a zuzüglich	24 17	26 00	27 50	29 00	30 50
indirekte Finanzhilfen des Bundes abzüglich	10 50	10 60	10 60	10 60	10 60
nicht ohne weiteres kürzbare					
direkte Finanzhilfen des Bundes	9 36	9 40	9 40	9 40	9 40
indirekte Finanzhilfen des Bundes	8 06	8 20	8 20	8 20	8 20
Saldo (kürzbare Finanzhilfen)	17 25	19 00	20 50	22 00	23 50
Aufkommen des Solidaritätszuschlags	13 20	13 40	13 90	14 50	15 20
	<i>Mögliche Entwicklung</i>				

„Subventionen in Deutschland 2008“ - Kurzfassung

Kürzbare Finanzhilfen bei Kürzung um 25, 50 75 bzw. 100 Prozent in den Jahren 2009– 2012	.	14 250	10 250	5 500	0
Resultierende Minderausgaben	.	4 750	10 250	16 500	23 500
Budgetsaldo des Bundes bei Kürzung der Finanzhilfen	.	-1 080	5 110	13 420	24 890
Aufkommen des Solidaritätszuschlags bei Kürzung um 25, 50, 75 bzw. 100 Prozent in den Jahren 2009–2012	.	10 050	6 950	3 620	0
Resultierende Mindereinnahmen	.	3 350	6 950	10 870	15 200
Budgetsaldo des Bundes bei Kürzung der Finanzhilfen und Reduktion des Solidari- tätszuschlags gemäß den Vorzeilen	.	-4 430	-1 840	2 540	9 690

^aOhne Grenzfälle.

Quelle: Tabellen 18, 19, 23 und 24; eigene Berechnungen.