

Astrid Rosenschon

## Die Entwicklung der Subventionen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2009

Unter Subventionen werden hier Finanzhilfen des Staates und Steuervergünstigungen verstanden, die die Allokation der Ressourcen verzerren. Subventionen zielen typischerweise auf Unternehmen ab. Daneben gibt es staatliche Leistungen, die privaten Haushalten mit dem Ziel einer Verbilligung bestimmter Güter gewährt werden, wie z.B. die Wohnungsbauprämie. Schließlich zählen zu den Empfängern von Subventionen private Organisationen ohne Erwerbscharakter sowie der Staat selbst, sofern er private Güter und Dienstleistungen bereitstellt und über Steuern finanziert, ohne dass ökonomische oder humanitäre Gründe dafür sprechen.

Neben der Subventionierung über Finanzhilfen und Steuervergünstigungen gibt es Preissubventionen. Ein Beispiel ist der staatliche Verkauf eines Grundstücks an Private zu einem Preis unterhalb des Marktpreises. Preissubventionen werden in den öffentlichen Haushalten aber nicht dokumentiert und können somit bei der Subventionserfassung nicht berücksichtigt werden.

### Staatliche Finanzhilfen versus Ausgaben für öffentliche Güter

Von den Finanzhilfen zu unterscheiden sind zum einen Ausgaben für öffentliche Güter. Entscheidend bei der Zuordnung einer Staatsausgabe in die Kategorie „Finanzhilfe“ oder „Nichtfinanzhilfe“ ist die Antwort auf die Frage, ob sich der Staat in Aufgaben einmischt, die originär marktwirtschaftlich sind, oder ob er klassische Staatsaufgaben wahrnimmt, die durch Nichtrivalität im Konsum und Nichtausschließbarkeit über Preise charakterisiert sind. Wird ein öffentliches Gut bereitgestellt, so wird nicht von einer Finanzhilfe gesprochen. Werden hingegen Steuern für die Versorgung mit Gütern eingesetzt, die ohne weiteres privat angeboten werden könn-

ten, weil der Ausschluss über den Preis funktioniert, so wird dies als Finanzhilfe gewertet.

Zwischen den beiden logischen Extremen „Finanzhilfe für ein privates Gut“ und „Finanzierung eines klassisch öffentlichen Gutes“ liegt eine staatliche Kompensationszahlung an einen Anbieter für externe Nutzen, die ein Produktionszweig stiftet. Ein solcher Zuschuss ist – vorausgesetzt man kann das Ausmaß des externen Nutzens exakt messen – volkswirtschaftlich sinnvoll, weil er Unterversorgung mit einem Gut vermeiden hilft. In diesem Sinne werden Ausgaben für Schulen und Hochschulen und Grundlagenforschung hier nicht zu den Finanzhilfen gezählt.

### Staatliche Finanzhilfen versus verteilungspolitisch motivierte Ausgaben

Im Gegensatz zu Finanzhilfen stehen zum anderen Zuschüsse an Einrichtungen, die humanitär motiviert sind, wo also kein Preis erhoben werden soll. Beispiele sind Aktivitäten im Bereich der Caritas oder Beratungs- und Betreuungsangebote für Problemgruppen. Hingegen werden hier Zuschüsse an Einrichtungen, die nicht gezielt den schwachen Mitgliedern der Gesellschaft dienen sollen, sondern wo der Nutzen breit streut, als Finanzhilfe eingestuft, weil von einer sozialen Aufgabe im eigentlichen Wortsinn nicht die Rede sein kann. Beispiele sind Staatshilfen für Krankenhäuser oder Kindergärten.

Sozialausgaben wie Arbeitslosengeld oder Kindergeld oder Hartz-IV-Geldleistungen sind ohnehin nicht von Finanzhilfen abzugrenzen, weil keine erkennbare Sektorwirkung damit einhergeht.

### Die staatlichen Subventionsgeber im Einzelnen

In einem föderativen Gemeinwesen wie der Bundesrepublik Deutschland schlagen sich Finanzhilfen in Mehrausgaben in den Kernhaushalten des Bundes, der Länder und der Gemeinden nieder. Zahlungen der EU für Strukturpolitik aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sind in den Finanzhilfeausgaben (und in den Einnahmen) von Bund und von den

**Dr. Astrid Rosenschon** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Weltwirtschaft in Kiel.

Ländern enthalten, Finanzhilfen leisten zudem Nebenhaushalte des Bundes wie der im Gefolge der Finanzkrise 2008/2009 errichtete Investitions- und Tilgungsfonds, sowie die Bundesagentur für Arbeit, soweit diese Ausgaben tätigt, die die Branchenstruktur erkennbar verzerren. Beispiel sind Ausgaben für Existenzgründungen oder für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Als Nebenhaushalt des Bundes und der Länder agiert ferner der Sonderfonds „Kinderbetreuungsausbau“ als Finanzhilfegeber. Hinzu kommen direkte Finanzhilfen der EU für Agrarpolitik aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), die nicht über den Bund verbucht und dort auch nicht erfasst werden.

Die Steuervergünstigungen bewirken Mindereinnahmen in den Haushalten der Gebietskörperschaften. Führt die Steuervergünstigung zu einem Aufkommensausfall bei den sogenannten Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Zinsabschlag), ist die Aufteilung des Ertragsverlustes auf die Gebietskörperschaften durch den Verteilungsschlüssel der jeweiligen Steuerart festgelegt. Bei den anderen Steuerarten fällt die Ertragshoheit ausschließlich beim Bund oder bei den Ländern oder bei den Gemeinden an.

### Entwicklung der Finanzhilfen

Die Finanzhilfen sind während der vergangenen zehn Jahre zunächst von knapp 100 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 88,8 Mrd. Euro im Jahr 2007 gefallen.<sup>1</sup> Es sind vor allem Zahlungen zugunsten der Sektoren Bergbau und Wohnungsvermietung sowie für Regionalpolitik gekürzt worden. Von diesem Tiefststand aus sind die Finanzhilfen dann im Zuge der Finanzkrise abrupt angestiegen. Im Jahr 2009 hatten sie einen Spitzenwert von 112,5 Mrd. Euro erreicht. An welchen Komponenten lag es vor allem, dass die Finanzhilfen innerhalb der vergangenen zwei Jahre um 23,7 Mrd. Euro zugenommen haben?

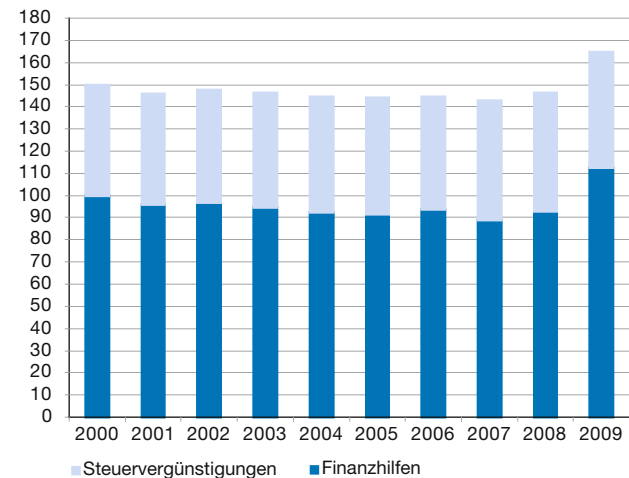
Die direkten Finanzhilfen des Bundes – sie werden direkt an die Subventionsnehmer ausbezahlt, also nicht über Länderhaushalte weitergeleitet (und dort erfasst) – tragen mit 6,2 Mrd. Euro zum Zuwachs bei. Dahinter stehen vor allem die starke Ausweitung des Zuschusses des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) um 4,7 Mrd. Euro sowie erhöhte Finanzhilfen für den Verkehrssektor.

Die westdeutschen Flächenländer und ihre Gemeinden erhöhten ihre Finanzhilfen während der vergangenen zwei

<sup>1</sup> Vgl. Alfred Boss, Astrid Rosenschon: Subventionen in Deutschland: Der Kieler Subventionsbericht, Kieler Diskussionbeiträge, 479/480. Kiel 2010, Tabelle 14, S. 35.

### Subventionen in den Jahren 2000-2009

in Mrd. Euro



Quelle: Alfred Boss, Astrid Rosenschon: Subventionen in Deutschland: Der Kieler Subventionsbericht, Kieler Diskussionbeiträge, 479/480, Kiel 2010, Tabelle 14, S. 35.

Jahre um 8,8 Mrd. Euro, während in Ostdeutschland die Entwicklung nach wie vor leicht rückläufig war. Ausgeweitet wurde vor allem die Förderung von Kindertagesstätten (auch im Rahmen der frühkindlichen Erziehungsinitiativen) und von Kultureinrichtungen. Auch wurden teilweise aus den Mitteln des Konjunkturprogramms II zusätzliche Finanzhilfeausgaben getätigt.

Im Jahr 2009 ist das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ errichtet worden, das 7,2 Mrd. Euro an Finanzhilfeausgaben tätigen sollte. Dabei schlug das Programm zur Stärkung der Pkw-Nachfrage – die sogenannte „Abwrackprämie“ – mit 4,1 Mrd. Euro besonders zu Buche. 900 Mio. Euro sollten in das „Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand“ (ZIM) fließen und 1,3 Mrd. Euro in den Verkehrssektor. Ferner ist im Jahr 2008 der Sonderfonds „Kinderbetreuungsausbau“ errichtet worden, der im Jahr 2009 1,4 Mrd. Euro ausgeben sollte.

### Entwicklung der Steuervergünstigungen

Die Steuervergünstigungen haben im Jahr 2009 52,3 Mrd. Euro betragen, sie lagen um 2,5 Mrd. Euro über dem im Jahr 2000 erreichten Niveau. Dabei haben sich einzelne Komponenten recht unterschiedlich entwickelt.

Ab dem Jahr 2007 sind die Steuerausfälle infolge zahlreicher Umsatzsteuervergünstigungen im Gesundheitswesen, im kulturellen Bereich und im Verkehrssektor kräftig gestiegen, weil der Regelsatz der Mehrwertsteuer von 16% auf 19% angehoben worden ist. Zu nennen

sind die Umsatzsteuerbefreiungen für ärztliche Leistungen und für Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken, Altenheime, Pflegeheime, der ambulanten Pflegedienste und der Wohlfahrtsverbände und für kulturelle Leistungen sowie die Umsatzsteuerermäßigungen für Zahntechniker und Zahnärzte, für Krankenrollstühle, Körperersatzstücke und orthopädische Vorrichtungen, für Bäder- und Kureinrichtungen, für Leistungen gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Einrichtungen, für kulturelle und unterhaltende Leistungen und für die Personenbeförderung im Nahverkehr.

Zum Anstieg der Steuervergünstigungen haben auch ab dem Jahr 2006 gültige neue einkommensteuerliche Regelungen für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen privater Haushalte beigetragen. Im Jahr 2009 beziffert sich der damit verbundene Steuerausfall auf 2,2 Mrd. Euro.

Hingegen sind die Steuervergünstigungen für den Sektor Wohnungsvermietung stark zurückgegangen. Sie betragen im Jahr 2009 4,1 Mrd. Euro und lagen damit um 7 Mrd. Euro unter dem im Jahr 2000 erreichten Niveau. Zum einen ist die Förderung nach § 10e Einkommensteuergesetz (EStG) ausgelaufen, zum anderen ist die Eigenheimzulage einschließlich Kinderzulage mit Beginn des Jahres 2004 verringert und mit Wirkung ab 2006 für Neufälle abgeschafft worden. Dämpfend auf die Entwicklung der Steuervergünstigungen wirkte auch die Kürzung der Entfernungspauschale ab dem Jahr 2004.

### Subventionen insgesamt

Die Subventionen als Summe aus Finanzhilfen und Steuervergünstigungen sind im Zeitraum 2000 bis 2007 kontinuierlich von 149,6 Mrd. Euro auf 143 Mrd. Euro zurückgegangen. Im Jahr 2009 wurde aber dann mit 164,7 Mrd. Euro ein Höchststand erreicht. Die Subventionsquote (Subventionen in % des Bruttoinlandsprodukts) lag mit 6,8% freilich unter dem im Jahr 2000 erreichten Niveau (7,3%). Wesentlich restriktiver ist der Subventionsausweis der Bundesregierung im 22. Subventionsbericht. Demnach beträgt das Subventionsvolumen von Bund, Ländern und Gemeinden im Jahr 2009 nur 58,2 Mrd. Euro.<sup>2</sup>

Im Jahr 2009 sind vier Fünftel der Subventionen gezielt an einzelne Wirtschaftssektoren geflossen, darunter mit

81,5 Mrd. Euro knapp die Hälfte des Gesamtvolumens an Wirtschaftszweige, die zum Unternehmenssektor gehören. Zu nennen sind hier die Subventionen an die Sektoren Verkehr (24,8 Mrd. Euro), Land- und Forstwirtschaft und Fischerei (11,4 Mrd. Euro), Wohnungsvermietung (9,7 Mrd. Euro), Automobilbau (4,1 Mrd. Euro), Bergbau (2,5 Mrd. Euro), Fremdenverkehr und Bäder (1,5 Mrd. Euro), Wasserver- und -entsorgung, Abfall (1,4 Mrd. Euro), Luft- und Raumfahrzeugbau (158 Mio. Euro) und Schiffbau (25 Mio. Euro) sowie an sonstige Wirtschaftszweige innerhalb des Unternehmenssektors (25,9 Mrd. Euro).<sup>3</sup>

Rund 30% der Subventionen (49,9 Mrd. Euro) waren an (halb-)staatliche Dienstleister adressiert, nämlich an Kindertagesstätten und Kinderkrippen (15,6 Mrd. Euro), Krankenhäuser und Gesetzliche Krankenversicherungen (12,9 Mrd. Euro), Theater, Museen und sonstige Kulturanbieter (6,6 Mrd. Euro), Einrichtungen für Sport und Freizeitgestaltung (6 Mrd. Euro), Kirchen und Religionsgemeinschaften (491 Mio. Euro), Pflegeeinrichtungen (185 Mio. Euro) und an sonstige Empfänger (8,2 Mrd. Euro).

Nur ein Fünftel des Subventionsvolumens ist branchenübergreifend vergeben worden. Die Förderschwerpunkte waren Beschäftigungspolitik (9 Mrd. Euro), Regional- und Strukturpolitik (3,9 Mrd. Euro), Mittelstandsförderung (2 Mrd. Euro), Umwelt und rationelle Energieverwendung (1,3 Mrd. Euro), Förderung von Qualifikation (840 Mio. Euro) und sonstige Zwecke (15,5 Mrd. Euro).

Summa summarum ist der strukturkonservierende und somit wachstumshemmende Charakter der Subventionspolitik evident. Sie konzentriert sich auf Krisenbranchen oder auf Binnensektoren, die vom frischen Wind des internationalen Wettbewerbs weitgehend abgeschirmt sind.

Aber auch wenn Sektoren gefördert werden, die stärker der Konkurrenz ausgesetzt sind und die gar als „zukunftsträchtig“ gelten, sind die Subventionen nicht weniger schädlich. Denn den Wohltaten an der einen Stelle stehen automatisch Lasten an anderer Stelle gegenüber; auch hat die Förderung selbst negative Anreizwirkungen und die Nichtförderung andererseits hätte positive Anreizwirkungen gehabt. Mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gewendet: „Es gibt keine harmlosen Eingriffe“.

<sup>2</sup> Bundesministerium der Finanzen: Zweiundzwanzigster Subventionsbericht, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007-2010, Berlin 2010, S. 19.

<sup>3</sup> Alfred Boss, Astrid Rosenschon, a.a.O.