



Alfred Boss, Astrid Rosenschon

Subventionsabbau in Deutschland

Gutachten des Instituts für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel (IfW)

ZUSAMMENFASSUNG DER STUDIE „SUBVENTIONSABBAU IN DEUTSCHLAND“ DES INSTITUTS FÜR WELTWIRTSCHAFT KIEL (IfW)

Von Alfred Boss und Astrid Rosenschon, Januar 2011

VORWORT

Zu den großen Evergreens der politischen Debatte gehört zweifelsohne der Subventionsabbau. Manchmal setzen sich einzelne Parteien sehr laut und vehement dafür ein. An anderer Stelle werden dann deutlich leiser neue Subventionen beschlossen oder alte verlängert.



Hubertus Pellengahr

Mit dem Ergebnis: Die Trippelschritte der Politik führen in der Summe zu keinem Fortschritt. Die Konjunkturprogramme haben das Gesamtvolumen der Subventionen jetzt sogar auf die Rekordsumme von über 160 Mrd. Euro katapultiert. Schwarz-Gelb zeigt bisher wenig Antrieb, sich diesem Thema mit einem Kraftakt zu widmen.

Dabei scheint eine Aussage parteiübergreifend Konsens und wissenschaftlich fundiert zu sein: Subventionen sind Gift. Alle negativen Wirkungen führen gemeinsam dazu, dass Ressourcen wie Arbeit und Kapital nicht optimal eingesetzt werden können. Subventionen bremsen das Wirtschaftswachstum, vernichten Wohlstand und Arbeitsplätze. Sie kosten viel Geld, das den Steuerzahlern selbst nicht mehr zur freien Verfügung steht, sondern vom Staat ausgegeben wird. Werden Subventionen hingegen gekürzt oder abgeschafft, werden bisher gebremste Marktkräfte gelöst und tragen zu einem höheren Wohlstand für alle bei.

Ein mutiger und nachhaltiger Subventionsabbau in Deutschland würde viel Energie freisetzen: Wir hätten neuen finanziellen Spielraum, um die weiterhin großen Haushaltsdefizite zu reduzieren. Und es ergäben sich neue Chancen, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen steuerlich zu entlasten.

Subventionen streichen, weniger Schulden machen, Steuern senken – daraus ließe sich ein sinnvolles und durchaus auch populäres Paket schnüren. Ein echtes Zukunftspaket, von dem die Menschen wie auch die Wirtschaft profitieren werden.

Dr. H. Pellengahr

INHALT

1 Subventionen in Deutschland	6
1.1 Steuervergünstigungen	7
1.2 Finanzhilfen	11
1.3 Direkte und indirekte Finanzhilfen des Bundes	12
<hr/>	
2 Subventionen: Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen an Unternehmen	13
<hr/>	
3 Bilanz der Großen Koalition	15
<hr/>	
4 Prognose für die schwarz-gelbe Regierungskoalition	16
<hr/>	
5 Subventionsabbau	19
5.1 Abbaupotential des Bundes	19
5.2 Realistisches Kürzungsvolumen	19
5.3 Strategie zum Subventionsabbau	20
5.4 Subventionskürzung, Schuldenabbau und Steuersenkung als Paket	21
<hr/>	
6 Argumente für den Subventionsabbau	23
<hr/>	
7 Wie wirken Subventionen – Beispiele	25
<hr/>	
Tabellenverzeichnis	28
<hr/>	
8 „Subventionsabbau in Deutschland“ (Gliederung des Gutachtens des Instituts für Weltwirtschaft Kiel)	29
<hr/>	
Publikationen/Impressum	31/32

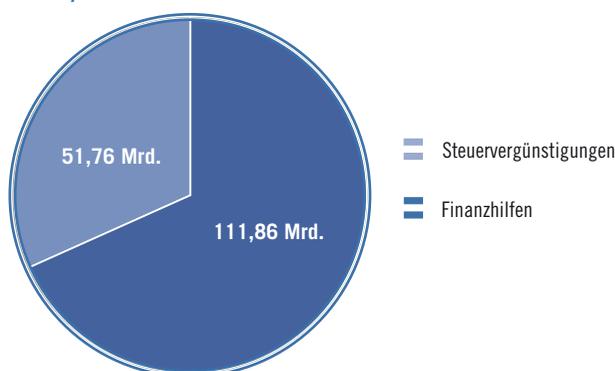
ZUSAMMENFASSUNG DES GUTACHTENS

1 SUBVENTIONEN IN DEUTSCHLAND 2010 – INSGESAMT 163,6 MRD. EURO

Subventionen sind seit Jahrzehnten Gegenstand – teils heftiger – wirtschaftspolitischer Diskussionen. Was aber sind überhaupt Subventionen? Eine ganz einfache Definition lautet: Subventionen sind materielle Vorteile, die vom Staat ohne unmittelbare Gegenleistung und im Regelfall auch ohne Rückzahlungsverpflichtung wirtschaftlichen Branchen, einzelnen Unternehmen, anderen öffentlichen Stellen etc. gewährt werden. Subventionen sind Finanzhilfen des Staates und Steuervergünstigungen, die die Allokation der Ressourcen verzerren. Da es aber keine allgemein verbindliche oder anerkannte Definition gibt, was als Subvention anzusehen ist, nehmen verschiedene Institutionen unterschiedliche Abgrenzungen des Subventionsbegriffs vor. Entsprechend kommen sie zu unterschiedlichen Aussagen über die Höhe der insgesamt in Deutschland getätigten Subventionen. Den weitesten Subventionsbegriff verwendet das **Institut für Weltwirtschaft Kiel (IfW)**.

Grafik 1

Subventionen in Deutschland 2010 163,6 Mrd. Euro

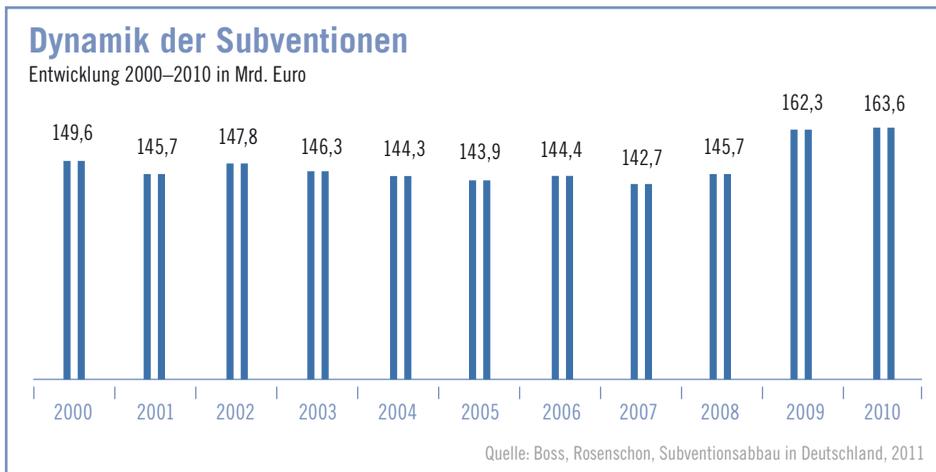


Quelle: Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011

Unter Verwendung der Subventionsdefinition des IfW pendelte das gesamte Subventionsvolumen in Deutschland von 2000 bis 2008 um etwa 145 Mrd. Euro pro Jahr. Das Subventionsvolumen ist also über viele Jahre relativ konstant geblieben. Obwohl die meisten politischen Parteien immer wieder den Abbau von Subventionen in ihre Programme geschrieben haben und viele wissenschaftliche Institute seit Jahrzehnten dazu raten, ist es nicht gelungen, das Volumen nachhaltig zu senken. Einzelne Kürzungen wurden durch neue Subventionen konterkariert, so dass in der Summe nicht viel erreicht wurde.

Mit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise stieg das Subventionsvolumen sprunghaft an. 2009 lag es bei 162,3 Mrd. Euro. Dieser Höchststand in der Geschichte der Bundesrepublik wurde 2010 mit 163,6 Mrd. Euro nochmals übertroffen.

Grafik 2



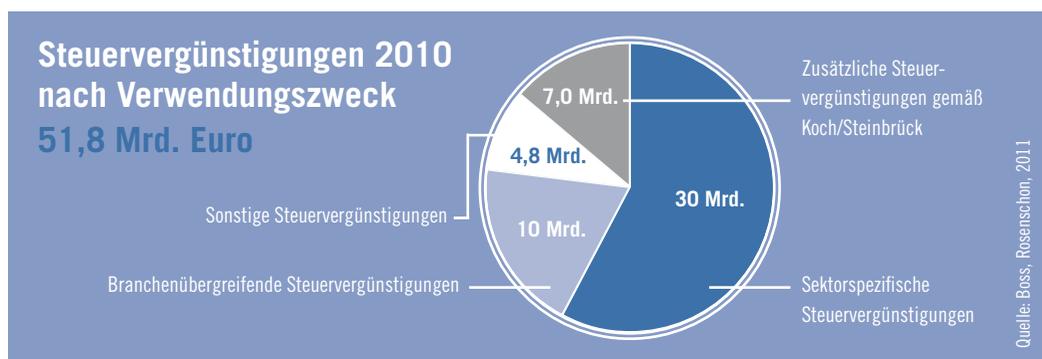
Subventionen können vom Bund und seinen Sondervermögen, den Ländern, den Gemeinden oder der Europäischen Union als Finanzhilfen an Unternehmen oder Branchen ausgezahlt werden. Andererseits kann der Staat durch Steuervergünstigungen einzelne Branchen

oder sogar konkrete Produkte und Dienstleistungen bevorzugen. Ob Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen: die jeweils privilegierten Unternehmen, Branchen oder Käufer profitieren davon. Ob dadurch ein volkswirtschaftlicher Nutzen entsteht, ist zweifelhaft – und ist von Fall zu Fall auch durchaus unterschiedlich: Denn Subventionen kosten Geld. Sie müssen über Steuern, die alle bezahlen, finanziert werden. Während einige ausgewählte Gruppen profitieren, erleiden andere einen Nachteil und werden damit diskriminiert. Der Staat mischt sich mit Subventionen aktiv in den Wirtschaftskreislauf lenkend ein und verstößt damit gegen das Prinzip eines freien Wettbewerbs.

1.1 STEUVERGÜNSTIGUNGEN 2010 – INSGESAMT 51,8 MRD. EURO

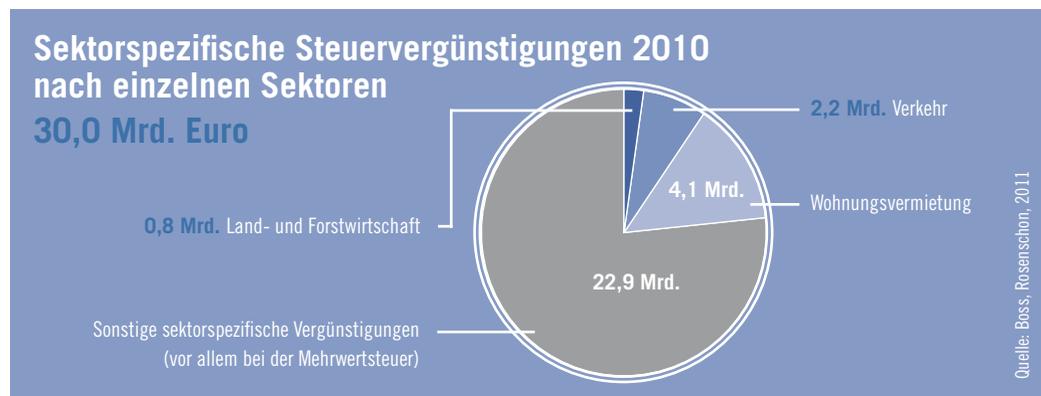
Das prominenteste Beispiel für eine Steuervergünstigung ist der ermäßigte Umsatzsteuersatz. Da der Staat für einige Produkte und Dienstleistungen statt 19 % nur 7 % Mehrwertsteuer verlangt, nimmt er entsprechend weniger Steuermittel ein. Andere Formen der Steuerermäßigungen liegen vor, wenn der Staat für einzelne Branchen Steuersätze reduziert oder wenn die Bürger Aufwendungen für einzelne Dienstleistungen und Güter von der zu zahlenden Steuer (z. B. Einkommensteuer) absetzen können.

Grafik 3



Das IfW unterscheidet Steuervergünstigungen in sektorspezifische, branchenübergreifende und sonstige Steuervergünstigungen sowie zusätzliche Steuervergünstigungen gemäß der Zusatzliste in der Studie Koch/Steinbrück. Insgesamt betragen die Steuervergünstigungen 2010 fast 52 Mrd. Euro.

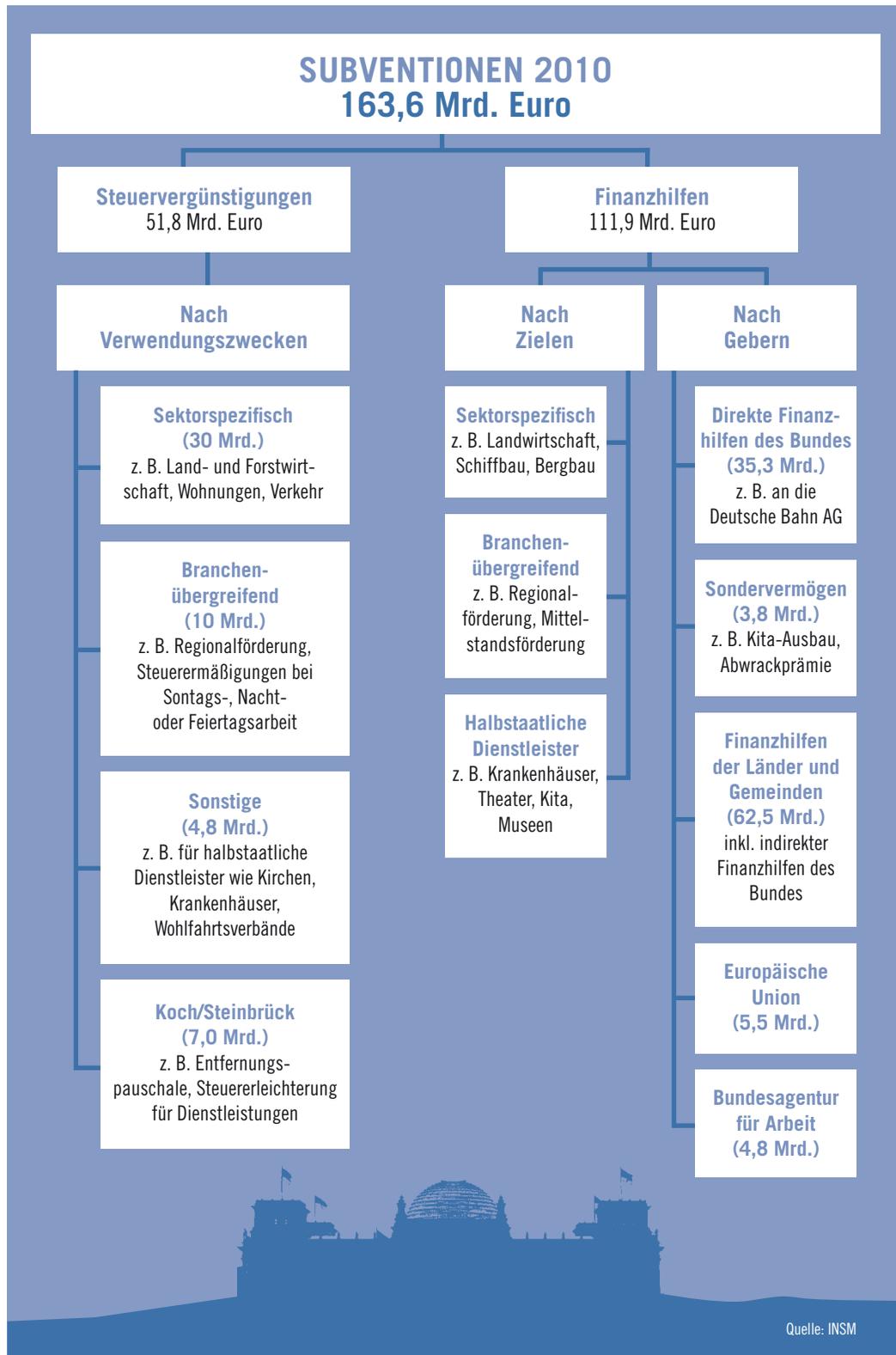
Grafik 4



- = Die sektorspezifischen Steuervergünstigungen betragen im Jahr 2010 30 Mrd. Euro. Dazu gehören Steuervergünstigungen, die konkreten Branchen wie der Landwirtschaft, dem Verkehrswesen oder der Wohnungswirtschaft zugutekommen. Der größte Teil resultiert aus den Vergünstigungen bei der Mehrwertsteuer. Das Volumen der sektorspezifischen Steuervergünstigungen hat sich seit Jahren wenig geändert: Einige Vergünstigungen wurden reduziert, andere sind aber hinzugekommen.
 - = Besonders markant war der Rückgang der sektorspezifischen Steuervergünstigungen zugunsten der Land- und Forstwirtschaft. Während sie im Jahr 2003 noch bei 1,25 Mrd. Euro lagen, sanken sie bis 2010 auf 806 Mio. Euro.
 - = Auch die Steuervergünstigungen für den Sektor Wohnungsvermietung waren stark rückläufig. Betragen sie im Jahr 2003 noch 11,2 Mrd. Euro, lagen sie 2010 nur noch bei rund 4,1 Mrd. Euro.
 - = Gegenläufig war im gleichen Zeitraum die Entwicklung der Steuervergünstigungen für den Sektor Verkehr. Während die gesamten Vergünstigungen 2003 hier bei 1,57 Mrd. Euro lagen, sind sie bis 2010 auf 2,24 Mrd. Euro angestiegen. Maßgeblich für diese Entwicklung war die Anhebung des Regelsteuersatzes für die Umsatzsteuer von 16 % auf 19 %. Da bei der Personenbeförderung im Nahverkehr der ermäßigte Steuersatz von 7 % gilt, fallen bei einem Regelsteuersatz von 19 % die Steuermindereinnahmen größer aus.
 - = Auch die sonstigen sektorspezifischen Steuervergünstigungen sind in den vergangenen sieben Jahren kräftig ausgeweitet worden. Sie stiegen von 17 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 22,88 Mrd. Euro im Jahre 2010. Verantwortlich dafür waren ebenfalls die gestiegenen Steuermindereinnahmen infolge der oben bereits beschriebenen Reform der Umsatzsteuer.

- = Die **branchenübergreifenden Steuervergünstigungen** lagen im Jahr 2010 bei 10 Mrd. Euro. Seit 2003 sind sie um 3,5 Mrd. Euro angestiegen.
 - = Dabei waren die branchenübergreifenden Vergünstigungen mit regionalpolitischer Zielsetzung stark rückläufig. Sie sanken von 2,2 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2010.
 - = Dahingegen haben die sonstigen branchenübergreifenden Vergünstigungen kräftig zugenommen – von 4,3 Mrd. Euro (2003) auf 8,9 Mrd. Euro (2010). Maßgeblich dafür sind die Steuermindereinnahmen infolge neuer einkommensteuerlicher Regeln (steuerliche Absetzbarkeit) für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen privater Haushalte und für die private Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen.
- = Die **sonstigen Steuervergünstigungen** sind im Zeitraum 2003 bis 2010 von 4,9 auf 4,8 Mrd. Euro gesunken.
 - = Der größte Einzelposten sind die Steuermindereinnahmen infolge des Abzugs der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Einkommensbesteuerung. Das macht im Jahr 2010 rund 2,8 Mrd. Euro.
 - = Bedeutsam sind zudem die Begünstigungen mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke und die Begünstigung der Zahlung an politische Parteien. Insgesamt belaufen sie sich im Jahr 2010 auf rund 1,4 Mrd. Euro.
- = Schließlich sanken die **zusätzlichen Steuervergünstigungen entsprechend der Zusatzliste des Koch-Steinbrück-Papiers** von rund 9,4 Mrd. Euro (2003) auf 7,0 Mrd. Euro (2010). Bei dem Koch-Steinbrück-Papier handelt es sich um einen Plan zum Subventionsabbau, der Ende 2003 gemeinsam von dem damaligen hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch und dem damaligen nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Peer Steinbrück entworfen wurde.

Schaubild 1

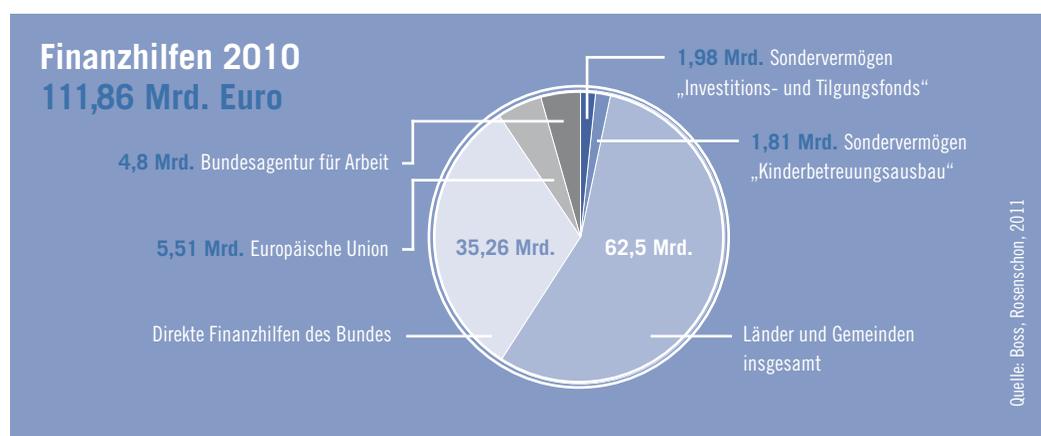


1.2 FINANZHILFEN 2010 – INSGESAMT 111,9 MRD. EURO

Unter Finanzhilfen versteht man Zuschüsse, die der Staat unter genau festgelegten Voraussetzungen gewährt. Finanzhilfen können sowohl vom Bund wie auch von den Ländern, Gemeinden oder der Europäischen Union gezahlt werden. Bei den Finanzhilfen des Bundes wird zwischen direkten und indirekten 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.

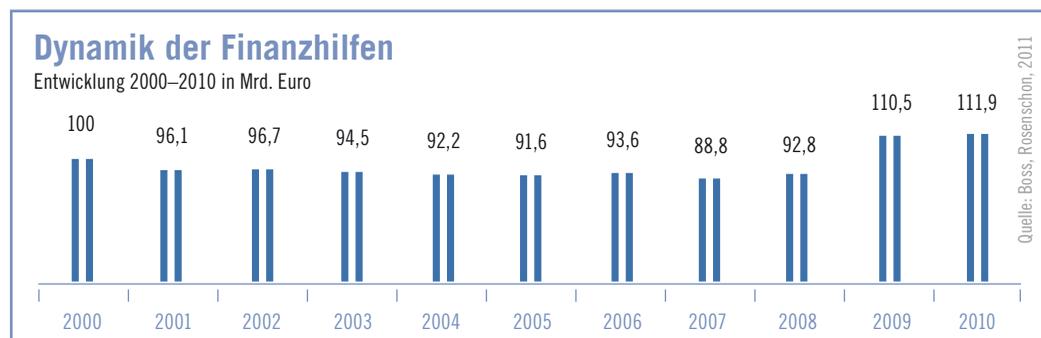
Die **gesamten Finanzhilfen** summieren sich im Jahr 2010 auf 111,9 Mrd. Euro. Das Gesamtvolumen setzt sich wie folgt zusammen:

Grafik 5



Die indirekten Finanzhilfen des Bundes sind bei den Finanzhilfen der Länder und Gemeinden erfasst. Seit dem Jahr 2000 sind die Finanzhilfen in der Tendenz gesunken und erreichten im Jahr 2007 nicht mehr die 90-Milliarden-Euro-Marke. Seit 2008 steigen sie aber wieder. Und wegen der Konjunkturprogramme infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise erreichen sie neue Höchstwerte.

Grafik 6



1.3 DIREKTE UND INDIREKTE FINANZHILFEN DES BUNDES 2010 – INSGESAMT 44,3 MRD. EURO

Der Bund leistet direkt und unmittelbar 35,3 Mrd. Euro Finanzhilfen. Hinzu kommen die indirekten Finanzhilfen, die der Bund über die Länder und Gemeinden ihrem Zweck zuführt. Zusammen genommen macht das im Jahr 2010 44,3 Mrd. Euro.

- = Von 2003 bis 2010 sind die **direkten Finanzhilfen** des Bundes von 22 Mrd. Euro auf 35,3 Mrd. Euro gestiegen.
 - = Maßgeblich für diesen Anstieg war die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes an (halb-)staatliche Dienstleister – und hier insbesondere die Entwicklung der Finanzhilfen an die Gesetzliche Krankenversicherung. Betrug diese 2003 nur 14 Mio. Euro, lagen sie 2010 bei 11,8 Mrd. Euro. Dieser drastische Anstieg resultiert aus dem Zuschuss des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung zur Abgeltung versicherungsfremder Leistungen seit 2004.
 - = Deutlich zugenommen haben zudem die branchenübergreifenden Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen. Sie stiegen von 2,1 Mrd. Euro (2003) auf rund 5,1 Mrd. Euro (2010). Entscheidend dafür ist, dass der Bund seit 2005 anstelle der Bundesagentur für Arbeit verschiedene Ausgaben im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik tätigt.
- = Die **indirekten Finanzhilfen** des Bundes waren im Zeitraum 2003 bis 2010 rückläufig. Sie sind von 11,2 auf 9 Mrd. Euro gesunken.
 - = Teilweise beruht dies auf Änderungen der Finanzverfassung. Vor allem die „mischfinanzierten“ Ausgaben (Bund und Länder) in der Regionalpolitik (sogenannte „Gemeinschaftsaufgabe“) gingen zurück.
 - = Gestrichen wurden die Zahlungen des Bundes zur sozialen Wohnraumförderung.
 - = Gesunken sind auch die Ausgaben für den Sektor Verkehr, weil Zuweisungen des Bundes an die Länder nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz seit 2008 nicht mehr geleistet werden.

2 SUBVENTIONEN: FINANZHILFEN DES BUNDES UND STEUERVERGÜNSTIGUNGEN AN UNTERNEHMEN 2010 – INSGESAMT 78,3 MRD. EURO

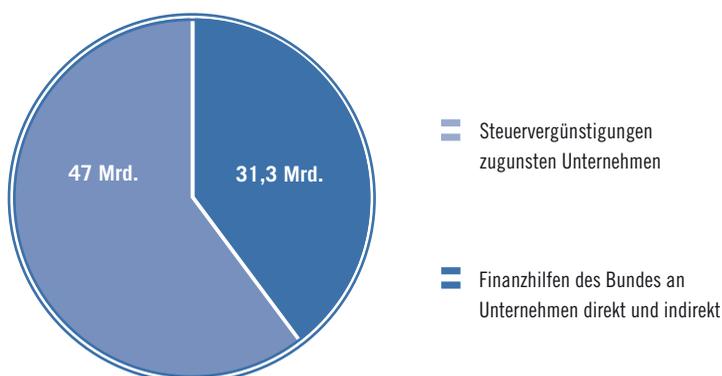
Wenn die Politik den Subventionsabbau vorantreiben will, müssen auf allen politischen Ebenen entsprechende Beschlüsse durchgesetzt werden. Das Gesamtvolumen von über 160 Mrd. Euro kann nur durch einen gemeinsamen Kraftakt von Bund, Ländern, Gemeinden und der Europäischen Union reduziert werden.

Wenn der Bund in den Subventionsabbau einsteigen will, muss er bei Subventionen beginnen, die er direkt oder zumindest indirekt beeinflussen kann. Das sind zunächst die Finanzhilfen des Bundes (siehe 1.3). Zudem sind es die Steuervergünstigungen, bei denen der Bund allerdings die Zustimmung der Länder benötigt (siehe 1.1).

Um ein realistisches Ziel für den Bund beschreiben zu können, nimmt das Gutachten „Subventionsabbau in Deutschland“ die Finanzhilfen des Bundes und die Steuervergünstigungen ins Visier, die den Unternehmen zugutekommen. Nicht weiter untersucht werden also Finanzhilfen der EU, der Länder sowie der Gemeinden. Ebenso herausgerechnet werden Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die „halbstaatlichen Dienstleistern“, also z.B. gesetzlichen Krankenversicherungen, Krankenhäusern und Seniorenheimen zugutekommen.

Grafik 7

Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen an Unternehmen 2010 78,3 Mrd. Euro

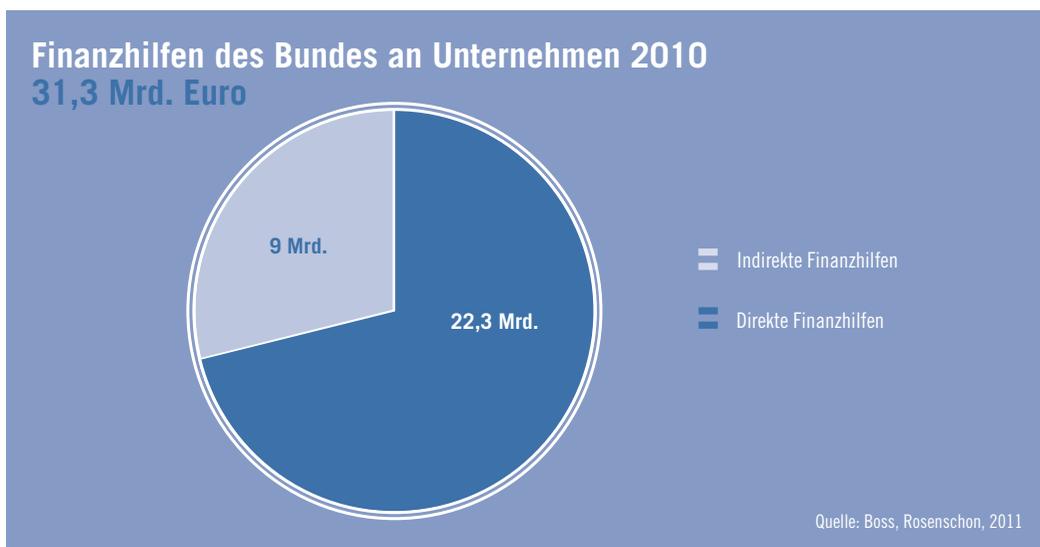


Quelle: Boss, Rosenschon, 2011

Nimmt man also nur die Subventionen in den Blick, die von der bundesstaatlichen Ebene veranlasst werden und von denen die Unternehmen profitieren sollen, handelt es sich um den Betrag von 78,3 Mrd. Euro. Diese Subventionen an Unternehmen sind in der Summe in den vergangenen Jahren nahezu konstant geblieben:

- = Von den **Steuervergünstigungen an die Unternehmen** ist die Eigenheimzulage für Neufälle weggefallen. Viele andere in diesem Bereich anfallende Vergünstigungen sind dagegen größer geworden. Gestiegen sind ebenso branchenübergreifende Steuervergünstigungen an Unternehmen infolge der Einkommensteuerermäßigung für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen.

Grafik 8



- = Die **direkten Finanzhilfen des Bundes an die Unternehmen** sind in den vergangenen fünf Jahren um 2,1 Mrd. Euro auf 22,3 Mrd. Euro gestiegen. Dabei ist die „Abwrackprämie“ (5 Mrd. Euro) nicht in den Finanzhilfen des Bundes enthalten, da sie nicht aus dem Bundeshaushalt, sondern aus dem Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ gezahlt wurde. Die **indirekten Finanzhilfen des Bundes an die Unternehmen** haben in den letzten fünf Jahren um 2,2 Mrd. Euro auf 9 Mrd. Euro abgenommen.

3 BILANZ DER GROSSEN KOALITION (2005 BIS 2009)



Gut gestartet, aber wieder zurückgefallen: Die Große Koalition hat den Subventionsabbau zwar angepackt, in der Summe aber nichts verändert.

In ihrer Regierungszeit hat die Große Koalition einige neue Subventionen beschlossen, aber auch Subventionen gekürzt oder abgeschafft und dabei Vorschläge der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück aus dem Jahr 2003 aufgegriffen.

Folgende Steuervergünstigungen wurden reduziert (Auswahl):

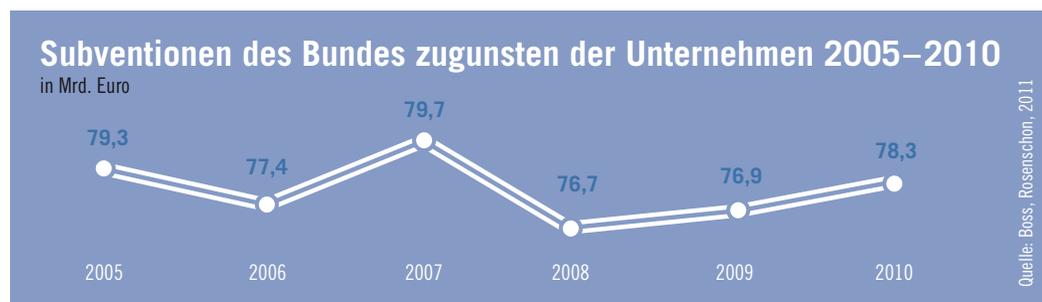
- Die Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle führte zu höheren Steuereinnahmen: 2007 zu 1,5 Mrd. Euro, 2008 zu 2,2 Mrd. Euro und 2009 zu fast 3 Mrd. Euro.
- Die Neuregelung der Entfernungspauschale sollte zu jährlich höheren Steuereinnahmen in Höhe von 2,4 Mrd. Euro führen. Später musste die Koalition die Entfernungspauschale wieder ändern und auf die Steuer Mehreinnahmen verzichten.

Folgende Steuervergünstigungen wurden ausgeweitet (Auswahl):

- Die Einführung einer Steuerermäßigung für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen führte zu Mindereinnahmen von jährlich über 1 Mrd. Euro.
- Die Verlängerung der Investitionszulagenregelung wird 2011 zu Mindereinnahmen von 560 Mio. Euro führen.

Die Finanzhilfen des Bundes an die Unternehmen sind nach der Bundestagswahl 2005 kaum gesunken. Betrachtet man die Finanzhilfen des Bundes und die Steuervergünstigungen zusammen, so ergibt sich für die Zeit der Großen Koalition nur ein geringer Fortschritt beim Subventionsabbau.

Grafik 9



4 PROGNOSE FÜR DIE SCHWARZ-GELBE REGIERUNGSKOALITION

Seit dem Herbst 2009 wird Deutschland von einer schwarz-gelben Koalition regiert. Im ersten Regierungsjahr 2010 stiegen die **Steuervergünstigungen zugunsten von Unternehmen** um 727 Mio. Euro:

- = Die Einführung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Beherbergungsleistungen führte zu Steuermindereinnahmen von 805 Mio. Euro.
- = Vergünstigungen bei der Biokraftstoffförderung hatten Steuermindereinnahmen von 52 Mio. Euro zur Folge.
- = Die Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung für Postdienstleistungen der Post AG führte hingegen zu Steuermehreinnahmen von 130 Mio. Euro.

Im Sommer 2010 hat die schwarz-gelbe Regierung ein sogenanntes „**Zukunftspaket**“ zur Konsolidierung des Staatshaushaltes vorgelegt. Mit diesem Ende des Jahres von Bundestag und Bundesrat beschlossenen Paket werden unter anderem **Steuervergünstigungen** an Unternehmen gekürzt:

- = Die Steuervergünstigungen für Strom und Energie für das produzierende Gewerbe sollen im Jahr 2011 um 800 Mio. Euro und danach um 900 Mio. Euro pro Jahr sinken.



Subventionsabbau ist bisher kein Thema in der Regierung Merkel/Westerwelle.

- = Die Energiesteuerbefreiung des Kerosinverbrauchs wird zwar nicht gesenkt. Stattdessen wurde aber eine Luftverkehrssteuer quasi als Ersatz für die Vergünstigung beim Kerosinverbrauch eingeführt. Diese soll etwa 1 Mrd. Euro einbringen.

Dem **Koalitionsvertrag** ist zu entnehmen, dass in dieser Legislaturperiode einige Änderungen sowohl bei den Steuervergünstigungen als auch bei den Finanzhilfen des Bundes anstehen. Überschlägige Berechnungen des IfW lassen erwarten, dass die **Steuervergünstigungen zugunsten der Unternehmen** in den nächsten Jahren zurückgehen werden – bis zum Jahr 2013 um 4 Mrd. Euro.

Tabelle 1

Steuervergünstigungen zugunsten von Unternehmen 2009–2013 (in Mio. Euro)					
	2009	2010	2011	2012	2013
1. Sektorspezifische Steuervergünstigungen					
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	766	806	805	805	805
Verkehr	2.213	2.238	2.240	2.240	2.240
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
Sonstige Sektoren	22.147	22.882	22.900	22.900	22.900
Insgesamt	30.285	30.022	28.715	27.475	26.495
2. Branchenübergreifende Steuervergünstigungen					
Regionalpolitische Zielsetzung (Investitionszulagen)	1.520	1.120	1.000	900	560
Sonstige Zwecke	8.134	8.869	8.900	8.900	8.900
Insgesamt	9.654	9.989	9.900	9.800	9.460
3. Steuervergünstigungen in enger Abgrenzung (1+2)	39.939	40.011	38.615	37.275	35.955
4. Zusätzliche Steuervergünstigungen gemäß der Studie Koch/Steinbrück	6.985	6.960	6.960	6.960	6.960
5. Steuervergünstigungen insgesamt	46.924	46.971	45.575	44.235	42.915
6. Steuervergünstigungen insgesamt, ohne Eigenheimzulage und ohne Investitionszulagen	40.431	42.101	42.155	42.155	42.155

Quelle: Boss, Rosenschon, 2011

Diese Reduktion geht aber ausschließlich auf die Abschaffung der Eigenheimzulage und das Auslaufen der Investitionszulage zurück. Werden diese Effekte herausgerechnet, steigen die Steuervergünstigungen von 40,4 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf 42,2 Mrd. Euro im Jahr 2013. Sie wären dann so hoch wie im Jahr 2010.

Die **Finanzhilfen des Bundes an die Unternehmen** werden nach aktueller Prognose von 30,0 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf 31,3 Mrd. Euro im Jahr 2013 ansteigen.

≡ Die **direkten Finanzhilfen** des Bundes an die Unternehmen sind von knapp 21 Mrd. Euro (2009) auf 22,3 Mrd. Euro (2010) angestiegen. Ausschlaggebend hierfür sind folgende politische Anliegen der Koalition:

- ≡ Das Branntweinmonopol soll bis zum Jahr 2017 erhalten bleiben (das EU-Parlament beschloss dagegen erst kürzlich die Einstellung Ende 2013).
- ≡ Der Zuschuss an die landwirtschaftliche Unfallversicherung für die Jahre 2010 und 2011 wird um 200 Mio. Euro erhöht.
- ≡ Das zweijährige „Grünlandmilchprogramm“ sieht mit 500 Mio. Euro die Unterstützung von Milcherzeugungsbetrieben vor. Im Haushaltsplan 2010 sind hierfür bereits 300 Mio. berechnet.

- Bei den **indirekten Finanzhilfen des Bundes** an die Unternehmen soll insbesondere die Wohnraumförderung überprüft werden. Bis 2013 wird diese aber nicht reduziert. Was die Subventionierung des Personennahverkehrs betrifft, so sieht sich die Koalition hier nach dem Regionalisierungsgesetz in der Verpflichtung, diese beizubehalten.

Tabelle 2

Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen 2009–2013 (in Mio. 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: Boss, Rosenschon, 2011

Bisherige Beschlüsse und Prognosen zeigen, dass auch in der Zeit der schwarz-gelben Regierungskoalition nicht mit einem nachhaltigen Abbau von Subventionen zu rechnen ist. Vielmehr ist anzunehmen, dass das Subventionsvolumen weiter steigen wird. Im Koalitionsvertrag taucht das politische Handlungsfeld „Subventionsabbau“ nicht auf – ein systematischer und konsequenter Abbau wurde bisher nicht in Aussicht gestellt.

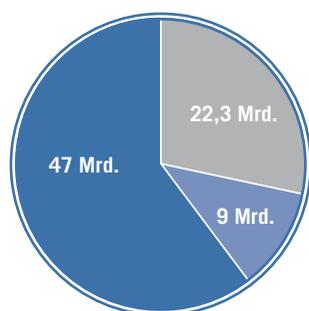
5 SUBVENTIONSABBAU

5.1 ABBAUPOTENTIAL DES BUNDES

Die Subventionen des Bundes zugunsten von Unternehmen summieren sich im Jahr 2010 auf 78,3 Mrd. Euro (siehe Punkt 2). Allerdings würde es auch einer entschlossenen Bundesregierung nicht möglich sein, alle Subventionen in voller Höhe und zum gleichen Zeitpunkt zu kürzen oder zu streichen. Rechtliche Bindungen, vertragliche und gesetzliche Regelungen sind Hürden und Hemmnisse, die beim Abbau von Subventionen im Wege stehen. Wird diesen Hürden Rechnung getragen, ergibt sich ein Bild von nur schwer antastbaren Subventionen bis hin zu jenen, die leichter abzubauen sind bzw. mit weniger Aufwand gekürzt werden können. Wenn ein realistisches Kürzungsvolumen konkret abgegrenzt werden soll, müssen einige Subventionen herausgerechnet werden.

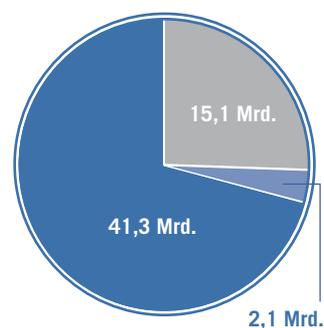
Grafik 10+11

Subventionen des Bundes an Unternehmen 2010
78,3 Mrd. Euro



Kürzungspotential bei Subventionen des Bundes an Unternehmen 2010
58,5 Mrd. Euro

Subventionen in Deutschland		78,3
Abzüglich		
Eigenheimzulage und Investitionszulagen	-4,9	
nicht ohne weiteres kürzbare Vergünstigungen	-0,8	
nicht ohne weiteres kürzbare direkte Hilfen	-7,2	
nicht ohne weiteres kürzbare indirekte Hilfen	-7	
Insgesamt	-19,9	
Kürzungspotential	58,5	



■ Direkte Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen

■ Indirekte Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen

■ Steuervergünstigungen zugunsten von Unternehmen

Quelle: Boss, Rosenschon, 2011

5.2 REALISTISCHES KÜRZUNGSVOLUMEN

Das Institut für Weltwirtschaft Kiel (IfW) berücksichtigt in seiner Berechnung oben genannte Hürden und ermittelt ein tatsächlich mögliches Kürzungsvolumen von 58,5 Mrd. Euro für das Jahr 2010. Dabei wurden beispielsweise Steuervergünstigungen, die EU-weit geregelt werden (wie z. B. die Besteuerung von Flugbenzin), oder Finanzhilfen für dringend erforderliche Nachfolgeeinrichtungen der Treuhand (Abwicklung industrieller Altlasten) bereits herausgerechnet. Ebenfalls ausgeblendet werden Steuerermäßigungen, die in den nächsten Jahren sowieso auslaufen (siehe Eigenheimzulage und Investitionszulagen).

Auf diesem Wege wird aus dem gesamten Abbaupotential von 78 Mrd. ein realistisches Kürzungsvolumen von 58,5 Mrd. Euro ermittelt.

5.3 STRATEGIE ZUM SUBVENTIONSABBAU

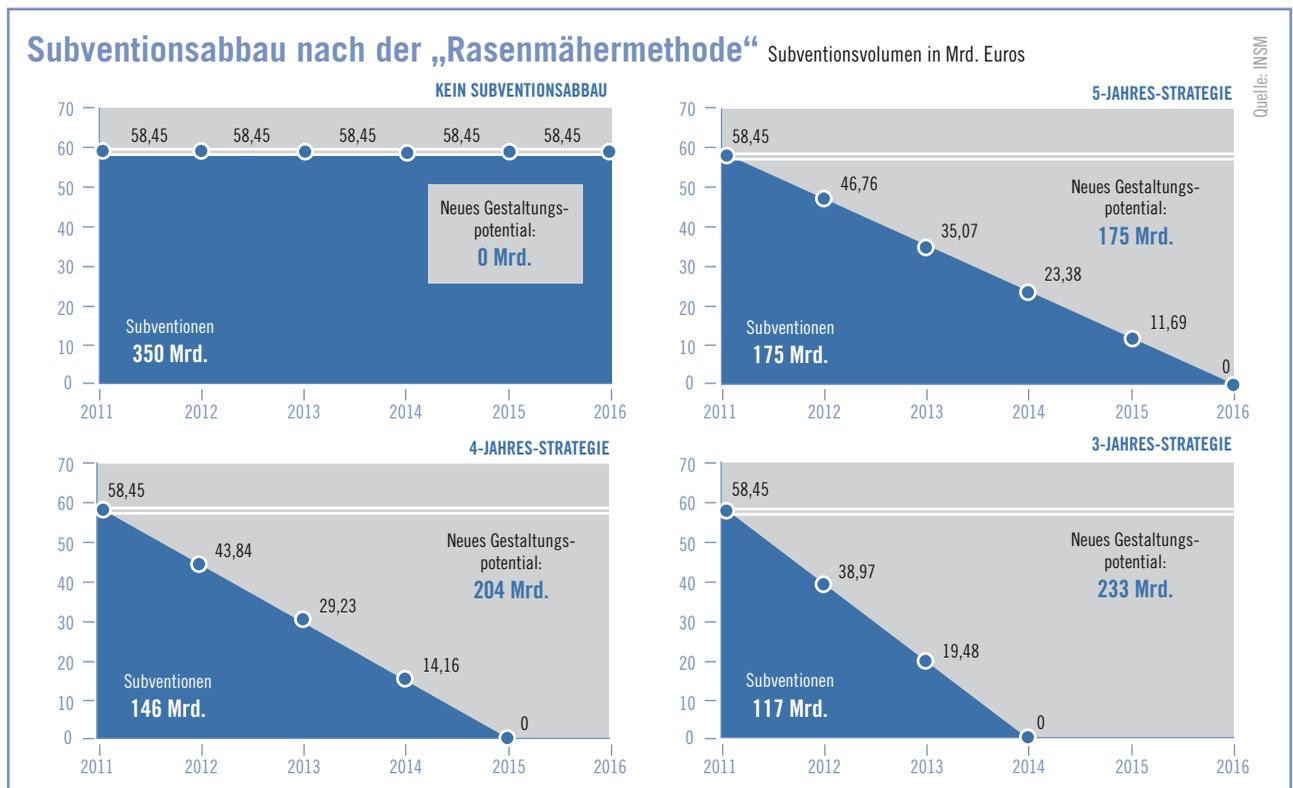
Sollen Subventionen gekürzt werden, so stellt sich die Frage nach der geeigneten Vorgehensweise. Bedeutsam sind folgende Aspekte:

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

Für nicht praktikabel hält das IfW einen selektiven Subventionsabbau anhand einer „Streichliste“, nach der einzelne Subventionen ausgewählt und gekürzt werden. Ökonomisch ist es nicht möglich, einzelne Subventionen auszuwählen, weil Subventionen in aller Regel der Einkommensumverteilung dienen und nicht der Verbesserung der Allokation der Ressourcen. Eine Einteilung in „gute“ oder „schlechte“, in „schädliche“ oder „weniger schädliche“ Subventionen ist nicht möglich.

Das IfW empfiehlt, den Subventionsabbau zeitlich gestreckt und angekündigt mit der sogenannten „Rasenmähermethode“ zu realisieren. Das heißt: Das gesamte Kürzungsvolumen wird in gleichmäßigen Schritten über einen Zeitraum von drei, vier oder fünf Jahren komplett abgetragen. Die Finanzhilfen reduzieren sich Jahr für Jahr. Und auch die Steuerermäßigungen werden Schritt für Schritt reduziert.

Grafik 12



Für dieses gleichmäßige Vorgehen spricht politökonomisch, dass alle Begünstigten gleichermaßen von den Kürzungen betroffen sind, und dass es in diesem Sinne zu einer fairen Verteilung der „Kürzungs-Lasten“ kommt. Es ist dann nicht mehr notwendig, sich mit vielen Interessengruppen auseinanderzusetzen.

5.4 SUBVENTIONSKÜRZUNG, SCHULDENABBAU UND STEUERSENKUNG ALS PAKET

Das Tempo und die Höhe des Subventionsabbaus müssen politisch entschieden werden. Die skizzierte Strategie der „Rasenmähermethode“ könnte im Jahr 2011 beschlossen werden, sodass der sukzessive Subventionsabbau im Jahr 2012 beginnt. Wird die Drei-Jahres-Strategie gewählt, werden bis zum Jahr 2014 noch 117 Mrd. Euro Subventionen ausgezahlt bzw. gewährt. Demnach stehen im Zeitraum bis 2016 fast 234 Mrd. Euro zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung, die für Subventionen nicht mehr benötigt werden (siehe Grafik 12). Somit erhält die Politik neues Gestaltungspotential für eine Reduzierung der Neuverschuldung und für eine steuerliche Entlastung von Bürgern und Unternehmen.

Entscheidet sich die Politik für eine längere Zeitspanne beim Subventionsabbau, müssen natürlich höhere Summen für Subventionen bereitgestellt werden und somit stehen weniger Mittel zur Reduzierung des Haushaltsdefizits bzw. für Steuersenkungen zur Verfügung. Die „Rasenmähermethode“ ist durchaus nicht unerprobt: Der Koch-Steinbrück-Plan aus dem Jahr 2003, der in Teilen umgesetzt wurde, basierte im Prinzip auf dieser Methode.

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 – wengleich 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 Steuersenkungen per saldo „verlieren“, es gäbe aber Unterstützung durch diejenigen, die von dem gesamten Paket „profitieren“.

Angesichts der momentanen Rekord-Verschuldung des Staates und der für den Bund geplanten weiteren Netto-Neuverschuldung in den nächsten Jahren ist es ratsam, einen Teil der eingesparten Mittel aus dem Subventionsabbau für eine Reduzierung des Haushaltsdefizits zu verwenden. Damit wäre es möglich, die grundgesetzlich verankerte Schuldenregel, die einen fast ausgeglichenen Bundeshaushalt bis zum Jahr 2016 einfordert, früher als vorgeschrieben einzuhalten. Insoweit könnte sich die Politik für ein dreiteiliges Paket aus Subventionskürzung, Schuldenabbau und Steuersenkung entscheiden.

Schaubild 2



Bund und Länder könnten prüfen, ein Subventionsbegrenzungsgesetz zu beschließen und sich damit selbst an das Ziel binden, in einer zu bestimmenden Zeit alle Subventionen zu streichen. Ein solches Gesetz könnte die rechtlichen Anforderungen an neu zu gewährende Subventionen generell erhöhen oder gar verbieten. Zu prüfen wären zudem das Instrument der Konkurrentenklage und die Einrichtung eines Subventionskontrollrats.

Die Effizienz und die tatsächliche Wirkung eines Subventionsbegrenzungsgesetzes hängen sehr

stark von der konkreten Ausgestaltung ab. Die Vorschrift, dass Subventionen nur befristet und degressiv gewährt werden dürfen, kann in der Praxis leicht umgangen werden, indem Fristen verlängert werden. Da es sich bei Subventionen um die Steuermittel aller Bürger handelt, wäre die Herstellung von Transparenz (wer erhält Subventionen?) wünschenswert und angemessen.

6 ARGUMENTE FÜR DEN SUBVENTIONSABBAU

Subventionen sind schädlich. Sie führen dazu, dass das Real-Einkommen der Bürger insgesamt und die Beschäftigung niedriger sind, als sie sein könnten. Warum ist das so?

Zunächst leuchtet ein: Subventionen kosten Geld. Denn immerhin werden einzelne Unternehmen, Institutionen oder ganze Branchen damit unterstützt. Woher aber kommt das Geld? Es muss von den Bürgerinnen und Bürgern in den Unternehmen erwirtschaftet werden. Diese zahlen Steuern – unter anderem eben auch, damit der Staat die Subventionen finanzieren kann.

Der Staat nimmt also über verschiedene Steuern allen Steuerzahlern Einkommen weg, um es einigen wenigen als Subventionen auszuzahlen. Hier tauchen die Probleme auf. Denn wo steht geschrieben, dass das, was der Staat fördert, sinnvoll ist? Dies müsste ja deutlich sinnvoller sein als das, was die Menschen auch ohne die staatliche Förderung machen würden. Ist etwa das, wofür die Menschen eigenverantwortlich ihr Geld ausgeben, weniger gut als das, was der Staat damit macht?

In der Sozialen Marktwirtschaft gilt das Prinzip, dass nicht der Staat entscheidet, sondern jeder Einzelne für sich selbst. Eigene Interessen, Wünsche und Bedürfnisse führen zu einer individuellen Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Aus einem freien Angebot und einer freien Nachfrage entsteht ein Preis. Es entstehen Märkte. Es entstehen Innovationen und neue Produkte.

Weil sich die Bedürfnisse der Menschen aber mit der Zeit ändern, passen sich die Märkte an: Einige Produkte werden günstiger, andere verschwinden wieder. Neue Ideen kommen auf den Markt. So ist es möglich, in einer komplexen (Wirtschafts-)Welt die Bedürfnisse der Menschen zu decken, ganz ohne staatliche Lenkung.

Subventionen stören diesen sich selbst regulierenden Kreislauf. Einige Güter und Dienstleistungen werden künstlich billiger gemacht als andere. Einige Unternehmen bekommen finanzielle Hilfe, die meisten anderen aber nicht. Dadurch wird die Informations-, Lenkungs- und Anreizfunktion der relativen Preise beeinträchtigt. Dadurch wird es innovativen Anbietern, die keine Subventionen erhalten, erschwert, auf den Märkten Fuß zu fassen. Alte Industrien werden künstlich am Leben erhalten. Neue Produkte haben es schwerer, sich gegen diese durchzusetzen.

- ≡ Subventionen sind ein Eingriff in den Marktmechanismus. Sie stören die freie Preisbildung erheblich und setzen sie zuweilen ganz außer Kraft.
- ≡ Sie sind wegen ihrer Selektivität, die zwangsläufig eine Benachteiligung der Nichtbegünstigten darstellt, schädlich und ungerecht. Sie schaden allen, die nicht profitieren.

- ≡ Subventionen sind immer willkürlich: Denn der Staat kann nicht wissen, ob die subventionierten Güter wichtiger oder besser sind als andere. Der Staat kann die Angebots- und Nachfragebedingungen auf einem spezifischen Markt nicht kennen. Damit öffentliche Mittel im richtigen Umfang und an der richtigen Stelle eingesetzt werden können, müsste dies aber der Fall sein.
- ≡ Dies führt auch dazu, dass die Ziele und Zielgruppen, die erreicht werden sollen, oft gar nicht erreicht werden.
- ≡ Das Informationsproblem verschärft sich noch dadurch, dass sich die Marktverhältnisse ständig verändern. Eine ursprünglich berechtigte Subvention kann sich so im Laufe der Zeit als nicht mehr ökonomisch sinnvoll erweisen. Aufgrund der politischen Prozesse und der Einflussnahme von Interessengruppen mag es aber dennoch schwer sein, sie wieder zu reduzieren, anzugleichen oder abzubauen.
- ≡ Subventionen verändern das Verhalten von Menschen, Unternehmen und Institutionen: Sie versichern die Begünstigten zumindest für eine bestimmte Zeit gegen unternehmerischen Misserfolg, lassen Arbeitsplätze als gesichert erscheinen und setzen Anreize für marktwidrige Lohnabschlüsse.
- ≡ Hinzu kommt der Anreiz für nicht-begünstigte Unternehmen, ihre Anstrengungen auf den Erhalt staatlicher Hilfen zu lenken („rent-seeking“). Investitionen und Aktivitäten werden so in falsche Felder gelenkt. Wachstum wird ausgebremst.
- ≡ Subventionen vermindern die Anreize, Anpassungen vorzunehmen, um wettbewerbsfähig zu bleiben bzw. Wettbewerbsfähigkeit erst herzustellen. Dies betrifft besonders die Kostenkontrolle sowie den Bereich Forschung und Entwicklung, der Innovationen hervorbringt.
- ≡ Finanzhilfen verursachen Verwaltungskosten. Subventionsprogramme müssen ausgearbeitet, koordiniert und kontrolliert werden, was Personal im Öffentlichen Dienst kostet.
- ≡ Manchmal stehen Subventionen auch im Widerspruch zu anderen staatlichen Maßnahmen. So werden auch Zigaretten- und Alkoholprodukte subventioniert, während der Staat gleichzeitig für weniger Konsum von eben diesen Produkten wirbt.

Alle negativen Wirkungen führen gemeinsam dazu, dass Ressourcen wie Arbeit und Kapital nicht optimal eingesetzt werden. Somit bremsen Subventionen das Wirtschaftswachstum, vernichten Wohlstand und Arbeitsplätze. Sie kosten viel Geld, das den Menschen nicht mehr zur freien Verfügung steht, sondern vom Staat ausgegeben wird. Werden Subventionen hingegen gekürzt oder abgeschafft, werden bisher gebremste Marktkräfte freigesetzt und tragen zu einem insgesamt höheren Wohlstand bei.

7 WIE WIRKEN SUBVENTIONEN – BEISPIELE

Subventionen sind schädlich – und dennoch werden Jahr für Jahr neue Subventionen geschaffen. So sind über die Zeit immer mehr fragwürdige staatliche Finanzierungshilfen entstanden. Im Folgenden werden nur einige dieser Subventionen – exemplarisch für alle anderen – dargestellt und ihre Wirkungen skizziert:

Bundesmonopolverwaltung für Branntwein:



Sieben Prozent der deutschen Alkoholerzeugung wird über die Branntweinmonopolverwaltung auf den Markt gebracht. Die Behörde verkauft dabei den Alkohol mit Verlust. Der Fehlbetrag wird durch einen Bundeszuschuss aus Steuermitteln gedeckt, der 2010 rund 80 Mio. Euro betragen hat. Hinzu kommen sehr hohe Verwaltungskosten. Es kostet rund einen Euro, um zwei Euro Subventionen zu verteilen. Gleichzeitig wird Branntwein paradoxerweise durch eine Branntweinabgabe belastet, mit der Begründung, Gesundheitsschäden vermeiden zu wollen.

Arbeitnehmersparzulage:



Ziel der Arbeitnehmersparzulage war bei deren Einführung im Jahr 1961 die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand zu fördern. Es handelt sich um eine Zulage für vermögenswirksame Leistungen, die der Arbeitgeber für den Arbeitnehmer in einer der im Gesetz genannten Form anlegt. Für die Arbeitnehmersparzulage wurden 2010 rund 130 Mio. Euro aufgewendet. Profiteure sind vor allem die Bausparkassen. Denn ein rationaler Sparer gibt sich bei staatlicher Förderung mit geringeren Renditen zufrieden. Es ist fraglich, ob die Zulage ihren Zweck überhaupt erfüllt. Wahrscheinlicher ist, dass die Zulage zu erheblichen Mitnahmeeffekten führt.

Künstlersozialkasse:



Erklärtes Ziel der Künstlersozialkasse war es, selbstständige Künstler und Publizisten unter den Schutz einer Kranken- und Rentenversicherung zu stellen. Die Versicherten zahlen etwa die Hälfte des Beitrags. Die andere Hälfte wird teilweise vom Bund getragen sowie von einer Abgabe, die Unternehmen, die künstlerische Leistungen in Anspruch nehmen, leisten müssen. Für das Jahr 2010 plante der Bund einen Zuschuss von rund 160 Mio. Euro. Die Zuschüsse des Staates verursachen einen „Künstlerboom“. Ende der neunziger Jahre zählte die Künstlersozialkasse rund 47.500 Versicherte. 2007 waren es rund 139.000 freischaffende Künstler. Es entstehen fragwürdige „Kunstberufe“ wie „Dinosauriermodellierer“. Offensichtlich ruft die Subvention vor allem eines hervor: Mitnahmeeffekte.

Steuerbefreiung für Zuschläge auf Sonntags-, Nacht- und Feiertagsarbeit:



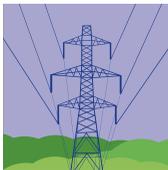
Ursprünglich eingeführt wurde die Steuerbefreiung 1940 mit dem Ziel, finanzielle Anreize für die Waffenproduktion zu setzen. Heutzutage begründet die Regierung die Subvention damit, „dass Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich nicht nur unvermeidbar ist, sondern dass an dieser Arbeit auch ein öffentliches Interesse besteht.“ 2010 wird das Volumen dieser Steuersubvention auf rund zwei Mrd. Euro beziffert. Der Staat setzt so Anreize für Unternehmen, die Produktion auf Nachtstunden oder auf Sonn- und Feiertage zu verlagern. Es ist äußerst fraglich, wo darin das öffentliche Interesse besteht.

Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen:



Für die Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen kann eine Steuerermäßigung geltend gemacht werden. Ziel der Subvention: die Eindämmung der Schwarzarbeit und die Schaffung von offiziellen Arbeitsplätzen sowie eine bessere Vereinbarkeit von Familienleben und Beruf. Die Mindereinnahmen aufgrund der Steuerermäßigung belaufen sich auf etwa eine Mrd. Euro. Ob die Subvention die gewünschte Wirkung erzielt, ist unklar.

Ermäßigte Stromsteuer (produzierendes Gewerbe und Landwirtschaft):



Die Stromsteuerbefreiung energieintensiver Betriebe verfolgt laut BMF insbesondere ein Ziel: Es soll verhindert werden, dass die Stromsteuer zu Wettbewerbsnachteilen gegenüber ausländischen Unternehmen führt. Dem Bund beschert die Regelung Mindereinnahmen von etwa 2,1 Mrd. Euro. Von der Subvention profitieren aber wohl vor allem die Stromerzeuger. Denn durch die Vergünstigungen produzieren Unternehmen stromintensiver, was letztlich aufgrund der höheren Nachfrage die Preise wieder ansteigen lässt.

Förderung des Baus von Wohnungen für Bundesbedienstete:



Mit rund 6 Mio. Euro fördert der Staat den Bau von Wohnungen für Bundesbedienstete. Die Mittel sind aufgrund der Verlagerung des Dienstsitzes des Parlaments und der damit verbundenen Umzüge einiger Bundesbediensteten erforderlich. Die Subvention hat aber zur Folge, dass aufgrund des verminderten Kostendrucks die Kosteneffizienz beim Bau der Wohnungen beeinträchtigt wird. Das hat dazu geführt, dass subventionierte Wohnungen im Preis über den frei finanzierten gelegen haben.

Kohlesubventionen:



Rund 330 Mrd. Euro Kohlesubvention sind im Zeitraum zwischen 1950 und 2008 geflossen. Die Förderung setzt sich aus drei Hauptgruppen zusammen, nämlich Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und budgetunabhängige staatliche Hilfen. Ursprünglich sollte die Steinkohlesubvention die Energieversorgung sicherstellen und das Wirtschaftswachstum in Deutschland fördern. Ab 1960 dient sie zur Erhaltung des Bergbaus sowie später zur „sozialverträglichen Beendigung“. Da die Leistungen über viele Jahre hinweg bezahlt wurden, sind die Subventionen mit verantwortlich für den hohen Anteil der Steinkohle am Primärenergieverbrauch. Mit einer geringeren Förderung wäre ein früherer Durchbruch umweltfreundlicher Technologien möglich gewesen. Der Bund und die beteiligten Länder haben sich mittlerweile darauf verständigt, bis zum Jahr 2018 die Kohlesubventionen auslaufen zu lassen.

Finanzierungshilfen für den Absatz ziviler Flugzeuge:



244 Mio. Euro betrug die Hilfen im Jahr 2010 für den Absatz ziviler Flugzeuge. Davon profitierte vor allem Airbus®. Letztlich verbilligt die Förderung die Preise für Flugzeuge, was sich am Ende in günstigen Flugticketpreisen niederschlägt. Somit werden Umwelt belastende Flugreisen begünstigt. Zudem hat die Förderung international einen Subventionswettlauf entfacht. Der Streit zwischen Airbus® und Boeing® vor der WTO ist inzwischen legendär.

Filmförderung:



Mit 90 Mio. Euro fördert der Bund jährlich den deutschen Film mit dem Ziel, eine „Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, Erhalt und Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der filmwirtschaftlichen Unternehmen, Erzielung nachhaltiger Impulse für den Wirtschaftsstandort Deutschland sowie weiterer volkswirtschaftlicher Effekte, Stärkung des Kulturguts Kinofilm“ zu erreichen. Die Filmförderung ist nicht nur teuer, sondern führt zur Diskriminierung anderer Sektoren. Außerdem führt die Subventionierung zu einer nicht kosteneffizienten Produktion. Ohnehin ist eine positive Auswirkung auf die Qualität des deutschen Films nicht messbar.

Zuschüsse des Bundes an spezielle Kultureinrichtungen:



Der Bund leistet Zuschüsse an Einrichtungen für Musik, Literatur, Tanz und Theater. Prominentestes Beispiel sind wohl die Bayreuther Festspiele. 2,3 Mio. Euro stellt der Bund dafür bereit, obwohl es auch zahlungskräftige Sponsoren gibt. Die Bundesregierung hält die Bezuschussung für eine allgemeine Staatsaufgabe. Zwar wird der Förderungsvorteil zum großen Teil an die Verbraucher weitergegeben, doch unter den Begünstigten finden sich vor allem prominente Vertreter wie die Bundeskanzlerin selbst sowie Vorstandsvertreter und Manager großer Konzerne. Die Subvention wird durch Steuern finanziert und entspricht letztlich einer Umverteilung von „unten nach oben“.

TABELLENVERZEICHNIS

Grafik 1:	Subventionen in Deutschland 2010 Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011, Tabelle 4, Seite 17.	6
Grafik 2:	Dynamik der Subventionen Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011, Tabelle 4, Seite 17.	7
Grafik 3:	Steuervergünstigungen 2010 Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011, Tabelle 1, Seite 5 ff.	7
Grafik 4:	Sektorspezifische Steuervergünstigungen 2010 Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011, Tabelle 1, Seite 5 ff.	8
Grafik 5:	Finanzhilfen 2010 Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011, Tabelle 4, Seite 17.	11
Grafik 6:	Dynamik der Finanzhilfen Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011, Tabelle 4, Seite 17.	11
Grafik 7:	Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen an Unternehmen 2010 Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011, Tabelle 7, Seite 20.	13
Grafik 8:	Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen 2010 Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011, Tabelle 7, Seite 20.	14
Grafik 9:	Subventionen des Bundes zugunsten der Unternehmen 2005-2010 Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011, Tabelle 16, Seite 33.	15
Grafik 10:	Subventionen des Bundes an Unternehmen 2010 Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011, Tabelle 7, Seite 20.	19
Grafik 11:	Kürzungspotential bei Subventionen des Bundes an Unternehmen 2010 Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011, Tabelle 25, Seite 79.	19
Grafik 12:	Subventionsabbau nach der „Rasenmähermethode“ Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011, Tabelle 26, Seite 82.	20
Schaubild 1:	Subventionen 2010 Nach Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011, eigene Darstellung.	10
Schaubild 2:	Subventionsabbau-Paket Nach Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011, eigene Darstellung.	22
Tabelle 1:	Steuervergünstigungen zugunsten von Unternehmen 2009 bis 2013 Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011, Tabelle 19, Seite 36.	17
Tabelle 2:	Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen 2009 bis 2013 Boss, Rosenschon, Subventionsabbau in Deutschland, 2011, Tabelle 20, Seite 37.	18

INHALT DER GESAMTEN STUDIE

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, allokativen 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

Die gesamte Studie finden Sie im
Internet unter www.insm.de/Studien

TEXTE ZUR SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT



Heft 4

Oktober 2010

Dr. Joachim Ragnitz, Robert Lehmann,
Michaela May

Bilanz – 20 Jahre Deutsche Einheit

Gutachten vom Institut für Wirtschaftsforschung (ifo Dresden)



Heft 3

September 2010

Ralph Brügelmann, Dr. Rolf Kroker

Haushaltskonsolidierung

Argumente für eine Begrenzung staatlicher Defizite und Schulden



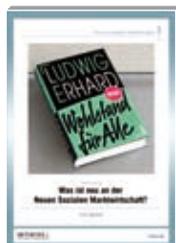
Heft 2

August 2010

Prof. Dr. Christoph Kaserer

Staatliche Hilfen für Banken und ihre Kosten

Notwendigkeit und Merkmale einer Ausstiegsstrategie



Heft 1

August 2010

Prof. Dr. Andreas Freytag

Was ist neu an der Neuen Sozialen Marktwirtschaft?

Eine Agenda

WEITERE PUBLIKATIONEN



November 2010

INSM

Besser sparen

Kampagne der INSM zur Haushaltskonsolidierung



Studie

April 2010

Prof. Dr. Rolf Peffekoven

Zur Reform der Mehrwertsteuer

Zurück zu einer generellen Konsumbesteuerung



Weitere Publikationen und Studien unter

www.insm.de/publikationen

www.insm.de/newsletter

IMPRESSUM

Autoren der Studie „Subventionsabbau in Deutschland“

Dr. Alfred Boss, Dr. Astrid Rosenschon

Herausgeber:

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft – INSM GmbH

Georgenstraße 22

10117 Berlin

Geschäftsführer:

Hubertus Pellengahr

Projektleitung:

Marco Mendorf, Robert Koisar

Kontaktaufnahme:

Telefon: 030 / 27877 - 171

Telefax: 030 / 27877 - 181

E-Mail: info@insm.de

Grafische Gestaltung: Serviceplan Berlin GmbH & Co. KG

Druck: Druckzone GmbH & Co. KG, Cottbus

Stand: Januar 2011

Die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft ist ein überparteiliches Bündnis aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Sie wirbt für die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland und gibt Anstöße für eine moderne marktwirtschaftliche Politik. Die INSM wird von den Arbeitgeberverbänden der Metall- und Elektro-Industrie finanziert. Sie steht für Freiheit und Verantwortung, Eigentum und Wettbewerb, Haftung und sozialen Ausgleich als Grundvoraussetzungen für mehr Wohlstand und Teilhabechancen.



Alfred Boss

Der promovierte Volkswirt Dr. Alfred Boss ist seit 1976 am Institut für Weltwirtschaft in Kiel (IfW) tätig und leitet dort den Bereich "Öffentliche Finanzen". Neben Prognosen für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und in der Welt, Steuerpolitik, dem System der sozialen Sicherung und Staatsverschuldung sind Subventionen in Deutschland sein Spezialgebiet. Seit 1976 gehört er dem „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ beim Bundesministerium der Finanzen an. Gemeinsam mit Dr. Astrid Rosenschon veröffentlichte er zahlreiche Publikationen über das Ausmaß der Subventionen und verfasst er den regelmäßig erscheinenden „Kieler Subventionsbericht“.



Astrid Rosenschon

Die promovierte Volkswirtin Dr. Astrid Rosenschon arbeitet seit 1985 am Institut für Weltwirtschaft in Kiel (IfW) im Bereich Finanzpolitik in Deutschland. Seit 1989 ist die Subventionspolitik ihr spezieller Forschungsschwerpunkt. Zusammen mit Dr. Alfred Boss verfasst sie den regelmäßig erscheinenden „Kieler Subventionsbericht“. Beide waren beratend an der Entwicklung des „Koch-Steinbrück-Plans“ zur Kürzung der Subventionen in Deutschland beteiligt.