

Die Entwicklung der Subventionen in Deutschland seit Beginn der neunziger Jahre

Staatliche Subventionen zielen auf eine Korrektur der Ergebnisse von Marktprozessen ab. In einem marktwirtschaftlich organisierten System bedürfen solche Eingriffe stets einer besonderen Rechtfertigung und fortlaufenden kritischen Überprüfung. Neben den ordnungspolitischen Überlegungen zwingen auch die noch immer angespannte Lage der öffentlichen Finanzen und die hohe Abgabenbelastung zu einer konsequenten Begrenzung des Einsatzes solcher Hilfen. Diese finanzpolitische Aufgabe wird im Grundsatz weithin anerkannt, doch stößt ihre konkrete Umsetzung auf Widerstand. Erschwert wird sie weiterhin dadurch, dass eine eindeutige Abgrenzung des Subventionsbegriffs fehlt. Abhängig von der gewählten Definition ergeben sich nämlich nicht nur unterschiedlich hohe Förderniveaus, sondern auch ein unterschiedliches Spektrum für den Subventionsabbau. Eine Erfolgskontrolle von Subventionen wird auch angesichts der Vielzahl von Instrumenten und ihrer unterschiedlichen und teilweise kaum zu quantifizierenden Auswirkungen nur begrenzt durchgeführt. Im Folgenden wird auf diese Problematik näher eingegangen und die Entwicklung der staatlichen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen seit der Wiedervereinigung aus dem Blickwinkel der öffentlichen Haushalte nachgezeichnet.

Zur Definition der Subventionen

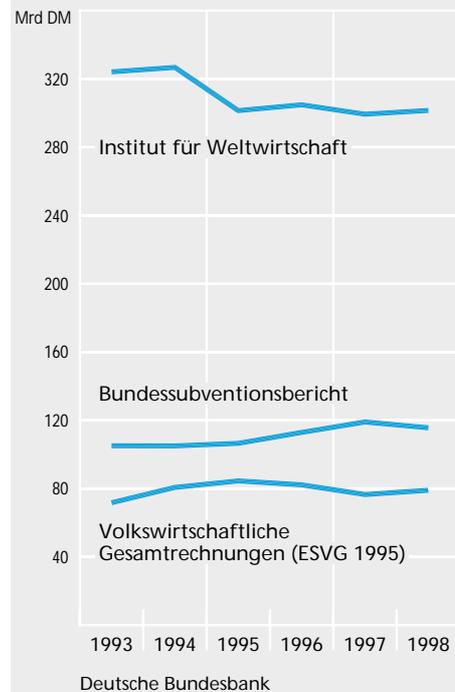
Unterschiedliche Möglichkeiten der Abgrenzung ...

Im Grundsatz wird bei der Definition des Subventionsbegriffs darauf abgestellt, dass einzelne sektorale oder regionale Teilbereiche einer Volkswirtschaft gegenüber anderen, die als „Normalfall“ gelten und damit Vergleichsmaßstab sind, durch die Gewährung staatlicher Hilfen bevorzugt werden, um die Wirtschaftstätigkeit dort anzuregen. Trotz jahrzehntelanger Diskussionen gibt es aber keine einheitliche Definition der Subventionen. So folgt der im zweijährigen Turnus von der Bundesregierung vorzulegende Subventionsbericht gemäß § 12 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StWG), der dieser Berichterstattung im Wesentlichen zu Grunde gelegt werden soll, einer eher engen Abgrenzung. Dagegen kommt zum Beispiel das Kieler Institut für Weltwirtschaft zu einem weitaus höheren Subventionsvolumen (vgl. hierzu im Einzelnen die Übersicht auf S. 17 sowie das nebenstehende Schaubild).

... hinsichtlich der Leistungsarten ...

Abgrenzungsprobleme ergeben sich zunächst daraus, dass staatliche Hilfen nicht nur in Form von Zuschüssen und Steuervergünstigungen – den beiden wichtigsten Subventionsarten – gewährt werden. Vielmehr sind grundsätzlich auch verbilligte Darlehen, sonstige Einnahmenverzichte, Bürgschaften, Garantien und Regulierungsmaßnahmen¹⁾ zu erfassen. Hier spielen nicht zuletzt Unternehmensbeteiligungen eine Rolle, bei denen der Staat auf eine marktübliche Rendite auf das eingebrachte Kapital verzichtet. Im Gegensatz zum Subventionsbericht der Bundesregierung wertet die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Subventionskontrollen auf

Subventionen in verschiedenen Abgrenzungen



der Grundlage des EG-Vertrags solche Kapitalzuführungen – wie im Falle der Westdeutschen Landesbank – als Beihilfen.

Weitere Probleme ergeben sich hinsichtlich der Abgrenzung der Subventionsempfänger. Subventionen zielen auf den Unternehmenssektor ab. Freilich gibt es auch staatliche Leistungen, die privaten Haushalten mit dem Ziel einer Verbilligung bestimmter Güter gewährt werden. Solche Zuwendungen wirken ebenfalls auf die betreffenden Wirtschaftszweige und sind damit letztlich direkten Zahlungen an Unternehmen vergleichbar. Ein Beispiel ist die Eigenheimzulage, mit der Personen begünstigt werden, die Wohnraum für die

... und der Empfänger

¹ Vgl. hierzu: Deutsche Bundesbank, Preiswirkungen der Deregulierung und Privatisierung auf den Gütermärkten, Monatsbericht, Dezember 2000, S. 31 ff.

Verschiedene Abgrenzungen des Subventionsbegriffs

Gegenstand des **Subventionsberichts des Bundes** sind besondere Vergünstigungen, die einzelnen Wirtschaftszweigen oder Regionen mit dem Ziel einer Beeinflussung ihrer Wirtschaftstätigkeit gewährt. Allgemeine Staatsaufgaben wie zum Beispiel die Sozialpolitik, aber auch der Ausbau der Infrastruktur werden dabei ausgeblendet. Grundsätzlich werden nicht nur private Unternehmen als mögliche Subventionsempfänger angesehen, sondern auch private Haushalte, wenn die Begünstigung unmittelbar auf die Beeinflussung eines Teils der Wirtschaft zielt. So wird die Eigenheimzulage, nicht aber das Wohngeld, das als soziale Leistung gewertet wird, einbezogen. Bundesunternehmen werden ebenso wie die Treuhandanstalt im Subventionsbericht nicht beachtet, da sie keine „Stellen außerhalb der Bundesverwaltung“ sind, über deren Subventionierung der Bund nach § 12 Abs. 2 StWG Rechenschaft abzulegen hat. In die Subventionssumme werden Steuervergünstigungen und Finanzhilfen eingerechnet. Zu den letzteren werden auch Darlehen mit ihrem Ausgabebetrag gezählt. Der Bund konzentriert sich in seinem Subventionsbericht auf Maßnahmen, die seinen Haushalt betreffen. Für 1998 wird dessen Subventionsvolumen auf gut 41 Mrd DM beziffert. Außerdem erfasst der Bund auch die auf Länder und Gemeinden entfallenden Steuervergünstigungen und weist nachrichtlich die vergleichbar abgegrenzten Finanzhilfen der Länder und Subventionen von Gemeinden sowie der Europäischen Union aus. Auch die Darlehensvergabe des ERP-Sondervermögens wird in die Subventionssumme einbezogen, obwohl Zinszuschüsse an dieses bereits im Bundeshaushalt als Subvention erfasst werden. Im Jahr 1998 betrug die Summe der Beihilfen in dieser Abgrenzung gut 117 Mrd DM oder 3,1 % des BIP.

Eine insgesamt engere Subventionsabgrenzung wird in den **Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen** verwendet. Erfasst werden hier nur „laufende Zahlungen ohne Gegenleistung, die der Staat oder Institutionen der Europäischen Union an gebietsansässige Produzenten leisten“. ¹⁾ Damit werden zwar zusätzlich zum Subventionsbericht des Bundes die laufenden Zuschüsse an Krankenhäuser

und Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen teilweise als Subventionen verbucht. ²⁾ Steuervergünstigungen und Leistungen an private Haushalte bleiben aber unberücksichtigt. Bedeutsam ist auch die Ausgrenzung der Investitionszuschüsse als Vermögensübertragungen (54 Mrd DM). Darlehen werden in den VGR nicht als Ausgaben, sondern als finanzielle Transaktionen erfasst und gelten deshalb nicht als Beihilfen. Das Gesamtvolumen der Subventionen belief sich in der VGR-Abgrenzung im Jahr 1998 auf 80,8 Mrd DM oder 2,1 % des BIP.

Den insgesamt wohl weitesten Subventionsbegriff wendet das **Kieler Institut für Weltwirtschaft** an. ³⁾ Prinzipiell sind in dieser Abgrenzung neben dem im Subventionsbericht des Bundes erfassten Empfängerkreis auch alle staatlichen Anbieter marktfähiger Leistungen, die ihre Ausgaben nicht voll durch spezifische Entgelte decken, Subventionsempfänger. Wegen der Rückzahlungspflicht bleiben aber Darlehensvergaben des ERP-Sondervermögens in der Subventionssumme unberücksichtigt. Die Treuhandanstalt wird einbezogen. Die Steuervergünstigungen werden aus dem Subventionsbericht übernommen und – mit Ausnahme vor allem des Sparer-Freibetrags – noch um die Punkte ergänzt, die seit dem 6. Subventionsbericht insbesondere wegen der Breite ihres Begünstigtenkreises vom Bund nicht mehr zu den Subventionen gerechnet, sondern nur noch in einer weiteren Anlage aufgeführt werden. Wichtig sind dabei vor allem die Umsatzsteuerbefreiung ärztlicher Leistungen sowie der Sonderausgabenabzug für Kirchensteuerzahlungen. So abgegrenzt beliefen sich die Steuervergünstigungen 1998 auf knapp 74 Mrd DM gegenüber fast 45 Mrd DM in der Abgrenzung des Bundessubventionsberichts. Die Finanzhilfen addieren sich für 1998 vor allem durch die stärkere Einbeziehung staatlicher Leistungserbringer von Eisenbahnen bis zu Krankenhäusern, aber auch der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit und des Wohngeldes auf gut 229 Mrd DM, so dass das Gesamtvolumen der Subventionen nach dieser weiten Abgrenzung 303 Mrd DM oder 8 % des BIP betrug.

1 Eurostat (1996), Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen. ESVG 1995, Luxemburg, S. 78 (4.30). — 2 Vgl. hierzu: Essig, H. und N. Hartmann (1999), Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1991 bis 1998, in: *Wirtschaft und Statistik*, 6/1999, S. 477. —

3 Vgl. zu dem im Folgenden beschriebenen Konzept und den Daten: Boss, A. und A. Rosenschon (2000), Subventionen in Deutschland: Eine Aktualisierung, Kieler Diskussionsbeiträge 356, Kiel.

Eigennutzung erstellen oder erwerben. Auch die Gewährung des Wohngeldes könnte letztlich als indirekte Subvention für den Wohnungssektor eingestuft werden, doch steht hier die soziale Zielrichtung noch stärker im Vordergrund. An diesem Beispiel zeigt sich jedoch, dass die Übergänge zu anderen Ausgabenarten – wie den Ausgaben für soziale Zwecke – fließend sind.

Schließlich bereitet auch die Abgrenzung des privaten Sektors von den eigentlichen staatlichen Aufgaben Schwierigkeiten. So sind Finanzhilfen an öffentliche Unternehmen und sonstige öffentliche Einrichtungen weit verbreitet. Insoweit diese im Wettbewerb mit privaten Unternehmen stehen, wäre eine solche Bezuschussung ebenfalls als Beihilfe zu werten. Die Europäische Kommission bezieht vor diesem Hintergrund die öffentlichen Unternehmen grundsätzlich in ihre Subventionskontrollen ein. Das Institut für Weltwirtschaft erfasst auch Zuschüsse an Theater und Museen als Subventionen.

Der tatsächliche Umfang der Begünstigung kann von den im öffentlichen Haushalt erfassten Zahlungsströmen deutlich abweichen. Während bei Zuschüssen und Steuerermäßigungen die Subventionskomponente noch relativ leicht bestimmt werden kann, ist dies etwa bei Sonderabschreibungen, Darlehen, Bürgschaften, besonders gut dotierten öffentlichen Aufträgen und Regulierungsmaßnahmen, die vor Konkurrenten schützen und damit ebenfalls als Begünstigung anzusehen sind, problematischer. Beispielsweise wird versucht, bei zinsverbilligten Darlehen

einen festen Anteil ihres Gesamtvolumens als Beihilfe zu veranschlagen.²⁾

Auch die Ermittlung der effektiven Haushaltsbelastung durch Subventionen ist nicht ohne Probleme. Während Zuschüsse eindeutig erfasst werden können, sind bei den infolge der Einräumung von Steuervergünstigungen entgangenen Steuereinnahmen Schätzungen erforderlich. Bei der Darlehensvergabe ist die Ausgabenbelastung nicht endgültig. Hier wären Darlehensrückflüsse gegenzurechnen, die aber stets „Altfälle“ und damit nicht die Subventionspolitik der Berichtsperiode betreffen.³⁾ Kredite von Stellen außerhalb der Kernhaushalte wie etwa der Kreditanstalt für Wiederaufbau werden im Subventionsbericht des Bundes nur über Zinszuschüsse erfasst. Damit wird deutlich, dass die dort ausgewiesenen Subventionsbeträge ein sehr unterschiedliches Ausmaß an Förderwirkung entfalten können. Darlehensvergaben werden vor diesem Hintergrund – im Gegensatz zum Subventionsbericht des Bundes – im Folgenden nicht in die Subventionen eingerechnet, sondern lediglich nachrichtlich ausgewiesen.

Subventionsgeber sind vor allem Bund und Länder, aber auch die Gemeinden. Außerdem gewährt die Europäische Union Finanzhilfen, die allerdings mit Ausnahme der Marktordnungsausgaben im Agrarsektor unmittelbar

*Haushalts-
belastung*

*Subventions-
geber*

² So setzt die EU-Kommission in ihrem in diesem Jahr erschienenen 8. Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union die Förderkomponente mit 15 % des Darlehensbetrags an. Vor 1995 hatte man angesichts des höheren Zinsniveaus den Beihilfeanteil auf 33 % beziffert. Erfasst werden müsste freilich die Differenz zwischen der verbilligten und der jeweiligen marktüblichen Verzinsung.
³ Auch bei Sonderabschreibungen und der Inanspruchnahme aus Bürgschaften ist diese Problematik bedeutsam.

über die Haushalte von Bund und Ländern erfasst werden. Darüber hinaus vergeben öffentliche Förderbanken wie vor allem die Kreditanstalt für Wiederaufbau zinsgünstige Darlehen. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre leistete überdies die Treuhandanstalt umfangreiche Hilfen zur Restrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft.

Zur Rechtfertigung von Subventionen

Besondere Begründung notwendig

Aus ordnungspolitischer Sicht bedürfen Beihilfen in einer Marktwirtschaft immer einer besonderen Rechtfertigung, weil sie über eine Veränderung der relativen Preise gesamtwirtschaftliche Verzerrungen nach sich ziehen können. Nur wenn ohne Staatseingriff ein unter Allokations- oder Verteilungsaspekten unerwünschtes Marktergebnis zu erwarten wäre, kann die Gewährung von Subventionen gerechtfertigt sein.

Angeführte Gründe für Subventionen: positive Externalitäten, ...

Marktversagen ist unter anderem bei solchen Leistungen zu erwarten, die über ihren Marktwert hinaus positive externe Effekte mit sich bringen. Da Nutzer vom Genuss dieser positiven Externalitäten nicht ausgeschlossen werden können, können hierfür auch keine kostendeckenden Entgelte gefordert werden. Hier ist beispielsweise der Bereich der Landschaftspflege anzuführen.

... Abfederung von regionalen Schocks ...

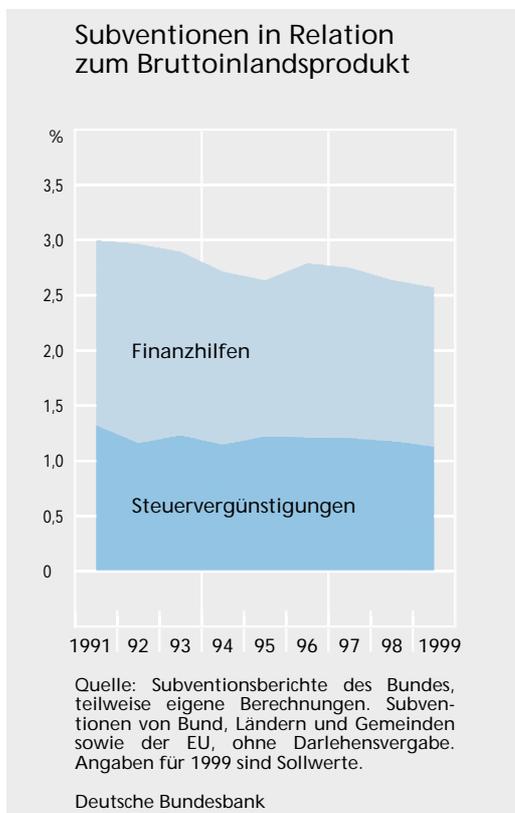
Berücksichtigt man die sowohl von staatlicher als auch von privater Seite zu tragenden Kosten, die von besonders scharfen dauerhaften Nachfrageverlagerungen oder Angebotsschocks ausgehen können, kann es erwünscht sein, den Anpassungsdruck in be-

sonders betroffenen Regionen abzufedern. Beispielsweise könnte es zu starken Abwanderungen kommen, wenn angesichts einer räumlichen Konzentration von Krisenbranchen die Absorptionskapazitäten erschöpft sind und sich der Abschwungprozess schließlich selbst zu verstärken droht. Zur Verhinderung dieser „passiven Sanierung“ können regionale Zuschüsse beitragen. Da es bei solchen Krisen nur um die Abfederung eines Anpassungsdrucks gehen kann, sind die Hilfen stets zeitlich zu begrenzen und degressiv auszugestalten. Anderenfalls droht die Eigeninitiative zur Überwindung von Krisen zu erlahmen. Es könnte dann eine anhaltende Abhängigkeit von Subventionen entstehen.

Subventionen werden häufig auch als „Starthilfe“ gerechtfertigt. So wird auf die besonderen Schwierigkeiten beim Aufbau neuer Märkte hingewiesen, wobei es angesichts ungewisser Absatzmöglichkeiten Probleme bereiten würde, genügend Kapital zu beschaffen. Allerdings ist zu bezweifeln, dass der Staat besser als erfolgsorientierte Kapitalgeber erkennen kann, ob ein neues Produkt erfolgreich sein wird und eine Anschubförderung somit sinnvoll ist. In diesem Bereich bildet zudem der sich rasch entwickelnde Markt für Wagniskapital eine systemkonforme Hilfestellung. Bei neu gegründeten Unternehmen bleibt aber die Mittelbeschaffung vor allem wegen fehlender Sicherheiten problematisch. Eng begrenzte staatliche Hilfen könnten dazu beitragen, daraus resultierende Startblockaden zu lösen.⁴⁾

... und Starthilfen

⁴ Vgl. hierzu im Einzelnen: Deutsche Bundesbank, Der Markt für Wagniskapital in Deutschland, Monatsbericht, Oktober 2000, S. 15 ff.



Fortlaufende
Erfolgs-
kontrollen
notwendig

Wird aus den dargelegten Gründen eine Subventionierung für unausweichlich gehalten, sind deren Ziele exakt zu definieren, um eine Erfolgskontrolle durchführen zu können. Solche Kontrollen sind erforderlich, um ständig überprüfen zu können, ob die Subventionen noch zu rechtfertigen oder Alternativmaßnahmen mit einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis vorzuziehen sind. Werden solche Kontrollen nicht hinreichend sorgfältig durchgeführt, besteht die Gefahr einer Beibehaltung von Hilfen, obwohl deren Berechtigung nicht mehr gegeben ist.

Die Entwicklung der Subventionen

In der im Folgenden verwendeten Abgrenzung des Subventionsberichts der Bundes-

regierung (ohne die dort ebenfalls erfassten Darlehensgewährungen) belief sich 1991 die Summe der von Bund, Ländern, Gemeinden und der EU gewährten Beihilfen, die sich aus den Finanzhilfen und den Steuervergünstigungen zusammensetzen, auf 88 Mrd DM oder 3,0 % des Bruttoinlandsprodukts.⁵⁾ Hierin sind bereits Hilfen für die neuen Bundesländer enthalten,⁶⁾ die in den Folgejahren noch deutlich ausgeweitet wurden. Bis 1993 wuchsen die Beihilfen auf fast 94 Mrd DM. Sie gingen dann bis 1995 angesichts der Reduzierung von Fördermaßnahmen für die alten Bundesländer leicht auf 93 Mrd DM zurück.⁷⁾ Im Jahr 1996 kam es zu einem starken Anstieg auf 100 Mrd DM, der jedoch darauf zurückzuführen war, dass nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die über ein Sondervermögen gewährte Verstromungshilfe für den Steinkohlenbergbau nicht länger durch eine Sonderabgabe von den Stromverbrauchern („Kohlepfeffig“) finanziert werden durfte. Statt dessen wurden Zuschüsse von zunächst 7,5 Mrd DM aus dem Haushalt des Bundes gezahlt, die seitdem in dessen Subventionsbericht nachzuweisen sind. Der weitere Anstieg der Beihilfen im Jahr 1997 auf 101 Mrd DM ist vor allem

Entwicklung
des Gesamt-
volumens

5 Daneben erhielten einzelne Wirtschaftszweige aus diesen Haushalten noch Darlehen von gut 3 Mrd DM. Außerdem gewährte das ERP-Sondervermögen Darlehen von 11 Mrd DM, und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sagte Kredite von 30 Mrd DM zu.

6 Im Jahr 1989 hatte sich das Subventionsvolumen noch auf 70 Mrd DM belaufen. Die Relation zum BIP blieb aber nahezu unverändert.

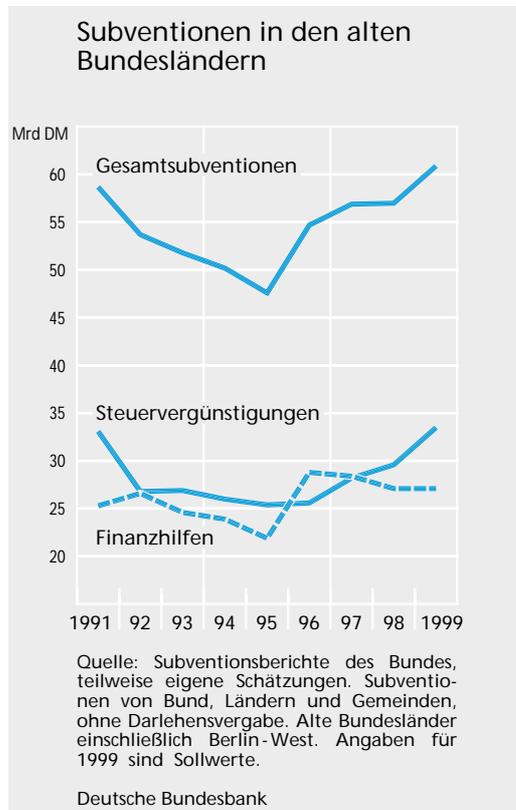
7 Die Entwicklung wird dabei noch durch eine Änderung der Verbuchung im Jahr 1995 verzerrt. Bei den Finanzhilfen wurde eine Neuordnung von Zahlungen im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung und im Verkehrssektor vorgenommen. Ein großer Teil des Rückgangs der Länderfinanzhilfen von fast 3 Mrd DM in diesem Jahr dürfte hierauf zurückzuführen sein und somit keinen Subventionsabbau anzeigen.

Subventionen nach Wirtschaftszweigen *)

Mrd DM									
Wirtschaftszweige	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 1)
Gewerbliche Wirtschaft (ohne Verkehr)									
Finanzhilfen	14,6	15,5	18,6	16,3	14,1	7) 21,7	22,2	21,4	20,7
darunter:									
Bundeszuschüsse für den Steinkohlenabsatz 2)	2,6	2,5	2,4	2,0	1,8	7) 9,1	8,3	8,1	8,0
Steuervergünstigungen	22,3	20,3	20,0	17,7	22,2	21,1	17,6	15,4	13,4
darunter:									
Förderung West-Berlin und Zonenrand	13,5	8,3	5,3	3,5	2,7	2,1	1,2	0,7	0,4
darunter:									
Umsatzsteuerpräferenz West-Berlin	3,0	1,7	0,4	.	.	.	.	.	.
Arbeitnehmerzulage West-Berlin	3,4	2,4	1,6	0,8	0,1	.	.	.	.
Förderung neue Länder einschl. Berlin	4,5	8,6	11,7	11,2	14,4	14,0	10,6	8,8	3,0
darunter:									
Sonderabschreibungen für betriebliche Investitionen	1,5	1,6	3,9	4,8	8,8	9,1	5,8	5,6	1,0
Investitionszulagen	1,0	4,3	5,2	4,4	3,6	2,5	1,8	1,3	1,3
Tarifbegrenzung gewerblicher Einkünfte	.	.	.	.	1,7	1,5	2,5	2,6	4,2
Ausnahmen von der „Ökoststeuer“	.	.	.	.	.	.	.	.	3,1
Zusammen	37,0	35,8	38,6	34,0	36,3	42,8	39,8	36,9	34,1
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten									
Finanzhilfen	21,6	27,1	22,0	19,9	19,6	19,4	18,5	18,1	19,5
darunter:									
Marktordnungsausgaben der EU	10,5	15,5	12,7	11,3	11,4	11,5	11,0	11,2	12,2
Steuervergünstigungen	2,9	1,4	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9
Zusammen	24,5	28,5	23,0	20,8	20,5	20,4	19,4	19,1	20,4
Wohnungswesen									
Finanzhilfen	7,0	8,5	6,6	9,6	10,0	9,3	9,3	8,9	8,9
darunter:									
Bundeszuschüsse für Sozialen Wohnungsbau	1,5	1,8	1,6	2,0	2,1	2,5	2,5	2,4	2,0
Steuervergünstigungen	7,3	8,4	10,7	12,1	12,2	13,4	16,7	18,8	19,2
darunter:									
§§ 7b und 10e (inkl. 34f) EStG	5,7	6,7	9,0	10,4	11,2	11,5	10,0	8,7	7,2
Eigenheimzulage (inkl. Kinderzulage)	.	.	.	.	.	0,5	3,5	7,0	10,2
Zusammen	14,3	16,8	17,3	21,7	22,2	22,7	25,9	27,7	28,1
Verkehr									
Finanzhilfen	2,5	2,2	2,6	3,2	2,6	2,6	2,8	2,8	2,5
Steuervergünstigungen	1,8	2,0	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,4
Zusammen	4,3	4,2	4,8	5,3	4,7	4,7	5,0	5,0	5,0
Sonstige Hilfen									
Finanzhilfen	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3	0,5	0,6	0,9
Steuervergünstigungen	4,6	5,0	6,1	6,2	5,7	5,9	6,9	7,3	7,8
darunter:									
Steuerfreiheit von Zuschlägen u. a. für Nachtarbeit	1,2	1,3	1,8	1,8	2,3	2,3	3,4	3,5	3,6
Umsatzsteuerermäßigungen	1,9	2,2	2,8	3,0	2,9	3,0	3,1	3,4	3,5
Zusammen	5,2	5,6	6,6	6,7	6,1	6,2	7,3	8,0	8,7
Alle Bereiche 3)									
Finanzhilfen	49,2	56,8	53,7	53,1	49,7	56,5	56,5	55,1	55,7
Steuervergünstigungen	38,9	36,7	39,9	39,0	43,1	43,5	44,3	44,7	43,9
Insgesamt	88,1	93,5	93,6	92,1	92,8	100,0	100,8	99,8	99,6
nachrichtlich:									
Treuhandaanstalt 4)	15,6	23,0	28,7	31,6	1,1	0,5	0,5	1,0	1,1
Darlehen von Bund und Ländern	3,4	3,5	4,3	4,3	4,0	3,8	3,4	3,0	3,0
Darlehen des ERP	10,8	11,5	9,0	10,5	11,5	11,0	13,3	12,9	13,0
Kreditzusagen der KfW 5)	29,8	27,3	19,8	29,5	23,8	27,2	32,7	40,1	54,7
Bürgschaften des Bundes 6)	191,8	202,2	214,7	223,5	238,3	252,3	267,7	268,1	272,9

* Aufgliederung der Finanzhilfen nach Wirtschaftszweigen ohne Subventionen der Gemeinden. Darlehen wurden herausgerechnet. Die Entwicklung der Steuervergünstigungen ist auch durch methodische Änderungen und Schätzrevisionen beeinflusst. Quelle: Subventionsberichte des Bundes, teilweise eigene Berechnungen. — 1 Soll. — 2 Einschl. Stilllegungshilfen. — 3 Einschl. der Subventionen der Gemeinden. — 4 Ausgaben der Treu-

handanstalt für das „Kerngeschäft“ und Leistungen des Bundes für Nachfolgeeinrichtungen. — 5 Nur für den Wohnungssektor und die gewerbliche Wirtschaft. — 6 Bestände jeweils zum 30. Juni. Nur Bürgschaften für Exporte, Sonstige Binnenwirtschaft und Treuhandaanstalt-Nachfolgeeinrichtungen. — 7 Ab 1996 einschl. Verstromungshilfen für Steinkohle von zunächst 7,5 Mrd DM.



auf im Subventionsbericht vorgenommene Schätzrevisionen sowie eine deutliche Ausweitung der Hilfen für die Wohnungswirtschaft zurückzuführen. Bis 1999 sank das Subventionsvolumen wieder leicht auf knapp 100 Mrd DM. Über den gesamten Zeitraum hinweg lag es zwar noch höher als 1991,⁸⁾ ging aber in Relation zum BIP um einen halben Prozentpunkt auf 2 ½ % zurück.

Berücksichtigt man zusätzlich die Hilfen für Unternehmen in den neuen Bundesländern durch die Treuhandanstalt⁹⁾ und Zahlungen des Bundes für deren Nachfolgeeinrichtungen, zeigt sich ein Anstieg der Hilfeleistungen von 104 Mrd DM im Jahr 1991 auf fast 124 Mrd DM im Jahr 1994. Nach der Auflösung der Treuhandanstalt zum Jahresende 1994 konnten die Zahlungen für deren Auf-

gaben von fast 32 Mrd DM auf etwa 1 Mrd DM reduziert werden. Die so abgegrenzte Subventionssumme lag 1999 bei 101 Mrd DM.

Eine Aufteilung der Subventionen (ohne die Leistungen der Treuhandanstalt, aber auch ohne die regional nicht zurechenbaren EU-Marktordnungsausgaben) nach West und Ost zeigt die Verschiebungen zwischen den alten Bundesländern einschließlich West-Berlin und den neuen Bundesländern auf. Im bisherigen Bundesgebiet wurden die Beihilfen von 1991 bis 1995 vor allem infolge des Auslaufens der Zonenrand- und der umfangreichen Berlin-Förderung nach der Wiedervereinigung von 59 Mrd DM auf 48 Mrd DM reduziert. Besonders hervorzuheben sind dabei der schrittweise Abbau der Zulage für Arbeitnehmer in West-Berlin bis zum Jahresende 1994 und die Rückführung der dort gewährten Umsatzsteuervergünstigungen bis Ende 1993, die im Jahr 1991 noch zu Steuerausfällen von jeweils 3 Mrd DM geführt hatten. In anderen Bereichen kam es dagegen trotz der gravierenden Finanzierungsprobleme nach der Vereinigung insgesamt nicht zu einem ins Gewicht fallenden Subventionsabbau.

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wuchsen die Beihilfen in den alten Bundesländern bis 1999 wieder auf 61 Mrd DM. Ausschlaggebend hierfür war neben der Ein-

In den alten Bundesländern ab 1991 Abbau teilungsbedingter Subventionen

Starker Anstieg der Steuervergünstigungen seit 1996

⁸ Dies gilt auch bei Bereinigung um die Einbeziehung der Verstromungshilfen.

⁹ Dabei wurden hier die gesamten Ausgaben für das „Kerngeschäft“ der Treuhandanstalt eingerechnet, wengleich ein Teil der Aufwendungen auf Sozialtransfers entfiel. Die Zinsbelastungen sowie die Kosten für den Geschäftsbetrieb und sonstige Verpflichtungen blieben unberücksichtigt.

Einbeziehung der Treuhandanstalt modifiziert Gesamtbild

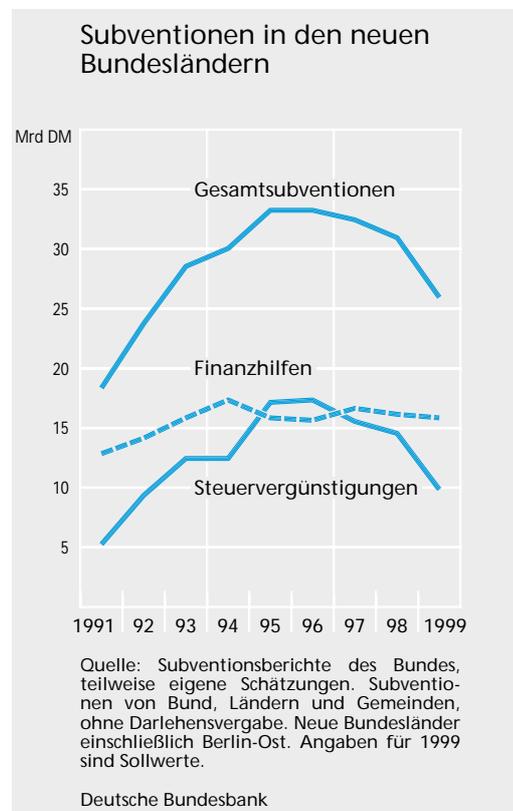
beziehung der Verstromungshilfe ein starker Anstieg der Steuervergünstigungen um fast 8 Mrd DM vor allem durch die Wohnungsbauförderung, die Ausnahmen von der „Öko-steuer“ und die Tarifbegrenzung der Einkommensteuer bei gewerblichen Einkünften. Die Finanzhilfen gingen dagegen um knapp 2 Mrd DM zurück, was allerdings auch auf der Auslagerung von Maßnahmen aus den Kernhaushalten beruht.¹⁰⁾

*In den neuen
Ländern
bis 1996
erhebliche
Zunahme*

In den neuen Bundesländern sind in der Entwicklung der regional zurechenbaren Subventionen ebenfalls zwei unterschiedliche Phasen zu verzeichnen. Bis 1996 sind die Beihilfen von knapp 19 Mrd DM auf fast 34 Mrd DM stark gestiegen. Der weitaus größte Teil des Zuwachses entfiel auf die Steuervergünstigungen, die vor allem die Zulagen und Sonderabschreibungen für Investitionen in den neuen Ländern umfassten. Infolge dieser massiven Investitionsförderung verdreifachten sich die Ausfälle auf Grund der Steuervergünstigungen von 1991 bis 1996 auf nahezu 18 Mrd DM.

*Deutlicher
Rückgang
seit 1997*

Seit 1997 haben die Beihilfen dagegen deutlich abgenommen (auf 26 Mrd DM im Jahr 1999), was vor allem auf die sinkende Bedeutung der Steuervergünstigungen zurückzuführen war. Hier fiel hauptsächlich der sukzessive Abbau der Sonderabschreibungen bis Ende 1998 ins Gewicht. Dies kann freilich nur zum Teil als eine Reduzierung der Investitionsförderung in den neuen Bundesländern gewertet werden. Der Wegfall der Sonderabschreibungen wurde nämlich durch die Gewährung von Investitionszulagen ersetzt, die eine insgesamt gesehen etwa vergleichbare



Förderwirkung mit erheblich geringeren kurzfristigen Steuerausfällen ermöglichen, weil die Unternehmen anders als bei Sonderabschreibungen keine späteren Mehrbelastungen zu tragen haben. Außerdem spielte für den Rückgang der Steuervergünstigungen eine Rolle, dass in den alten Bundesländern 1997 die Vermögensteuer und ein Jahr später die Gewerbesteuer abgeschafft wur-

¹⁰ Hessen weist zum Beispiel in seinem 12. Subventionsbericht darauf hin, dass seit 1999 die Wohnungsbauschubventionen fast vollständig aus einem Sondervermögen außerhalb des Haushalts abgewickelt werden. Noch 1998 waren in diesem Bereich Finanzhilfen (einschl. Darlehensvergaben) von gut 450 Mio DM verzeichnet worden. Auch Rheinland-Pfalz erwähnt in seinem Finanzhilfenbericht für 1996 bis 1999 eine Aufgabenverlagerung, die den dortigen Rückgang der Wohnungsbauhilfen um gut 200 Mio DM im Jahr 1999 erklären dürfte. Eine Reduzierung von gut 400 Mio DM ergibt sich zudem durch die Auslagerung des Eigenkapitalhilfeprogramms zur Förderung selbständiger Existenzen vom Bund auf das ERP-Sondervermögen seit 1997.

den, die beide in den neuen Ländern nicht erhoben worden waren, was dort einen Subventionstatbestand dargestellt hatte.

*Starke sektorale
Konzentration
der Beihilfen*

Bei einer sektoralen Aufgliederung der Subventionen von Bund, Ländern und der EU zeigt sich eine starke Konzentration auf die Bereiche Landwirtschaft, Wohnungswesen, Verkehr und Steinkohlenbergbau. Diese Sektoren empfangen im Jahr 1999 zusammen etwa zwei Drittel der Beihilfen.

*Vor allem hohe
EU-Hilfen
für den
Agrarsektor*

Der Bereich Ernährung, Landwirtschaft und Forsten erhielt 1991 Beihilfen von fast 25 Mrd DM. Mit der Einbeziehung der neuen Länder in die Agrarmarktordnung der EU stieg das Volumen im Folgejahr noch einmal deutlich auf gut 28 Mrd DM an, war danach aber rückläufig und hat sich ab 1994 bei ungefähr 20 Mrd DM stabilisiert. Mit über 12 Mrd DM im Jahr 1999 waren dabei die EU-Marktordnungsausgaben dominierend, die vor allem betriebsgrößenbezogene Einkommenshilfen enthalten. Diese werden als Ausgleich für die Einkommensverluste aus den Preissenkungen gezahlt, die ab 1992 vorgenommen worden waren, um die Produktionsanreize zu dämpfen und damit das bei vielen Produkten bestehende Überangebot einzudämmen. Außerdem spielen hier Aufwendungen für Exportsubventionen und die Lagerhaltung eine Rolle. Sie sind vor allem dadurch bedingt, dass immer noch bei vielen Produkten die garantierten Mindestpreise über den Weltmarktpreisen liegen. Hier besteht – wie auch bei den nationalen Hilfen – ein beträchtlicher Reformbedarf.

Die Agrarsubventionen umfassen außerdem Beihilfen für Dieselmotoren von jährlich fast 1 Mrd DM. Überdies werden ergänzende Hilfen für Landwirte in benachteiligten Gebieten wie Gebirgslagen gewährt. Zu diesem Zweck zahlt die EU einen Zuschuss, der von den Bundesländern aufgestockt wird. Darüber hinaus gewährt der Bund einen Zuschuss zur Unfallversicherung von gut ½ Mrd DM, um die Beitragsbelastung der Landwirte zu begrenzen. Nicht im Subventionsbericht aufgeführt werden dagegen die übrigen Teile der landwirtschaftlichen Sozialpolitik,¹¹⁾ die vor allem Zuschüsse für die branchenbezogene Renten- und die Krankenversicherung umfasst und damit letztlich ebenfalls die Betriebe entlastet. Diese übrigen Ausgaben beliefen sich 1999 auf gut 7 Mrd DM.

*Weitere
Agrarhilfen
von Bund
und Ländern*

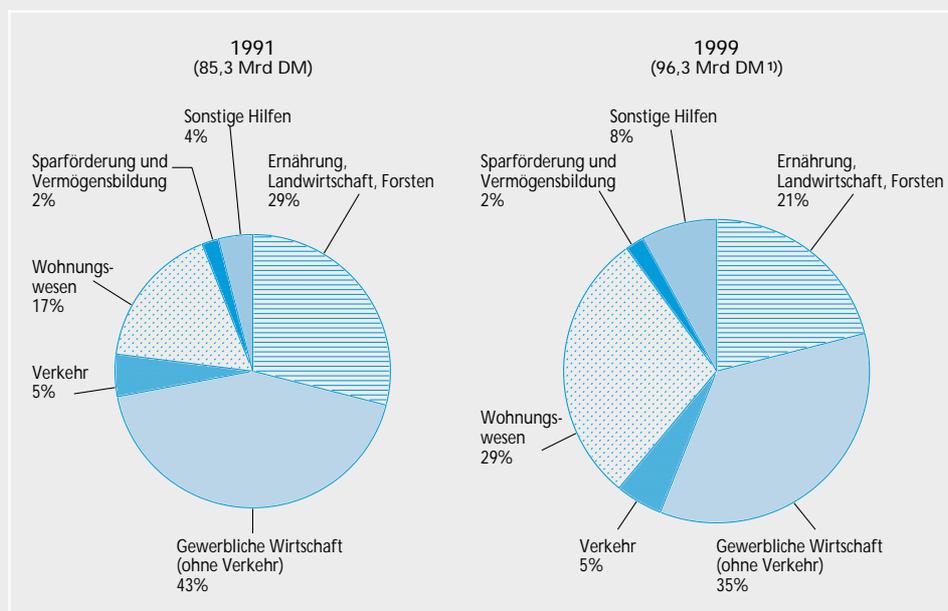
Die Subventionen an die Wohnungswirtschaft¹²⁾ wiesen in den neunziger Jahren die weitaus stärkste Dynamik auf. Diese Leistungen verdoppelten sich von gut 14 Mrd DM im Jahr 1991 auf 28 Mrd DM im Jahr 1999. Ausschlaggebend hierfür waren die Steuervergünstigungen beim Erwerb von Wohneigentum, deren Volumen von gut 7 Mrd DM auf reichlich 19 Mrd DM wuchs. Bis 1996 war diese starke Zunahme hauptsächlich auf die wachsenden Steuerausfälle durch den Sonderausgabenabzug nach § 10e EStG zurückzuführen, bei dem die effektive Förderhöhe vom Grenzsteuersatz des Bauherrn abhing. Die hiermit verbundenen Mindereinnahmen er-

*Starke
Zunahme der
Subventionen
an die
Wohnungs-
wirtschaft*

¹¹ Die Bundesregierung verweist grundsätzlich auf den Agrarbericht, in dem „subventionsähnliche Zuwendungen“ aufgeführt werden.

¹² Ohne die steuerliche Förderung von Investitionen in Mietwohnungen in den neuen Bundesländern zuzüglich West-Berlin, die dem Bereich der gewerblichen Wirtschaft (ohne Verkehr) zugerechnet wird.

Sektorale Aufteilung der Subventionen



Quelle: Subventionsberichte des Bundes, teilweise eigene Berechnungen. Subventionen von Bund, Ländern und EU, ohne Darlehensvergabe. — 1 Haushaltsansätze.

Deutsche Bundesbank

höhten sich im Gefolge der bis Mitte der neunziger Jahre teilweise auch vereinigungsbedingt stark steigenden Wohnungsbauinvestitionen. An Stelle des Sonderausgabenabzugs wird für neue Anträge seit 1996 eine Eigenheimzulage gewährt, die als Abzug von der Einkommensteuerschuld gezahlt wird und deshalb unabhängig von der Höhe des individuellen Steuersatzes ist. Diese Umstellung der Förderung sollte im Prinzip weitgehend aufkommensneutral erfolgen. Gleichwohl nahmen die Steuerausfälle aus der Eigenheimförderung weiter zu, was vor allem mit dem ab 1997 wieder wachsenden Investitionsvolumen zusammenhing. Hierzu könnte neben den bis 1999 rückläufigen Zinssätzen auch beigetragen haben, dass die aus der Umstellung der Förderung resultierenden positiven Impulse für Bezieher geringerer Einkom-

men und Familien mit Kindern stärker zu Buche schlugen als die negativen Wirkungen im oberen Einkommenssegment, in dem Mitnahmeeffekte der früheren Eigenheimförderung überwogen. Im vergangenen Jahr hat sich die Zunahme auf Grund der Abschaffung des Vorkostenabzugs¹³⁾ wieder abgeflacht. Ab dem laufenden Jahr werden die Steuerausfälle durch die zum Jahresanfang 2000 in Kraft getretene Senkung der Einkommensgrenze für die Gewährung der Eigenheimzulage und die schwächere Baukonjunktur gedämpft.

Die Finanzhilfen für das Wohnungswesen wurden weniger stark ausgeweitet und beliefen

¹³ Bis Ende 1998 konnte der Erwerber einer selbstgenutzten Immobilie für vor dem Bezug durchgeführte Erhaltungsmaßnahmen Aufwendungen bis zu einer bestimmten Höhe steuerlich wie Sonderausgaben absetzen.

sich zuletzt auf knapp 9 Mrd DM. Ein guter Teil dieser Mittel wird für den sozialen Wohnungsbau verwendet. Allein der Bund gab hierfür im letzten Jahr 2 Mrd DM aus. Daneben gewährt er auch Zinszuschüsse an die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die mit diesen Mitteln Darlehensprogramme zur Wohnungsmodernisierung und Heizenergieeinsparung fördert.¹⁴⁾

Verkehrssektor

Für den Verkehrssektor wurden im gesamten Berichtszeitraum Subventionen im Umfang von rund 5 Mrd DM pro Jahr ausgewiesen. Ein erhebliches Gewicht hat hier die Umsatzsteuervergünstigung, die im Personennahverkehr gewährt wird. Daneben werden von den Ländern Finanzhilfen für die Verbilligung von Schüler- und Studentenfahrkarten gezahlt. In den Verkehrssubventionen nicht enthalten sind die Bundesleistungen für den Schienenverkehr in Form von Investitionszuschüssen oder zinslosen Darlehen, Entgelte für die Aufrechterhaltung des Nahverkehrs und die Zuschüsse an das Bundeseisenbahnvermögen, das damit vor allem die Pensionen von Bahnbeamten finanziert. Diese Leistungen gingen 1999 mit fast 30 Mrd DM weit über das ausgewiesene Subventionsvolumen hinaus.

Förderung des Steinkohlenbergbaus

Unter den vielfältigen Subventionen für die übrige gewerbliche Wirtschaft fallen neben den Investitionsförderungsmaßnahmen für die neuen Länder die Finanzhilfen für den Steinkohlenbergbau erheblich ins Gewicht. Die Aufwendungen des Bundes hierfür¹⁵⁾ gingen von 1991 bis 1995 um 1 Mrd DM auf 2 ½ Mrd DM zurück, wobei der weitaus größte Anteil auf die Kokskohlenbeihilfe entfiel, die beim Einsatz heimischer Kohle in der

Stahlerzeugung deren Preisniveau auf das der Importkohle herabschleust. Im Jahr 1996 erhöhten sich die Kohlesubventionen aus dem Bundeshaushalt durch die bereits erwähnte Einbeziehung der Verstromungshilfen auf knapp 10 Mrd DM. Danach waren sie wieder leicht rückläufig und sanken bis 1999 auf 8,5 Mrd DM. Dabei wirkte sich der 1997 vereinbarte „Kohlekompromiss“ aus, der bis 2005 feste Förderbudgets vorgibt, die beim Bund schließlich auf knapp 4 Mrd DM sinken sollen. Infolge des Drucks der EU zu einer Umstrukturierung der Förderung sollen Stilllegungshilfen dabei in den nächsten Jahren größeres Gewicht erhalten.

Unter den anderen Sektoren der gewerblichen Wirtschaft fielen Anfang der neunziger Jahre noch die Luftfahrtindustrie sowie der Schiffbau als Subventionsempfänger ins Gewicht. So wurde 1991 insbesondere der Flugzeugbau noch mit fast 1,4 Mrd DM aus dem Bundeshaushalt unterstützt. Angesichts zunehmender Erfolge beim Verkauf des Airbus wurden die Hilfen für die Branche bis 1998 praktisch eingestellt. Auch die Bundeshilfen für den Schiffbau wurden deutlich abgebaut. Gegenüber 1991 haben sie sich zuletzt auf knapp 0,3 Mrd DM halbiert.

Subventionsabbau in der Luftfahrtindustrie sowie im Schiffbau

¹⁴ 1999 wurden von der KfW für den Wohnungssektor Kredite mit einem Gesamtvolumen von fast 22 Mrd DM zugesagt. Bund und Länder vergeben auch selbst noch Darlehen für den Wohnungsbau. Im Jahr 1999 flossen aus ihren Haushalten immerhin knapp 3 Mrd DM für diese Zwecke ab.

¹⁵ Für die Länder werden diese Hilfen im Subventionsbericht des Bundes nicht getrennt ausgewiesen. Das Land Nordrhein-Westfalen als wichtigster Standort zahlt nach den Angaben aus seinem 16. Subventionsbericht derzeit jährlich etwa 1,2 Mrd DM Beihilfen an den Steinkohlenbergbau.

*Neue
Subventions-
tatbestände
durch
Ausnahmen
bei der
„Ökosteuer“ ...*

Die Gesamtentwicklung der Subventionen in der gewerblichen Wirtschaft wird in den nächsten Jahren relativ stark durch die Ausnahmen von der Ausweitung und Erhöhung der Energiebesteuerung ab April 1999 geprägt. Hier spielt die Steuervergünstigung für das Produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft eine besondere Rolle, die nur 20 % des Normalsatzes der Stromsteuer und der Erhöhung der Mineralölsteuersätze für Heizzwecke zu zahlen haben. Hierdurch soll die Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Branchen in Deutschland gesichert und damit eine Standortverlagerung ins Ausland vermieden werden. Im Jahr 1999 dürften die Ausnahmeregelungen bereits zu Mindereinnahmen von rund 3 Mrd DM geführt haben.¹⁶⁾ Mit den weiteren beschlossenen Erhöhungsstufen dürfte sich dieser Betrag bis 2003 nahezu verdreifachen.

*... und die Tarif-
begrenzung bei
gewerblichen
Einkünften*

Mit Steuerausfällen von gut 4 Mrd DM im letzten Jahr hat auch die 1994 eingeführte Tarifbegrenzung bei gewerblichen Einkünften ein bedeutendes Gewicht erlangt. Um die Zusatzbelastung dieser Einkünfte durch die Gewerbesteuer zu begrenzen, wird der Spitzensatz der Einkommensteuer um derzeit acht Prozentpunkte ermäßigt. Ab dem Jahr 2001 wird diese Regelung durch eine pauschalierte Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuerschuld abgelöst. Die Steuerausfälle steigen durch diese Umstellung weiter deutlich an. Im Rahmen der Einkommensteuer stellt diese Regelung eine Vergünstigung dar. Stellt man freilich auf die gesamte steuerliche Belastung der Unternehmensgewinne ab, kann sie als Abbau einer steuer-

lichen Mehrbelastung gegenüber anderen Einkommensarten gewertet werden.

Unter den sonstigen Hilfen ist vor allem die Steuerfreiheit der Lohnzuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit von Bedeutung. Die Steuerausfälle auf Grund dieses Privilegs wurden für 1999 auf etwa 3,5 Mrd DM geschätzt. Ebenfalls ins Gewicht fallen hier Umsatzsteuervergünstigungen durch die Gewährung eines ermäßigten Steuersatzes für bestimmte Güter und Leistungen.¹⁷⁾

Sonstige Hilfen

Probleme der Subventionskontrolle und Ausblick

Im Subventionsbericht des Bundes werden die Ziele der Subventionen aufgezählt, aber nicht so weit konkretisiert, dass eine hinreichend genaue Zielerreichungskontrolle möglich wäre. Eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit wird somit erschwert.¹⁸⁾

¹⁶ Im Subventionsvolumen noch nicht enthalten ist der zusätzliche Erstattungsanspruch von Unternehmen, deren „Ökosteuer“-Belastung das 1,2fache der Entlastung bei den Rentenversicherungsbeiträgen übersteigt.

¹⁷ Hier fällt es allerdings schwer, die Abgrenzung des Subventionsberichts nachzuvollziehen. Während zum Beispiel der ermäßigte Satz für kulturelle und unterhaltende Leistungen, aber auch für zahntechnische Leistungen als Beihilfe aufgeführt wird, bleiben andere Vergünstigungen unberücksichtigt. Dies gilt sowohl für weitere Steuerermäßigungen (beispielsweise bei Lebensmitteln) als auch für alle speziellen Steuerbefreiungen. Diese werden entweder (wie die Befreiung für Wohnungsmieten und für Leistungen der Kreditwirtschaft) im Subventionsbericht überhaupt nicht erfasst oder nur nachrichtlich (in Anlage 3) ausgewiesen. Während es den einzelnen EU-Mitgliedstaaten freisteht, ob sie von den in der 6. EG-Richtlinie zur Mehrwertsteuer-Harmonisierung aufgeführten Ermäßigungsmöglichkeiten Gebrauch machen, lassen sich die darin vorgegebenen Steuerbefreiungen nur über eine Änderung der Richtlinie abbauen.

¹⁸ Der Bundesrechnungshof hat darauf bereits 1996 in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung hingewiesen. Vgl.: Bundestags-Drucksache 13/5700, S. 45 ff.

Subventionskontrolle durch die Europäische Kommission

Die Subventionskontrolle der Europäischen Kommission greift tief in die wirtschaftspolitische Souveränität der Mitgliedstaaten ein. Sie ist verankert in der Aufgabe der Kommission, als „Hüterin der Verträge“ das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Markts zu gewährleisten. Im Wettbewerbskapitel des EG-Vertrags werden ihr dementsprechend weit reichende Kompetenzen in den Feldern Kartellrecht, Fusionskontrolle sowie staatliche Beihilfen (Subventionen) zugewiesen. Nach Art. 87 Abs. 1 sind staatliche Beihilfen, die einzelne Unternehmen oder bestimmte Produktionszweige begünstigen, grundsätzlich verboten, sofern sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Dabei kommt es weder auf die Form der Subvention noch darauf an, ob ein begünstigtes Unternehmen am innergemeinschaftlichen Handel beteiligt ist. Es genügt, wenn ein wirtschaftlicher Vorteil entsteht, durch den Unternehmen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten einen Wettbewerbsnachteil erleiden würden. Die Kommission ist dabei nicht verpflichtet, die wettbewerbsverzerrenden Effekte im Einzelnen zu quantifizieren, sondern kann sich auf die allgemeinen Merkmale staatlicher Programme mit Beihilfecharakter stützen.¹⁾

Eine Reihe von Ausnahmeregelungen schränkt die Bedeutung dieses Subventionsverbots jedoch ein. Der Sektor Landwirtschaft ist von den Regeln des Wettbewerbskapitels praktisch ausgenommen (Art. 36). Weitere Ausnahmen können unter anderem eingeräumt werden für Beihilfen zur Förderung wirtschaftlich benachteiligter Regionen, für Beihilfen zur Kulturförderung sowie in den Bereichen kleine und mittlere Unternehmen, Forschung und Entwicklung, Beschäftigung und Ausbildung, Umwelt und Umstrukturierung. Öffentliche oder öffentlich kontrollierte Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erbringen, genießen ebenfalls eine besondere Stellung (Art. 86 Abs. 2).

Im Rahmen des Kontrollverfahrens (Art. 88) haben die Mitgliedstaaten die Kommission vor jeder neuen Bewilligung bzw. Umgestaltung von Beihilfen zu informieren (Notifizierung). Die Durchführung der Maßnahme ist erst dann zulässig, wenn sie von der Kommission genehmigt wurde bzw. ihr nicht innerhalb einer festgelegten (und relativ kurzen) Frist widersprochen wurde. Hat die Kommission Zweifel an der

Rechtmäßigkeit einer Subvention, leitet sie das Hauptprüfverfahren nach Art. 88 Abs. 2 ein, das Stellungnahmen der unmittelbar Beteiligten sowie weiterer Parteien umfasst. Die abschließende Entscheidung der Kommission besteht entweder in der Einstellung des Verfahrens oder in einem negativen Bescheid, der die Beihilfe für unrechtmäßig erklärt. Der betroffene Mitgliedstaat wird verpflichtet, eine bereits gewährte Beihilfe (einschließlich Zinsen ab dem Zeitpunkt der Beihilfegewährung) von dem begünstigten Unternehmen wieder einzuziehen. Gegen die Entscheidung der Kommission steht der Klageweg vor dem Europäischen Gerichtshof offen. Für den verurteilten Mitgliedstaat hat dies bezüglich der Rückforderung der Beihilfe aber keine aufschiebende Wirkung. Auch wenn die Entscheidungen des Gerichtshofes nicht immer zu Gunsten der Kommission ausfallen, ist tendenziell eher eine Unterstützung für deren Haltung in der Subventionsbegrenzung zu verzeichnen.

Von Bedeutung für die Wirksamkeit der Subventionskontrolle ist, dass auch Dritte, in der Regel nichtbegünstigte Konkurrenzunternehmen, die Möglichkeit haben, bei der Kommission eine Überprüfung staatlicher Beihilfen zu verlangen oder direkt bei nationalen Gerichten eine Aussetzung anzustreben.

Zu den Entscheidungen der Europäischen Kommission, die Deutschland direkt betrafen, zählen unter anderem diejenigen gegen Subventionen für Produktionsstandorte von Volkswagen in Sachsen²⁾ und die Kapitalzuführungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Westdeutsche Landesbank³⁾. Im ersten Fall war nur ein Teil der Subventionen unrechtmäßig, da Beihilfen zum Ausgleich der durch die Teilung Deutschlands verursachten wirtschaftlichen Nachteile grundsätzlich gestattet sind. Im Ausmaß der geförderten Produktionskapazitäten wurde jedoch im Vergleich mit der Gesamtkapazität im europäischen Automobilsektor eine Wettbewerbsverzerrung gesehen. Im zweiten Fall hatte das Land Nordrhein-Westfalen als Kapitalgeber nach Ansicht der Kommission keine marktübliche Verzinsung verlangt, was der Westdeutschen Landesbank durch die deutlich verbesserte Eigenkapitalausstattung einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Banken verschafft habe.

1 Vgl. unter anderem: Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 17. Juni 1999 (Königreich Belgien gegen Europäische Kommission, Programm „Maribel“). — 2 Entscheidung der Kommission

vom 26. Juni 1996, Amtsblatt Nr. L 308 vom 29. November 1996. — 3 Entscheidung der Kommission vom 8. Juli 1999, Amtsblatt Nr. L 150 vom 23. Juni 2000.

*Grundsätzliche
Tendenz zur
Ausweitung
von
Subventionen*

Insgesamt besteht bei nicht ausreichenden Erfolgskontrollen die Gefahr einer fortschreitenden Subventionsausweitung. Die begünstigten Gruppen profitieren in starkem Maße von den Hilfen und sperren sich gegen deren Kürzung. Solange die Unwirtschaftlichkeit einer Beihilfe nicht eindeutig nachgewiesen werden kann, dominieren diese Partialinteressen im politischen Prozess gegenüber denen der Mehrheit, die individuell durch die zusätzliche Abgabenbelastung infolge einer speziellen Subvention nur in geringfügigem Maße getroffen ist. Diese Konstellation begünstigt eine Ausweitung von Beihilfen. Dadurch steigt – für sich genommen – die allgemeine Abgabenbelastung, was wiederum die Wirtschaftsdynamik bremst. Eine strikte Kontrolle der Subventionen ist wegen des damit verbundenen Rechtfertigungsdrucks somit unerlässlich. Sie sollte aber nicht nur den Grad der Zielerreichung überprüfen, sondern auch die eingesetzten Mittel und die mit den Subventionen verbundenen negativen gesamtwirtschaftlichen Folgewirkungen in der Bewertung berücksichtigen.

*Aber
zunehmender
Druck durch
Beihilfen-
kontrollen der
EU-Kommission*

Im Hinblick auf den wünschenswerten Subventionsabbau gewinnt die Beihilfenkontrolle der EU-Kommission an Bedeutung. Die im EG-Vertrag eingeräumten Kompetenzen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen des Wirtschaftsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten werden zunehmend weiter ausgelegt und schränken damit die Beihilfenvergabe ein. So werden nicht mehr nur private Unternehmen kontrolliert, sondern auch Kapitaleinlagen und Verlustausgleiche bei öffentlichen Unternehmen begutachtet. Nicht EU-konforme Beihilfen sind von den Begünstigten verzinst zurück-

zuerstatten (vgl. zur Beihilfenkontrolle durch die EU-Kommission die Übersicht auf S. 28). Damit könnten die Empfänger von Subventionen das Interesse an auf einer europarechtlich unsicheren Basis stehenden Zuwendungen verlieren, was den Subventionsabbau fördern würde.

Auch die allgemeinen finanzpolitischen Erfordernisse wirken auf einen Rückgang des Subventionsvolumens hin. Auf den öffentlichen Haushalten lastet trotz der in den letzten Jahren erreichten Erfolge noch immer ein erheblicher Konsolidierungsdruck. Um der Verpflichtung aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, mittelfristig annähernd ausgeglichene oder überschüssige Haushaltspositionen zu erreichen, gerecht zu werden und außerdem die Abgabensätze zu senken, müssen die Ausgaben strikt begrenzt und Steuervergünstigungen abgebaut werden. Auch angesichts der weiter oben dargelegten engen Kriterien für die Gewährung von Subventionen bleibt deshalb die Forderung nach einem konsequenten Abbau, insbesondere auch in den wichtigsten Bereichen, auf der finanzpolitischen Tagesordnung. Der Kohlekompromiss vom März 1997 ist hier ein wichtiger Schritt. Insgesamt gesehen will der Bund nach der mittelfristigen Finanzplanung seine Finanzhilfen bis zum Jahr 2004 auf etwa 13 Mrd DM (nach gut 21 Mrd DM im Jahr 1999) zurückführen. Bei den Steuervergünstigungen könnte es dagegen unter anderem wegen des wachsenden Gewichts der Ausnahmen von der bis 2003 weiter zunehmenden Energiebesteuerung zu einem Anstieg kommen.

*Konsolidierungs-
erfordernis
dämpft
Subventionen*