

FiFo-Berichte

Nr. 4 Juli 2005

FiFo-Reports

No. 4 July 2005



# Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland

Michael Thöne

unter Mitarbeit von Julia Röhl

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Köln is a Member of the  
Cologne Center for Public Economics

[www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de)

**Zu den FiFo-Berichten**

Mit den FiFo-Berichten werden Studien und Gutachten aus der Arbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in elektronischer Form vorgelegt. Die Reihe erscheint erstmals im Jahr 2005.

FiFo-Berichte zeigen in der Regel monographischen Charakter. Die Reihe umfasst vor allem aktuelle Studien. Es werden hier aber auch ältere Studien veröffentlicht, die zuvor nicht oder nicht in angemessener Form publiziert werden konnten.

**About FiFo-Reports**

In the new "Reports" FiFo, the Research Institute within the Cologne Center for Public Economics, publishes many of its studies in electronic format. FiFo-Reports start appearing in 2005.

Usually, FiFo-Reports are monographs that feature current work. Yet, also older studies will be reprinted here, especially when they could not be published in an appropriate way before.

**Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut  
an der Universität zu Köln**

Adresse/address:

Zülpicher Straße 182  
D-50937 Köln

Tel. (0)221 – 42 69 79

[www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de)

Postanschrift/postal address

Postfach 420 520  
D-50899 Köln

Fax. (0)221 – 42 53 23

ISSN 1860-6679

Das FiFo Köln wird rechtlich und wirtschaftlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. Urheber- und Verwertungsrechte des vorliegenden FiFo-Berichts liegen bei der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Von den Autoren dieses Berichts vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

Dieser Bericht kann kostenlos unter [www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de) oder <http://kups.ub.uni-koeln.de/> heruntergeladen werden.

Die Wiedergabe zu erzieherischen, wissenschaftlichen und nicht-kommerziellen Zwecken ist gestattet, vorausgesetzt die Quelle wird angegeben.

Alle Rechte vorbehalten.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2005.

The Cologne-based Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject and financial agent of FiFo Köln. Thereby, the copyrights of this report pertain to the Gesellschaft.

The views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or any of its bodies.

This report can be downloaded without charge from: [www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de) or <http://kups.ub.uni-koeln.de/>.

Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

All rights reserved.

# Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland

Forschungsauftrag 18/03

„Einheitliches Verfahren zur differenzierten Erfassung und Messung  
von staatlichen Beihilfen und Subventionen in Deutschland“  
des Bundesministeriums der Finanzen

Endfassung (abgeschlossen im Mai 2005)

Michael Thöne<sup>\*</sup>

unter Mitarbeit von Julia Röhl<sup>\*\*</sup>

\* Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts und der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V.; thoene@fiffo-koeln.de.

\*\* Dipl.-Volksw. Julia Röhl war wissenschaftliche Hilfskraft am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

## Zusammenfassung

### *Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland*

Die Subventionsdefinition des Subventionsberichts des Bundes und andere in Deutschland gebräuchliche Abgrenzungen zeigen große Unterschiede zum Begriff der staatlichen Beihilfen im Sinne des EG-Vertrags. Die häufigen Verwirrungen und Fehlsteuerungen, die hieraus folgen, werfen die Frage auf, ob und in welchem Maße die deutschen Subventionsbegriffe und der Beihilfenbegriff zu einem kohärenten Konzept vereint werden können.

Wir untersuchen die unterschiedlichen Definitionen, die in Deutschland genutzt werden. Auf dieser Basis schlagen wir für den Subventionsbericht des Bundes und für die gemeinsame Erfassung der direkten Subventionen auf Bundesländer-Ebene eine erweiterte Abgrenzung vor, die systematischer und weniger strategiefähig ist als die gegenwärtig genutzten. Diese Abgrenzung umfasst auch die staatlichen Beihilfen. Bei den Steuervergünstigungen identifizieren wir großen zusätzlichen Forschungsbedarf.

Schließlich entwickeln wir ein einfaches Instrument zur Erfassung der benötigten Daten. Es baut auf der Verordnung (EG) 794/2004 der Kommission auf und fügt dessen umfangreichen Erhebungen einen kleinen zusätzlichen Fragebogen hinzu.

### **Schlagworte:**

Subventionen, staatliche Beihilfen,  
Subventionsbericht

**JEL-Classification:** H24, H25, H71

## Abstract

### *Subsidies and State aid in Germany*

Definitions of subsidies used in the biannual subsidy-report on the federal level and other definitions of subsidies popular in Germany display marked differences to State aid defined according to the EC Treaty. The concluding confusion gives rise to the question, whether and to what extent both concepts might be integrated.

We review the different subsidy-definitions used in Germany. For the federal subsidy-report and for the common subsidy-measurement on the federal and state-level, we propose a new definition of direct subsidies, which is less arbitrary than those currently used. This new definition also takes all state aid on board. As regards tax expenditures, we find major unsolved research questions that cannot be tackled in this report.

We also develop a simple and effortless tool to compile the necessary data. It makes use of the Commission regulation (EC) 794/2004 by adding a small supplementary questionnaire to the large state aid survey instrument of this regulation.

### **Keywords:**

Subsidies, State aid, subsidy-report

## Inhalt

<b>1 Einleitung .....</b>	<b>6</b>
<b>2 Leitbilder der Subventionserfassung .....</b>	<b>8</b>
2.1 Leitbild Interventionsmanagement .....	8
2.2 Leitbild Transfermanagement .....	10
<b>3 Subventionen und Beihilfen – Definitionen und Fragen der Abgrenzung .....</b>	<b>12</b>
3.1 Grundlagen .....	12
3.2 Subventionen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung .....	17
3.3 Die Abgrenzung im Subventionsbericht des Bundes .....	18
3.4 Der Konsensbegriff der Institute .....	20
3.5 Die Kieler Abgrenzung .....	21
3.6 „Entfernte Verwandte“: Staatliche Beihilfen .....	24
<b>4 Der Weg zum kombinierten Subventions- und Beihilfebegriff.....</b>	<b>33</b>
4.1 Mögliche Synthesebegriffe .....	33
4.2 Spektrum der Förderberichterstattung: Die Länderberichte.....	34
4.3 Leitbild Subventionsbericht: Ausgabenseitige Subventionen.....	41
4.3.1 Das „Zwiebelmodell“ .....	41
4.3.2 Subventionskern .....	42
4.3.3 Weitere Bestandteile des „Zwiebelmodells“ .....	47
4.3.4 Erfassung der ausgabeseitigen Subventionen mit dem Halbraster .....	50
4.4 Einnahmenseitige Subventionen .....	52
4.4.1 Abgrenzungen von Steuervergünstigungen in Deutschland .....	52
4.4.2 Formen von Steuervergünstigungen .....	55
4.4.3 Die Zwecke von Tax Expenditures .....	56
4.4.4 Die schwierige Wahl eines Benchmark-Steuersystems.....	59
4.4.5 Benchmarks bei der Einkommensbesteuerung .....	60
4.4.6 Benchmarks in der indirekten Besteuerung .....	64
4.4.7 Benchmarks in der Beihilfenaufsicht steuerlicher Subventionen .....	75
4.4.8 Abschließende Bemerkungen zu den Steuerermäßigungen.....	77
<b>5 Einheitliche Erfassung von staatlichen Beihilfen und Subventionen .....</b>	<b>79</b>
5.1 Die Agenda der einheitlichen Subventionserfassung .....	79
5.2 Grundansatz der begleitenden Subventionserfassung .....	81
5.3 Drei Ausgangskonstellationen .....	84
5.4 Gliederungssystem Förderziele .....	87
5.4.1 Anforderungen an ein Gliederungssystem .....	87
5.4.2 In Deutschland genutzte Zielklassifikationen.....	87
5.4.3 Zielklassifikation in der Beihilfenanmeldung.....	90

5.4.4 Funktionale Erfassung gemäß Haushaltsystematik .....	93
5.4.5 Mögliche Doppelförderungen und einander neutralisierende Subventionen .....	94
5.5 Informationen aus den Beihilfen-Meldebögen .....	96
5.5.1 Anmeldung neuer staatlicher Beihilfen .....	97
5.5.2 Berichterstattung zu bestehenden staatlichen Beihilfen .....	99
5.6 Zusätzlich zu ermittelnde Daten .....	100
5.7 Datenverarbeitungstechnische Anforderungen .....	103
<b>6 Zusammenfassung der Ergebnisse .....</b>	<b>106</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>118</b>
<b>Anhang A: Zentrale Meldebögen der EG (VO) 794/2004.....</b>	<b>123</b>
<b>Anhang B: Vorschläge für Ergänzungs- und Ersatzmeldebögen zur integrierten Erfassung von Beihilfen und Subventionen .....</b>	<b>136</b>
<b>Anhang C: Funktionale Gliederungen staatlicher Aufgaben .....</b>	<b>146</b>
<b>Anhang D: Subventionsraster .....</b>	<b>153</b>
– Subventionsraster für den 19. Subventionsbericht des Bundes (nur tatsächlich gewährte Finanzhilfen) .....	153
– Erweitertes Subventionsraster für den 19. Subventionsbericht des Bundes (nur tatsächlich gewährte Transfers) .....	155
– Vorschlag Halbraster zur teils obligatorischen, teils freien Erfassung von Subventionen .....	157
– Subventionsraster für den rheinland-pfälzischen Finanzhilfenbericht und den sachsen-anhaltinischen Landessubventionsbericht .....	159
– Förderraster für den Förderbericht des Landes Nordrhein-Westfalen .....	161

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Klassifikationsschema Subventionsabgrenzungen .....	15
Abbildung 2:	Subventionsvolumina in verschiedenen Abgrenzungen 2002 .....	16
Abbildung 3:	Enger und weiter Synthesebegriff Beihilfe/Subvention.....	33
Abbildung 4:	Leitbild Subventionsbericht („Zwiebelmodell“) .....	41
Abbildung 5:	Steuervergünstigungen bei Wohnungsmieten? .....	65
Abbildung 6:	Steuervergünstigungen für Dieselkraftstoffe? .....	72

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Finanzhilfen im Bundeshaushaltsplan 2002 – Zahl der Titel.....	45
Tabelle 2:	Finanzhilfen im Bundeshaushaltsplan 2002– Haushaltsansätze .....	45
Tabelle 3:	Zusatzinformationen zu VO (EG) 794/2004 im Überblick .....	86
Tabelle 4:	Auswahl von in Deutschland verwendeten Zielklassifikationen.....	88
Tabelle 5:	Zielklassifikation in der Beihilfenanmeldung.....	91

## 1 Einleitung

Mit der Subventionsberichterstattung des Bundes nach § 12 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StWG) und mit dem Berichtswesen zur Beihilfenaufsicht der Europäischen Kommission nach Artikel 87 und 88 des EG-Vertrages gibt es in Deutschland zwei zusammenfassende Foren für Dokumentation und Analyse von Subventionsfragen. Beide sind hinsichtlich der genutzten Methoden und der dargestellten Fördervolumina kaum miteinander zu vergleichen. Damit sind die Berichtsformen symptomatisch für die politische und wissenschaftliche Wahrnehmung ihrer Objekte: Die kontroverse Diskussion von Subventionen hat in Deutschland eine lange Tradition. Das spiegelt die hohe öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema wider, wie sie international nur in den anderen deutschsprachigen Staaten zu finden ist. Die Diskussion wird in Deutschland nicht zuletzt durch die relativ hohe Subventionstransparenz erleichtert, die durch den Subventionsbericht des Bundes und die ähnlich gelagerten Berichte der meisten Länder hergestellt wird. Gleichwohl verlaufen Diskussion zu Rolle und Volumen von staatlichen Beihilfen und deren Kontrolle durch die Europäische Kommission gleichsam in einem Paralleluniversum.

Das vorrangige Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, ein Verfahren zu entwickeln, mit dem staatliche Beihilfen gemäß Art. 87 EGV und Subventionen nach § 12 StWG hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und hinsichtlich der finanziellen Fördervolumina einheitlich erfasst, verglichen und bewertet werden können. Zu diesem Zweck wird an erster Stelle ein Erfassungsschema entwickelt, das auf Subventionen aller Gebietskörperschaften jeweils einschließlich eventueller europäischer Kofinanzierung anwendbar sein soll.

Die gesetzlichen und die faktischen Ziele der Subventionsberichterstattung des Bundes nach § 12 StWG und die Ziele der Beihilfenaufsicht der Europäischen Kommission nach Art. 87/88 EGV weichen deutlich voneinander ab. Auch die Unterschiede hinsichtlich der jeweils erfassten und nicht erfassten Maßnahmen und Fördersummen sind sehr ausgeprägt. Die Unterschiede in den definitorischen Abgrenzungen folgen dabei nicht immer zwingend den Differenzen auf der Ebene der politischen und gesetzlichen Ziele. Sowohl auf Seiten der deutschen Subventionsberichterstattung, als auch bei der europäischen Beihilfenkontrolle sind die genutzten Begrifflichkeiten zum Teil nur noch als Produkt eines – weiterhin fortschreitenden – historischen Prozesses zu verstehen, welcher die Bande zwischen Zielen und jeweils zugehörigen Begrifflichkeiten gelockert hat.



Diese Entwicklung hat allerdings nicht dazu geführt, dass sich Konvergenz zwischen dem Subventionsbegriff des Bundes und dem europäischen Beihilfenbegriff ergeben hätte. Insoweit kann die historische Wandlungsfähigkeit beider Abgrenzungen die anstehenden Aufgaben zwar erschweren, aber im Kern nicht hindern. Ziel ist es, beide Begriffe – zumindest größtenteils – zu integrieren, um für alle weiteren Aktivitäten in der Planung, Steuerung und Kontrolle sowie beim Abbau von Subventionen eine transparente und konsistente Grundlage nutzen zu können. Dabei muss eine wichtige Randbedingung direkt zu Anfang benannt werden: Da europäisches Beihilfenrecht und der Beihilfenbegriff als unilateral unbeeinflussbare, exogene Vorgaben gelten müssen, können definitorische Annäherungen in der Praxis nur über den deutschen Subventionsbegriff erfolgen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Was nicht notwendigerweise eine StWG-Änderung verlangen muss.

## 2 Leitbilder der Subventionserfassung

Zunächst muss das Leitbild der zu entwickelnden Subventionserfassung bestimmt werden. Dabei stehen einander zwei Konzepte gegenüber, ein „Leitbild Interventionsmanagement“ und ein „Leitbild Transfermanagement“. Beide sind nicht dichotom; sie dienen vorrangig der Verdeutlichung der zwei wesentlichen Strömungen, die bei der Forschungsaufgabe zu berücksichtigen sind. Der eigentliche Kern der im vorliegenden Forschungsvorhaben interessierenden Subventions- und Beihilfenproblematik liegt in der Schnittmenge der beiden Leitbilder. Die konkreten Abgrenzungsfragen jedoch werden mit Blick auf weniger eindeutige Grenzfälle entschieden. Hier ist zu entscheiden, welches der Leitbilder besser geeignet ist, problemadäquate und in der Praxis umsetzbare Abgrenzungskriterien zu bieten.

### 2.1 Leitbild Interventionsmanagement

In einem Leitbild Interventionsmanagement werden Subventionen aus Richtung ihrer erwarteten oder tatsächlichen Wirkung auf den Markt- und Preismechanismus gesehen und abgegrenzt. Die Subvention wird primär als eines von mehreren Instrumenten staatlicher Intervention in den Marktprozess angesehen. Die Suche nach einander überlappenden oder sich wechselseitig neutralisierenden Maßnahmen verlangt in diesem Ansatz auch den Blick auf das Zusammenspiel von Subventionen mit anderen staatlichen Instrumenten, mit denen gleichgelagerte Ziele verfolgt werden (können). Im Spektrum interventionistischer Instrumente, die den Destinatär der Maßnahme zu einem Verhalten veranlassen sollen, das er sonst nicht an den Tag gelegt hätte, müssten dabei sowohl entlastende, wie auch belastende Maßnahmen berücksichtigt werden. Anstatt ein Unternehmen für die Durchführung politisch erwünschter Maßnahmen durch Subventionierung finanziell zu entlasten, könnten diese Maßnahmen z.B. auch durch rechtliche Gebote erzwungen werden. Natürlich stehen hinter belastendem und entlastendem Interventionismus unterschiedliche ordnungspolitische Vorstellungen von dem, was in Gemeinlast zu durchzuführen ist und welche wirtschafts- oder gesellschaftspolitischen Ziele dem Einzelnen als Pflicht auferlegt werden dürfen.

Aber auch wenn diese Frage für ein bestimmtes Interventionsziel geklärt ist, müssten finanziell entlastende Instrumente, wie Subventionen, in ihrem Zusammenspiel mit solchen Instrumenten betrachtet werden, die selektive geldwerte Vorteile verschaffen können, ohne dass die öffentliche Hand hierzu finanzielle Mittel bereitstellt bzw. auf ihr zustehende Steuern verzichtet. Die Begünstigung wird bei solchen Ver-

ordnungssubventionen („regulatory subsidies“) zum Beispiel dadurch bewirkt, dass durch Ge- oder Verbote die Nachfrage auf den Subventionsdestinatar gelenkt wird oder dass der Wettbewerb auf andere, mitunter sehr subtile Arten eingeschränkt wird.<sup>2</sup>

Eine verwandte Form der „Off-budget-Subventionierung“<sup>3</sup> entsteht nicht aus der Regulierung bestimmter Märkte, sondern aus der Nicht-Regulierung. Wo Märkte funktionieren, kann der Verzicht auf regulierende Eingriffe i.d.R. keine selektiv begünstigende Wirkung zeigen. Wo aber Märkte nicht funktionieren, kann der Verzicht auf die allokativ gebotene staatliche Korrektur dieses Marktversagens auch als Form der „impliziten Subventionierung“<sup>4</sup> betrachtet werden. Dies ist besonders relevant in der Umweltpolitik: Kostenlose Umweltnutzungsmöglichkeiten begünstigen umweltintensiv hergestellte Produkte und verschaffen ihren Produzenten einen Wettbewerbsvorteil gegenüber denen, die Umwelt in geringerem Maße schädigen. Diese Form der Begünstigung lässt sich als Subvention charakterisieren, da letztlich der Staat auf eine angemessene Kostenanlastung bzw. sogar auf eigene Einnahmen aus der Anlastung verzichtet.

Diese beiden Beispiele benennen Vergünstigungstatbestände an den definitorischen Rändern, welche jeweils das in der Subventionsdiskussion und –kritik im Vordergrund stehende Unterscheidungsmerkmal zwischen „gerechtfertigter“ und „ungerechtfertigter“ Subvention betreffen, die Faktorallokation. Gäbe es keine Allokationsprobleme, die durch staatliche Interventionen entweder entschärft oder verschlimmert werden, so wären Subventionen – zumindest für Ökonomen<sup>5</sup> – kein Thema.

Wegen der tatsächlich *großen* Relevanz von Allokations- und Effizienzproblemen in der Subventionsdiskussion liegt der Gedanke nahe, auch die Abgrenzung von Sub-

---

<sup>2</sup> Siehe Andel (1977), S. 492 f.

<sup>3</sup> Zum Begriff siehe Steenblik (1995).

<sup>4</sup> Der Sprachgebrauch, bei umweltschädlichen Subventionen „implizite“ und „explizite“ zu unterscheiden, etabliert sich mittlerweile international (vgl. z.B. Toman (1996), S. 46; OECD (1998), S. 8, Ewringmann/Thöne (2002), S. 6; ausführlich Steenblik (2003); S. 107 ff.). Auch wenn das Begriffspaar keineswegs trennscharf ist, sei es hier als Konvention ebenfalls genutzt. (Abweichend spricht Wolfson (1996, S. 55) von „virtuellen Subventionen“ – eine wenig geglückte Begrifflichkeit, da die Markt- und Wettbewerbswirkungen unterlassener Allokationspolitik keineswegs nur virtueller Natur sind.)

<sup>5</sup> Neben den Allokations- und Effizienzwirkungen von Subventionen sind eventuelle Gerechtigkeitsdefizite eine wichtiger weiterer Anlass zu Subventionskritik.

ventionen gegenüber anderen finanziellen und nicht-finanziellen Interventionen des Staates am Allokationskriterium auszurichten. Wie unten noch deutlich werden wird, kennzeichnet diese Absicht auch einige der in der Praxis verwendeten Subventionsdefinitionen – jedoch in unterschiedlich großem Ausmaß und mit z.T. erheblichen methodischen und quantitativen Konsequenzen.

Eine Ausrichtung der Subventionserfassung am Leitbild Interventionsmanagement hat jedoch mit zwei Problemen zu kämpfen: Auf der praktischen Ebene bereitet die Quantifizierung von geldwerten Vorteilen nicht originär finanzieller Interventionen regelmäßig große Probleme. Insbesondere eine Subventionserfassung, die auf Vollständigkeit ausgerichtet ist, steht hier schnell vor einer nicht zu bewältigenden Aufgabe.

Dahinter steht zudem ein grundsätzliches Problem: Schon in der frühen Phase der Subventionsanalyse, der Erfassung, müsste nach dem Leitbild des Interventionsmanagements schon folgende Frage beantwortet werden können: Welche Intervention – verstanden als monetärer oder nicht-monetärer staatlicher Eingriff – kann als allokativ *angemessen differenzierte* Maßnahme bei sachlich unterschiedlichen Regelungsgegenständen gelten, welche Maßnahme dagegen differenziert *sachlich unangemessen* und kann in diesem Ausmaß den Subventionen zugerechnet werden?

Auf diese Frage kann im günstigen Falle eine Subventionsanalyse jedes Einzelfalls *im Ergebnis* eine Antwort geben. Insofern scheint es nicht sinnvoll, schon die Subventionserfassung primär nach einem Leitbild Interventionsmanagement auszurichten. Es sollte stattdessen als Entscheidungshilfe auf nachgeordneter Ebene genutzt werden, wenn mit dem Leitbild Transfermanagement eine Frage der Subventionserfassung nicht befriedigend beantwortet werden kann.

## 2.2 Leitbild Transfermanagement

Bei einem Leitbild Transfermanagement liegt das Hauptaugenmerk auf dem fiskalischen Charakter von Subventionen. Sie werden als eine Form staatlicher Ausgaben unter anderen Staatsausgaben betrachtet; auch als eine Form fördernder Zuweisungen unter mehreren Zuweisungen und Zuschüssen. Die Beschränkung auf unmittelbar monetär vermittelte Förder- und Lenkungsanreize erleichtert die praktische Umsetzung des Leitbildes Transfermanagement im Vergleich zum Leitbild Interventionsmanagement, wie die Diskussion von dessen Grenzfällen gezeigt hat. Mit Blick auf die praktischen Umsetzungsprobleme, die dem Leitbild Interventionsma-

nagement zu gewärtigen wären, soll das Leitbild Transfermanagement die weiteren Arbeiten bestimmen.

Damit geht allerdings der Verzicht auf die Einbeziehung der oben genannten Subventionen in Form von Regulierungen und der impliziten Subventionierung durch unterlassene oder unvollständige Internalisierung externer Schadeffekte einher. Beide Formen sind nicht nur als marktverzerrende Interventionen von potenziell hoher Bedeutung. Gerade die impliziten Subventionen sind zwar kaum präzise zu quantifizieren. Gleichwohl geht es hier um monetäre Größenordnungen, die gegenüber den größten der „normalen“ Subventionsprogramme durchaus Bestand haben können. Dieser Umstand sollte dort nicht aus den Augen verloren werden, wo es neben Subventionserfassung und –kontrolle auch um den Abbau von Subventionen geht. Der Abbau von impliziten Subventionen kann sich als fiskalisch sehr ergiebig erweisen. Zwar kann diese Form der Subventionierung aus methodischen und technischen Gründen nicht in die hier zu entwickelnde Subventionssystematik integriert werden. Aus den genannten Gründen dürfte es sich aber als durchaus lohnend erweisen, das Entstehen einer parallelen Systematik weiter zu verfolgen.<sup>6</sup>

Beim gewählten Leitbild Transfermanagement liegen die wichtigen Grenzfälle und Abgrenzungsprobleme stärker bei den sonstigen Transfers und Zuweisungen, zum Beispiel bei der Förderung privater versus Förderung universitärer FuE und in der Abgrenzung allgemeiner gegenüber selektiven Steuerregeln. Hierauf wird im Weiteren zurückzukommen sein.

---

<sup>6</sup> Vgl. OECD (2003), Sprenger/Rave (2003).

### 3 Subventionen und Beihilfen – Definitionen und Fragen der Abgrenzung

#### 3.1 Grundlagen

Die Suche nach der richtigen Definition für Subventionen ist – um eine aktuelle Arbeit des BMF und Theodor Fontane zu zitieren – ein „weites Feld“.<sup>7</sup> Norbert Andel hat schon vor mehr als dreißig Jahren festgestellt, dass der Grenzertrag der Diskussion über den Subventionsbegriff gegen Null tendiert, bisweilen sogar negativ ist.<sup>8</sup>

Diese Beobachtung soll auch im vorliegenden Vorhaben, das mit dem parallel auf staatliche Beihilfen ausgerichteten Blick nicht nur den traditionellen Pfaden der deutschen Subventionsdiskussion folgt, als Mahnung dienen: Eine Abgrenzung von Subventionen für unseren Untersuchungszweck sollte nicht vorrangig als gänzlich neue Aufgabe verstanden werden. Zunächst einmal gilt es, einen Überblick über die wichtigsten bestehenden oder in der Vergangenheit vorgeschlagenen Subventionsabgrenzungen zu gewinnen. Hierauf aufbauend werden unter möglichst weitreichender Nutzung bestehenden Wissens und etablierter Begriffe die Optionen für das einheitliche Verfahren zur Erfassung von staatlichen Beihilfen und Subventionen formuliert.

Die Finanzwissenschaft kennt keinen allgemein anerkannten Subventionsbegriff. Weitgehende, wenn auch nicht grundsätzliche Übereinstimmung besteht hinsichtlich der Begrenzung des Subventionsbegriffs auf staatliche oder im staatlichen Auftrag erbrachte Transfers an *Unternehmen*. Transfers an private Haushalte bleiben ebenso außer Betracht wie Transfers an andere staatliche Organe in In- und Ausland.<sup>9</sup> Schon diese Ausschlusskriterien bieten reichlich Stoff für Diskussion und Dissens. Darüber hinaus reicht das Spektrum genutzter Definitionen von sehr engen Subventionsbegriffen (nur direkte Geldleistungen werden erfasst) bis zu weitgreifenden Definitionen, die z. B. auch den indirekten Nutzen öffentlicher Güter einbeziehen.<sup>10</sup> In der theoretischen Betrachtung werden eher weite Begriffe bevorzugt, um aus den Wirkungen aller staatlichen Maßnahmen auf etwaige Subventionstatbestände

---

<sup>7</sup> Siehe BMF (2001c).

<sup>8</sup> Siehe Andel (1970), S. 4.

<sup>9</sup> Vgl. Andel (1977), S. 491.

<sup>10</sup> Vgl. Bruce (1990), S. 6 ff.

zurückschließen zu können. In der empirischen Praxis müssen Subventionstatbestände auch mit vertretbarem Aufwand messbar sein; entsprechend werden hier enger gefasste Definitionen bevorzugt.

Als ein Leitfaden kann aus finanzwissenschaftlicher Sicht Hansmeyers Charakterisierung von „Transfers an Unternehmen (Subventionen)“ dienen: „Geldzahlungen oder geldwerte Leistungen der öffentlichen Hand, von denen anstelle einer marktwirtschaftlichen Gegenleistung bestimmte Verhaltensweisen gefordert oder erwartet werden, die dazu führen sollen, die marktwirtschaftlichen Allokations- und/oder Distributionsergebnisse nach politischen Zielen zu korrigieren.“<sup>11</sup>

Subventionen sind also keine Geschenke; vielmehr findet ein außermärklicher Leistungstausch zwischen Subventionsgeber und Subventionsbegünstigtem statt. Damit ist keine finanzwissenschaftliche Entsprechung des haushaltsrechtlichen Verbots staatlicher Geschenke beabsichtigt.<sup>12</sup> Denn aus ökonomischer Sicht ist ebenfalls festzustellen, dass Subventionen in der Praxis zuweilen durchaus zu Geschenken degenerieren – ohne dass das Verbot staatlicher Geschenke rechtlich wirksam greifen könnte. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo Subventionen den Charakter sektoraler Einkommensstützung annehmen und die „Gegenleistung“ der Subventionsbegünstigten primär darin besteht, die Einkommensunterstützung entgegenzunehmen und damit *nicht* auf äußeren Anpassungsdruck durch Strukturwandel o.ä. reagieren zu müssen. Natürlich ist eine schwindende Gegenleistung der Begünstigten kein Grund, die zugehörigen Transfers aus dem Subventionsbegriff herauszufiltern und in eine Sonderkategorie „Quasi-Geschenke“ einzuordnen. Auch wenn ohne Gegenleistung der Subventionscharakter in Frage zu stellen ist, sollten diese Transfers nicht umbenannt, sondern als Subventionen für den vorrangigen Um- oder Abbau „vorgemerkt“ werden.

Interessanter für unseren Untersuchungszweck ist die Frage nach dem Leistungstausch in der Subventionsbeziehung am anderen Ende des Spektrums, dort wo die Subvention einem marktlichen Entgelt sehr nahe kommt oder diesem de facto entspricht. Gerade im Zuge der weiteren Privatisierung öffentlicher Leistungen im Sinne einer Make-or-buy-Entscheidung können vermehrt Zuschüsse und Zuwendungen für ehemals öffentlich bereitgestellte Leistungen beobachtet werden. Im Idealfall stellt entspricht die Subvention an einen solchen privaten Leistungsübernehmer

---

<sup>11</sup> Hansmeyer (1977), S. 963.

<sup>12</sup> Zur rechtsstaatlichen Fundierung des Schenkungsverbots vgl. Eppe (1966).

einem Preisäquivalent für die auch von ihm angebotenen meritorischen oder öffentlichen Gutsbestandteile. Die privaten Gutsbestandteile dieser Leistungen sollen durch Marktpreise entgolten werden.

Schon heute enthält der neunzehnte Subventionsbericht des Bundes Finanzhilfen, die sich auf öffentliche Leistungen beziehen, welche von Privaten oder zumindest in privater Rechtsform erbracht werden.<sup>13</sup> Subventionsabgrenzungen, die als potenzielle Subventionsempfänger den Unternehmenssektor im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen betrachten, werden von dieser Subventionskategorie wesentlich mehr Fälle ausweisen, denn hier sind auch öffentliche Unternehmen erfasst.

Wie erwähnt, liegt es für unser Vorhaben nahe, zunächst die verschiedenen existierenden Subventionsbegriffe sowie den Beihilfenbegriff zu betrachten. Eine Schwierigkeit liegt hier allerdings darin, dass die Begriffe sich meist nicht klar voneinander abgrenzen,<sup>14</sup> und dass viele Bereiche, die in anderen Subventionsbegriffen angesprochen werden, nicht explizit definiert werden.

Um in dieses „weite Feld für Definitionen“ ein wenig Ordnung bringen, bietet sich unter den unter den vielen möglichen Klassifikationsmerkmalen eine Unterscheidung nach zwei idealtypischen Arten der Subventionsdefinition an:

- Subventionsabgrenzungen der *Form nach* und
- Subventionsabgrenzungen der vermuteten oder tatsächlichen *Wirkung nach*. An Stelle der Wirkung kann auch die Förder*absicht* bzw. die ökonomische Rechtfertigung treten. Die vermutete oder tatsächliche Wirkung kann also als Subventionsabgrenzung dem Zweck nach gelten.

Als grobe Analogie kann die Ordnung der öffentliche Haushalte nach Gruppierungsplan (entspricht der Form) und Funktionenplan (entspricht dem Zweck) dienen. Gruppierungs- und Funktionenplan entfalten ihren maximalen analytischen Wert in der Matrix des Haushalts*querschnitts*. Ähnlich – wenn auch nicht unbedingt mit Blick auf die analytische Qualität – treffen die beiden idealtypischen Subventions-

---

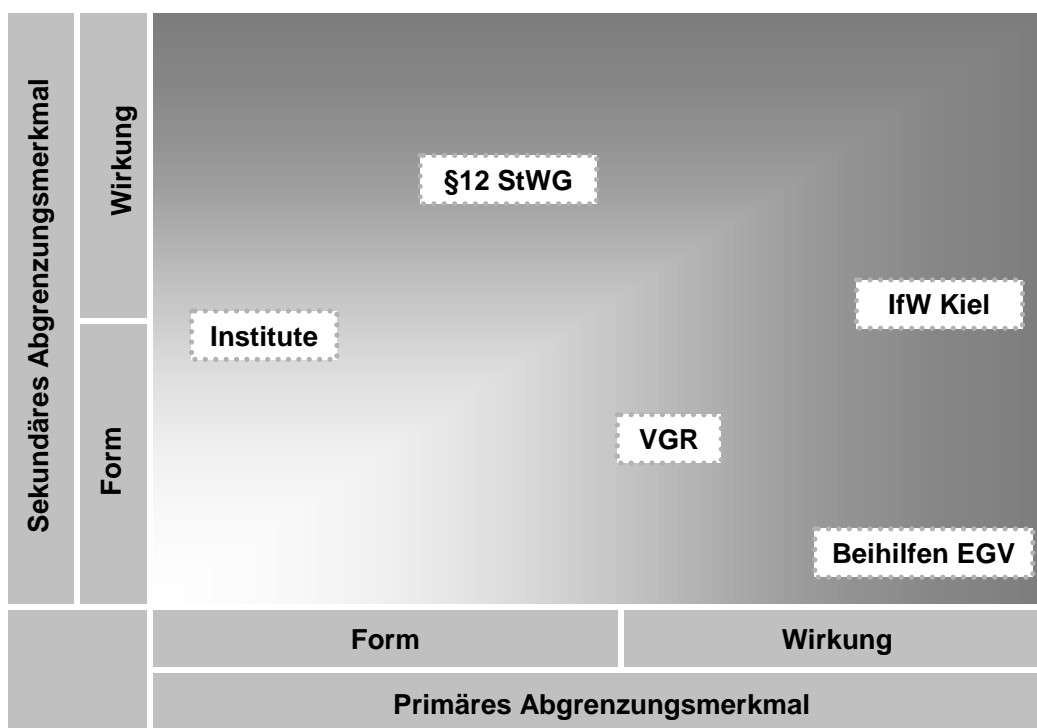
<sup>13</sup> Verwiesen sei nur auf die Titel 671 94-529 „Vergütung an Banken für die Verwaltung von Bundesmitteln“ und 671 02-853 „Vergütungen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau für die Wahrnehmung von Aufgaben des Bundes bei der Durchführung des Altschuldenhilfe-Gesetzes“

<sup>14</sup> Und das zuweilen selbst dann, wenn sie sich untereinander in Bezug setzen.



abgrenzungen in der Praxis zusammen: Beide Idealtypen treten zumeist nicht in Reinform auf, sondern kumulativ.

Abbildung 1 ordnet die in Deutschland meistgenutzten Subventionsabgrenzungen in ein Raster ein, das Form und vermutete Wirkung jeweils als primäres und als sekundäres Abgrenzungsmerkmal betrachtet. Da trennscharfe Einordnungen – vor allem wegen der originären Unschärfen in den betrachteten Subventionsbegriffen – nur selten möglich sind, sind die Subventionsabgrenzungen in ein Gesamtfeld mit fließenden Übergängen aufgenommen.

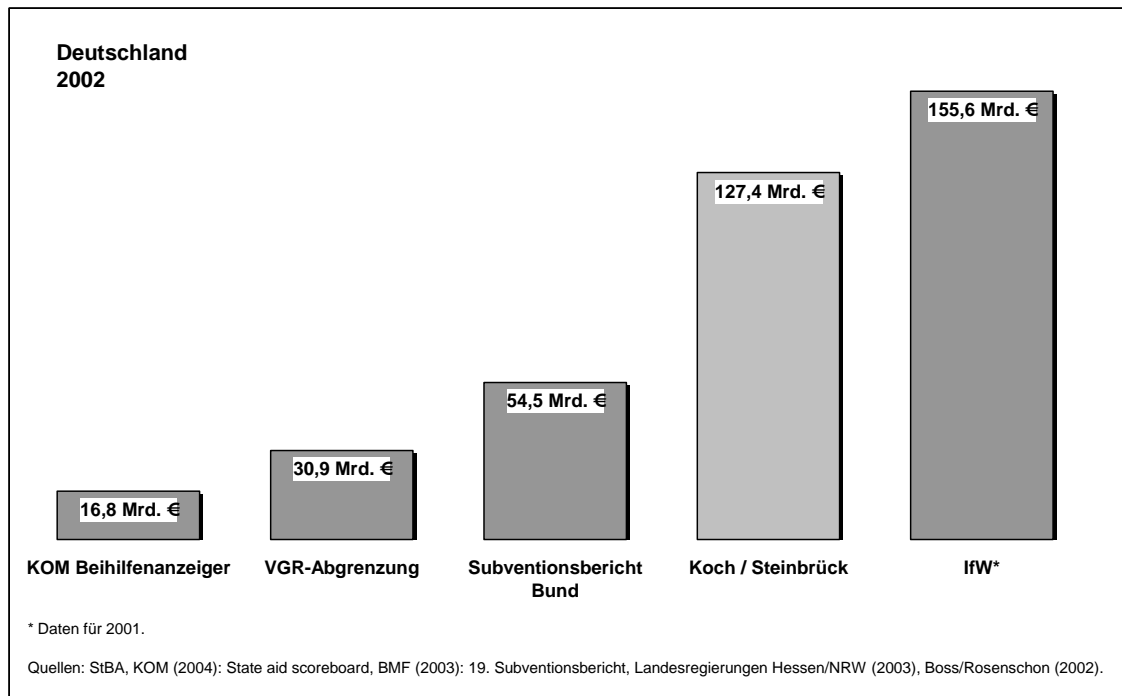


**Abbildung 1: Klassifikationsschema Subventionsabgrenzungen**

Die Einordnung der verschiedenen Subventionsabgrenzungen in das Orientierungsraster der Abbildung 1 wird in den folgenden Abschnitten bei der Darstellung der einzelnen Definitionen deutlicher werden.

Aus dem Klassifikationsschema kann jedoch nicht systematisch auf das finanzielle Volumen der erfassten Subventionen geschlossen werden. In Abbildung 1 geht es ausschließlich um das „Wie?“ der Subventionsabgrenzung, nicht um das „Wie viel?“.

Die Volumenfrage illustriert Abbildung 2 beispielhaft für das Jahr 2002 (2001 für die Kieler Abgrenzung).



**Abbildung 2: Subventionsvolumina in verschiedenen Abgrenzungen 2002**

In Abbildung 2 ist auch noch die Abgrenzung des gemeinsamen Subventionsabbauvorschlags der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück aufgenommen.<sup>15</sup> Diese Abgrenzung wird nachfolgend nicht in einem eigenen Abschnitt dargestellt, da mit ihr keine spezifischen Besonder- oder Eigenheiten von Subventionsabgrenzungen illustriert werden können. Auch ist die Methodik der Abgrenzung des Subventionsbegriffs des Koch-Steinbrück-Vorschlags streckenweise nur unzureichend dokumentiert.

<sup>15</sup> Siehe Landesregierung Nordrhein-Westfalen/Hessische Landesregierung (2003).

### 3.2 Subventionen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Die Abgrenzung der Subventionen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist die international am häufigsten genutzte Definition. Außerhalb der EU, die mit dem Beihilfenbegriff der Europäischen Kommission noch eine weitere international vergleichbare Subventionsabgrenzung hat, können einzig die nach dem internationalen *System of National Accounts* einheitlich berechneten Subventionen für Vergleichszwecke genutzt werden.

Als Subventionen gelten in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung alle „Zuschüsse, die der Staat oder Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik an Unternehmen für *laufende* Produktionszwecke gewähren.“<sup>16</sup> Als primär berücksichtigte Ziele gelten dabei die Beeinflussung der Marktpreise oder die Stützung von Produktion und Einkommen. Subventionsgeber ist der Staatssektor, also alle Gebietskörperschaften (einschließlich EU), die Sondervermögen, die Sozialversicherungen und die Bundesagentur für Arbeit. Auf Seiten der Subventionsempfänger werden Unternehmen im weiten Sinne einbezogen, also auch solche, die im allgemeinen Sprachgebrauch nicht als solche bezeichnet werden, wie z.B. Landwirte und Freiberufler. Einbezogen werden Organisationen ohne Erwerbszweck, sofern diese ihre Leistungen für Unternehmen und von diesen finanziert erbringen. Als Beispiel sind hier die Industrie- und Handelskammern zu nennen. Auch die öffentlichen Unternehmen werden unter den potenziellen Subventionsempfängern erfasst.

Als Subventionsleistungen werden in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Zuwendungen erfasst, die als direkte Zahlungen (z.B. auch in Form von Zinsverbilligungszuschüssen) gewährt werden. Steuervergünstigungen werden in dieser Systematik nicht als Subventionen erfasst.<sup>17</sup> Die VGR grenzt den Subventionsbegriff so ab, dass es sich um einen direkt messbaren und zudem laufenden Zahlungsstrom vom Staatssektor an den Unternehmenssektor handelt. Dieser Bezug zur gegenwärtigen Einkommenserhöhung ist auch dadurch erkennbar, dass Vermögensüber-

---

<sup>16</sup> Vgl. StBA: <http://www-zr.destatis.de/def/def1146.htm>.

<sup>17</sup> Die einzigen Ausnahmen von dieser Regel in Deutschland, die einbehaltene Umsatzsteuer bei landwirtschaftlichen Betrieben und die Berlin-Präferenz, wurden mittlerweile aufgegeben. Siehe Boss/Rosenschon 1998, S. 5.

tragungen<sup>18</sup> – zum Beispiel Investitionszuschüsse – nicht als Subventionen gewertet werden

Die VGR-Abgrenzung kann aus Sicht einer nationalen, fiskalpolitischen Subventionskontrolle nur bedingt als Orientierungsmaß dienen. Das folgt aus dem anderen Zweck, zu dem Subventionen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesen werden. In der Kreislaufanalyse der VGR schlagen Subventionen (saldiert mit indirekten Steuern und Abschreibungen) die Brücke von der Bruttowertschöpfung der Unternehmen zu deren Nettowertschöpfung.<sup>19</sup>

### 3.3 Die Abgrenzung im Subventionsbericht des Bundes

Der seit 1967 bestehenden Verpflichtung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, Bundestag und Bundesrat alle zwei Jahre einen „Bericht über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen“ vorzulegen, ist die Bundesregierung mit dem Subventionsbericht für die Jahre 2001 bis 2004 zum mittlerweile neunzehnten Male nachgekommen.

Der Subventionsbericht des Bundes nach § 12 StWG erfasst primär Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige. Nach Maßgabe des Stabilitätsgesetzes werden solche Subventionen betrachtet, die zur Erhaltung von Betrieben und Wirtschaftszweigen, zur Anpassung von Betrieben/Wirtschaftszweigen an neue Bedingungen sowie zur Förderung des Produktionsfortschritts und des Wachstums von Betrieben oder Wirtschaftszweigen eingesetzt werden.

Die Berichtspflicht beschränkt sich auf Finanzhilfen aus Haushaltsmitteln des Bundes; nachrichtlich werden im Subventionsbericht auch die Finanzhilfen der Länder, der Gemeinden, die ERP-Darlehensvergabe und die auf Deutschland entfallenden Marktordnungsausgaben der EU summarisch erfasst. Neben den Finanzhilfen werden für den Subventionsbericht die Einnahmehausfälle aufgrund von Steuervergünstigungen zugunsten von Unternehmen und Wirtschaftszweigen kalkuliert.

---

<sup>18</sup> „Geldleistungen, für die keine direkt zurechenbaren Gegenleistungen erbracht und die zumindest für eine der beteiligten Wirtschaftseinheiten eine unmittelbare Vermögenszu- oder -abnahme darstellen.“ <http://www-zr.destatis.de/def/def1258.htm>

<sup>19</sup> Ebenso im gesamtwirtschaftlichen Produktionskonto; vgl. Frenkel/John (1996), S. 42 ff.

Bei Finanzhilfen und Steuervergünstigungen werden neben den Subventionen, die unmittelbar den Unternehmen zugute kommen, auch „Sonstige Hilfen“ berücksichtigt, die bestimmte Güter und Leistungen für private Haushalte verbilligen, aber mittelbar auch den Unternehmen zugute kommen (z.B. Wohnungsbauförderung, Steuerbefreiung der Zuschläge für Nachtarbeit). Die Abgrenzung gegenüber Transfers an private Haushalte, die nicht als Subventionen betrachtet werden, ist nicht trennscharf herzuleiten; eine Maßnahme wird in der Tendenz umso weniger als Subvention angesehen, je weiter der Begünstigtenkreis gefasst ist.<sup>20</sup>

Nicht im Subventionsbericht des Bundes erfasst werden in der Regel Bürgschaften und Garantien, Zuschüsse und Kapitalaufstockungen bei staatlichen Unternehmen, sowie alle Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für Maßnahmen, die als allgemeine Staatsaufgaben gelten, selbst wenn diese als Transfers an Unternehmen gehen. Diesen nicht mitgezählten Subventionen stehen einige Doppelzählungen gegenüber: So werden die vollen Darlehensvergaben aus dem ERP-Sondervermögen aufgeführt, nicht nur die Zinsvorteile gegenüber einem konventionellen Bankkredit. Außerdem sind die Zinszuschüsse an das ERP-Vermögen im Bundeshaushalt bereits einmal als Subventionen erfasst.<sup>21</sup>

Zwei weitere Einschränkungen in der Abgrenzung des Subventionsberichts sind für die Unterscheidung gegenüber den anderen Definitionen von besonderer Bedeutung:

- Zuwendungen an Bundes- oder andere staatliche Unternehmen gelten zumeist nicht als Subventionen. In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden die staatlichen Unternehmen dagegen dem Unternehmenssektor und damit auch den potenziellen Subventionsempfängern zugerechnet.
- Im Subventionsbericht werden selbst die ganz und gar „traditionellen“ Transfers an private Unternehmen nur unvollständig dargestellt (vgl. Tabelle 1 und Tabelle 2 unten). Diese nur partielle Berichterstattung ist historisch gewachsen. Im Subventionsbericht sollen nur die staatlichen Aktivitäten aufgezeigt werden, die mittelbar und unmittelbar die Wirtschaft beeinflussen. Für andere staatliche

---

<sup>20</sup> Vgl. BMF (2001c).

<sup>21</sup> Siehe Deutsche Bundesbank (2000), S. 17.

Aufgabenfelder mit subventionsähnlichen Tatbeständen liegen andere Berichte der Bundesregierung vor.<sup>22</sup>

Auf beide Aspekte wird unten noch eingegangen, denn beide sollten für eine modernisierte Subventionserfassung revidiert werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Regeln der Subventionserfassung im Subventionsbericht in der Praxis durchaus flexibel gehandhabt werden. So werden zum Beispiel viele Zuschüsse in der industriellen Gemeinschaftsforschung im Subventionsbericht genannt, obwohl sie den Finanzhilfen im engeren Sinne nicht zuzurechnen sind, da Unternehmen zumindest nicht unmittelbar begünstigt werden.<sup>23</sup>

### 3.4 Der Konsensbegriff der Institute

Im Jahr 1988 haben sich die großen Wirtschaftsforschungsinstitute<sup>24</sup> für die Strukturberichterstattung auf einen dort zu nutzenden, gemeinsamen Subventionsbegriff geeinigt. Dieser etwas in Vergessenheit geratene, aber in vieler Hinsicht weiterhin vorbildliche Subventionsbegriff soll eine möglichst präzise Abbildung der sektoralen Einflussnahme des Staates gemäß den Abgrenzungen der Wirtschaftszweige in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bieten.<sup>25</sup> Hierzu werden zwei Hauptgruppen in den Subventionen unterschieden, der „Subventionskern“ und die „Transfers mit Subventionscharakter“.

Beim *Subventionskern* in der Abgrenzung der Institute ist Subventionsgeber der Staatssektor in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, also alle Gebietskörperschaften (einschließlich EU), die Sondervermögen, die Sozialversicherungen und die Bundesanstalt/-agentur für Arbeit. Subventionsempfänger sind die Unternehmen im Sinne der VGR, d.h. „alle Institutionen, die vorwiegend Waren und

---

<sup>22</sup> „Zudem ist der Subventionsbericht in den Gesamtrahmen der Berichterstattung der Bundesregierung eingeordnet: Über eine Reihe von staatlichen Aufgabenfeldern, in denen zum Teil auch subventionsähnliche Zuwendungen eine Rolle spielen, informiert die Bundesregierung gesondert, wie z. B. im Sozialbericht, im Umweltbericht, im Wohngeld- und Mietenbericht, im Forschungsbericht, im Ernährungs- und agrarpolitischen Bericht, im Berufsbildungsbericht, im Raumordnungsbericht, im Bericht zur Entwicklungspolitik und im Bundesverkehrswegeplan.“ BMF (2003b), S. 136.

<sup>23</sup> Vgl. ebd., Anlage 1, Titel 686 52-169, 686 53-169, 683 56-169.

<sup>24</sup> Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen; Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo), München; Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin; HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

<sup>25</sup> Fritzsche et al. (1988), S. 16.

Dienstleistungen produzieren beziehungsweise erbringen und diese gegen spezielles Entgelt verkaufen, das in der Regel Überschüsse abwirft, zumindest jedoch annähernd die Kosten deckt.“ Verkürzt gesprochen umfasst dieser Sektor die privaten und die staatlichen Unternehmen. Organisationen ohne Erwerbszweck, welche nicht für Unternehmen tätig sind, sind damit aus dem Kreis der potenziell subventionsempfangenden Produzenten ausgeschlossen.

Hinsichtlich der berücksichtigten Subventionsformen werden in der Abgrenzung der Institute die beiden Haupttypen erfasst, die auch gemäß § 12 StWG vom Bund zu dokumentieren sind: Steuererleichterungen und Finanzhilfen (in Form von Zuschüssen, Schuldendiensthilfen oder Darlehen). Die zwei anderen Haupttypen finanzieller Transfers, Risikoübernahmen in Form von Bürgschaften und Garantien einerseits und Verbilligungs- und Beschaffungssubventionen andererseits werden nicht berücksichtigt.

*Transfers mit Subventionscharakter* sind in der gemeinsamen Abgrenzung der Wirtschaftsforschungsinstitute Leistungen an private Haushalte und an private Organisationen ohne Erwerbszweck, die starke verzerrende Einwirkungen auf die Wirtschaftsstruktur vermuten lassen. Dies ist dann der Fall, wenn die Transfers oder Einnahmenverzichte als indirekte Lohnkostenzuschüsse aufzufassen sind, oder wenn sie an den Kauf bestimmter Produkte gebunden sind und starke Einwirkungen auf die sektorale Produktionsstruktur vermuten lassen.<sup>26</sup>

### 3.5 Die Kieler Abgrenzung

Neben Konsensbegriff der Forschungsinstitute für die Strukturberichterstattung nutzt das Kieler Institut für Weltwirtschaft (IfW) noch eine zweite Abgrenzung von Subventionen, welche – nicht zuletzt wegen der regelmäßigen Aktualisierung der quantitativen Kieler Subventionsberichte – mittlerweile als der meistzitierte Subventionsbegriff in Deutschland gelten kann.

Zugleich kann das Subventionsvolumen in der von Boss/Rosenschon<sup>27</sup> genutzten Abgrenzung als ein gutes Beispiel dienen, die Vielfalt von Subventionsdefinitionen und deren Problematik zu illustrieren. In der IfW-Definition sind als Finanzhilfen nicht nur Transfers an privatwirtschaftliche Unternehmen erfasst, sondern auch

---

<sup>26</sup> Fritzsche et al. (1988), a.a.O., S. 17 f.

<sup>27</sup> Vgl. Boss/Rosenschon (1998), dies. (200), dies. (2002), dies. (2003).

Zuschüsse an öffentliche Anbieter privater Güter und Dienstleistungen, die in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu den Sektoren Staat bzw. Organisationen ohne Erwerbszweck zählen. Dies und eine im Vergleich zum Subventionsbericht des Bundes weiter gefasste Abgrenzung der Steuervergünstigungen erklären das sehr große Subventionsvolumen nach IfW-Definition (siehe Abbildung 2 oben).

„Subventionen sind Finanzhilfen des Staates oder Steuervergünstigungen, die die Allokation der Ressourcen verzerren.“<sup>28</sup> Im Kieler Begriff definieren sich Subventionen nicht primär über den Begünstigtenkreis „private Unternehmen“, sondern über die Art der angebotenen Güter. Damit taucht nicht mehr das Problem auf, dass ein Zuschuss z.B. an ein privates, mit Erwerbszweck betriebenes Krankenhaus als Subvention gilt, der für den gleichen Zweck gewährte Zuschuss an eine staatliche Klinik aber nicht.<sup>29</sup> Der IfW-Subventionsbegriff knüpft damit bei der Frage an, „ob der Staat sich in Aufgaben einmischt, die primär marktwirtschaftlich sind, oder ob er klassische Staatsaufgaben wahrnimmt.“<sup>30</sup> Wo der Staat mit Hilfe von Zuschüssen u.ä. klassische Staatsaufgaben wahrnimmt, werden diese Transfers als „Nichtsubvention“ bezeichnet.

Diese Abgrenzung nach Maßgabe der vermuteten Wirkungen ist aus theoretischer Sicht insofern interessant, als sie auf der Lehre von den öffentlichen Gütern aufbaut, die – neben anderem – auch das Fundament für die Rechtfertigung von Subventionen bietet. Wo die strenge allokative Rechtfertigung fehlt, wo also der Staat durch Finanzhilfen und Zuschüsse die Bereitstellung *reiner* privater Güter fördert, ist die Definition von Subventionen noch unkompliziert. Problematisch wird es bei Mischgütern, wo wegen externer volkswirtschaftlicher Vorteile eine Subventionierung prinzipiell gerechtfertigt sein kann. Wo die positiven Externalitäten den Privatgutcharakter nur *schwach* einschränken, gilt ein staatlicher Zuschuss noch als Subvention. Wo *starke* positive Externalitäten vermutet werden, handelt es sich hier schon um „Nichtsubventionen“. Die große Nähe zum reinen öffentlichen Gut hat zur Folge, dass die Bereitstellung eines solchen Mischgutes als eine klassische Staatsaufgabe ist.

---

<sup>28</sup> Boss/Rosenschon (2003), S. 1. Diese Definition liegt auch schon den früheren Subventionsmessungen von Boss/Rosenschon zugrunde.

<sup>29</sup> Vgl. Rosenschon (1997), S. 4.

<sup>30</sup> Boss/Rosenschon (2002), S. 10.



Konkret werden in Bereichen, in denen positive externe Effekte vermutet werden, wie z.B. im Ausbildungssektor oder in der Grundlagenforschung, öffentliche Zuschüsse nicht den Subventionen zugeordnet. Also werden Transfers an das Schul- und Hochschulwesen nicht als Subventionen erfasst. Analog zählen auch die Transfers an komplementäre Einrichtungen wie Studentenwerke, Hochschulbibliotheken oder auch Zuschüsse an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen – wie z.B. die Max-Planck-Institute, die großen Wirtschaftsforschungsinstitute usw. – nicht zu den Subventionen. Fallen nennenswerte private Erträge bei den Begünstigten einer Zahlung an, wie es im Falle der anwendungsorientierten Forschung in Unternehmen oder der Aus- und Weiterbildung in Unternehmen ist, werden die betreffenden Zuschüsse als Subventionen gewertet. Als Subventionen eingestuft werden zudem Transfers an die als konsumtiv angesehenen Bereiche des Bildungs- und Kultursektors, als Beispiele werden Volkshochschulen, Museen, Stadtbibliotheken genannt.

Auch bei *sozialpolitisch* motivierten Zuschüssen fällt es schwer, ein trennscharfes Unterscheidungskriterium zwischen allokativ vertretbaren „Nichtsubventionen“ und allokativ schädlichen Subventionen zu finden. Im Kieler Subventionsbegriff fehlt hier ein theoretisch oder empirisch hergeleitetes Kriterium, stattdessen wird auf politische Werturteile rekurriert. Als Staatsaufgaben werden die elementarsten Fürsorgeleistungen zugunsten depravierter Randgruppen gezählt. Solche Zuschüsse werden nicht in das Subventionsvolumen einbezogen. Als Beispiele sind Zahlungen an SOS-Kinderdörfer, Behindertenheime und Unterkünfte für Asylbewerber genannt. Sobald sozialpolitische Transfers allerdings breiteren Bevölkerungsschichten zugute kommen, werden sie den Subventionen zugeordnet. Als Beispiele können Zuschüsse an Kindergärten, Krankenhäuser und ähnliches dienen.

Boss/Rosenschon konzedieren, dass „die Klassifikation in Subvention und Nichtsubvention (...) offenbar nicht immer unproblematisch (ist).“<sup>31</sup> Das ist sie in der Tat. Bei anderen Subventionsdefinitionen, die an der äußeren Form (siehe Abbildung 1) anknüpfen, kann darüber gestritten werden, ob die betroffenen Subventionen allokativ oder gesellschaftspolitisch berechtigt sind oder nicht. Auch wenn neue Forschungsergebnisse die allokativ Rechtfertigung einzelner Subventionen in neuem Licht erscheinen lassen – so oder so bleiben sie Subventionen, die in der Statistik erfasst sind.

---

31 Ebd.

Für die Kieler Definition dagegen muss, um Subventionen überhaupt zu erfassen zu können, ein eindeutiges und dauerhaft unstrittiges Urteil über die allokativen Nützlichkeit bzw. Schädlichkeit jedes einzelnen staatlichen Transfers gefällt werden. Dieser Zwang zur bipolaren Entscheidung passt nicht zu der angesichts der Mischgüterfrage von „Zwischentönen“ geprägten Subventions-Materie.

Ein Subventionsbegriff, der a priori sicheres Wissen über die allokativen Wirkung von staatlichen Transfers voraussetzt, kann in der Praxis als Definition nicht funktionieren. Insofern sind, trotz ihrer Schwächen, einfache Subventionsdefinitionen vorzuziehen, die an der äußeren Form ansetzen. Solche „ergebnisoffenen“ Definitionen können allokativ schädliche, wie auch ökonomisch nützliche Subventionen umfassen. Auf wirkungsseitige Ergänzungs- und Hilfskriterien sollte erst dort zurückgegriffen werden, wo die Abgrenzung allein nach der Form keine eindeutigen Zuordnungen mehr zulässt.

### **3.6 „Entfernte Verwandte“: Staatliche Beihilfen**

Staatliche Beihilfen in der von der Europäischen Kommission praktizierten Beihilfenaufsicht gemäß Art. 88 des EG-Vertrags sollten nur vorsichtig mit Subventionen in einem Atemzug genannt werden. Zwar sind viele Subventionen zugleich staatliche Beihilfen im europarechtlichen Sinne und umgekehrt. Auch *meint* das allgemeine Verbot staatlicher Beihilfen in Art. 87 Abs. 1 EGV (vormals Art. 92 Abs. 1 EGV) im Wesentlichen staatliche Subventionen. In der Praxis jedoch tun sich mitunter große Unterschiede auf zwischen dem, was aus Sicht der einzelnen Mitgliedstaaten Subventionen sind, und dem, was aus Sicht der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs als staatliche Beihilfen angesehen werden sollte.

Mehr als alle anderen Subventionsbegriffe basiert der Beihilfenbegriff in primärer Hinsicht auf einer wirkungsseitigen Definition: „(...) staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, [sind] mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“ (Art. 87 Abs. 1 EGV). Mehrere wirkungsseitige Kriterien müssen kumulativ erfüllt sein, damit eine Subvention als – zunächst prinzipiell verbotene – Beihilfe angesehen werden kann:

- Die Maßnahme muss selektiv sein.

- Sie muss den Empfänger bzw. Destinatär begünstigen, d.h. ihm einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen.
- Sie muss den Wettbewerb zumindest zu verfälschen drohen.
- Überdies muss der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden – wobei hier in der Praxis eine *drohende* Beeinträchtigung ausreicht.

Hinsichtlich der Subventionsform werden nahezu keine Eingrenzungen vorgenommen, erfasst sind Beihilfen „gleich welcher Art“. Einziges Formkriterium sind die staatlichen Mittel, aus denen die Beihilfe stammen muss. Damit sind „echte“ Regulierungssubventionen ausgeschlossen (siehe Abschnitt 2.1); aber auch „unechte“ Regulierungssubventionen, die staatlich erzwungene, aber nicht öffentlich finanzierte Transferzahlungen nutzen. Da die Europäische Union bzw. die hier relevante Europäische Gemeinschaft kein Staat ist, fallen die von ihr gewährten Subventionen schon auf dieser Ebene aus dem Beihilfenverbot heraus.

Dem generellen Verbot wettbewerbs- und – innerhalb der EU – handelsschädlicher Beihilfen stehen umfangreiche Ausnahmeregeln gegenüber.<sup>32</sup> Grundsätzlich mit dem Binnenmarkt vereinbar sind gemäß Art. 87 Abs. 2 EGV:

- „Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden;
- Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind;
- Beihilfen für bestimmte, durch die Teilung Deutschlands betroffene Gebiete der Bundesrepublik Deutschland; soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind.

Zudem können bestimmte Beihilfen gemäß Art. 87 Abs. 3 EGV von der Kommission für mit dem gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden:

- Beihilfen zur Förderung der Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete;

---

<sup>32</sup> Von den Ausnahmen vom Beihilfenverbot sind die Sonderregeln zu trennen, die für bestimmte Wirtschaftsbereiche gelten: Landwirtschaft (Art. 36 EGV), Verkehr (Art. 73) und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Art. 82 Abs. 2 EGV).

- Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates;
- Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes;
- Beihilfen, die der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission bestimmt.

Neben ersten Escape-Klausel im letzten Spiegelstrich bietet der Vertrag mit Art. 88 Abs. 2 S. 3 noch einen zweiten Weg, das generelle Beihilfenverbot zu umgehen, wenn keine der anderen Ausnahmeregelungen greift: „Der Rat kann einstimmig auf Antrag eines Mitgliedstaats entscheiden, dass eine von diesem Staat gewährte oder geplante Beihilfe in Abweichung von Artikel 87 (...) als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gilt, wenn außergewöhnliche Umstände eine solche Entscheidung rechtfertigen.“ Da die zweite Escape-Klausel Einstimmigkeit voraussetzt, kann sie in der Praxis nur sehr selten zum Einsatz kommen.

Um den Mitgliedstaaten die Einschätzung zu erleichtern, unter welchen Bedingungen die Kommission insbesondere die Beihilfen zur Förderung bestimmter Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete und Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse genehmigen wird, werden diese mit einem mittlerweile sehr breiten Spektrum von Leitlinien und Gemeinschaftsrahmen über die von der Kommission angewandten Maßstäbe informiert. Auf diese nach regionalen, horizontalen und sektoralen Gesichtspunkten gegliederten Papiere, die auch noch um Bestimmungen zu einzelnen Beihilfeformen ergänzt werden, wird noch zurückzukommen sein.

Dieses noch um die Gruppenfreistellungsverordnungen für Ausbildungsbeihilfen, „De minimis“-Beihilfen, Beschäftigungsbeihilfen und Beihilfen für KMU ergänzte Regelwerk sollte, so könnte man auf den ersten Blick annehmen, in der Summe sehr präzise und klar regeln, was staatliche Beihilfe sind und wie sich diese im Vergleich zu Subventionen darstellen lassen.

Dem ist nicht so. Vielmehr sieht es auch die Europäische Kommission „die zunehmende Unübersichtlichkeit und Vielzahl der Texte“ mittlerweile als ein eigenständiges Problem an, das eines der wichtigsten Argumente für die angestrebte Reform des Beihilfenrechts zwischen 2005 und 2009 bietet.<sup>33</sup> Zudem gibt es gewichtige

---

<sup>33</sup> Siehe KOM (2005), S. 5 f.

systematische Gründe, staatliche Beihilfen trotz ihrer materiellen Ähnlichkeit eher als „entfernte Verwandte“ von Subventionen zu betrachten. Dass eine solche Herangehensweise dem Verständnis der Abgrenzung von staatlichen Beihilfen dient, sei an zwei jüngeren Beispielen illustriert:<sup>34</sup>

Die italienische Region Piemont fördert den Ausbau des örtlichen Netzes von Erdgastankstellen mit staatlichen Zuschüssen, um einen Beitrag zur Senkung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes und der Umweltschäden durch andere Luftschadstoffe zu leisten.<sup>35</sup> Hierzu gewährt sie pro umgebaute Tankstelle einen Investitionszuschuss von bis zu 150.000 Euro. In Reaktion auf diese Maßnahme hat die Europäische Kommission die Region Piemont zunächst gedrängt, den Zuschuss auf 100.000 Euro pro Tankstelle zu beschränken. In diesem Fall hätte die Maßnahme nach Maßgabe der Freistellungsverordnung für De-minimis-Beihilfen behandelt werden können. Nach dieser Regel sind – nicht als solche bezeichnete – Bagatellfälle pauschal vom Beihilfenverbot ausgenommen. De-minimis-Förderungen gelten grundsätzlich als genehmigt, aber sie zählen auch grundsätzlich zu den staatlichen Beihilfen.

Da die Region Piemont eine Zuschusshöhe von bis zu 150.000 Euro aber für unverzichtbar erachtet, um einen hinreichenden Investitionsanreiz zu etablieren, hat die Kommission ein Prüfverfahren eingeleitet. Dieses musste – was mittlerweile nur in der kleinen Minderheit der Fälle notwendig ist – ohne die Orientierung an einem „Beihilfenrahmen“ oder an Leitlinien erfolgen, nur in Bezug auf die Regeln des Artikels 87 Abs. 1 EGV erfolgen. Der sachlich naheliegende Umweltbeihilferahmen,<sup>36</sup> den die Kommission im Frühjahr 2001 in Kraft gesetzt hat, weist bei Investitionsbeihilfen zu Klimaschutz Zwecken eine Regelungslücke auf. Hätte die Kommission seinerzeit vorausgesehen, dass Klimaschutzziele nicht nur mit Betriebsbeihilfen, d.h. laufenden Zuschüssen oder laufenden Steuererleichterungen, sondern auch mit Investitionsbeihilfen gefördert werden können, so wäre die piemontesische Maßnahme unter den Umweltbeihilferahmen gefallen. Sie wäre damit eindeutig als staatliche Beihilfe klassifiziert worden – und wahrscheinlich nach Art. 87 Abs. 3 EGV genehmigt worden.

---

<sup>34</sup> Wir verzichten dabei auf die Wiedergabe des jeweils zugehörigen beihilferechtlichen Prozedere und konzentrieren uns auf die systematisch interessanten Aspekte.

<sup>35</sup> Beihilfefall C 37/03 (ex N 29/03) – Piemont „ Ausweitung des Netzes von Tankstellen für den Verkauf von Erdgas als Brennstoff“.

<sup>36</sup> ABI. C 37 v. 3.2.2001.

Ohne anwendbaren Beihilferahmen oder Leitlinien wurden die Zuschüssen für Erdgastankstellen also im Einzelfall daraufhin geprüft, ob sie „durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen“ und zugleich „den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“ (Art. 87 Abs. 1 EGV). Nach ausführlicher Analyse der konkreten Wettbewerbssituation von Erdgastankstellen im zwischenstaatlichen Wettbewerb zwischen Piemont und den benachbarten französischen Regionen ist die Kommission zu dem Schluss gekommen, dass die geplante Subvention den Wettbewerb und Handel nicht beeinträchtigen kann.

Das heißt nicht, dass die Maßnahme *genehmigt* wurde. Da sie den Wettbewerb nicht beeinträchtigt und da sie unter dem ersten Absatz des Artikels 87 EGV (Beihilfenverbot) behandelt wurde, handelt es sich bei den Zuschüssen *nicht um staatliche Beihilfen*. Zweifellos handelt es sich hier um Subventionen. Sie werden gleichwohl in keiner Beihilfendokumentation wieder auftauchen.

Aus dem Beispiel kann (unter anderem) die Erkenntnis gezogen werden, dass es sich bei dem Urteil „Beihilfe oder nicht?“ prioritär um eine Frage der Wettbewerbsbeeinträchtigung handelt. Das trifft insofern zu, als der Beihilfenbegriff die tatsächliche oder potenzielle Wirkung als primäres Abgrenzungsmerkmal nutzt.<sup>37</sup> Die in der Praxis schwierige und streckenweise für die Mitgliedstaaten auch unabsehbare Frage ist allerdings: *Welcher* Wettbewerb wird durch das Beihilfenverbot geschützt, und welche mitgliedstaatlichen Maßnahmen werden in der Folge als Beihilfen angesehen?

Diesen Umstand illustriert das zweite Beispiel, die EuGH-Rechtssache C-143/99 (Adria-Wien Pipeline GmbH und Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH gegen Finanzlandesdirektion für Kärnten). Die Republik Österreich hatte ihr Energieabgabenvergütungsgesetz nicht bei der Europäischen Kommission als Beihilfe angemeldet. Dieses Gesetz regelt die teilweise Rückerstattung der erhobenen Energieabgaben für alle Unternehmen, die „körperliche Güter“ herstellen. Zugleich verbleibt durch die Energieabgabe bei den güterproduzierenden österreichischen Unternehmen eine zusätzliche Belastung im Vergleich zu den güterproduzierenden Unternehmen in vielen anderen Mitgliedstaaten. Entsprechend war man auf österreichischer Seite davon ausgegangen, dass wegen dieser *Nettobelastung* der Industrieunternehmen eine Wettbewerbsverzerrung zu deren Gunsten nicht vorliege

---

<sup>37</sup> Vgl. die entsprechende Einordnung in Abbildung 1 oben.

und dass es sich deswegen um keine staatliche Beihilfe handele. Hierüber ist es zu einer Auseinandersetzung mit der Europäischen Kommission gekommen, welche vom Europäischen Gerichtshof geklärt werden musste.

Im EuGH-Verfahren wurde von keiner Seite behauptet, dass die österreichischen Produzenten körperlicher Güter gegenüber ihren *tatsächlichen* Wettbewerbern auf dem gemeinsamen Markt begünstigt werden. Die Europäische Kommission betrachtete dagegen Wettbewerbseffekte auf dem österreichischen Binnenmarkt. In der Einengung der Vergütungsregelung nur auf solche Betriebe, die auf körperliche Güter herstellen, sah die Kommission eine nicht durch sachliche Gründe gerechtfertigte Ungleichbehandlung von Betrieben in unterschiedlichen Sektoren. Der Energieverbrauch sei in allen Sektoren gleichermaßen schädlich für die Umwelt. Durch ihren selektiven Charakter stelle die Begünstigung eine staatliche Beihilfe dar. Diese Sichtweise der Kommission wurde vom Europäischen Gerichtshof bestätigt.

Dagegen hatte Generalanwalt Mischo vor dem EuGH erfolglos argumentiert, die begünstigten Industriebetriebe stünden gar nicht in Konkurrenz mit den nicht begünstigten Unternehmen im Dienstleistungssektor: „Eine höhere Besteuerung von Zahnärzten begünstigt nicht die Fahrradhersteller.“ Nach Systematik der Marktabgrenzung hätte allein das Kriterium einer möglichen Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten betrachtet werden müssen: Im zwischenstaatlichen Handel besteht tatsächlich ein relevanter Produktmarkt, auf dem die begünstigten Unternehmen sehr wohl Konkurrenten haben oder haben können, die nicht von der Maßnahme betroffen sind. Dieses Kriterium für den Beihilfetatbestand lässt sich allerdings entkräften, da die Energieabgabenvergütung lediglich die Minderung einer zusätzlichen Belastung vorsieht. Kurzum, der für die „begünstigten“ Unternehmen objektiv relevante, sachlich abzugrenzende Markt ist für das Beihilfenrecht irrelevant. Stattdessen blickte man auf den vermeintlichen Wettbewerb der österreichischen Industrieunternehmen mit den dortigen Dienstleistern – also einen Wettbewerb, der nicht oder allenfalls in der abstrakten Form eines Wettbewerbs um Kaufkraft existiert.

Die Frage, über die für die Mitgliedstaaten Klarheit bestehen muss, ist also: Was ist der *relevante Markt*, auf dem im Sinne des Art. 87 EGV der Wettbewerb geschützt werden soll? Im Rahmen der Fusionskontrolle und Missbrauchsaufsicht bedient sich die Kommission traditionell verschiedener Verfahren zur Marktabgrenzung. Erste Ansätze, auch in der Beihilfenkontrolle den relevanten Markt und Wettbewerb vom irrelevanten zu trennen, fanden sich im mittlerweile wieder abgeschafften „Wettbewerbsfaktor“ des Multisektoralen Regionalbeihilferahmens für große Investitions-

vorhaben.<sup>38</sup> Mehrere von der Kommission selbst in Auftrag gegebene Studien plädieren dafür, relevante Märkte bei Regionalbeihilfen, Rettungs- und Restrukturierungsbeihilfen sowie FuE-Beihilfen abzugrenzen.<sup>39</sup> Wie das österreichische Beispiel zeigt, wäre eine Überprüfung weiterer Beihilfebereiche angeraten.

Die Energieabgabenvergütung in Österreich kann zweifellos als steuerliche Subvention gelten, insofern fallen hier im Ergebnis Subventionsbegriff und Beihilfe zusammen. Wie die Argumentation gezeigt hat, hätte eine ökonomische Betrachtung allerdings mindestens ebenso leicht ein erneutes Auseinanderfallen konstatieren können, denn der Wettbewerbsbegriff liegt weitestgehend in der schwer vorhersehbareren Definitionshoheit der Europäischen Kommission.

Die Schwächen und Unwägbarkeiten der Definition staatlicher Beihilfen über das primäre Abgrenzungsmerkmal „Wirkung“ sollten jedoch nicht den Blick darauf verstellen, dass Beihilfen in ihrem sekundären Abgrenzungskriterium, der Form nach, transparenter und weiterreichend definiert sind als die sonst hier behandelten Subventionen. Die Abgrenzung erfasst „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen *gleich welcher Art*.“<sup>40</sup> Konkret werden folgende Subventionsformen berücksichtigt:

- Direkte Zuschüsse (laufend oder einmalig);
- direkt gewährte Zinszuschüsse;
- Steuerstundungen (Rücklagen, beschleunigte Abschreibungen usw.);
- Steuergutschriften u.ä.;
- Steuerfreibeträge und -befreiungen, ermäßigte Steuersätze;
- Ermäßigung der Sozialabgaben;
- Zuschussäquivalente, z. B. Verkauf oder Pacht von öffentlichem Eigentum zu unter dem Marktwert liegenden Preisen;
- zinsgünstige Darlehen;
- Beteiligungsdarlehen;
- Kapitalbeteiligungen jeglicher Art (einschließlich Umschuldungen);
- im Erfolgsfall rückzahlbare Zuschüsse;

---

<sup>38</sup> Abl. C 107 v. 7.4.1998.

<sup>39</sup> Vgl. Fingleton/Ruane/Ryan (1998), Sleuwaegen (1999).

<sup>40</sup> Art. 87 I S. 1 EGV; Hervorhebung d. Verf.



- Bürgschaften.<sup>41</sup>

Wo nötig, wird nur das Beihilfenelement ausgewiesen, also ein Subventionsäquivalent, das im Vergleich zum unterstellten Verhalten eines privatwirtschaftlichen handelnden Investors ermittelt wird.

Am Beihilfenbegriff lassen sich auch sehr gut die Grenzen illustrieren, die bei einem Subventionsbegriff *der Form nach* zu gewärtigen sind. Beihilfen definieren sich, wie dargestellt, nicht nur über ihre schwer vorhersehbar definierte, potenziell wettbewerbsverfälschende Wirkung. Außerdem müssen sie „staatlich oder aus staatlichen Mitteln“ gewährt werden. Damit wird eine neuartige Form der Subventionierung aus dem Beihilfenbegriff ausgeschlossen: Hier zahlt der Staat die Subventionen nicht selbst, sondern er verpflichtet per Gesetz private Dritte zur Subventionierung bestimmter, als förderwürdig angesehener Aktivitäten.

Eine solche Regelung wurde in Deutschland erstmals mit dem früheren Stromeinspeisungsgesetz/StreG, dem Vorläufer des seit April 2000 gültigen Erneuerbare-Energien-Gesetzes/EEG, beihilferechtlich relevant. Anlass war ein Streit zwischen der PreussenElektra und deren Tochterunternehmen, der Schlesweg, über die „Windstrombelastung“ vor dem Landgericht Kiel. Dieses hat den EuGH angerufen, um die Frage einer unzulässigen Beihilfe zu klären. Der europäische Gerichtshof hat dazu entschieden, dass die Verpflichtung privater Elektrizitätsversorgungsunternehmen zur Abnahme von Strom aus erneuerbaren Energiequellen zu festgelegten Mindestpreisen nicht zu einer unmittelbaren oder mittelbaren Übertragung staatlicher Mittel auf die Produzenten der erneuerbaren Energie führe. Folglich könne auch die Aufteilung der sich für die privaten Elektrizitätsversorgungsunternehmen aus der Abnahmepflicht ergebenden finanziellen Belastungen zwischen diesen und anderen privaten Unternehmen keine unmittelbare oder mittelbare Übertragung staatlicher Mittel darstellen. „Der Umstand, dass die Abnahmepflicht auf einem Gesetz beruht und bestimmten Unternehmen unbestreitbare Vorteile gewährt, kann damit der Regelung nicht den Charakter einer staatlichen Beihilfe (...) verleihen.“<sup>42</sup>

Hier liegen die offensichtlichen Grenzen einer Subventionserfassung der Form nach (Leitbild Transfermanagement). Der Beihilfenbegriff illustriert zudem die massiven Probleme, die Subventionsabgrenzungen nach Maßgabe der vermuteten Wirkungen

---

<sup>41</sup> Vgl. Europäische Kommission (2001b), S. 106 ff.

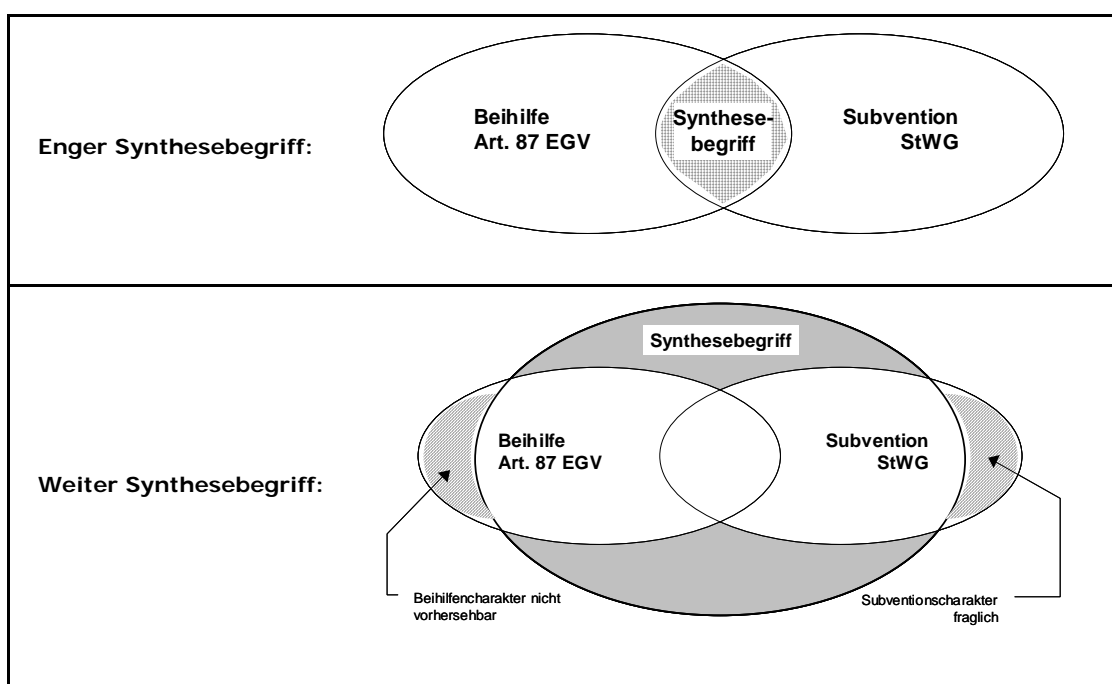
<sup>42</sup> Aus der EuGH-Urteilsbegründung vom 13. März 2001, Rechtssache C-379/98.

bereiten können (Leitbild Interventionsmanagement). Daraus folgt für unser Ziel, ein einheitliches Verfahren zur Erfassung von staatlichen Beihilfen und Subventionen zu formulieren, dass hier ebenfalls nur ein hybrides, an den definitorischen Rändern strittiges Konzept entwickelt werden kann.

## 4 Der Weg zum kombinierten Subventions- und Beihilfebegriff

### 4.1 Mögliche Synthesebegriffe

Für den hier zu entwickelnden Transferbegriff, der eine Kombination von Beihilfe- und Subventionsbegriff bieten soll, ist zunächst die Grundentscheidung zwischen einem engen oder weiten Synthesebegriff zu treffen. Ein enger Synthesebegriff würde nur diejenigen StWG-Subventionen erfassen, die zugleich staatliche Beihilfen im Sinne des Art. 87 EGV sind. Einem solchen Synthesebegriff entspräche die in Abbildung 3 in der oberen Grafik hervorgehobene Schnittmenge.<sup>43</sup>



**Abbildung 3: Enger und weiter Synthesebegriff Beihilfe/Subvention**

Ein enger Synthesebegriff würde sich sehr gut dem Nebenziel anpassen, zur Vermeidung administrativer Bürden bei dem zu entwickelnden Subventionsbegriff an bestehende Berichtspflichten anzuknüpfen.

<sup>43</sup> Hier wie auch im Folgenden sind die flächenmäßigen Ausdehnungen der Beispielfelder in den Abbildungen nicht repräsentativ für die tatsächlichen Volumina und Schnittmengen.

Aber ein enger Synthesebegriff wäre nicht geeignet, einen weitgehenden Überblick über die deutsche Subventionslandschaft zu ermöglichen. Die staatlichen Beihilfen betragen im Jahr 2002 in Deutschland nach Angaben des Beihilfenanzeigers 16,8 Mrd. €; die Subventionen nach StWG im selben Jahr nach dem 19. Subventionsbericht dagegen 54,5 Mrd. €. Da zudem nicht alle notifizierungs- und genehmigungspflichtigen Beihilfen auch mit dem Subventionsbegriff nach StWG erfasst sind, würde ein enger Synthesebegriff de facto nur einen Bruchteil der in Deutschland gewährten Transfers an Unternehmen und Wirtschaftszweige erfassen.

Ein weiter Synthesebegriff, wie in der unteren Grafik in Abbildung 3 illustriert, ist dem Zweck des Vorhabens sehr viel angemessener. Mit einem weiten Subventionsbegriff steigen allerdings auch die methodischen und statistischen Unsicherheiten.

## **4.2 Spektrum der Förderberichterstattung: Die Länderberichte**

Wie oben dargestellt, kommt die Bundesregierung knapp vier Jahrzehnten alle zwei Jahre ihrer Verpflichtung nach, Bundestag und Bundesrat einen Bericht über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen vorzulegen. Die meisten Landesregierungen erstatten ihren jeweiligen Landtagen ebenfalls Bericht über ihre Finanzhilfen. Da die Länder in dieser Frage nicht an die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes gebunden sind, entsprechen die verfolgten Zwecke und die benutzten Subventionsabgrenzungen nicht immer denen des Subventionsberichts des Bundes. Auf Darstellungen der Steuervergünstigungen in ihrem Bereich verzichten die Länder heutzutage durchweg, da sie bei diesem Instrument mangels nennenswerter autonomer Steuergesetzgebungshoheit keine eigenen Gestaltungsspielräume haben.

Hinsichtlich der Zahl und Abgrenzung der in den Berichten dargestellten, ausgabenseitigen Transfers können grob drei Ländergruppen unterschieden werden:

1. Länder, die auf Subventionsberichte verzichten (3 Länder).
2. Länder, die eine ähnliche bzw. die gleiche Abgrenzung der Finanzhilfen nutzen wie der Bund (4 Länder).

3. Länder, die auf Basis einer anders gefassten, zumeist deutlich breiteren Subventionsdefinition über ihre ausgabenseitigen Transfers berichten als der Bund (9 Länder).

Die erste Gruppe besteht derzeit noch aus drei Ländern: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland verzichten auf Subventionsberichte.

Die Länder in der zweiten Gruppe – Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen und Schleswig-Holstein – orientieren sich in ihrer Berichterstattung hinsichtlich des genutzten Subventionsbegriffs am Finanzhilfenbegriff, wie ihn auch der Bund nutzt. Konkret handelt es sich hierbei um das sog. „90%-Raster“, das vom Bund-Länder-Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ für die Ländermeldungen bei der Bundessubventionsberichterstattung vereinbart worden ist. Kongruenz in den Abgrenzungsfragen bedeutet allerdings nicht, dass die Subventionsberichte dieser fünf Länder auch in ihren weiteren Charakteristika dem Subventionsbericht des Bundes bzw. seines auf Finanzhilfen bezogenen Teils entsprechen. Auch bei gleicher Definition der ausgabenseitigen Subventionen können mit den Berichten zum Teil sehr unterschiedliche Zwecke verfolgt werden.

Wachsender Popularität erfreut sich die Erweiterung der Subventionsberichte um Transfers, die nicht den Finanzhilfen entsprechen, wie sie im Bundessubventionsbericht dargestellt werden. Diese dritte Gruppe mit erweiterten Berichten ist allein im Jahr 2004 um zwei auf neun Länder gewachsen. Die Gruppe umfasst folgende Länder:

*Nordrhein-Westfalen:* An Stelle des bisherigen Subventionsberichts nach konventionellem Raster hat das nordrhein-westfälische Finanzministerium 2002 den ersten „Förderbericht des Landes Nordrhein-Westfalen“ vorgelegt. Der Bericht umfasst neben den Finanzhilfen auch eine Reihe weiterer Transfers an Dritte ohne unmittelbare Gegenleistung. Mittlerweile liegt der zweite Förderbericht aus dem Jahr 2004 vor.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2002) und dass. (2004).

*Sachsen:* Seit 1998 enthält der Staatshaushaltsplan eine Übersicht zum "Sächsischen Förderprofil". Die Darstellung ordnet die Zuwendungen des Freistaates an Kommunen und Private fünfzehn Förderbereichen zu.<sup>45</sup>

*Hamburg:* Der Senat hat im August 2002 mit dem ersten empfängerbezogenen Zuwendungsbericht 2001 („Großer Zuwendungsbericht“), und im September 2003 mit dem ergänzenden „Kleinen Zuwendungsbericht 2002“, der Bewilligungen unter € 10.000 enthält, ein Berichtswesen etabliert, das *jede einzelne* Zuwendung des Stadtstaats separat und mit Empfängernamen aufführt.<sup>46</sup>

*Niedersachsen:* Mit den "Subventionen und Zuwendungen des Landes Niedersachsen 2003–2007" hat das niedersächsische Finanzministerium 2003 seinen sechsten Subventionsbericht vorgelegt.<sup>47</sup> Dabei werden die Subventionen in der nach § 12 StWG etablierten Abgrenzung separat ausgewiesen, gehen also nicht in den ebenfalls dokumentierten den Zuwendungen unter.

*Berlin* legt dem Namen nach einen Bericht über die Finanzhilfen vor.<sup>48</sup> Hierbei wird allerdings eine eigene Abgrenzung des Begriffs „Finanzhilfe“ genutzt, der weit in den Bereich der Zuwendungen hineinreicht, diese aber nicht komplett umfasst.

*Hessen:* Bis zum 13. Subventionsbericht aus dem Jahr 2002 konnte Hessen noch der Ländergruppe zugerechnet werden, die hinsichtlich der genutzten Finanzhilfen- definition mit dem Subventionsbericht des Bundes konform laufen.<sup>49</sup> Mit dem 14. Subventionsbericht für die Jahre 2002 bis 2005, der dem Landtag im Herbst 2004 vorgelegt wurde, ist die Berichterstattung wesentlich ausgeweitet worden. Der Subventionsbericht umfasst nun zwei Teile: Teil 1 berichtet in hergebrachter Abgrenzung über die Finanzhilfen gemäß 90%-Raster. Ausgangspunkt für Teil 2 ist die Bestandsaufnahme der hessischen Förderprogramme durch eine Arbeitsgruppe zum Fördercontrolling. Zusätzlich zu den Finanzhilfen des 90%-Rasters erfasst dieser Teil die Bereiche Bildung, Forschung, Kultur, den Sozialbereich, das Wohngeld, das Krankenhauswesen sowie Mittel der allgemeinen Finanzwirtschaft wie die Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise. Das hat u.a. zur Fol-

---

<sup>45</sup> Vgl. aktuell: Freistaat Sachsen (2003). Der gegenwärtig genutzte Entwurf eines Staatshaushaltsplans für die Jahre 2005/2006 umfasst (noch) kein Förderprofil.

<sup>46</sup> Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2002); dies. (2003)

<sup>47</sup> Vgl. Niedersächsisches Finanzministerium (2003)

<sup>48</sup> Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen (2003).

<sup>49</sup> Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2002).

ge, dass die Liste der 20 größten Finanzhilfen des Landes von Finanzausgleichszuweisungen an die Kommunen sowie von Zuweisungen für Sozialtransfers dominiert wird.<sup>50</sup> Der hessische Subventionsbericht lehnt sich damit in der Abgrenzung explizit sehr nah an den Kieler Subventionsbegriff an.<sup>51</sup>

*Rheinland-Pfalz* hat schon in den Jahren 1993 bis 1999 in seinen Finanzhilfeberichten eine vergleichsweise weite Abgrenzung etabliert, die sich – so der Anspruch – am Kieler Subventionsbegriff orientieren soll. Aufgrund der Neufassung der Richtlinien zur Haushaltssystematik des Landes (HsRL) musste das bisherige Abgrenzungsraster entsprechend den haushaltssystematischen Veränderungen angepasst werden. Im Ergebnis wurde mit dem Finanzhilfebericht 2003<sup>52</sup> ein hoher Deckungsgrad mit dem alten Bericht erreicht. Bei näherer Betrachtung wird allerdings deutlich, dass die genutzte Finanzhilfendefinition nicht so nahe an der Kieler Abgrenzung liegt, wie behauptet.<sup>53</sup> Gerade im Vergleich mit der neuen hessischen Abgrenzung treten die Unterschiede hervor: Das im RP-Bericht genutzte Abgrenzungsraster schließt vor allem das Gros der innerstaatlichen Finanzausgleichszuweisungen an die Kommunen aus dem Subventionsbericht aus.

*Sachsen-Anhalt* ist Mitte 2004 mit der Vorlage des Landessubventionsberichts für die Jahre 2000 bis 2004 von der Gruppe der Länder ohne Berichtswesen unmittelbar zu den Ländern gestoßen, die einen sehr weiten Begriff nutzen. Systematisch lehnt man sich hier sehr stark das rheinland-pfälzischen Vorbild an, das genutzte Abgrenzungsraster ist sogar unmittelbar aus dem RP-Finanzhilfebericht 2003 übernommen.<sup>54</sup>

Dabei verdient insbesondere das in Sachsen-Anhalt gewählte Verfahren zur abschließenden Subventionsbestimmung Aufmerksamkeit. Mit der Wahl eines am Haushaltsquerschnitt orientierten Abgrenzungsrasters entsteht durch die Regelbindung hohe Ex-ante-Transparenz. Da der haushaltsrechtliche Gruppierungs- und Funktionenplan aber nicht mit dem vorrangigen Ziel der Subventionserfassung ent-

---

<sup>50</sup> Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2004), Tab. 3.

<sup>51</sup> Vgl. aktuell: Boss/Rosenschon (2002), Rosenschon (2002).

<sup>52</sup> Vgl. Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2003). Kurz nach dem Abschluss der Arbeiten im vorliegenden Forschungsvorhaben ist der aktuellste rheinland-pfälzische Finanzhilfenbericht erschienen. Er konnte hier leider nicht mehr ausgewertet werden. Vgl. Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2005).

<sup>53</sup> Vgl. Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2003), S. 7.

<sup>54</sup> Vgl. Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt (2004), Anlage 1.

wickelt worden ist, sind Einzelfälle nicht auszuschließen, in denen ein Transfer, der gemäß Raster erfasst werden müsste, eben doch nicht unter den Subventionsbegriff fallen *soll*. Eine interministerielle Arbeitsgruppe hat die erfassten Finanzhilfen noch einmal darauf hin bewertet, ob diese in den Subventionsbericht einbezogen werden sollen oder wo dem weiten Ansatz nicht gefolgt werden soll. In einem separaten Anhang zum Landessubventionsbericht wird dokumentiert, welche Leistungen, die nach dem Abgrenzungsraster eigentlich einzubeziehen wären, schließlich doch nicht aufgenommen wurden. Wird also die Regel – das haushaltsrechtliche Abgrenzungsraster – durchbrochen, bedarf es einer spezifischen Begründung, die ebenfalls im Subventionsbericht dokumentiert werden muss. Diese Art der „Beweislastumkehr“ ist ein großer Schritt hin zu einem Subventionsbericht, der *verfahrensseitig* hohe Transparenz in der Frage des Erfassten und Nicht-Erfassten bietet.<sup>55</sup>

*Bremen* erstellt an Stelle eines Subventionsberichts einen Zuwendungsbericht, der sämtliche Zuwendungen des Landes Bremen und der Stadt Bremen umfasst. Diese Berichtsart geht zwar über die entsprechende Abgrenzung des Bundessubventionsberichts hinaus. Es wurde aber – ganz gegen den Trend – mit dem jüngsten Zuwendungsbericht das Spektrum der erfassten Transfers im Vergleich zu früher *eingeschränkt*. Entsprechend den Beschlüssen der Haushalts- und Finanzausschüsse enthält der neue Bericht nur noch Angaben zu *institutionellen* Zuwendungen von mehr als 5.000 Euro, Projektförderungen werden hingegen herausgelassen. Dies wird wie folgt begründet: „Anders als bei institutionellen Zuwendungen sind Projektförderungen in der Regel Einmalzahlungen oder zumindest zeitlich begrenzt. (...) Bewilligt wird in der Regel in dem Bescheid die gesamte Zuwendung (...), so dass nach Erlass des Bescheides keine weiteren Gestaltungsmöglichkeiten bestehen. Eine umfassende Information über alle Projektmittel soll ressortweise gegenüber der jeweils zuständigen Fachdeputation erfolgen. Institutionelle Zuwendungen

---

<sup>55</sup> Naturgemäß kann eine rein interministerielle Arbeitsgruppe dabei wegen der offensichtlichen polit-ökonomischen Anreizsituation kaum als die optimale Zusammensetzung eines solchen Entscheidungsgremiums gelten. Die gleichwohl positive Bewertung des Verfahrens wird auch nicht dadurch geschmälert, dass der Großteil der in der entsprechenden Anlage 4 zum sachsen-anhaltinischen Landessubventionsbericht dokumentierten Ausnahmen vor allem deswegen thematisiert werden mussten, weil der als Orientierungsmaßstab genutzte Kieler Begriff ein sicheres (Vor-)Urteil zur ökonomischen Rechtfertigung einer Subvention schon in der Subventionserfassung verlangt und damit die erwarteten Probleme schafft (siehe Abschnitt 3.5). Im Ergebnis werden in der genannten Anlage 4 solche Transfers des Landes genannt, die sich – nach Ansicht der beteiligten Ministerien – besonders gut rechtfertigen lassen, wobei die Maßstäbe dieser Rechtfertigungen eher unsystematisch sind. Auch fällt der Subventionsbericht nicht – wie es dem Vorbild gemäß wäre – über alle *regulär* erfassten Subventionen das generelle allokativen Unwerturteil.



hingegen sind grundsätzlich auf eine fortlaufende Förderung des Empfängers ausgerichtet und haben damit einen Bezug zu zukünftigen Haushalten.“<sup>56</sup> Da der Bremische Zuwendungsbericht ohnehin nur über vergangene Zahlungen berichtet und – im Gegensatz zu vielen anderen Subventionsberichten – die aktuellen Haushaltspläne nicht berücksichtigt, muss diese neue Unterscheidung nach dem Motto “Was weg ist, ist weg“ auf Unverständnis stoßen.

Die hier nur in der Dimension der Abgrenzungsfragen dargestellte Vielfalt in der Subventionsberichterstattung der Länder ist in der vergangenen Dekade stark gewachsen. In gewisser Weise ist sie symptomatisch für ein erweitertes Spektrum der Wahrnehmung von Subventionen und ähnlichen Transfers sowie für die Funktionen, die ein Berichtswesen für die Subventionstransparenz und –kontrolle spielen kann. Dabei wäre es u.E. aber überzogen, aus jeder einzelnen Differenzierung in der Abgrenzung oder in einer anderen Berichtsdimension automatisch auf analog divergierende Konzepte und Ziele zu schließen.

Der Trend weg von der überkommenen Subventionsabgrenzung nach dem gemeinsamen, engen 90%-Raster in Anlehnung an den Subventionsbericht des Bundes, ist (fast) allen Reformen des Berichtswesens in den Ländern gemeinsam. Angesichts des schlechten Images von Subventionen in der Öffentlichkeit – und des kaum besseren Rufes von sonstigen „Förderungen“ – ist kein politökonomischer Anreiz erkennbar, warum eine Landesregierung bzw. eine Landtagsmehrheit aus eigener Initiative Subventionsabgrenzungen wählen sollte, die umfassender sind als die zuvor genutzten. Dass genau dies *dennoch* geschieht, kann als Ausdruck einer „echten“ Notwendigkeit betrachtet werden, neue Abgrenzungen zu finden, die der Subventionskritik und dem Fördercontrolling zuträglicher sind.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und in welcher Form auch der Subventionsbericht des Bundes ausgebaut werden sollte oder welche Elemente aus den Länderberichten als Bereicherung des Bundesberichts adaptiert werden könnten. Auch mit Blick auf die Suche nach einem *einheitlichen Verfahren zur Erfassung von staatlichen Beihilfen und Subventionen in Deutschland* – d.h. für alle Gebietskörperschaften – kommt den Konzepten und Zielen der Länder in der Subventionsberichterstattung eine wichtige Rolle zu.

---

<sup>56</sup> Freie und Hansestadt Bremen (2004), S. 2.

Prämisse für diese Frage ist dabei im Folgenden der unveränderte Fortbestand des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes. Auch wenn einige Instrumente des StWG mittlerweile überholt sind und nicht mehr aktiv genutzt werden (z.B. der Konjunktur- rat), wird das Gesetz ohne dringlichen äußeren Anlass gewiss nicht geändert oder gar abgeschafft werden. Der mit § 12 StWG geforderte Bericht über die Finanzhilfen des Bundes und die Steuererleichterungen zählt von der Sache her nicht zu den überholten Instrumenten. Wir gehen im Folgenden davon aus, dass der gesetzliche Auftrag langfristig erhalten bleibt, zugleich aber einer eventuellen Erweiterung der Berichterstattung nicht im Wege steht. Auch heute umfasst der Subventionsbericht schon Elemente außerhalb der gesetzlichen Berichtspflicht.

Der finanzwissenschaftlichen Systematik entspräche es, die Frage nach der Abgrenzung des zu nutzenden Transferbegriffs erst an zweiter Stelle zu behandeln: Eine unstrittige, allen Alternativen überlegene Definition von Subventionen hat sich bislang nicht gefunden. *Daran wird sich auch nichts ändern.* Eine Definition von Subventionen kann immer nur eine Frage der Zweckmäßigkeit im Rahmen des vorgegebenen Erkenntnisziels sein.<sup>57</sup> Insofern wird im Folgenden zunächst der angestrebte zukünftige Zweck des Subventionsberichts diskutiert werden. Darauf aufbauend ist dann eine „passende“ Subventionsabgrenzung zu wählen.

Dieser Prädominanz folgend, werden zunächst die potenziell aufzunehmenden Transfers diskutiert und hinsichtlich der damit verbundenen bzw. behinderten Ziele eines Subventionsberichts bewertet. Die untersuchten Subventionsberichte der Länder werden dabei als Ideenpool betrachtet, aus dem u.U. prägnante Elemente herausgegriffen werden. Eine systematische Analyse aller Länderberichte war nicht beabsichtigt.<sup>58</sup> Anregungen aus den Länderberichten sind auf ausgabenseitige Subventionen beschränkt, da die Länder mangels nennenswerter autonomer Gestaltungskompetenzen keinen individuellen Einfluss auf Steuervergünstigungen nehmen können und hierüber auch nicht berichten.

---

<sup>57</sup> Siehe Andel, N. (1970): Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Tübingen., S. 4.

<sup>58</sup> Es wurden nicht alle Ländersubventionsberichte untersucht. Die folgende Ausführungen beruhen auf einer Durchsicht der aktuellen Berichte aus: Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen.

## 4.3 Leitbild Subventionsbericht: Ausgabenseitige Subventionen

### 4.3.1 Das „Zwiebelmodell“

Aus der Betrachtung der unterschiedlichen Subventionsdefinitionen (siehe Abschnitte 3.2 bis 3.6) und aus den verschiedenen Ländersubventions- und –zuwendungsberichte lassen sich eine Reihe von Optionen zur Erweiterung und Anpassung des Subventionsberichts des Bundes entwickeln. Prämisse dabei ist, dass der Subventionsbericht zugleich der „Bericht über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ ist und bleiben soll. Abbildung 4 skizziert dieses mögliche „Leitbild Subventionsbericht“ mit Blick auf die zu erfassenden Transfergruppen als „Zwiebelmodell“.

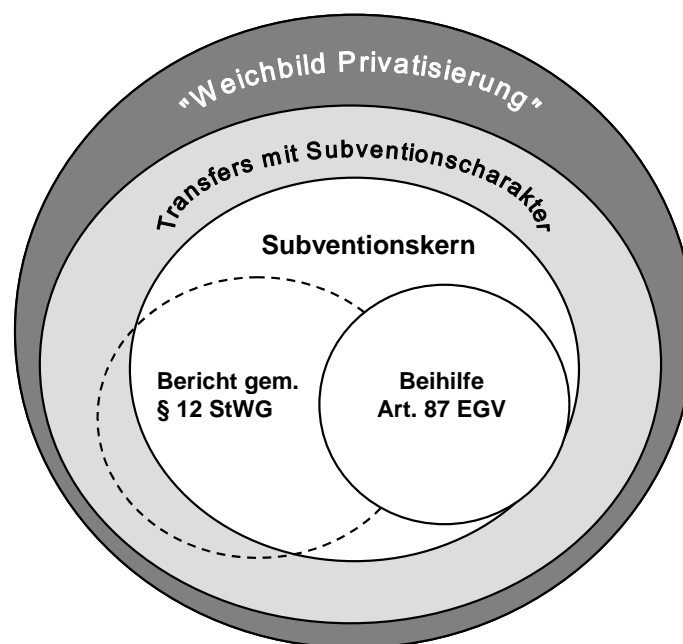


Abbildung 4: Leitbild Subventionsbericht („Zwiebelmodell“)

### 4.3.2 Subventionskern

Das Herz der erweiterten Subventionsabgrenzung ist die analytische Darstellung des *Subventionskerns*, der sich grob an dem gleichnamigen Vorschlag in der gemeinsamen Subventionsabgrenzung der Wirtschaftsforschungsinstitute für deren Strukturberichterstattung anlehnt. Hier geht es um die eindeutigen, die „harten“ Subventionen des Staates an Unternehmen, also diejenigen Transfers, die wegen ihrer potenziell wettbewerbs- und preisverzerrenden Wirkung der besonders kritischen Aufmerksamkeit bedürfen

Wird gegenüber Subventionen die Haltung des 19. Subventionsberichts des Bundes eingenommen, d.h. ergebnisoffene, aber verschärfte Subventionskontrolle mit dem Ziel *differenzierten* Subventionsabbaus,<sup>59</sup> sollte der Subventionskern *vollständig* in der Berichterstattung erfasst werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass es zu keinen Verlagerungen von Fördertatbeständen in die Bereiche außerhalb der Berichterstattung und damit der Subventionskontrolle kommt. Auch kann nur bei Erfassung des gesamten Instrumentenspektrums gewährleistet werden, dass es zu einer Optimierung der instrumentellen und operativen Effizienz im Sinne des Ablaufschemas der Subventionskontrolle kommt.<sup>60</sup>

Der „Subventionskern“ wurde von den großen Wirtschaftsforschungsinstituten nicht für einen Subventionsbericht des Bundes oder der Länder entwickelt, sondern als Konsensbegriff für die gemeinsame Strukturberichterstattung. Ein hieran angelehnter Subventionskern für den Subventionsbericht des Bundes sollte etwas anders abgegrenzt werden: Dass in einem Subventionsbericht für eine bestimmte föderale Ebene nur deren eigener regulärer Haushalt sowie ihre eigenen Parafisci und Sondervermögen als potenzielle Subventionsgeber berücksichtigt werden, liegt auf der Hand. Bei mischfinanzierten Subventionen wird entsprechend ausgewiesen, welchen Anteil der Bund, welche Anteile die Länder und/oder die EU an den betreffenden Maßnahmen haben. Eine solche Differenzierung ist heute schon im Beiheft zum Subventionsbericht des Bundes umgesetzt, ebenso in einer Reihe von Länderberich-

---

<sup>59</sup> „In der Sozialen Marktwirtschaft können Subventionen (...) unter bestimmten Bedingungen als Hilfe zur Selbsthilfe ein legitimes Instrument der Finanzpolitik sein. (...) Alle Subventionen müssen immer wieder auf ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit überprüft werden. (...) Die Bundesregierung wird den Subventionsabbau weiter vorantreiben. Pauschale Subventionskürzungen nach dem Rasenmäherprinzip sind dabei unter wachstums-, verteilungs-, ordnungs- und umweltpolitischen Gesichtspunkten immer nur die zweitbeste Lösung.“ BMF (2003b) S. 11f.

<sup>60</sup> BMF (2003b), S. 13.

ten. Dort wird deutlich, über welche Subventionen bzw. Zuwendungen die Länder autonom entscheiden können.<sup>61</sup> Was die Subventionsnehmer angeht, sollte die Abgrenzung der Institute direkt übernommen werden.

Hinsichtlich der im Subventionsbericht zu berücksichtigenden Subventionsformen ist zu entscheiden, in welcher Form die Einbeziehung von *Bürgschaften und Garantien* möglich ist, denn sie können zum Teil als Substitute, zum Teil auch als Komplemente von staatlichen Darlehen oder Zinszuschüssen dienen. Insofern würde die Einbeziehung von Risikoübernahmen der Vollständigkeit des Subventionsberichts sehr dienlich sein. In den Subventionssummen sollen dabei nicht die verbürgten Kreditvolumina veranschlagt werden, sondern nur Netto-Subventionsäquivalente (dies auch bei staatlichen Darlehen). Das Subventionsäquivalent der Bürgschaften und Garantien entspricht nicht den Ausgaben in der Obergruppe 87 „Inanspruchnahme aus Gewährleistungen“. Hier handelt es sich zwar um ein Ex post-Pendant zu Bürgschaften und Garantien. Das entspricht aber nicht der Subventionsleistung, da diese in der Übernahme eines – nur ex ante existierenden – Risikos besteht.<sup>62</sup> Handelt es sich bei Bürgschaften zugleich um Beihilfen gemäß Art. 87/88 EGV, so kann als Subventionsäquivalent auf das dort ermittelte „Beihilfenelement“ zurückgegriffen werden.<sup>63</sup> Andernfalls sollte das Verfahren analog genutzt werden.

*Verbilligungs- und Beschaffungssubventionen*, also bestimmte Unternehmen begünstigende Konditionen in der staatlichen Leistungserbringung oder in der Beschaffungspolitik, können dagegen nicht systematisch in einem Subventionsbericht aufgenommen werden, da sie zumeist kaschiert gewährt werden. Werden sie aber Gegenstand eines Beihilfeverfahrens nach Art. 88 EGV, können solche Subventionen auch nachrichtlich im Subventionsbericht erwähnt werden.

Wichtiger als Risikoübernahmen ist für die Subventionsvolumina im Subventionsbericht aber die vollständige Erfassung der *Finanzhilfen* an staatliche und private Unternehmen. Diese setzen sich im Wesentlichen zusammen aus den Gruppen des Gruppierungsplans:

---

<sup>61</sup> Die Separierung der eigenbestimmten Transfers von den fremdbestimmten war zum Beispiel eines der primären Motive, den früheren nordrhein-westfälischen Subventionsbericht ab 2002 durch einen in Breite und Tiefe umfassenderen „Förderbericht“ zu ersetzen.

<sup>62</sup> Vgl. grundlegend Kastrop (1990).

<sup>63</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften, ABI. C 71 v. 11.03.2000.

- 661/662 (Schuldendiensthilfen an öffentliche/private Unternehmen);
- 682/683 (Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche/private Unternehmen);
- 697 (Vermögensübertragungen an Unternehmen, soweit nicht Investitionszuschüsse);
- 861/862 (Darlehen an öffentliche/private Unternehmen),
- 891/892 (Zuschüsse für Investitionen an öffentliche/private Unternehmen).

Wie oben schon angesprochen, wird im Abgleich des Bundeshaushaltsplans mit dem 19. Subventionsbericht schnell deutlich, dass der Subventionskern in diesem Verständnis nur stückweise im Subventionsbericht wieder auftaucht, weil in manchen staatlichen Aufgabenfeldern mit subventionsähnlichen Tatbeständen andere Berichte der Bundesregierung vorgelegt werden (Sozialbericht, Umweltbericht, Wohngeld- und Mietenbericht, Forschungsbericht, Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht, Berufsbildungsbericht, Raumordnungsbericht, Bericht zur Entwicklungspolitik und Bundesverkehrswegeplan).

Die Frage ist nun, wie sinnvoll eine solche Aufteilung der Subventionen – denn hierum handelt es sich zum Beispiel bei der Gruppe 683 ohne jeden Zweifel – auf verschiedene Berichte aus Sicht einer umfassenden, finanzpolitisch motivierten Subventionserfassung ist. Paragraph 12 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes sieht eine selektive Berichterstattung je nach Anwendungsgebiet der Subventionen nicht explizit vor. Während die anderen genannten Berichte in ihrer thematischen Orientierung sich jeweils aus den Förderobjekten heraus rechtfertigen, sollte der Subventionsbericht strenger *instrumentell* ausgerichtet werden. Wird der Subventionsbericht durchgehend als *Querschnittanalyse* aufgefasst, gibt es kein Konkurrenzverhältnis zu den thematisch orientierten Berichten. So würden dann zum Beispiel Subventionen im Forschungsbereich, sofern sie an Unternehmen gehen, auch im Subventionsbericht dokumentiert.<sup>64</sup>

Die beiden nachstehenden Übersichten Tabelle 1 und Tabelle 2 illustrieren den Status quo. Dargestellt sind die Finanzhilfen des Bundes aus dem aktuellen neunzehnten Subventionsbericht (2003b), wie sie hinsichtlich der Titelzahl (Tabelle 1) und der Haushaltsansätze (Tabelle 2) im Haushaltsplan 2002 avisiert waren.

---

<sup>64</sup> Ansätze dazu gibt es heute schon z.B. in Anlage 7 des 19. Subventionsberichts.

**Tabelle 1: Finanzhilfen im Bundeshaushaltsplan 2002 – Zahl der Titel**

Gruppierung Gruppe	Nr.	Anzahl Titel				
		Gesamt	Nur FH	FH an Gesamt	Beihilfen, wenn FH	Beihilfen an FH
Schuldendiensthilfen an Länder	622	5	3	60%	1	33%
Zweckgeb. Zuweisungen an Länder	632	94	1	1%	1	100%
Zweckgeb. Zuweisungen Sozialvers.	636	53	3	6%	2	67%
Schuldendiensthilfen öff. Unternehmen	661	14	6	43%	0	0%
Schuldendiensthilfen priv. Unternehmen	662	9	7	78%	4	57%
Schuldendiensthilfen Sonstige Inland	663	3	2	67%	0	0%
Erstattungen Inland	671	51	2	4%	0	0%
Lfd. Zuschüsse nat. Personen	681	71	2	3%	0	0%
Lfd. Zuschüsse öff. Unternehmen	682	24	1	4%	0	0%
Lfd. Zuschüsse priv. Unternehmen	683	41	11	27%	8	73%
Sonstige Zuschüsse Inland	686	110	14	13%	3	21%
Sonstige Zuschüsse Ausland	687	144	1	1%	0	0%
Vermögensübertrag. an Unternehmen	697	1	1	100%	1	100%
Vermögensübertrag. Sonstige Inland	698	14	1	7%	0	0%
Darlehen an Länder	852	3	2	67%	0	0%
Darlehen öff. Unternehmen	861	9	0	0%	0	--
Darlehen private Unternehmen	862	4	1	25%	1	100%
Darlehen Sonstige Inland	863	24	2	8%	0	0%
Investitionszuweisungen Länder	882	42	6	14%	3	50%
Investitionszuschüsse öff. Unternehmen	891	18	0	0%	0	--
Investitionszuschüsse priv. Unternehmen	892	12	2	17%	2	100%
Investitionszuschüsse Sonstige Inland	893	33	6	18%	0	0%
<b>Gesamt bzw. Durchschnitt:</b>		<b>779</b>	<b>74</b>	<b>9%</b>	<b>26</b>	<b>35%</b>

Quellen: 19. Subventionsbericht 2003; Bundeshaushaltsplan 2002, eigene Berechnungen.

**Tabelle 2: Finanzhilfen im Bundeshaushaltsplan 2002– Haushaltsansätze**

Gruppierung Gruppe	Nr.	HH-Soll 2002 (in Tsd. Euro)				
		Gesamt	Nur FH	FH an Gesamt	Beihilfen, wenn FH	Beihilfen an FH
Schuldendiensthilfen an Länder	622	17.138	17.118	100%	118	1%
Zweckgeb. Zuweisungen an Länder	632	5.904.350	353.814	6%	353.814	100%
Zweckgeb. Zuweisungen Sozialvers.	636	80.310.956	513.849	1%	258.203	50%
Schuldendiensthilfen öff. Unternehmen	661	964.862	852.017	88%	0	0%
Schuldendiensthilfen priv. Unternehmen	662	243.666	243.666	100%	63.640	26%
Schuldendiensthilfen Sonstige Inland	663	9.394	9.394	100%	0	0%
Erstattungen Inland	671	409.711	9.199	2%	0	0%
Lfd. Zuschüsse nat. Personen	681	20.650.975	1.026	0,005%	0	0%
Lfd. Zuschüsse öff. Unternehmen	682	1.327.396	107.500	8%	0	0%
Lfd. Zuschüsse priv. Unternehmen	683	4.319.512	3.318.167	77%	3.315.367	100%
Sonstige Zuschüsse Inland	686	1.059.387	349.366	33%	137.485	39%
Sonstige Zuschüsse Ausland	687	2.938.516	34.000	1%	0	0%
Vermögensübertrag. an Unternehmen	697	0	0	--	0	--
Vermögensübertrag. Sonstige Inland	698	196.438	120.665	61%	0	0%
Darlehen an Länder	852	146.724	145.190	99%	0	0%
Darlehen öff. Unternehmen	861	333.317	0	0%	0	--
Darlehen private Unternehmen	862	2.556	2.556	100%	2.556	100%
Darlehen Sonstige Inland	863	28.622	25.013	87%	0	0%
Investitionszuweisungen Länder	882	5.878.100	2.112.357	36%	1.562.834	74%
Investitionszuschüsse öff. Unternehmen	891	4.303.915	0	0%	0	--
Investitionszuschüsse priv. Unternehmen	892	160.642	19.534	12%	19.534	100%
Investitionszuschüsse Sonstige Inland	893	719.000	557.044	77%	0	0%
<b>Gesamt bzw. Durchschnitt:</b>		<b>129.925.177</b>	<b>8.791.475</b>	<b>7%</b>	<b>5.713.551</b>	<b>65%</b>

Quellen: 19. Subventionsbericht 2003; Bundeshaushaltsplan 2002, eigene Berechnungen.

Die Übersichten beruhen auf einer Komplettanalyse der Hauptgruppen 6 und 8 des Bundes-Haushaltsplan 2002.<sup>65</sup> Die Gegenüberstellung der Finanzhilfen mit allen in den zugehörigen Gruppen erfassten Haushaltstiteln zeigt ein aufschlussreiches und keineswegs eindeutiges Bild:

Transfers an private Unternehmen, gewissermaßen der „Kern des Subventionskerns“, werden in sehr unterschiedlichem Ausmaß im Subventionsbericht dargestellt:

- Schuldendiensthilfen für private Unternehmen (Gr. 662) hinsichtlich der Haushaltsvolumina vollständig, ebenso Darlehen an private Unternehmen (Gr. 862),
- Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen (Gr. 683) zu 77% (Volumina) und 27% (Anzahl Titel),
- Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen (Gr. 892) nur zu 12% (Volumina) und 17% (Anzahl Titel).

Gerade bei der letztgenannten Gruppe fallen die Differenzen sehr ins Auge. Von zwölf Haushaltstiteln finden sich nur zwei im Subventionsbericht wieder, nämlich „Strukturmaßnahmen für die Seefischerei“ und das „100.000 Dächer-Solarstrom-Programm“. Außen vor bleiben dagegen Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen, Zuschüsse für Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben auf dem Gebiet des Naturschutzes, Investitionszuschüsse für Erneuerbare Energien, rationelle Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik, „Mobilität und Verkehr – Investitionen“, Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen für Baumaßnahmen in Berlin und Bonn sowie Investitionszuschüsse im Rahmen des Nationalen Weltraumprogramms. Kurzum, viele ganz klassische Subventionen finden im Subventionsbericht der Bundesregierung keine Erwähnung.

Transfers an öffentliche Unternehmen gehören zum Subventionskern. Sie fallen derzeit aber eigentlich nicht in den Berichtsumfang des Subventionsberichts. Dies bestätigt sich auch bei den Investitionszuschüssen an diese Unternehmen (Gr. 891): Die im Haushaltsplan angesetzten 4,3 Mrd. Euro fehlen im Subventionsbe-

---

<sup>65</sup> Die Finanzhilfen wurden dabei zur Gewährleistung der Ceteris-paribus-Bedingungen nicht mit den in BMF (2003b), Anlage 1 dargestellten Ist-Volumina für 2002 angesetzt, sondern mit den im BHH-Plan angesetzten Soll-Volumina für 2002. (Die Untersuchung eines aktuelleren Haushaltsplans war aus technischen Gründen nicht möglich, da dieser nicht mehr wie in den Vorjahren als Exceldatei veröffentlicht wird, sondern nur noch in den zur Analyse gleichermaßen ungeeigneten Formaten HTML und PDF).



richt vollständig. Das Gros dieser Summe geht an die Deutsche Bahn AG bzw. eine ihrer Töchter. Darlehen an öffentliche Unternehmen werden ebenso erwartungsgemäß nicht im Subventionsbericht aufgeführt. Umso mehr überrascht es, dass die laufenden Zuschüsse an öffentliche Unternehmen immerhin zu 8% im Subventionsbericht wieder auftauchen. Bei den Schuldendiensthilfen sind es sogar 88% der angesetzten Haushaltsvolumina.

Das Volumen der Finanzhilfen im Subventionsbericht würde bei einer konsequenten Umsetzung des „Subventionskerns“ gegenüber dem Status quo merklich ansteigen. Wird nur dieser komplett in der Subventionserfassung berücksichtigt und bleiben die anderen in Tabelle 1 und Tabelle 2 angeführten, partiell im Subventionsbericht dargestellten Gruppen unverändert, würde das Volumen der solcherart erweiterten Finanzhilfen des Bundes um gut 80 Prozent steigen, von 8,8 Mrd. Euro auf 15,9 Mrd. Euro (jeweils Soll-Daten 2002). Die „Subventionsraster“ im Anhang D vertiefen diese Erweiterung noch einmal in der ergänzenden Perspektive des Funktionsplans.

Im Subventionskern sollten zudem möglichst alle *Beihilfen nach Art. 87 EGV* aufgenommen sein, selbst wenn diese „quer“ zur ansonsten genutzten Haushaltssystematik stehen. Die Klassifizierung der Finanzhilfen des Bundes im 19. Subventionsbericht nach diesem Kriterium ist ein erster, wertvoller Schritt in diese Richtung.<sup>66</sup>

#### **4.3.3 Weitere Bestandteile des „Zwiebelmodells“**

*Transfers mit Subventionscharakter* sind in der gemeinsamen Abgrenzung der Wirtschaftsforschungsinstitute Leistungen an private Haushalte und an private Organisationen ohne Erwerbszweck, die starke verzerrende Einwirkungen auf die Wirtschaftsstruktur vermuten lassen. Da solche Transfers bzw. Einnahmenverzicht als Umwegsubventionen bestimmten Unternehmen selektiv zugute kommen, sind sie beinahe ebenso wichtig wie der Subventionskern für den Subventionsbericht.

Transfers mit Subventionscharakter sind in manchen Bereichen schon traditioneller Bestandteil des Subventionsberichts des Bundes (Eigenheimzulage, einige USt-

---

<sup>66</sup> Um die Betrachtung von der Beihilfenseite zu ergänzen, wurde eine komplette Liste der deutschen Beihilfen der letzten vier Jahre auf Basis des Beihilfenregisters erstellt. Diese hat jedoch wegen der dokumentarischen Defizite des Beihilfenregisters derart viel Lücken und wirft so viel Fragen auf, dass eine erneute Kompletterfassung im Rahmen der Integration von Subventionen und Beihilfen ratsam erscheint (siehe Abschnitt 5).

Ermäßigungen, Bergmannsprämie etc.). In diesem Bereich wird vorrangig mit Steuervergünstigungen gearbeitet – hierauf kommt der nachfolgende Abschnitt 4.4 ausführlicher zu sprechen. Dort wird noch einmal deutlich werden, dass nicht für jede steuerliche Differenzierung eindeutig festgestellt werden kann, ob es sich hierbei um eine strukturell notwendige Differenzierung handelt, oder ob eine subventionierende Steuererleichterung vorliegt.

Trotz der notwendigerweise verbleibenden Unschärfen sollten die Transfers mit Subventionscharakter dem Subventionskern in der Darstellung und Analyse durch den Subventionsbericht weitgehend gleichgestellt werden. Unterschiede und Abstufungen ergeben sich insofern von selbst, als Transfers mit Subventionscharakter i.d.R. nicht so gründlich evaluiert werden können wie Finanzhilfen im Subventionskern.

*Zuweisungen an andere Gebietskörperschaften* und staatliche Einheiten gehören grundsätzlich nicht in den Subventionsbegriff, der im vorliegenden Vorhaben entwickelt wird. In manchen Subventionsberichten der Länder (z.B. NRW, Rheinland-Pfalz) dagegen werden *zweckgebundene* Zuweisungen an nachgeordnete Gebietskörperschaften, also die Gemeinden und Gemeindeverbände, zu den Subventionen bzw. Förderungen gezählt. Dies entspricht auch der Kieler Subventionsabgrenzung nach Boss/Rosenschon.

Zweifellos hat der „goldene Zügel“ der Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich (i.w.S.) zwar viele gemeinsame Charakteristika mit Subventionen. Dennoch sind innerstaatliche Transfers, wie zum Beispiel zweckgebundene Finanzausgleichszahlungen, keine Subventionen. Gebietskörperschaften sind in der Betrachtung nach Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung Teil des Staates. Damit sind sie (potenzielle) *Subventionsgeber*, nicht *Subventionsempfänger*. Es geht hier nicht um marktliche Akteure, die dem Preismechanismus unterliegen. Entsprechend wird durch solche Transfers auch nicht die Marktallokation oder die Wirtschaftsstruktur verzerrt.

Dennoch kann man Zuwendungen und Zuschüsse zwischen verschiedenen staatlichen Einheiten, die nicht zu den staatlichen Unternehmen und damit zum Subventionskern (s.o.) zählen, unter Subventionsgesichtspunkten nicht ganz unbeachtet lassen. Derartige Zahlungen erfolgen unter anderem in Bereichen, in denen heutzutage auch private Unternehmen aktiv sind oder werden könnten – zum Beispiel als Verwaltungshelfer im Zuge der Leistungsprivatisierung. Wo diese Privaten auch öf-

fentliche Güter mitproduzieren, haben sie ein „Anrecht“ auf Subventionen (Beispiele: Ver- und Entsorgung, Nahverkehr, Krankenhäuser, Hochschulen).

Wo allerdings private Verwaltungshelfer und staatliche Unternehmen als Subventionsempfänger berücksichtigt werden, ist es nicht sachgerecht, Zuschüsse an staatliche Einheiten nur deswegen nicht zu berücksichtigen, weil diese in anderer Rechtsform das Gleiche tun.

Für diese ambivalente Situation gibt es keine eindeutige und befriedigende Antwort. Da es – wie gezeigt – nicht sinnvoll ist, die zweckgebundenen innerstaatlichen Transfers gleichrangig den Subventionen beizuordnen, erscheint für dieses Problem eine ebenso ambivalente Darstellungsform angemessen. Unter dem Arbeitstitel *„Weichbild Privatisierung“* schlagen wir eine ergänzende, aber von den „echten“ Subventionen abgesetzte Dokumentation (*im* Subventionsbericht) über Zuwendungen und Zuschüsse in Bereichen vor, in denen Private schon öffentliche Leistungen (mit-)erbringen oder das in absehbarer Zukunft tun können.

Zwei weitere Gruppen von Zuwendungen und Zuschüssen können dagegen sehr eindeutig aus dem Subventionsbegriff ausgeschlossen werden: *An private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck gezahlte sonstige Zuwendungen, die keine mittelbaren Auswirkungen auf die Produktionsstruktur und den Wettbewerb haben, und Transfers an das Ausland.*

Viele Förder- und Zuwendungsberichte (u.a. Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Hamburg, Bremen, Berlin) berichten ausführlich über alle Zuwendungen und Zuschüsse, die aus dem jeweiligen Landeshaushalt an private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck gegangen sind, selbst wenn diese Gelder keinen nennenswerten Einfluss auf die Wirtschaftsstruktur oder den Preismechanismus haben. Wenn auch die Abgrenzung zu den Transfers mit Subventionscharakter mitunter schwierig ist, muss man sich doch fragen, ob staatliche Zuwendungen für den Amateursport und dergleichen mit den Subventionen an den deutschen Steinkohlebergbau auf dieselbe Stufe gestellt werden sollten. Im Ergebnis gehören dergleichen Transfers nicht in den Subventionsbericht des Bundes; sie blähen das Subventionsvolumen künstlich – mit Blick auf die finanzwissenschaftliche Begrifflichkeit auch fälschlich – auf und lenken so von den wichtigen Fragen der Subventionspolitik ab. Das gleiche gilt für Zuwendungen, Zuschüsse oder Schuldendiensthilfen an das Ausland bzw. an Empfänger im Ausland.

#### 4.3.4 Erfassung der ausgabeseitigen Subventionen mit dem Halbraster

Die in den vorangegangenen Abschnitten entwickelte Abgrenzung von ausgabenseitigen Subventionen soll hier noch einmal kurz hinsichtlich der zu wählenden Identifikationstechnik rekapituliert werden. Wie die Analysen in Tabelle 1 und Tabelle 2 gezeigt haben, streuen die Finanzhilfen des Subventionsberichts weit über die Gruppen der Haushaltssystematik. Dieser Eindruck verstärkt sich noch, wenn man statt des Gruppierungsplans den Haushaltsquerschnitt betrachtet und neben den Finanzhilfen des Subventionsberichts auch weitere Transfers, die zum Subventionskern gehören, berücksichtigt. Aus darstellungstechnischen Gründen können die zugehörigen Abbildungen erst im Anhang D wiedergegeben werden (dort die ersten beiden Haushaltsquerschnitte).

Wie oben dargestellt, führt insbesondere die von außen nicht nachvollziehbare Einbeziehung und Nichteinbeziehung von Transfers, die eindeutig den Subventionen zuzuordnen sind, dazu dass der Subventionsbericht des Bundes den Eindruck erweckt, die Begriffsabgrenzungen seien als diskretionäre Ad-hoc-Entscheidungen ergangen. Auch wenn dieser Eindruck bei näherer Betrachtung oftmals nicht zutrifft, ist die Intransparenz und die fehlende Nachvollziehbarkeit der Abgrenzung ein zentrales Manko des Subventionsberichts.

In der Konsequenz schlagen wir hier eine Abgrenzung zur Nutzung vor, die ein höheres Maß an Regelbindung aufweist, ohne dass sie die starre Rigidität einer reinen, einzelfallblinden Rastererfassung aufzeigt. In Anlehnung an den Gruppierungsplan der Haushaltssystematik schlagen wir ein „Halbraster“ vor, das Elemente der Rastererfassung und der freien Erhebung kombiniert.

Bei den „klassischen“ Subventionen des Subventionskerns werden alle Haushaltstitel, die in die hierfür benannten Gruppen des Gruppierungsplanes fallen, zunächst einmal prinzipiell erfasst. In Anlehnung an das im Subventionsberichts des Landes Sachsen-Anhalt gewählte Verfahren gibt es aber ein „Opt-out“:<sup>67</sup> Transfers, die trotz ihrer Einordnung in diese Gruppen eindeutig nicht zu den Subventionen zu zählen sind, werden stattdessen in einem separaten Anhang benannt. Dort wird auch begründet, warum es sich bei diesen Transfers nicht um Subventionen handelt. Diese Begründung bezieht sich auf die oben dargestellten instrumentellen Abgrenzungskriterien („Transfers an Unternehmen ohne marktliche Gegenleistung“

---

<sup>67</sup> Siehe Abschnitt 4.2.

etc.), nicht auf die Förderzwecke und deren potenzielle allokativen Rechtfertigung. Darin unterscheidet sich das Raster von den vergleichbaren Ansätzen in Rheinland-Pfalz, Hessen und Sachsen-Anhalt.

Die in das obligatorische Melderaster mit „Beweislastumkehr“ aufzunehmenden Gruppen sind oben schon einmal dargestellt worden. Konkret handelt es sich dabei um die Gruppen:

- 661 Schuldendiensthilfen an öffentliche Unternehmen,
- 662 Schuldendiensthilfen an private Unternehmen,
- 682 Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Unternehmen,
- 683 Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen,
- 697 Vermögensübertragungen an Unternehmen, soweit nicht Investitionszuschüsse,
- 861 Darlehen an öffentliche Unternehmen,
- 862 Darlehen an private Unternehmen,
- 891 Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen,
- 892 Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen.

Außerdem sollten noch zwei weitere Gruppen in das obligatorische Melderaster aufgenommen werden, auch wenn sie rein kassentechnisch Transfers zwischen den Gebietskörperschaften erfassen. Die Gruppen

- 622 Schuldendiensthilfen an Länder und
- 852 Darlehen an Länder

enthalten in der Praxis fast ausschließlich Überweisungen des Bundes an die Länder zur Kofinanzierung von „traditionellen“ Subventionsprogrammen. Diese Gruppen werden größtenteils auch heute schon im Subventionsbericht des Bundes erfasst (siehe Tabelle 1 und Tabelle 2).

Aber nicht alle Subventionen lassen sich solcherart durch ein Raster erfassen. Dies gilt insbesondere für Transfers mit Subventionscharakter und Subventionen im Rahmen des „Weichbildes Privatisierung“. Aber auch Transfers des Subventionskerns sind mitunter außerhalb der oben benannten Gruppen des obligatorischen Rasters verbucht.

Diese anderen Gruppen sollten sinnvollerweise nicht in das obligatorische Raster einbezogen werden, da sonst die „Opt-out“-Liste im Anhang länger werden würde, als der Subventionsbericht. Die Erfassung nach „Halbraster“ muss daher in diesen

Bereichen nolens volens auf die traditionelle freie Identifikation von Subventionen zurückgreifen.

Die außerhalb des obligatorischen Rasters zu betrachtenden Gruppen sind, um allen Eventualitäten und „Durchleitungen“ vorzubeugen, sehr umfänglich abgegrenzt. Sie umfassen, mit Ausnahme der oben benannten Gruppen:

- OGr. 62 Schuldendiensthilfen öffentlicher Bereich,
- OGr. 63 Schuldendiensthilfen sonstige Bereiche (Ausnahme: 666 an Ausland),  
676 Erstattung sonstige Bereiche Inland,
- OGr. 68 Sonstige Zuschüsse laufenden Zwecke (Ausnahmen: 687 an Ausland und 688 Eigenmittel EU),
- OGr. 69 Vermögensübertragungen außer für Investitionen (Ausnahme: 699 an Ausland),
- OGr. 85 Darlehen an öffentlichen Bereich,  
863 Darlehen an Sonstige im Inland,
- Ogr. 87 Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,
- Ogr. 88 Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich,  
893 Zuschüsse für Investitionen an Sonstige im Inland,  
894 Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Einrichtungen.

Wie schon aus den Bezeichnungen der Gruppen und Obergruppen deutlich wird, werden in diesen Gruppen nur vereinzelte Subventionen im oben definierten Sinne zu finden sein. Dies bestätigt sich auch im Vergleich des zweiten Querschnitts „Erweitertes Subventionsraster für den 19. Subventionsbericht des Bundes“ mit dem dritten Querschnitt „Vorschlag Halbraster“, die beide im Anhang D dargestellt sind. Der Erfassungsaufwand für die Subventionen sollte sich, insbesondere nach erfolgter Ersterfassung, entsprechend in überschaubaren Grenzen halten.

## **4.4 Einnahmenseitige Subventionen**

### **4.4.1 Abgrenzungen von Steuervergünstigungen in Deutschland**

In Deutschland werden aktuell drei unterschiedliche, jedoch nicht voneinander unabhängige Abgrenzungen für Steuervergünstigungen genutzt. Im neunzehnten Subventionsbericht des Bundes wird die Summe der Mindereinnahmen, die auf Vergünstigungen zurückgehen und die zugleich den Subventionen zugerechnet werden, für das Jahr 2002 mit 24,9 Mrd. Euro beziffert (2003: 26,2 Mrd.; 2004: 26,6 Mrd.).

In der Kieler Abgrenzung nach Boss/Rosenschon wird diesen Steuervergünstigungen der Anlage 2 des Subventionsberichts noch ein großer Teil der Anlage 3 des Bundessubventionsberichts hinzugerechnet, der „sonstige steuerliche Regelungen“ auflistet. Diese Regelungen wurden bis zum sechsten Subventionsbericht (1977) ebenfalls den regulären Steuervergünstigungen zugerechnet. Mit dem sechsten Bericht wurde diese Praxis geändert, weil sie zu einem starken Missverhältnis zwischen den Finanzhilfen im Subventionsbericht und den Steuervergünstigungen geführt hatte.<sup>68</sup> Während bei den Finanzhilfen an private Haushalte nur diejenigen im Subventionsbericht erfasst wurden, die auch wettbewerbsrelevante Interventionen „in wichtigen Bereichen des volkswirtschaftlichen Marktprozesses“ darstellen, waren bis dahin – zumindest dem Anspruch nach – *alle* Arten von Steuervergünstigungen als Subventionen aufgefasst worden. Der sechste Subventionsbericht beendete diese Ungleichbehandlung und zählte fortan nur noch diejenigen steuerlichen Sonderregeln zu den Vergünstigungen, die für die gleichen Zwecke eingesetzt werden wie Finanzhilfen.

Da Boss und Rosenschon auch bei den Finanzhilfen einen sehr viel breiteren Messansatz nutzen, ist es nur konsequent, dass sie in der Kieler Subventionsberichterstattung den Schritt des sechsten Subventionsberichts nicht mitmachen, sondern auch das Gros der sonstigen Regelungen den Subventionen zu zählen. Jedoch nicht alle: „Maßgeblich für diese Einstufung ist die durch diese Befreiungen bewirkte Verzerrung der Wirtschaftsstruktur. Dagegen werden die Mindereinnahmen infolge der Einräumung des Sparerfreibetrages nicht als Subventionen gezählt; denn diese Maßnahme macht einen Teil der Diskriminierung des Sparens gegenüber dem Konsum rückgängig, zu der das Steuersystem Deutschlands führt (...). Die Steuermindereinnahmen aufgrund der Lohnsteuerpauschalierung bei bestimmten Vergütungen für Verpflegungsaufwendungen werden ebenfalls nicht als Subventionen erfasst; sie dienen dazu, die Verwaltung zu vereinfachen.“<sup>69</sup> Wird die Kieler Abgrenzung auf den aktuellen Subventionsbericht angewendet, so kommen zu den oben genannten Steuervergünstigungen der Anlage 2 für das Jahr 2002 noch rund 17,5 Mrd. Euro hinzu (2003: 20,6 Mrd. und 2004: 21,8 Mrd.).

---

<sup>68</sup> Siehe Albrecht (1986). S. 11.

<sup>69</sup> Boss/Rosenschon (2002); S. 10. In Bezug auf die Diskriminierung des Sparens gegenüber dem Konsum verweisen sie auf Manfred Rose, einen der wichtigsten deutschen Vertreter einer konsumorientierten Neuordnung des Steuersystems.

Schließlich haben der hessische und der nordrhein-westfälische Ministerpräsident mit ihrem gemeinsamen Vorschlag für einen „Subventionsabbau im Konsens“ 2003 unter anderem eine Liste von Steuervergünstigungen vorgelegt, welche nicht im Subventionsbericht des Bundes und damit auch nicht in der bei Steuervergünstigungen darauf aufbauenden Kieler Abgrenzung erfasst sind. Diese „Zusatzliste HE/NW“ weist – vermutlich für das Jahr 2002 – Steuervergünstigungen im Umfang von weiteren 24 Milliarden Euro aus.<sup>70</sup> Besonders große „Brocken“ sind hierunter die degressive Abschreibungsregelung für bewegliche Wirtschaftsgüter, die sog. Halbjahres-AfA, die Entfernungspauschale und der Arbeitnehmer-Pauschbetrag.

Zudem sei noch erwähnt, dass der Entwurf eines Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz – StVergAbG) in der nicht realisierten Fassung des Kabinettsbeschlusses vom 20.11.2002 Steuervergünstigungen benannte, die in keiner der drei oben genannten Abgrenzungen auftauchen, so zum Beispiel in der Umsatzsteuer auf die mit ermäßigten Steuersatz besteuerten Lieferungen und Leistungen von land- und forstwirtschaftlichen Produkten. Unten werden weitere Beispiele genannt, die ebenfalls den Steuervergünstigungen zugerechnet werden können und bislang nicht in einer der oben genannten Abgrenzungen auftauchen.

Im Gegensatz zu den ebenfalls sehr unterschiedlichen Abgrenzungen bei den Finanzhilfen (siehe oben) folgen die Differenzen und auch die Unklarheiten, die bezüglich der Zahl und des Umfangs der Steuervergünstigungen bestehen, nicht primär aus unterschiedlichen konzeptionellen Ansätzen. Dergleichen spielt her zwar auch mit herein, wie der mit dem sechsten Subventionsbericht vollzogene Schritt zu einer engeren Abgrenzung illustriert. Sehr viel schwerer wiegt aber, dass alle obigen Auflistungen von Steuervergünstigungen keiner klaren und objektiven Systematik folgen.

Das hat zwei Gründe. Zum einen ist die in Deutschland genutzte Methode der Identifikation von Steuererleichterungen besonders anfällig für Ad-hoc-Urteile und kontextuale Plausibilitätsüberlegungen. Zum anderen wäre auch bei der Nutzung von alternativer Techniken, wie sie international zum Teil seit Jahrzehnten eingesetzt werden, die letztlich eindeutige und unstrittige Identifikation eines fixen Vergünstigungssets aus objektiven Gründen unmöglich.

---

<sup>70</sup> Siehe Landesregierung Nordrhein-Westfalen/Hessische Landesregierung (2003), S. 17.



Die zentralen und heikelsten Fragen stellen sich dabei schon auf der grundsätzlichen Ebene bei der Unterscheidung von allgemeinen Steuerregeln und Steuervergünstigungen. Erst in einem zweiten Schritt kann die Teilgruppe der Steuersubventionen im engeren Sinne, also der Steuererleichterungen zugunsten von Unternehmen, identifiziert werden. Die Probleme mit den in Deutschland genutzten Techniken zur Identifikation von steuerlichen Subventionen rühren zum Teil auch daher, dass dieser zweite Schritt angegangen wird, ohne dass der erste vollzogen wurde.<sup>71</sup>

Wie im Folgenden deutlich werden wird, stellen sich auf der ersten Ebene, bei der systematischen Identifikation von Steuervergünstigungen, schon so viele und grundsätzliche Probleme, dass die erforderliche systematische Klärung der damit verbundenen Fragen den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen würde. Entsprechend kann die dem nachgeordnete Frage nach den Subventionen innerhalb der Steuervergünstigungen hier nicht systematisch angegangen werden.

#### 4.4.2 Formen von Steuervergünstigungen

In dieser Hinsicht sind die Formen, in den Steuervergünstigungen üblicherweise auftreten, recht unstrittig:<sup>72</sup>

- Ausnahmen: Einkünfte oder Umsätze werden nicht in die Bemessungsgrundlage einbezogen (tax exemptions).
- Abzüge von der Bemessungsgrundlage: Bei der Berechnung des zu versteuern Einkommens oder Umsatzes werden Abzugsbeträge zugelassen (tax allowances).
- Abzüge von der Steuerschuld. Diese Abzüge können auf die Steuerschuld begrenzt sein, oder aber unbegrenzt gewährt werden, d.h. es kann auch zu Nettoerstattungen an die Steuerpflichtigen kommen (tax credits).

---

<sup>71</sup> Das heißt nicht, dass die Steuervergünstigungen zugunsten von Unternehmen, wie sie u.a. im Subventionsbericht der Bundesregierung dargestellt werden, ohne Rückgriff auf systematische Überlegungen benannt und quantifiziert werden. Im Gegenteil, es dürfte kaum eine Steuersubvention geben, die *ohne* Überlegungen zur Steuersystematik identifiziert wird. Diese Hintergründe sind jedoch oft genug nur verwaltungsinterne Vorgänge, die nicht zur öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion gestellt werden. Für eine transparente und konsistente Identifikation von Steuervergünstigungen sind diese Überlegungen damit wohl oder übel unbeachtlich.

<sup>72</sup> Siehe OECD (1996), S. 9; Boss/Rosenschon (2002), S. 9.

- Steuersatzbegünstigungen werden für bestimmte Aktivitäten oder Steuerzahler eingeräumt (tax rate reliefs).
- Es wird ein Steueraufschub zugelassen (tax deferrals).

Lediglich eine Form der Steuervergünstigung, die nicht erhobene Steuer, ist strittig. Etwas wie eine systematische Pflicht, eine bestimmte Steuer zu erheben, wird in der Wissenschaft nur selten bejaht. Aber auch dieser Aspekt verweist unmittelbar auf die für Steuervergünstigungen wichtigste Frage: Steuervergünstigungen sind Ausnahmen von der Regel. Das Problem liegt hier nicht darin, die Form der Ausnahmen zu benennen. Das Problem liegt darin, dass die Regel nicht eindeutig zu identifizieren ist. Gäbe es für jede Steuer eine eindeutige, systematisch klare und unstrittige *Norm* oder gäbe es gar ein ganzes „benchmarck tax system“ – die Identifikation der Ausnahmen fiel leicht.

Bevor wir uns diesem Problem zuwenden, sei noch kurz auf die Frage eingegangen, inwiefern alle steuerlichen Differenzierungen, die zu Einnahmenverlusten führen, auch den steuerlichen Vergünstigungen zugerechnet werden können.

#### 4.4.3 Die Zwecke von Tax Expenditures

Für Steuerermäßigungen, Abschreibungsvergünstigungen, den Abzug von Ausgaben von der Steuerschuld und andere Subventionen und Transfers durch das Steuersystem hat Stanley Surrey, Staatssekretär für Steuerpolitik in den US-Regierungen der Präsidenten Kennedy und Johnson, den Begriff *Tax Expenditures* geprägt: „government expenditures made through the tax system.“<sup>73</sup> In den Vereinigten Staaten von Amerika wurde mit dem *Congressional Budget and Impoundment Control Act* ab 1974 die Pflicht etabliert, ein jährliches *Tax Expenditures Budget* in den Anhang des Haushaltsentwurfs und –planes aufzunehmen. Ähnliche Dokumentationen gibt es mittlerweile in vielen Staaten, in den meisten jährlich, in wenigen zweijährlich (z.B. in Deutschland im Rahmen des Subventionsberichts).<sup>74</sup> Etwas spezifischer unterscheidet Davie mit Blick auf die US-amerikanische Praxis fünf verschiedene Zwecke von Tax Expenditures:<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Surrey (1973), S. VII.

<sup>74</sup> Einen Überblick geben OECD (1996) und aktuell Brixi/Valenduc/Li-Swift (2004).

<sup>75</sup> Vgl. Davie (1998), S. 14 ff.

1. *Feinsteuerung des Leistungsfähigkeitsprinzips*: Mit Spezialregelungen lassen sich in einer ansonsten eher allgemeinen Steuernorm ebenfalls spezielle (persönliche) Aspekte berücksichtigen, die Einfluss auf die individuelle steuerliche Leistungsfähigkeit nehmen können und entsprechend zu berücksichtigen sind. Davie nennt als Beispiel Kinderfreibeträge im Einkommensteuerrecht.
2. *Einflussnahme auf wirtschaftliches Verhalten*: Das Steuersystem ist technisch und praktisch dazu geeignet, Ressourcen in spezielle Verwendungswege zu leiten. Im günstigsten Fall sind dies Lenkungsansätze, die Phänomene allokativen Marktversagens korrigieren sollen. Im ungünstigen Fall bewirken derartige Vergünstigungen, dass Ressourcen verschwendet oder in gesamtwirtschaftlich wenig fruchtbringende Verwendungen geleitet werden.
3. *Ausgabenpolitik durch das Steuersystem*: Hier werden spezielle Regeln des Steuersystems erfasst, die weit über Veränderung der Grenzkosten bestimmter Aktivitäten mit Lenkungsabsicht hinausgehen. Diese Art von Steuerermäßigung ist bewusst so gestaltet, die Eigenschaften eines „echten“ Ausgabenprogramms zu imitieren. Besonders gut geeignet sind in diesem Zusammenhang Abzüge von der Steuerschuld, da sie einer „Euro-für-Euro“-Subvention entsprechen und die persönliche Einkommenssituation sehr viel weiterreichend ignorieren können als Abzüge von der Bemessungsgrundlage. In den USA – wo ohnehin in einem Ausmaß mit steuerlichen Transfers gearbeitet wird, das in Deutschland oder einem anderen EU-Mitgliedstaaten kaum vorstellbar wäre – sind derartige Tax Credits weit verbreitet. In Deutschland ist hier in erster Linie das *Kindergeld* zu nennen: Bis einschließlich 1995 wurde es als „regulärer“ ausgabenseitiger Zuschuss an die gemäß Bundeskindergeldgesetz Berechtigten gezahlt. Ab dem Jahressteuergesetz 1996 wird es gem. §§ 62 ff. EStG primär als einkommensunabhängige Steuervergütung erstattet.
4. *„Respecting American Tradition“*. Erfrischend unsystematisch benennt Davie eine Gruppe von speziellen Steuerregeln, die zwar in ökonomischer Perspektive keine eigenständige Berechtigung haben, die dafür aber ein gehöriges Maß an steuerpolitischem Realitätssinn beweisen. Gemeint sind hiermit Steuervergünstigungen, die zwar eindeutig in keiner Form von steuersystematischer Betrachtung eine eigenständige Rolle spielen können, die aber traditionell derart sakrosankt sind, dass weder Politiker noch Wähler jemals mehrheitlich daran denken würden, die Vergünstigung in Frage zu stellen. Für die USA sind dies zum Beispiel die Abzugsfähigkeit von Spenden für mildtätige oder religiöse Zwecke von der Einkommensteuerbemessungsgrundlage sowie die Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen für den Erwerb der eigenen vier Wände. Derartig „sakrosankte“

Steuervergünstigungen gibt es in nahezu jedem Steuersystem, unabhängig davon, ob sie nun direkt dem Subventionskern, den Transfers mit Subventionscharakter oder aber den sonstigen Transfers ohne starken Subventionscharakter zuzurechnen sind. Auf die Frage, wie hiermit umzugehen ist, werden wir unten wieder zurückkommen.

5. *Spezielle Interessengruppen befriedigen*: Manchen Steuervergünstigungen können am einfachsten als Ergebnis erfolgreichen Rent-Seekings einzelner Unternehmen oder sehr eng abgegrenzter Spezialinteressen erklärt werden

Diese fünf Zwecke von Tax Expenditures dienen primär der Veranschaulichung der anhängigen Probleme, weniger der trennscharfen Systematisierung. Der Vollständigkeit halber wäre es angebracht, noch eine sechste, technisch bedingte Kategorie hinzuzufügen, die sog. „Vereinfachungszwecknormen“. Dies sind alle speziellen Regeln, welche die Erhebung der betreffenden Steuern erleichtern sollen, um die Nettoergiebigkeit der Steuer nicht durch die Anwendung genereller Regelungen auch in den unergiebigsten Bereichen zu schmälern. Mit der Existenz von Vereinfachungszwecknormen wird es jedoch noch schwieriger, ex post zwischen strukturell notwendigen und normabweichenden Regelungen zu unterscheiden.

De facto gehen die Zwecke 2. bis 5. ineinander über, hier werden eher unterschiedliche Akzentuierungen des breiten Feldes der steuerlichen Ausnahmeregeln vorgenommen. Der erste Punkt dagegen, die Feinsteuerung des Leistungsfähigkeitsprinzips, bezieht sich wiederum auf die Grundfrage, welche Arten steuerlicher Differenzierung noch strukturelles Element der Steuernorm sind und welche schon Abweichung von der Norm sind.

Ob, wie hier, die steuerstrukturell notwendigen Differenzierungen ebenfalls bei den Tax Expenditures mit erfasst werden, ist auch in der internationalen Praxis strittig. Zur angemessenen und gerechten Umsetzung einer allgemeinen Norm technisch notwendige Differenzierungen den *Steuervergünstigungen* zuzurechnen ist zweifellos ein Widerspruch in sich selbst. Lässt man jedoch dieses – nicht zuletzt semantische – Problem vorübergehend außer Acht, so hat es große Vorteile, zunächst alle Differenzierungen als *potenzielle* Abweichungen von der Steuernorm zu erfassen.

Das entspricht der britischen Praxis in der Aufstellung von Tax Expenditure Statements: Neben den echten Vergünstigungen werden auch alle strukturellen Differen-

zierungen erfasst.<sup>76</sup> Der große Vorteil dieses Verfahrens liegt darin, dass – wird es konsequent durchgeführt – auch eine vollständige Liste alle Grenz- und Zweifelsfälle vorliegt. Damit ist dann zumindest eine gesicherte Basis geschaffen, auf der über die Zuordnung der Grenz- und Zweifelsfälle weiter diskutiert werden kann. Ähnlich umfassende Erhebungen der steuerlichen Differenzierungen werden auch in Österreich, Italien und den Niederlanden durchgeführt.<sup>77</sup> Das Fehlen einer solchen Komplettliste in Deutschland kann auch als eine Teilerklärung dafür dienen, dass mit dem Koch-Steinbrück-Vorschlag „neue“ Steuervergünstigungen im Umfang von 24 Mrd. Euro „entdeckt“ werden konnten.

#### 4.4.4 Die schwierige Wahl eines Benchmark-Steuersystems

Ein vollständiger Überblick über alle zur Wahl stehenden Kandidaten für Steuervergünstigungen, wie er im vorangegangenen Unterabschnitt empfohlen wurde, löst natürlich noch nicht das Problem der Zuordnung. Damit kommen wir zurück zu der oben schon aufgeworfenen Frage, wie das Benchmark-Steuersystem auszusehen hat.

Die Frage nach der Generalnorm oder der inhärenten Systematik einer Steuer und den hiervon abweichenden Regeln ist im Kern ein Soll-Ist-Abgleich, der auf der tatsächlichen Existenz von Idealtypen beruhen muss. In der älteren Finanzwissenschaft wurden Steuersysteme aus zweierlei Blickwinkeln betrachtet: *Historische Steuersysteme* und *rationale Steuersysteme*. Die zweitgenannte Schule formulierte als Bewertungskriterium und Sollnorm Steuersysteme, die auf einem oder der Kombination weniger Leitprinzipien beruhen und im Ergebnis eine klare und eindeutige Umsetzung zum Beispiel einer neutralen oder einer gerechten Steuerlastverteilung schaffen sollen.

Ein rationales Steuersystem bietet sich als Benchmark in der uns interessierenden Frage natürlich an. Dabei entstehen aber zwei Probleme: Da ist zunächst das Problem der Auswahl unter den verschiedenen möglichen Rationalsteuersystemen. Das findet seine Entsprechung bei den einzelnen Steuern; auch hier konkurrieren unter Umständen verschiedene Idealtypen. Das zweite Problem ist noch etwas grundlegender: Rationale Steuersysteme oder auch systematisch „saubere“ und dem Ideal-

---

<sup>76</sup> Vgl. Thöne (2003), S. 73.

<sup>77</sup> Vgl. Li Swift/Bixi/Valenduc (2004), S. 12 ff.

typus folgende Steuern sind gänzlich ahistorische Konzepte. Steuerhistorisch gab es keine Entwicklung vom reinen Urzustand weg, der durch immer neue Ausnahmen und Sonderregeln allmählich pervertiert wurde. Historisch gesehen haben sich Steuern in der Regel eher auf dem umgekehrten Weg entwickelt: Nach *modernen* Maßstäben unsystematische, ungleichmäßige und ineffiziente Steuern wurden peu à peu im Sinne „höherer“ Normen angepasst, nachdem diese Normen gesellschafts-politische Akzeptanz gefunden hatten und sofern sie dem Fiskalzweck der Besteuerung nicht entgegenstanden.

Eine strenge Befolgung dieses materialistischen Gegenbildes liefe darauf hinaus, ein historisch gewachsenes Steuersystem nicht mit – allenfalls parallel entstehenden – Steueridealen zu konfrontieren. Damit wären zum Beispiel die oben genannten festen Traditionen und faktisch sakrosankten Sonderregeln auch systematisch Teil der Besteuerung. Das Gleiche gälte aber auch für jede andere Steuersubvention, denn auch sie ist Ergebnis des historischen Steuerwandels. Historische Steuersysteme können also ebenfalls nicht als Benchmark dienen, denn anstelle eine Soll-Ist-Vergleichs müsste hier der a priori ergebnislose Ist-Ist-Vergleich treten.

Das zu wählende Benchmark-Steuersystem ist also notwendigerweise ein Hybrid: Es kann sein historisches Gewordensein nicht verleugnen und soll dennoch hoch zum Idealtypus streben. Damit wird deutlich, dass es ohne wertende Auswahl – konkret: ohne Werturteile – kein Benchmark-System geben kann.

#### **4.4.5 Benchmarks bei der Einkommensbesteuerung**

Welche konkreten Elemente müssen nun Benchmark-Steuern umfassen? Diese Frage soll beispielhaft für zwei zentrale Elemente aller Steuersysteme, Einkommensteuern und indirekte Steuern, skizziert werden. Hinsichtlich der Einkommensteuern gehören drei Hauptkomponenten in ein Benchmark-System: Die Steuereinheit, die Steuerbemessungsgrundlage und der Steuertarif:<sup>78</sup>

1. *Steuereinheit*: Der Haushalt oder das Individuum? Die Frage nach dem Haushalt kann auch noch weiter differenziert werden: Die kinderlose Ehe; die kinderlose, nichteheliche Lebensgemeinschaft; die nichteheliche Lebensgemeinschaft mit Kind(ern); die eheliche Familie mit Kind(ern); die getrennt lebende Familie mit Kind(ern); der alleinerziehende Elternteil mit Kind?

---

<sup>78</sup> Vgl. Valenduc (2004), S. 71.

Hier muss der Gesetzgeber eine Entscheidung treffen, welche Familienformen i.w.S. in der Gesellschaft akzeptierte und gewollte Haushalts- und Lebensstile darstellen, die auch in der Besteuerung reflektiert werden müssen. Dass dies keineswegs einfach ist, zeigt der seit Jahrzehnten immer wieder aufflammende Streit, ob das Ehegattensplitting bei kinderlosen Eheleuten eine Begünstigung darstellt oder nicht.

In diesem Zusammenhang ist auch der Konflikt zum Haushaltsfreibetrag nach § 32 Abs. 7 EStG zu nennen: Der Haushaltsfreibetrag ist alleinerziehenden Steuerpflichtigen zusätzlich zum Grundfreibetrag gewährt worden, um die Kosten ihres verteuerten Hausstand zu berücksichtigen und ihnen etwas Ähnliches wie den Splittingvorteil bei der Ehegattenbesteuerung zukommen zu lassen. Diese Regelung wurde vom Bundesverfassungsgericht 1998 für verfassungswidrig erkannt, da sie verheiratete Eltern diskriminiere.

Mittelfristig dürfte wohl auch für die Einkommensteuer die Frage auftauchen, ob nichteheliche Lebensgemeinschaften ohne Kinder weiterhin wie zwei allein lebende Singles behandelt werden. Da die Mitglieder derartiger Lebensgemeinschaften im Sozialhilferecht längst als wechselseitig unterhaltspflichtige Personen angesehen werden, könnte im Zweifelsfall schon heute gefragt werden, ob das Steuerrecht hier eine diese Lebenswirklichkeit ignorierende Spezialregel beinhalte.

2. *Steuerbemessungsgrundlage*: Welche Bemessungsgrundlage spiegelt die steuerliche Leistungsfähigkeit der Steuereinheit am besten wider? Das umfassende Einkommen nach Haig-Simons, der Reinvermögenszugang, das Markteinkommen oder das um die Ersparnis bereinigte Einkommen auf Konsumbasis?<sup>79</sup>

Die Auswirkungen solcher Entscheidungen lassen sich zum Beispiel an der oben skizzierten Kieler Abgrenzung der Steuervergünstigungen darstellen: Boss/Rosenschon zählen die Mindereinnahmen infolge der Einräumung des Sparerfreibetrages nicht zu den Subventionen, weil hiermit die steuerliche Diskriminierung des Sparens gegenüber dem Konsum zumindest partiell rückgängig gemacht wird. Sie nutzen also ein konsumbasiertes Benchmark in der Beurteilung dieser speziellen Regel. Aus allokativer Perspektive kann man sich dieser Bewertung durchaus anschließen. Man muss allerdings auch hervorheben, dass die deutsche Einkommensteuer vom Ansatz eben *nicht* dem Ausgabentyp folgt. Der

---

<sup>79</sup> Vgl. Wildasin (1988).

Sparerfreibetrag könnte also mit mindestens ebenso großem Recht in eine weite Abgrenzung der Steuerermäßigungen einbezogen werden.

Auch jenseits der „großen“ Frage, welche Einkommenskonzepte zu nutzen sind, stellt sich die Frage nach dem Benchmark immer wieder neu: So kennzeichnen Koch/Steinbrück zum Beispiel die Entfernungspauschale als steuerliche Subvention. Dem kann man im Ergebnis wiederum zustimmen. Steuersystematisch ist die Frage aber alles andere als geklärt: Systematisch knüpfen Einkommen- und Gewinnbesteuerung traditionell an kosten- bzw. aufwandsbereinigten Nettogrößen an. Nur sie stehen zur freien Disposition des Steuerpflichtigen und sind so ein Kennzeichen seiner Leistungsfähigkeit im juristischen Sinne, an der sich der Steuerzugriff zu orientieren hat. Nach diesem Grundgedanken kann der Steuerpflichtige selbst bestimmen, welche Aufwendungen er im Rahmen seiner Erwerbstätigkeit oder- arbeit leisten will. „Daher sind auch wirtschaftlich unangemessene Aufwendungen in vollem Umfang Betriebsausgaben/Werbungskosten, wenn sie durch die Lebensführung nicht oder lediglich unwesentlich mitveranlasst sind“.<sup>80</sup> Hier, in Abgrenzung des Erwerbszweckes von der privaten Lebensführung, liegt die für die Entfernungspauschale entscheidende Frage: Fällt die Wahl des Wohnsitzes und damit auch die Wahl der Entfernung zum Arbeitsplatz in den Bereich der privaten Konsumwahl? Wird diese Frage für das Gros der Steuerzahler bejaht, sind Fahrtkosten zur Arbeit der Konsumsphäre zuzurechnen und dementsprechend aus versteuertem Einkommen zu begleichen. Die Frage kann abstrakt und ohne Blick auf die Lebenswirklichkeit der Steuerpflichtigen nicht beantwortet werden. Zu dieser Lebenswirklichkeit gehört heute eine Wohnungssituation, die sich sehr gewandelt hat gegenüber den Zeiten, welche die traditionelle steuersystematische Wahrnehmung der Arbeitswege geprägt hat. Allenfalls in wenigen städtischen Ballungsräumen ist die Wohnungssituation noch sehr angespannt, ernsthafte Wohnungsknappheit oder sogar Wohnungsnot gibt es heute nicht mehr. Diese – u.a. durch intensive staatliche Förderung herbeigeführte – gute Wohnungsmarktsituation ermöglicht es, die individuelle Wohnortwahl der großen Mehrheit der Steuerpflichtigen als eine primär unter konsumtiven Gesichtspunkten getroffene Entscheidung anzusehen.<sup>81</sup>

---

80 Tipke/Lang (1991), S. 263.

81 Vgl. Ewringmann/Thöne (2003).



3. *Steuertarif*: Bei der Einkommensteuer steht die Frage im Vordergrund, ob ein linearer, ein indirekt progressiver oder ein direkt progressiver Tarif eine angemessene Anlastung der Einkommensteuer bewirkt.

Dabei soll die Orientierung an der Leistungsfähigkeit eine horizontal und vertikal gerechte, also gleichmäßige *Zuteilung* von Abgabenlasten herbeiführen, aber keine *Umverteilung*. Theoretisch sollte das Prinzip als Unterscheidungskriterium genutzt werden können, welche steuerliche Norm gemäß der individuellen Leistungsfähigkeit nur *zuteilt*, und welche davon abweichend Einkommen- und Vermögen *umverteilt*. Dies wäre zugleich ein Kriterium, die meisten „nichtfiskalischen“ Steuerrechtsnormen zu identifizieren und deren Wirken kritisch zu würdigen.

Nicht erst seit Littmanns pathetischem Abschiedsgruß hat sich in der Finanzwissenschaft – nicht jedoch in der Steuerrechtslehre – die Erkenntnis durchgesetzt, dass dem Leistungsfähigkeitsprinzip zwar ein „Ehrenplatz (...) in den Annalen der Finanzwissenschaft“<sup>82</sup> zusteht, es aber wegen mangelnder Operationalisierbarkeit allenfalls noch als Daumenregel zur Einhaltung horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit dienen sollte. Mit Hilfe des Leistungsfähigkeitsprinzips kann nicht einmal bestimmt werden, ob ein proportionaler oder ein progressiver Tarif zur angemessenen Lastzuteilung der Einkommensteuer führt.

Jenseits der Grundprinzipien der Besteuerung wirft in jüngerer Zeit vor allem die Diskussion um die Duale Einkommensteuer (DIT)<sup>83</sup> die Frage auf, ob die tarifliche Ungleichbehandlung verschiedener Einkommensarten nicht zugleich umfangreiche Tax Expenditures mit sich bringt. Dies wäre dann *nicht* der Fall, wenn die durch eine DIT relativ begünstigten Kapitaleinkommen auch steuersystematisch gegenüber den anderen Einkommensarten als ein *Aliud* betrachtet werden könnten. Wird die DIT jedoch eher als eine pragmatische Zwischenlösung angesehen, die anstelle der radikaleren und steuersystematisch „saubereren“ Flat Tax zu Wahl steht, so wäre die Frage positiv zu beantworten.

Nicht alle der hier aufgeführten Aspekte lassen sich auf die Frage nach der Abgrenzung steuerlicher *Subventionen* beziehen. So hat die Frage nach der Steuereinheit, so wie sie oben für verschiedene Haushaltsformen diskutiert wurde, auf den ersten Blick nichts mit der Abgrenzung von steuerlichen Abgrenzungen für Unternehmen

---

<sup>82</sup> Littmann (1970), S. 113.

<sup>83</sup> Siehe SVR (2003), Ziffer 518 ff., Wissenschaftlicher Beirat BMF (2004).

zu tun. Hier geht es in erster Linie um die übergeordnete Frage nach angemessenen Grenzen zwischen Steuerregel und –ausnahme. Allerdings sollte man in derartigen Zusammenhängen nicht aus den Augen verlieren, dass die Einkommensteuer immer auch die wichtigste *Unternehmensteuer* in Deutschland ist. Je komplexer deren Regeln sind, desto mehr lädt sie zur Steuergestaltung ein. Je mehr Steuergestaltung möglich ist, desto weniger klar sind die Grenzen zwischen potenziellen Steuervergünstigungen für private Haushalte und Steuersubventionen für die von diesen geführten Unternehmen abzugrenzen.

An diesen wenigen Beispielen ist hinreichend deutlich geworden, dass es eine alles andere als triviale Aufgabe ist, für das „Zentralgestirn“ des Steuersystems, die Einkommensteuer, eine Sollnorm als Benchmark zur Identifikation normabweichender Spezialregeln zu identifizieren.

#### 4.4.6 Benchmarks in der indirekten Besteuerung

##### Beispiel Umsatzsteuer

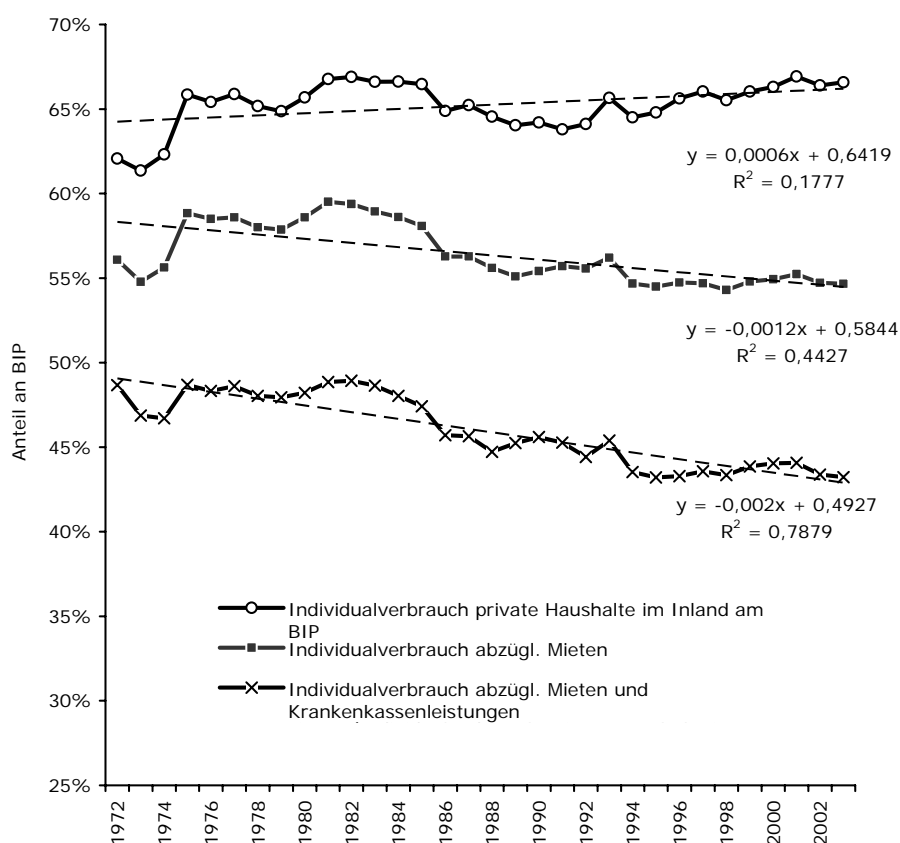
Prima facie sollte die Bestimmung eines Benchmark-Systems für die Umsatzsteuer leichter fallen. Wiederum gilt die Selbstverständlichkeit, dass als Benchmark natürlich nicht das Steuergesetz selbst dienen kann, denn es ist Objekt und nicht Kriterium des Benchmarkings. Diese Feststellung kann mit Blick auf die Umsatzsteuer auch für die entsprechenden Richtlinien zur Steuerharmonisierung innerhalb der Europäischen Union bekräftigt werden.<sup>84</sup> Zwar haben einstimmig für die ganze Union beschlossene Regeln hinsichtlich z.B. bestimmter Steuerbefreiungen einen hohen finanzpolitischen Stellenwert. Da die gemeinschaftliche Umsatzsteuerharmonisierung jedoch nie mit dem Ziel vorangetrieben wurde, ein steuersystematisch „sauberes“ Regelwerk zu vereinbaren, darf – zumindest apriorisch – keine derartige Folge erwartet werden. Inwiefern sich gerade mit der Harmonisierung nicht doch eine „normative Kraft des Faktischen“ den Weg bahnen kann, die im Ergebnis eines

---

<sup>84</sup> Konkret betrifft dies vor allem die Sechste Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern - Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage (77/388/EWG). Die weiter unten genannten Beispiele für mögliche Vergünstigungen durch Steuerbefreiung der Letztverbrauchsstufe – Wohnungsmieten und heilberufliche Leistungen – sind hier, neben vielen anderen, gemeinschaftsweit einheitlich und verbindlich geregelt.

historischen Prozesses eben doch eine systematisch prägende Wirkung zeitigt, wird unten noch einmal kurz angesprochen werden müssen.

Eines der umfassendsten Maße für den privaten Konsum in der Gesamtwirtschaft ist der Individualverbrauch der privaten Haushalte, der die privaten Konsumausgaben und die staatlichen Ausgaben für den Individualverbrauch nach VGR zusammenfasst.<sup>85</sup> Würde die Umsatzsteuer am gesamten Individualkonsum ansetzen, so hätte sie unter anderem langfristig keine Probleme mit der Dauerergiebigkeit, wie der oberste Graph in Abbildung 5 vor Augen führt: Der Anteil des Individualverbrauchs am BIP erweist sich im langfristigen Mittel nicht nur als stabil, er ist in den Jahren 1972 bis 2003 sogar sehr leicht um 0,06 BIP-Anteilspunkte p.a. gewachsen.<sup>86</sup>



**Abbildung 5: Steuervergünstigungen bei Wohnungsmieten?**

<sup>85</sup> Siehe Statistisches Bundesamt (2004), Tabelle 1.3.6.

<sup>86</sup> Siehe auch Thöne (2005a), S. 130 ff.

Eine solcherart breit angelegte Umsatzsteuer nutzt innerhalb der OECD ausschließlich Neuseeland. In allen anderen OECD-Staaten liegen die effektiven Steuersätze der Umsatzsteuer aufgrund von Ermäßigungen und Befreiungen zum Teil deutlich unter dem Normalsatz.<sup>87</sup> Die Bemessungsgrundlage auch der deutschen Umsatzsteuer ist deutlich schmaler als der Individualkonsum. Hier muss der Blick also auf die Konsumbestandteile gerichtet, die steuerbefreit sind bzw. von vornherein nicht in der Umsatzsteuer erfasst werden. In Deutschland sind dies vor allem die von privaten Haushalten gezahlten Wohnungsmieten und die ärztlichen und heilberuflichen Leistungen.

Wie die in den unteren beiden Graphen in Abbildung 5 wiedergegebenen Berechnungen zeigen, ist es offensichtlich zu einer graduellen Verdrängung umsatzsteuerpflichtigen Konsums durch nicht-steuerpflichtigen Konsum gekommen. Werden zunächst die Mietausgaben der privaten Haushalte vom Individualverbrauch abgezogen, so schrumpft der verbleibende Individualkonsum nicht nur aufgrund der Niveauverschiebung beträchtlich, er schwenkt zudem auf einen sinkenden Langfrist-trend um: Der Individualverbrauch ohne Mieten ist in den Jahren 1972 bis 2003 um 0,12 BIP-Anteilspunkte p.a. gesunken. Dahinter steht eine Mietenquote an den privaten Konsumausgaben, die sich in dieser Zeit von 10,9% auf 21,5% beinahe verdoppelt. Hier ist ein eindeutig superiores Gut von der Steuer befreit. Dabei hat die deutsche Einheit mit den durchschnittlich niedrigeren Mieten in den neuen Ländern hier noch einen deutlich dämpfenden Einfluss auf die gesamtdeutsche Wachstumsdynamik genommen.

Auch die Ausgaben für ärztliche und heilberufliche Leistungen sind als Konsumbestandteile überproportional gewachsen. Werden sie neben den Mieten zusätzlich vom Individualverbrauch abgezogen, so erhalten wir einen „Restkonsum“, welcher der Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer schon recht ähnlich ist. Die im unteren Graphen in Abbildung 5 dargestellte Entwicklung überzeichnet die echte Bemessungsgrundlage allenfalls insofern, als wegen eingeschränkter Datenverfügbarkeit nur die Leistungen der gesetzlichen Krankenkassen und Versorgungskassen im Gesundheitswesen abgezogen werden konnten. Nicht abgezogen werden dagegen die Leistungen der privaten Krankenkassen sowie sonstige Zuzahlungen, welche ebenfalls für Güter aufgebracht werden, die nicht der Umsatzsteuerpflicht unterliegen.

---

<sup>87</sup> So betrug der effektive Umsatzsteuersatz in Deutschland 1998 nur 60% des Regelsteuersatzes. Damit lag es im internationalen Vergleich im Mittelfeld. Zum Vergleich Neuseeland: 100%, Schweden: 40%, Mexiko rd. 25%. Vgl. OECD (2001), S. 31 f.

Trotzdem sinken die für eine Umsatzbesteuerung verbleibenden Bestandteile des Individualverbrauchs durch diesen Schritt noch einmal deutlich. Im Ergebnis verbleibt ein potenziell steuerpflichtiger „Restkonsum“ der im langfristigen Trend jährlich immerhin um 0,2 Anteilspunkte am Bruttoinlandsprodukt gesunken ist.

Auch wenn der aufgezeigte Wandel in der Konsumstruktur nicht primär steuerlich *verursacht* ist, zeigt sich doch, wie sehr der meritorisierende Zweck, mit dem bestimmte Gütergruppen von der Umsatzsteuer befreit werden, deren Dauerergiebigkeit untergraben kann.

In dieser Deutlichkeit werden solche Phänomene i.d.R. nur vorübergehend zu beobachten sein – Mietenquoten verdoppeln sich nicht alle dreißig Jahre. Der absehbare demographische Wandel dürfte *ceteris paribus* auf den Wohnungsmarkt eher dämpfend wirken. Derzeit nicht abzusehen ist, ob und wie lange dies durch das bis dato ungebrochen starke Wachstum der Pro-Kopf-Wohnflächen konterkariert wird.<sup>88</sup> Die Steuerbefreiung von heilberuflichen Leistungen dagegen dürfte mit Blick auf die steigenden Altenquoten in Zukunft eher die Dauerergiebigkeit der Umsatzsteuer belasten. Solche Risiken können natürlich durch kompensatorische Erhöhungen insbesondere des USt-Regelsatzes fiskalisch abgedeckt werden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass mit jeder Anhebung des Regelsatzes die Steuerpreizung zum nicht besteuerten Konsum wächst – und damit auch der Substitutionsanreiz.

Wie deutlich wird, hat die Befreiung umfangreicher und wachsender Bestandteile des Individualkonsums eindeutig subventionsartige Wirkungen. Wenn der Eigenheimzulage eine die Immobilienwirtschaft begünstigende, potenzielle Subventionswirkung zugeschrieben wird, so kann dasselbe für den Umstand, dass nicht einmal der ermäßigte Umsatzsteuersatz auf Mieten erhoben wird, zweifellos auch bestätigt werden.

In der Summe liegen die Ausgaben für heilberufliche Leistungen und für Wohnungsmieten in den Jahren 2002/2003 bei über 480 Mrd. Euro. Die Höhe der eventuellen steuerlichen Begünstigung kann jedoch hieraus nicht unmittelbar errechnet werden: Die Begünstigung der umsatzsteuerfreien Bestandteile des Individualkonsums sollte nicht mit einer Summe gleichgesetzt werden, die mit der Differenz des Null-Steuersatzes und des ermäßigten Steuersatzes errechnet wird. In einer Netto-

---

<sup>88</sup> Vgl. Fuest/Thöne (2004), S. 22.

Betrachtung wäre zu berücksichtigen, dass die Erbringer dieser Leistungen zu einem gewissen Anteil umsatzsteuerpflichtige Vorleistungen einkaufen, die sie nicht in den Vorsteuerausgleich einbringen können. Je nach Marktsituation können solche umsatzsteuerlichen Vorbelastungen in die Konsumentenpreise überwältigt werden.

Wie groß solche vorsteuerlichen Zusatzbelastungen sind und wie sehr sie die eventuellen Steuervergünstigungen schmälern, ist primär eine empirische Frage. Bei den heilberuflichen Leistungen ließe dies – vereinfacht gesprochen – darauf hinaus, den eigenen „Mehrwert“ auf dieser Stufe zu ermitteln und auf diesen den ermäßigten Mehrwertsteuersatz von 7% anzuwenden.

Auch bei den Wohnungsmieten wäre die Bestimmung der Begünstigung eine primär empirische Frage, die aber zugleich zusätzliche steuersystematische Fragen aufwirft. Bei den *privaten* Wohnungsmieten spielen Vorsteuererwägungen auf den ersten Blick eine vergleichsweise geringe Rolle, da der Erwerb bestehender Immobilien sowie der Erwerb oder die (Erb-)Pacht von Grundstücken umsatzsteuerfrei ist.<sup>89</sup> Die Bauleistungen, die zum Errichten eines neuen Mietshauses oder zur Renovierung eines bestehenden Gebäudes mit Mietwohnungen notwendig sind, unterliegen jedoch der Umsatzsteuer und ermöglichen – soweit der tatsächliche Vermieter betroffen ist – in der Regel keinen Vorsteuerabzug. Insofern spielen auch in diesem Beispiel Vorsteuererwägungen eine gewisse Rolle, da gezahlte Umsatzsteuern anteilig in die Mieten überwältigt werden können. Die empirische Ermittlung der verbleibenden Steuervergünstigung der Mieten gegenüber einem Referenzfall mit ermäßigtem Steuersatz und vollem Vorsteuerabzug wird durch die langen Fristen, über die hinweg die auf die Baukosten entfallenden Umsatzsteueranteile in die Immobilienpreise bzw. in die Mieten überwältigt werden können, merklich erschwert, entspricht technisch ansonsten aber dem oben angeführten Beispiel der heilberuflichen Leistungen.

Zusätzliche steuersystematische Fragen wirft die umsatzsteuerliche Befreiung von Wohnungsmieten insofern auf, als hier auch die Steuerbefreiung solcher Umsätze betroffen ist, die der Grundwerbsteuer unterliegen (§ 4 Nr. 9. a UStG). Wenn diese Steuerbefreiung in der Festlegung eines Benchmark-Systems als Vergünstigung erkannt werden sollte, müssten im Anschluss nicht nur eventuelle Gegenbelastungen aus dem unterbundenen Vorsteuerabzug berücksichtigt werden. Es wäre auch

---

<sup>89</sup> Vgl. § 4 Nr. 9. a) und Nr. 12 UStG. Bei Immobilien, die als private Wohnungen vermietet werden, gibt es auch kein umsatzsteuerliches Optionsrecht (§ 9 Abs. 2 UStG).

zu fragen, inwiefern die Belastung mit der Grunderwerbsteuer als ein Ersatz bzw. Annex zur Umsatzsteuer gesehen werden kann, der ebenfalls in die Gegenrechnung aufzunehmen wäre.

Die Grunderwerbsteuer muss steuerhistorisch, steuertechnisch und ihren meisten anderen Charakteristika eindeutig als ein Aliud zur Umsatzsteuer gesehen werden. Insofern wäre sie hier nicht zu berücksichtigen, sondern als eigenständige Steuer zu betrachten, die z.B. als Aufwandsteuer eine besondere Leistungsfähigkeit belastet, welche sich auf das „fundierte Einkommen“ bezieht, das häufig zur steuersystematischen Rechtfertigung spezieller Grundbesteuerung herangezogen wird.

Gegen eine völlige Abgrenzung der Grunderwerbsteuer von der Umsatzsteuer spricht aber der einfache Umstand, dass die Grunderwerbsteuer cum grano salis eben doch *Umsätze* von Grundstücksverkehren belastet. So wurde zum Beispiel als Alternative für die vor der Vereinheitlichung von 1983 viel kritisierte Grunderwerbsteuer die Erhebung einer Umsatzsteuer auf Grundstücksverkehre nach französischem Vorbild empfohlen.<sup>90</sup> Auch mit Blick auf eine (hypothetische) Gesamtsystematik der Besteuerung wäre es kaum als konsistent anzusehen, wenn zwei getrennte Steuern Grundstücksverkehre einerseits speziell entlasten und andererseits speziell belasten. Auch mit Blick auf die umsatzsteuerliche Behandlung der anderen Verkehrsteuern ist eine Verbindung zwischen diesen und der Umsatzsteuer eher zu bejahen.<sup>91</sup>

Der kleine Exkurs illustriert deutlich die Probleme in der Bestimmung eines Benchmarks zur Identifikation von Steuervergünstigungen. Nähme man hier eine einfache, an der Faktizität eines gewachsenen Steuersystems orientierte Daumenregel, derzufolge jede Steuer – hier die Grunderwerbsteuer – zunächst einmal aus eigenem Recht besteht, wären die Vergünstigungstatbestände bei der Umsatzsteuer deutlich höher zu beziffern, als wenn man den Hinweisen folgt, die gewissermaßen eine „Ex-post-Rationalisierung“ des historischen Steuersystems vornimmt und – ungeachtet aller steuertechnischen Unterschiede – einen Konnex zwischen Umsatz- und Grundwerbsteuer sehen will.

---

<sup>90</sup> Siehe Andreae (1980), S. 595.

<sup>91</sup> Wir beziehen uns hier nur auf diejenigen Verkehrsteuern, die direkt an Umsätze anknüpfen, also die Versicherungsteuer und die Rennwett- und Lotteriesteuer. Umsätze und Leistungen, die mit diesen beiden Steuern belastet sind, sind von der Umsatzsteuer befreit (§ 4 Nr. 9.b und 10.a UStG). Bei beiden entspricht der Steuersatz auch *etwa* dem Normalsatz der Umsatzsteuer.

Die Fragen zur Bemessung eventueller Steuervergünstigungen in den Umsatzsteuerbefreiungen für heilberufliche Leistungen und für Wohnungsmieten wurden hier bewusst vorangestellt, um einige der uns interessierenden methodischen Probleme beispielhaft vertiefen zu können. Dabei wurde die Grundsatzfrage noch gar nicht gestellt: Handelt es sich nun um echte steuerliche Vergünstigungen und Subventionen?<sup>92</sup>

„Die Umsatzsteuer (...) ist in ihrer wirtschaftlichen Wirkung eine allgemeine Verbrauchsteuer, mit der grundsätzlich der gesamte private und öffentliche Verbrauch (d. h. vom Letztverbraucher erworbene Güter und in Anspruch genommene Dienstleistungen) belastet wird.“<sup>93</sup> Nimmt man eine derart allgemeine Sollnorm als Benchmark, ist die Frage nach den Steuersubventionen hier ohne weiteres zu bejahen.

Sowohl hinsichtlich der heilberuflichen Leistungen, als auch hinsichtlich der Wohnungsmieten könnte jedoch – in Anlehnung an Davies Punkt 4 – von „Respecting European Tradition“ gesprochen werden: Die Ausgaben privater Haushalte für Wohnungsmieten sind in allen Mitgliedstaaten seit langem (oder schon immer) von der Umsatzsteuer befreit; ebenso heilberufliche Leistungen auf der Letztverbrauchsstufe.<sup>94</sup> Auch darf mit Fug und Recht angenommen werden, dass diese Steuerregeln selbst dann als politisch sakrosankt gelten würden, wenn sie nicht zwischenzeitlich durch die europäische Umsatzsteuerharmonisierung auch rechtspraktisch nahezu unangreifbar geworden wären. Sind diese Ausnahmen also so selbstverständlich, dass sie auch als Teil des Benchmarks-Systems gesehen werden können? Oder sollten sie den Subventionen zugeordnet werden, selbst wenn sie dort als riesige und dauerhaft unabänderliche Blöcke den Blick auf kontrollier- und veränderbare Subventionen verstellen? Auch diese Frage fordert letztlich ein Urteil, das allein aus ökonomischer Ratio nicht gefällt werden kann.

---

<sup>92</sup> Wegen der offensichtlichen sektoralen Differenzierung kann hier die übergeordnete Frage nach der Steuervergünstigung parallel zu der untergeordneten Frage nach der *Steuersubvention* gestellt werden.

<sup>93</sup> BMF (2002), S. 98.

<sup>94</sup> Siehe Sechste Richtlinie zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern (77/388/EWG), Art. 13. Für Mieten ausführlich: Arthur Andersen (1999).



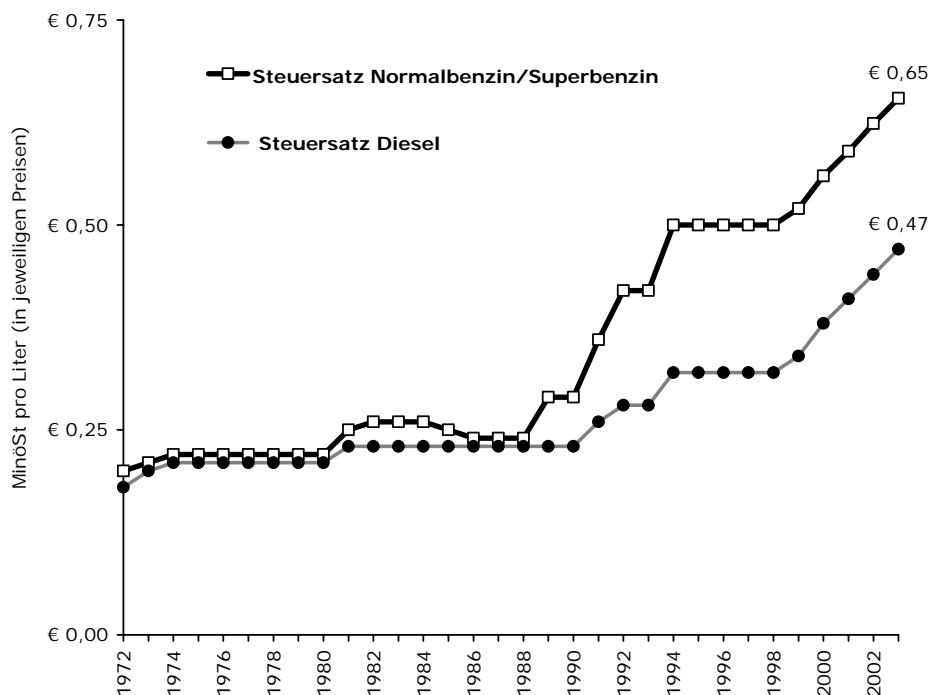
## Beispiel Mineralölsteuer

Gänzlich problematisch wird die Identifikation eines Benchmark-Systems, wenn es von vornherein an einem Maßstab fehlt, der die genutzte Steuernorm sein könnte. Im Unterschied zur Umsatzsteuer ist dies bei den anderen indirekten Steuern oftmals der Fall. Betrachtet man beispielsweise die Mineralölsteuer, so wird man feststellen, dass die unterschiedlichen Steuersätze, die für die verschiedenen Treib- und Heizstoffe genutzt werden, nahezu keiner Systematik folgen. Es handelt sich hierbei – mit einer kleinen Ausnahme<sup>95</sup> – weder um Differenzierungen, die sich auf unterschiedlichem Energiegehalt gründen, noch um Unterscheidungen, welche durch ökologische Charakteristika, z.B. die bei Verbrennung entstehenden Luftschadstoffe, gerechtfertigt werden könnten. Auch andere Kriterien, nach denen die gegenwärtige Mineralölsteuer systematisch differenziert sein könnte, finden sich nicht.

Dies wäre auch insofern sehr verwunderlich, als sich die relative Belastung der verschiedenen Bestandteile der Mineralölsteuer in der Vergangenheit stark gewandelt hat. Abbildung 6 illustriert dies mit der Entwicklung der Steuersätze von Benzin und Diesel von 1972 bis 2003.

---

<sup>95</sup> Die Mineralölsteuersätze für Erdgas, das als Fahrzeugkraftstoff eingesetzt wird, und Flüssiggas, das als Fahrzeugkraftstoff eingesetzt wird, entsprechen einander, wenn sie auf den Energiegehalt gezogen werden. Die Steuersätze dieser beiden Kraftstoffe sind allerdings als Benchmark nicht nur wegen ihrer z.Zt. geringen Bedeutung in der Gesamtnachfrage ungeeignet. Aus umweltpolitischen Gründen sind die Steuersätze für die Verwendung von Flüssiggas oder Erdgas zum Antrieb von Fahrzeugen ermäßigt (vorerst befristet bis zum 31. Dezember 2009); es handelt sich also um explizite Steuervergünstigungen.



**Abbildung 6: Steuervergünstigungen für Dieselkraftstoffe?**

Während die Nettopreise von Dieselöl im engen Verbund mit den Ottokraftstoffen gestiegen und gefallen sind, ist der tatsächliche Dieselsteuersatz weit hinter dem zurückgeblieben, was durch die Korrespondenzsätze bei den Ottokraftstoffen vorgegeben ist. Ursächlich für diese Entwicklung ist die in den früheren 1990er Jahren vollzogene Entkoppelung von Diesel- und Benzinsteuersätzen: Betrag der Dieselsteuersatz pro Liter im Jahr 1972 rund 90% des Benzinsteuersatzes, so hat sich dieser Abstand bis zum Jahr 2003 deutlich vergrößert: Jetzt beträgt der Dieselsatz nur noch 72% des Satzes für Ottokraftstoffe. Beim Dieselöl hat die Steuerpolitik mithin im Zeitablauf eine merklich subventionierende Wirkung gehabt.

Diese Aussage gilt in dieser Form allerdings nur, wenn sie auf die Mineralölsteuer allein beschränkt bleibt. Tatsächlich liegt der Dieselsteuersatz – wie in allen europäischen Ländern mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und der Schweiz – deutlich unter dem Steuersatz auf Motorenbenzine, um den straßengebundenen Gütertransport und das Speditionsgewerbe zu begünstigen bzw. dessen Wettbewerbsposition durch Mineralölsteuererhöhungen nicht zu gefährden. Um diese Begünstigung auf diese Subventionsdestinatäre zu beschränken, liegen die Tarife der Kraftfahrzeugsteuer für dieselgetriebene Personenkraftwagen deutlich über den Steuersät-

zen für benzingetriebene Pkw. Je nach Schadstoffklasse liegt der KraftSt-Satz für Dieselmotoren derzeit zwischen dem 1,5- bis 2,3-Fachen des entsprechenden Tarifs für den gleichen Hubraum eines Ottomotors.

Unabhängig von der Frage, ob diese Methode der Subventionierung des gewerblichen Straßengüterverkehrs effektiv und effizient ist<sup>96</sup> und ob sich ihre Wirkung tatsächlich nur auf den eigentlichen Subventionsdestinatar beschränkt,<sup>97</sup> erwächst aus diese Form der „transsteuerlichen Kompensation“ ein zusätzliches steuersystematisches Problem. Im Ergebnis sind damit zwei Schritte notwendig, wenn eventuelle Steuervergünstigungen beim Dieselsteuersatz der Mineralölsteuer identifiziert und gemessen werden sollen.

Zunächst bedarf es einer Steuernorm, die ein objektives und exogenes Kriterium benennt, in welchem Verhältnis die Steuersätze von Diesel und Motorenbenzin zueinander stehen sollten. Eine verzerrungsfreie Besteuerung würde verlangen, dass beide Treibstoffe mit den gleichen Sätzen belegt werden. Hier wäre das Kriterium für diese Gleichbehandlung die entscheidende Größe. Eine Gleichmäßigkeit pro Mengeneinheit wäre nur auf den ersten Blick naheliegend, denn schon die Entscheidung für eine Orientierung am Volumen oder an der Masse würde wegen der Dichteunterschiede der Treibstoffe zu merklich unterschiedlichen Ergebnissen führen. Zwar ist das Volumenmaß in der öffentlichen Wahrnehmung dominant und seit der EG-Verbrauchsteuerharmonisierung auch die relevante Orientierungsgröße für die

---

<sup>96</sup> Der Umstand, dass es in nahezu allen Nachbarstaaten ähnliche Regelungen gibt, um die jeweils heimischen Standortqualitäten nicht durch Dieselsteuererhöhungen zu gefährden, weist auf den ersten Blick auf das Ergebnis eines klassischen Subventionswettlaufes hin. D.h. eine Verbesserung der relativen Wettbewerbsposition einzelner Steuerstaaten kann dadurch nicht erreicht worden sein; die einzigen Verlierer dieser wettbewerbpolitischen Nullsummenspiele sind deren Finanziere, also die jeweiligen Steuergläubiger der Mineralölsteuern. Da es sich um ein Gefangendilemma handelt, ist das Verhalten der beteiligten Steuergesetzgeber gleichwohl als einzelwirtschaftlich rational zu kennzeichnen. Da das Transitland Schweiz mit einem Dieselsteuersatz *über* dem Benzinsteuersatz so massiv von diesem Verhalten abweicht, wird schnell deutlich, dass diese Frage offensichtlich doch der – hier nicht zu leistenden – empirischen Vertiefung bedarf.

<sup>97</sup> Diese Frage wäre zu negieren. Auch wenn diese Regelung im fiskalischen Gesamtergebnis eine akzeptable Gesamtkompensation darstellen sollte (was hier nicht überprüft wurde), so muss sie doch auf der Mikroebene bei den Besitzern von Diesel-Pkw die Wenigfahrer c.p. benachteiligen und die Vielfahrer c.p. begünstigen. In dynamischer Perspektive sollten dann Wenigfahrer – wiederum unter Ceteris-paribus-Bedingungen – eher Fahrzeuge mit Ottomotoren erwerben, während die Anreize für Vielfahrer c.p. die Nutzung eines Dieselfahrzeugs nahelegen. Diese Möglichkeit zur partiellen Steuerumgehung schafft spezifische Steuerbegünstigungen; auch wird das fiskalische Gesamtergebnis deswegen langfristig unter dem mit „gleichmäßigerer“ Steuerpolitik möglichen Aufkommen zurückbleiben.

Steuerzumessung (nicht für die Gleichmäßigkeit). Die Masse dagegen ist den chemischen Eigenschaften der Treibstoffe – sei es der Energiegehalt, seien es die Emissionen – sehr viel näher. Dies verweist unmittelbar wieder auf die Frage, ob die Mineralölsteuer als Ganzes als Energiesteuer oder als Emissionssteuer zu sehen bzw. auszugestalten wäre. Eine nach dem Energiegehalt gleichmäßige Steuer würde unterschiedliche Steuersätze pro Liter mit sich bringen; auch eine Emissionssteuer würde nicht zu gleich hohen Diesel- und Benzinsteuersätzen pro Liter führen.<sup>98</sup>

Da diese erste Frage nach der Steuernorm, wie oben dargestellt, für die Mineralölsteuer in ihrer gegenwärtigen Form nicht eindeutig zu beantworten ist, kann die Begünstigung des Dieseltreibstoffs der Höhe nach nicht bestimmt werden. *Dem Grunde nach* kann die Steuervergünstigung aber insofern identifiziert werden, als *alle* genannten potenziellen Benchmarks – Masse, Volumen, Energiegehalt oder Emissionen – einen Dieselsteuersatz von 72% des Benzinsteuersatzes als Vergünstigung erkennen würden.

Die mit der zweiten Frage nach einer „transsteuerlichen Kompensation“ zwischen Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer auftauchenden systematischen Aspekte seien hier nur kurz skizziert. Nimmt man zur Vereinfachung an, dass eine solche Kompensation zwischen den zwei unterschiedlichen Steuern bruchlos gelingen kann,<sup>99</sup> dass also die Haltung und Nutzung von Diesel-Pkw zur gleichen Gesamtsteuerlast führt wie die eines Pkw mit Ottomotor, so läge bei der Mineralölsteuer auf Diesel, der in Personenkraftwagen genutzt wird, nur noch eine „Steuervergünstigung der Form nach“ vor, die aber im Gesamtkontext keine wirtschaftliche Begünstigung mit sich bringt. Mit Blick auf die Kraftfahrzeugsteuer wird das begriffliche und systematische Neuland, das hiermit betreten wird, noch deutlicher: Nimmt man wiederum zur Vereinfachung an, die Kraftfahrzeugsteuer folgte eine klaren und einfachen Steuernorm, so müsste dort bei den Dieselfahrzeugen der über diese Norm hinausgehende Steuersatz in einer „negativen Steuervergünstigung“ resultieren, welche die „transsteuerliche Kompensation“ mit der MinöSt herbeiführt.

---

<sup>98</sup> Zur Orientierung: Ein am Energiegehalt ausgerichteter Dieselsteuersatz würde pro Liter ca. 84-92% des Benzinsteuersatzes betragen (pro kg dagegen 99%). Ein ausschließlich an den CO<sub>2</sub>-Emissionen orientierter Dieselsteuersatz würde pro Liter ca. 89-98% des Benzinsteuersatzes betragen. Die Schwankungsbreite spiegelt die Dichteschwankungen der Treibstoffe in der Umrechnung von Masse in Volumen wider. (Berechnungen in Anlehnung an Basisdaten in MWV (2003), S. 55.

<sup>99</sup> De facto kann eine perfekte Kompensation zwischen zwei Steuern mit stark unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen nicht gelingen.

Die vielen Anführungszeichen, die genutzt werden mussten, um die Praxis steuerlicher Differenzierungen und eventueller Steuervergünstigungen begrifflich fassen zu können, zeigen deutlich, dass die beispielhaft beschriebenen Aspekte eine Kette von weiteren Forschungsfragen nach sich ziehen, die vertieft angegangen werden müssten, wenn die Abgrenzung von Steuervergünstigungen und deren Teilmenge, die steuerlichen Subventionen, auf eine neue Grundlagen gestellt werden soll.

#### **4.4.7 Benchmarks im der Beihilfenaufsicht steuerlicher Subventionen**

In der Beihilfenaufsicht gemäß Art. 88 EGV tauchen die gleichen Probleme wieder auf, wie sie oben bei der Wahl eines Benchmark-Steuersystems geschildert wurden. Hier ziehen sie aber noch bemerkenswerte Weiterungen nach sich, die nicht jedem unmittelbar einsichtig sind.

Natürlich sind steuerliche Beihilfen ebenfalls Gegenstand des generellen Beihilfenverbots nach Art 87 Abs. 1 EGV und unterliegen damit dem Genehmigungsvorbehalt durch die Kommission. Ebenso selbstverständlich liegt die Hoheit in der Steuerpolitik außerhalb der harmonisierten Bereiche exklusiv bei den Mitgliedstaaten. Staatliche Beihilfen im Bereich der Unternehmensbesteuerung sind mit den Wettbewerbsregeln unvereinbar und fallen in den Anwendungsbereich von Artikel 87, wenn:

1. die Maßnahme den Begünstigten einen Vorteil verschafft, durch den ihre normalerweise zu tragenden Belastungen verringert werden,
2. der Vorteil vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt wird,
3. die Maßnahme den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt,
4. die Maßnahme spezifisch oder selektiv ist, also bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt.

Was wir oben mit dem Problem, das geeignete Benchmark-System zu identifizieren, dargestellt haben, taucht hier als das Kriterium des selektiven oder spezifischen Charakters wieder auf: Jede Maßnahme stellt eine staatliche Beihilfe dar, nach der die Unternehmen eines bestimmten Wirtschaftszweigs – teilweise oder vollständig – von den Belastungen ausgenommen sind, die sich aus der normalen Anwendung des allgemeinen Systems ergeben, „ohne dass diese Ausnahme durch die Natur

oder den inneren Aufbau des Systems gerechtfertigt sei.“<sup>100</sup> Steuerliche Maßnahmen, die für alle auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats tätigen Wirtschaftsteilnehmer gelten, werden jedoch grundsätzlich als allgemeine Maßnahmen angesehen und stellen keine staatlichen Beihilfen dar.

Offensichtlich basiert die Beihilfenkontrolle steuerlicher Beihilfen auf der Annahme, jede Steuer verfüge über einen klar definierten und eindeutig zu identifizierenden Idealtypus bzw. eine „natürliche Gestalt“. Diese Annahme ist sehr problematisch, und zwar in zweifacher Hinsicht: Zum einen ist es, wie in Abschnitt 4.4.4 dargestellt, an sich schwierig, von der Existenz eines objektiven Benchmarks auszugehen. Die Steuernorm oder „der innere Aufbau des Systems“ hängt ab von einer wertenden Entscheidung des Gesetzgebers und von seiner Wahrnehmung der zu berücksichtigenden Umstände. Diese Art von Werturteil muss für die Beihilfenaufsicht von außen zu erkennen sein. Problematisch wird es dort, wo die Beihilfenkontrolle die Wahl einer bestimmten Benchmark-Steuernorm durch den Mitgliedstaat einer eigenen Wertung unterziehen muss, um eine Differenzierung als sachgerecht oder als Beihilfe zu identifizieren. Gerade bei älteren Steuern, für die auch der Mitgliedstaat ein Benchmark nicht mehr zu identifizieren weiß, kann ein solches Bestreben von Seiten der Kommission leicht als Eingriff in die staatliche Steuerhoheit interpretiert werden.

Aber auch wenn es diese Werturteils- und Identifikationsprobleme nicht gäbe, wäre die Kommission bei den steuerlichen Maßnahmen in einer Zwickmühle. Aufgabe der Beihilfenaufsicht ist die Sicherung unverfälschten Wettbewerbs im Handel *zwischen* den Mitgliedstaaten (Art. 87 Abs. 1 EGV). Von steuerlicher Seite sind für den zwischenstaatlichen Handel solche Maßnahmen am wettbewerbswirksamsten, die ein Unternehmen in einem Mitgliedstaat finanziell weniger stark belasten als ein konkurrierendes Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat. Dies wird bei unterschiedlich hohen Steuersätzen zum Beispiel der Körperschaftsteuern der Fall sein. Genau diese Fragen unterliegen aber *nicht* der Beihilfenaufsicht; sie werden von den Mitgliedstaaten autonom festgelegt. Der eigentliche Steuerwettbewerb fällt also nicht unter die Beihilfenkontrolle; er gibt allenfalls Anlass für Harmonisierungsbestrebungen.

Stattdessen wird in der Beihilfenaufsicht überprüft, ob *innerhalb* eines Mitgliedstaates alle steuerpflichtigen Unternehmen gleich behandelt werden. Die Kommission

---

<sup>100</sup> EuGH-Rs. 173/73 Italien/Kommission, Slg. 1974, S. 709 (719), zit nach KOM (1998a).

überprüft also im Zweifelsfall, ob steuerliche *Subventionen* gewährt werden, selbst wenn diese *keine* staatlichen Beihilfen sind – weil der innergemeinschaftliche Handel nur indirekt tangiert ist.<sup>101</sup> Das Ergebnis ist paradox: Weil die Beihilfenkontrolle in dem steuerlichen Bereich, der für die Wettbewerbssituation im innergemeinschaftlichen Handel hochrelevant ist, aus Respekt vor der mitgliedstaatlichen Steuerautonomie nicht tätig werden darf, agiert sie stattdessen dort, wo die Wettbewerbssituation im innergemeinschaftlichen Handel nicht unbedingt berührt wird – und verstößt damit umso stärker gegen die mitgliedstaatliche Steuerautonomie.

Das Paradox wird dadurch zum Dilemma, dass kein tragfähiger Weg aus dieser unhaltbaren Situation heraus weist. Denn würde konsequenterweise auf eine Beihilfenaufsicht im Steuerwesen verzichtet, stünden dem innergemeinschaftlichen Subventionswettbewerb Tür und Tor weit offen.

#### **4.4.8 Abschließende Bemerkungen zu den Steuerermäßigungen**

Die Frage, welche Steuerermäßigungen konkret in der integrierten Erfassung von Subventionen und staatlichen Beihilfen erfasst werden sollen, ist mit den vorangegangenen Ausführungen nicht abschließend beantwortet worden. Es ist allerdings deutlicher geworden, warum diese Antwort auch sehr viel schwerer fallen muss als bei „normalen“ ausgabenseitigen Transfers an Unternehmen. Die Frage nach den steuerlichen Differenzierungen, die letztlich auch als Subventionen betrachtet und entsprechend behandelt werden, verlangt nach einer umfassenden Würdigung des bestehenden Steuersystems und seiner potenziellen Entwicklungsrichtungen, um die Benchmarks zu bestimmen, anhand derer die Normabweichungen identifiziert werden können.

Hierzu kann es auch sehr hilfreich sein, die umfangreichen internationalen Erfahrungen mit Tax Expenditure Statements auszuwerten – wobei eine einfache Übertragung ausländischer Konzepte gewiss nicht möglich sein wird. Denn die Frage nach den Steuernormen muss auch immer Fragen nach spezifischen gesellschaftlichen Entwicklungen und Rahmenbedingungen nach sich ziehen. Dies sind Aufgaben, die den Rahmen des vorliegenden Vorhabens sprengen würden. Das gilt umso mehr, als weiterreichende Fragen – wie zum Beispiel die Frage nach der korrekten

---

<sup>101</sup> Wir haben dieses Problem oben schon kurz angeschnitten (siehe Abschnitt 3.6).

Messung der Höhe von Steuerermäßigungen – oben noch gar nicht angeschnitten werden konnten.

Wenn mit Blick auf diesen zusätzlichen Forschungsbedarf die Steuerermäßigungen vorerst nur provisorisch in den Prozess der integrierten Erfassung von Subventionen und Beihilfen eingebunden werden können, wird dies zumindest keine Verzögerung des weiteren Prozesses mit sich bringen. Für die ausgabenseitigen Subventionen und Beihilfen müssen in den Prozess auch Dritte eingebunden werden, insbesondere die Länder. Die steuerlichen Fragen sind dagegen in ausschließlicher Bundesautorität und können daher auch separat behandelt werden. Bis dahin sollte die bisherigen Methode des Subventionsberichtes fortgeführt werden – etwaige, ebenfalls nur provisorische Änderungen an diesem Begriff wären allenfalls dazu geeignet, Verwirrung zu schaffen und den Blick auf die Dringlichkeit der gründlichen Erfassung zu verstellen.



## 5 Einheitliche Erfassung von staatlichen Beihilfen und Subventionen

### 5.1 Die Agenda der einheitlichen Subventionserfassung

Die Kumulation unterschiedlicher Formen von Berichterstattung zu staatlichen Beihilfen und Subventionen hat schon heute zum Ergebnis, dass es nur wenige OECD-Mitgliedstaaten geben dürfte, in denen ein ähnlich breites Spektrum an Informationen über das Subventionswesen vorliegt wie in Deutschland.<sup>102</sup> Die beiden Hauptquellen dieser Informationen sind die Subventionsberichte des Bundes und vieler Länder und die Berichterstattung der Europäischen Kommission über die Erfassung und Kontrolle der staatlichen Beihilfen nach Artikel 87 und 88 des EG-Vertrags. Auf diesen Grundlagen – insbesondere auf dem Subventionsbericht des Bundes – bauen weitere Berichtsformen und Abgrenzungen auf, wie zum Beispiel die Kieler Abgrenzung<sup>103</sup> oder die Abgrenzung des Koch-Steinbrück-Papiers.<sup>104</sup>

Diese Vielfalt an Informationen ist nicht unbedingt dazu angetan, ein Optimum an Transparenz im deutschen Subventionswesen herzustellen.<sup>105</sup> Insbesondere zwischen den Subventionsberichten von Bund und Ländern auf der einen Seite und den Dokumentationen der Europäischen Kommission – früher den Beihilfeberichten, heute vor allem dem Beihilfenregister und dem Beihilfenanzeiger – auf der anderen Seite bleibt der Versuch, einen nachträglichen wechselseitigen Abgleich herzustellen, unvollständig und mit vielen potenziellen Fehlerquellen behaftet. Dies illustrieren die vielen Lücken, die in dem Versuch, ein solches „Matching“ im Rahmen des vorliegenden Vorhabens durchzuführen, offen geblieben sind.

Eine im Gegensatz hierzu saubere und transparente Simultanerfassung von Beihilfen und Subventionen muss daher wohl oder übel als originäre Datenerhebung an der Quelle, d.h. bei den jeweils für die Verwaltung der unterschiedlichen Subventionsprogramme und Einzelmaßnahmen zuständigen Einheiten, ansetzen. Dieser Weg der Primärerhebung wurde auch für den Ausweis des Beihilfencharakters der Fi-

---

<sup>102</sup> Besondere administrative und wissenschaftliche Aufmerksamkeit genießen Subventionen sonst nur im deutschen Sprachraum, d.h. in Österreich und der Schweiz. Vgl. Thöne (2003), S. 134 ff.

<sup>103</sup> Siehe Abschnitt 3.5.

<sup>104</sup> Vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen/Hessische Landesregierung (2003).

<sup>105</sup> Was natürlich nicht einen Umkehrschluss rechtfertigt, weniger Informationen wären der Transparenz zuträglicher.

nanzhilfen des Bundes gewählt, der im Neunzehnten Subventionsbericht der Bundesregierung erstmalig erfolgt ist.<sup>106</sup>

Bevor in den folgenden Abschnitten die Optionen und Methoden einer solchen Simultanerfassung von Subventionen und staatlichen Beihilfen in Deutschland ausführlicher diskutiert werden, sollen an dieser Stelle noch einmal kurz die konkreten Ziele benannt werden, die mit diesem Hauptabschnitt der vorliegenden Arbeit erreicht werden sollen. Hauptziel des Forschungsvorhabens ist es, einen praxisnahen und unmittelbar umsetzbaren Vorschlag für die einheitliche, vollständige und systematische Erfassung und Messung von Beihilfen und Subventionen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu erarbeiten.

Die vorangegangenen Abschnitte haben hierzu zunächst die strategischen Grundoptionen – Leitbild Interventionsmanagement und Leitbild Transfermanagement – diskutiert und, darauf aufbauend, ausführlich die Frage der leitbildkonformen Abgrenzung von Subventionen behandelt. In unserem Verständnis ist die Abgrenzung die erste und die unabdingbare Voraussetzung für das weitere Vorgehen, denn wer Subventionen und Beihilfen erfassen und messen will, muss wissen, was er erfasst. Aufgrund der dargestellten, vielschichtigen methodischen Probleme bei den steuerlichen Subventionen muss sich unser konkreter Vorschlag des zu nutzenden Subventionsbegriffs vorerst auf die ausgabenseitigen Instrumente beschränken.

Die große Bedeutung, die hier einer angemessenen und „richtigen“ Definition von Subventionen<sup>107</sup> beigemessen wird, soll jedoch – auch wenn dies paradox klingen mag – nicht dazu führen, dass das im Folgenden entwickelte Erfassungswerkzeug nur mit dem oben vorgeschlagenen Subventionsbegriff anwendbar ist. Wie in den vorangegangenen Darstellungen hinreichend deutlich geworden sein dürfte, ist die Frage der „besten“/„richtigen“/„angemessenen“ Subventionsdefinition ein ebensolcher *Evergreen* der deutschen Finanzwissenschaft wie die Forderung nach Subventionsabbau. Vor diesem Hintergrund ist eine reelle Chance einzukalkulieren, dass auch unser oben dargestellter Vorschlag diese Diskussion *nicht* beenden kann. Entsprechend halten wir das Erfassungsinstrumentarium – innerhalb vernünftiger Grenzen – auch für andere Subventionsabgrenzungen offen. Es versteht sich von selbst, dass – gleichgültig welcher Subventionsbegriff gewählt wird – bei der grund-

---

<sup>106</sup> Siehe BMF (2003b), S. 53 ff.

<sup>107</sup> Da der *Beihilfen*begriff exogen vorgegeben ist, konnte bzw. musste in dieser Dimension auf eine Diskussion der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Definitionen verzichtet werden.

legenden Erfassung jeweils vorab sehr klar dargestellt werden muss, *welche* Transfers zu berücksichtigen und welche zu vernachlässigen sind.

Die Aufgabe besteht darin, in einem Schritt alle Beihilfen und Subventionen, die auf den vorgenannten verschiedenen Ebenen gewährt werden – einschließlich europäischer Kofinanzierung – systematisch und trennscharf zu erfassen und nach einer einheitlichen Methode zu messen. Das Verfahren soll dabei eine jährliche Fortschreibung der erhobenen Daten ermöglichen.

Mit Blick auf das Ziel einer späteren Evaluierung soll die Methode zur Erfassung und Messung gewährleisten, dass im Ergebnis ohne weiteres feststellbar ist, wer mit welcher Zielsetzung und welchem Instrumentarium jährlich wie viel Subventionen/Beihilfen gewährt. Unter anderem soll es anhand der erfassten Daten möglich werden, eine Reihung der in Deutschland verfolgten Förderziele nach finanziellem Aufwand vorzunehmen.

Das Instrument, mit dem die in Deutschland gewährten Subventionen und Beihilfen nach verfolgtem Ziel, der genutzten Förderform, dem (potenziellen) Empfängerkreis und dem geographischen Einsatzort erfasst werden, kann auch eine Hilfestellung in der Identifikation von möglichen Doppelförderungen geben. Ein weiterer, wünschenswerter Schritt darüber hinaus, die Identifikation von einander neutralisierenden Subventionen, kann mit einem einfachen Erfassungsinstrument allerdings kaum noch erreicht werden.

Dieses anspruchsvolle Programm wird dadurch restringiert, dass die umfassende Messung und Erfassung von Beihilfen und Subventionen mit einem „Minimum“ an administrativem Aufwand für die betroffenen öffentlichen Stellen verbunden sein soll. Das heißt nicht nur, dass für das formulierte Programm unnötiger Aufwand vermieden werden muss. Mit dieser Minimalforderung allein bliebe das Erfassungsprogramm immer noch so umfangreich wie seine verlangten Eigenschaften. Da auf der anderen Seite die Minimierung des Bearbeitungsaufwandes kein Hauptziel oder Selbstzweck sein kann, steht die Entwicklung des Erfassungsinstrumentariums in einem steten Spannungsverhältnis zu dem, was als Bearbeitungsaufwand gerade noch zumutbar ist.

## **5.2 Grundansatz der begleitenden Subventionserfassung**

Unter normalen Umständen wäre die Konzeption einer neuen Primärerfassung von Beihilfen und Subventionen ein Unterfangen, das sich wegen damit entstehenden

zusätzlichen administrativen Bürden entweder auf ein Minimum an zusätzlicher Informationsgewinnung beschränken müsste. Oder die Erfassung hätte bei einem anspruchsvolleren Ansatz, der sich nicht nur auf die zahlenmäßige Deskription des Ist-Zustandes beschränken soll, mit sehr hohen Akzeptanz- und daraus folgenden Umsetzungsproblemen zu kämpfen.

Durch einen – zumindest in diesem Zusammenhang glücklichen – Zufall herrschen derzeit keine „normalen Umstände“. Die Europäische Kommission hat in den vergangenen zwei Jahren große Anstrengungen unternommen, die Modernisierung der Beihilfenkontrolle in einer Weise zu voranzutreiben, dass die Kommission auch nach der mittlerweile erfolgten Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nach Art. 87 ff. EGV Folge leisten kann.

Auf der verfahrensrechtlichen Seite besteht eines der Hauptanliegen der Modernisierung darin, die Verfahren der Anmeldung und Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten zu straffen und zu vereinfachen.<sup>108</sup> Zu diesem Zweck ist mit der „Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrages“ (Abl. L140/1-140) ein Informationsinstrument geschaffen worden, mit dem alle für Beihilfenanmeldung und –genehmigung benötigten Daten in einheitlicher Form und „auf einen Schlag“ bei den Mitgliedstaaten erfragt werden sollen.

Hierzu wurde ein Anmeldeformular entwickelt, das dem erklärten Ziel, „möglichst umfassend“ zu sein, sehr weit entgegenkommt: In der komprimierten Darstellung im Amtsblatt hat das Meldebogenkonvolut, das allein für die Anmeldung neuer Beihilfen genutzt werden soll, noch einen Umfang von rund 120 Seiten. Auch wenn für jede einzelne Maßnahme jeweils nur zwei bis drei der zusammen 44 Melde- und Zusatzbögen zu bearbeiten sind, handelt es sich bei dem Instrumentarium der VO (EG) 794/2004 zweifellos um einen sehr ambitionierten Ansatz zur Totalerfassung aller beihilferechtlich relevanten Informationen. Zugleich dürfte es sich auch um den Versuch handeln, einen nicht unwesentlichen Teil der Beihilfenkontrolle auf die Mitgliedstaaten zu verlagern, indem diese schon in einem sehr frühen Stadium des Beihilfeprozedere zur umfassenden beihilferechtlichen Würdigung ihrer Subventionspläne angehalten werden. Dabei ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass die VO (EG) 794/2004 im Großen und Ganzen kaum mehr Informationen erfragt als

---

<sup>108</sup> Siehe KOM (2004b), S. 83 f.

dies im bisherigen Verfahren auch der Fall gewesen ist – dort allerdings im z.T. langwierigen und zuweilen auch wechselseitig inhaltlichem „Frage und Antwort-Spiel“.

Ob und in welcher Weise es tatsächlich gelingen wird, die Anmeldung und Genehmigung neuer Beihilfen zum „One-stop-shop“ umzuwandeln, kann derzeit noch nicht beurteilt werden. Die Kommission behält sich auch nach dem neuen Verfahren das Recht vor, zusätzliche Fragen zu stellen und Bewertungen anzufordern. Auch kann eine verfahrenstechnische Neuerung per se wenig an den häufig auftretenden Interessenskonflikten zwischen Beihilfegebern und –aufsicht ändern.

Diese Aspekte sind jedoch aus unserer Perspektive weniger vordringlich. Angesichts der Notwendigkeit, eine kohärente Erfassung von Subventionen und Beihilfen als Primärerfassung aufzubauen, bietet das obligatorische Verfahren der VO (EG) 794/2004 einen guten Ansatzpunkt, um mit vergleichsweise geringem Zusatzaufwand die Informationen zu erhalten, die nach dem formulierten Leitbild für eine begleitende und finanzpolitisch kontrollierende Subventionserfassung benötigt werden.

Dass es nicht damit getan sein kann, die Meldebögen der Kommission „eins zu eins“ zu übernehmen, wird in den folgenden Abschnitten deutlich werden. Dennoch versteht sich der Grundansatz als eine „begleitende Erfassung“: Während die für staatliche Beihilfen benötigten Informationen mit der Umsetzung der VO (EG) 794/2004 ohnehin zentral zusammengetragen werden müssen, sollen die für Subventionen zusätzlich benötigten Daten im „Huckepackverfahren“ erfasst werden. Im Ergebnis soll also ein Instrumentarium entstehen, das es im Idealfall ermöglicht, alle anderen Abfragen und Kommunikationen zu diesem Thema innerhalb der Bundesverwaltung, aber auch zwischen dem Bund und den Ländern zu ersetzen.

Die Entscheidung, das gemeinsame Erfassungsverfahren für Beihilfen und Subventionen in Deutschland an EG (VO) 794/2004 anzuknüpfen, nutzt u.E. eine große Chance aus, welche die Umsetzung der anspruchsvollen Ziele des vorliegenden Forschungsauftrags ermöglicht, ohne dass essentielle Ziele schon im Voraus angesichts des entstehenden Verwaltungsaufwandes geopfert werden müssten.

*Die Entscheidung, eine begleitende Subventionserfassung vorzuschlagen, beschneidet aber auch zugleich die weiteren Optionen. Viele ansonsten ausführlicher zu diskutierende Fragen, vor allem die Alternativen in der Messung von Subventionen, werden mit der Entscheidung für das Huckepackverfahren de facto schon beantwortet.*

tet, da parallele bzw. doppelte Datenerfassung nur in dringenden Ausnahmefällen genutzt werden sollte.

Mit Blick auf die Messung von Subventionen und staatlichen Beihilfen bringt das aber insofern keinen wesentlichen Einschränkungen mit sich, als die Europäische Kommission mit der Verordnung 794/2004 gebräuchliche und vergleichsweise leicht zu handhabende Verfahren und Abgrenzungen umsetzt. Mit anderen Worten, vielfach sind in EG (VO) 794/2004 die Ergebnisse von Abwägungen zwischen wissenschaftlicher Akkuratess und handwerklicher Praktikabilität wieder zu erkennen, wie sie hier ebenfalls notwendig wären. Diese Abwägungen führen im Ergebnis regulär zur Wahl der bodenständigen und praxisnahen Optionen – eine Wahl, der man sich auch angesichts der umfassenden Erfahrungen der Europäischen Kommission in der Erfassung von Beihilfendaten tunlichst anschließen sollte.

### **5.3 Drei Ausgangskonstellationen**

Sollen Subventionen und staatliche Beihilfen nach einem integrierten Ansatz in Anlehnung an das modernisierte Verfahren gemäß der VO (EG) 794/2004 simultan erfasst werden, so genügt es nicht – wie oben schon angedeutet –, die für die Europäische Kommission ausgefüllten Fragebögen aus den Anhängen der Verordnung nur einer zweiten Verwendung zuzuführen. Diese erfassen nicht alle Aspekte, die benötigt werden bzw. von Interesse sind.

Wichtiger noch ist aber, dass diese Meldebögen nicht für alle Subventionen genutzt werden, die im Rahmen des Untersuchungszwecks von Interesse sind. Wie oben gezeigt, macht die Summe der staatlichen Beihilfen in Deutschland nur den kleineren Anteil an den Gesamtsubventionen aus. Hierzu zählen auch die von der Europäischen Kommission (ko-)finanzierten Beihilfen, die grundsätzlich nicht unter die Beihilfenkontrolle fallen und die auch nur teilweise den strengen Kriterien entsprechend, welche für genehmigungsfähige staatliche Beihilfen der Mitgliedstaaten formuliert werden. Für diese und für alle anderen nationalen Subventionen, die keinen staatlichen Beihilfen sind und dementsprechend nicht bei der Europäischen Kommission angemeldet zu werden brauchen, müssen also analoge Informationsinstrumente entwickelt werden, die nur für den nationalen Gebrauch bestimmt sind. Da hier wiederum die oben angesprochenen Bedenken hinsichtlich entstehender administrativer Zusatzlasten zum Tragen kommen, muss in besonderem Maße darauf geachtet werden, das absolut unverzichtbare Minimum an Informationen zu erfassen. Hier ist – insbesondere bei Befragungen außerhalb der Bundesverwaltung – zu

berücksichtigen, dass es sich um eine *freiwillige* Datensammlung und -weitergabe handelt.

Die Freiwilligkeit der Informationsweitergabe in den *zusätzlichen* Aspekten der Subventionserfassung betrifft natürlich nicht nur diejenigen Subventionen, die keine genehmigungspflichtigen staatlichen Beihilfen gemäß Art 87 EGV sind, sondern alle Subventionen und Beihilfen. Bei den Subventionen, die als wahrscheinliche staatliche Beihilfen neu angemeldet werden, kommen die neuen und umfangreichen Meldebögen nach Maßgabe des Anhangs I der VO (EG) 794/2004 zum Einsatz. Hier kann die zusätzliche, auf Freiwilligkeit basierende Befragung sehr knapp gehalten werden. Die „Zusatzlast“ der ergänzenden Subventionsfragen wird hier am geringsten ausfallen können. Allerdings werden tatsächlich nur neu angemeldete oder wesentlich veränderte Beihilfen der ausführlichsten – und damit auch informativsten – Variante des Erhebungsverfahrens unterworfen.

Bestehende, zu einem früheren Zeitpunkt notifizierte und genehmigte Beihilfen werden nicht nach dem gleichen Muster neu gemeldet, sondern in vergleichsweise knappen Jahresberichten hinsichtlich ihrer jeweils neuesten Entwicklungen dokumentiert. Der zugehörige Meldebogen ist in Anhang III der VO (EG) 794/2004 paraphrasiert.

Schließlich wird für bestehende Beihilfen, die lediglich geringfügig angepasst werden, ein vereinfachtes Meldeverfahren genutzt, das auch in ein beschleunigtes Entscheidungsverfahren der Kommission münden soll. Zu den geringfügigen Änderungen zählen (Art. 4, VO (EG) 794/2004):

- (1) Eine mehr als 20%ige Erhöhung der Mittel für eine genehmigte Beihilfe. Erhöhungen von weniger als 20% gelten nicht als Änderung einer bestehenden Beihilferegelung, sondern pauschal als eine Art des Inflationsausgleichs.<sup>109</sup>
- (2) Die Verlängerung einer bestehenden Beihilferegelung um bis zu sechs Jahren.
- (3) Die Verschärfung der Kriterien für die Anwendung einer genehmigten Beihilferegelung, die Herabsetzung der Beihilfeintensität oder der förderfähigen Ausgaben.

---

<sup>109</sup> Es versteht sich von selbst, dass damit nicht *jährliche* Erhöhungen von jeweils knapp 20 Prozent gemeint sind.

Solche Arten von geringfügigen Änderungen werden nur kurz mit dem Formular des Anhangs II der VO (EG) 794/2004 gemeldet. Dieser ist so knapp gehalten, dass er nahezu keine Informationen enthält, die für unseren Zweck von Bedeutung wären. Dementsprechend sollten die mit diesem Bogen gemeldeten Änderungen nicht separat erfasst werden, sondern erst, wenn sie sich in den Jahresberichten für bestehende Beihilfen gemäß Anhang III niederschlagen.

Da es somit nach Maßgabe der VO (EG) 794/2004 drei unterschiedliche Grade von Informationserfassung zu staatlichen Beihilfen gibt, im Ergebnis aber zu allen Subventionen ein gleichwertiges Mindestdatenset benötigt wird, werden die zu entwickelnden Ergänzungsbögen umgekehrt proportionalen Umfang haben. Tabelle 3 gibt einen Überblick.

**Tabelle 3: Zusatzinformationen zu VO (EG) 794/2004 im Überblick**

	Staatliche Beihilfe	Keine Beihilfe
Neue Maßnahme	Ergänzungsbogen zu Anhang I der VO (EG) 794/2004	Ersatzfragebogen
Bestehend	Ergänzungsbogen zu Anhang III bzw. II der VO (EG) 794/2004	

Der kürzeste Ergänzungsbogen wird benötigt, wo mit dem Meldebogen einer neuen staatlichen Beihilfe am meisten Informationen für die Notifizierung erfragt werden müssen. Der nächst längere Ergänzungsbogen wird für die Ersterfassung der bestehenden Staatlichen Beihilfen benötigt, die noch nicht dem Verfahren gemäß VO (EG) 794/2004 unterworfen gewesen sind.

Für diejenigen Subventionen schließlich, die keinen staatlichen Beihilfen sind – gleichgültig, ob sie neu eingeführt sind oder schon seit längerem genutzt werden –, muss ein Ersatzfragebogen entwickelt werden. Wie oben erläutert, sollte dieser, gerade in der Ersterfassung, auf das unverzichtbare Minimum reduziert werden, um die Akzeptanz der Datenerhebung möglichst hoch zu halten.

Die Ausführungen hier wie auch im Folgenden beziehen sich in erster Linie auf die Ersterhebung der benötigten Daten. Fortschreibungen einmal erhobener Daten werden i.d.R. sehr viel knapper ausfallen können, da sie sich naturgemäß nur auf die Änderungen gegenüber bzw. die neuen Entwicklungen seit der vorangegangenen



Befragung beziehen. Lediglich bei den neuen Maßnahmen werden durch die Fortschreibung Plandaten durch Ist-Daten ergänzt, was für die Subventionserfassung einen wichtigen qualitativen Fortschritt darstellt.

## **5.4 Gliederungssystem Förderziele**

### **5.4.1 Anforderungen an ein Gliederungssystem**

Eine der wichtigsten Fragen in der integrierten Erhebung von staatlichen Beihilfen und (sonstigen) Subventionen ist die die nach dem Gliederungssystem der Förderziele. Mit dem Anknüpfen der Datenerhebung an das Verfahren gemäß der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999<sup>110</sup> ist schon eine Systematik vorgegeben. In der Frage, ob diese speziell nach Maßgabe der Bedürfnisse der Beihilfenaufsicht gewachsene Systematik auch für andere Transferformen ausreicht, soll mit Blick auf die sonst verwendeten Gliederungsarten beantwortet werden.

Ziel des Forschungsvorhabens ist es unter anderem, eine einheitliche Dokumentation zu ermöglichen, „wer was mit welchem Ziel fördert“. Dazu müssen zunächst die Hauptziele der einzelnen Maßnahmen einheitlich erfasst werden. Hier stehen verschiedene in der Subventionspolitik genutzte Schemata in Konkurrenz zu einem neuen Schema, das speziell für diesen Zweck entwickelt wird. Letztere Option hätte den Vorteil, passgenau auf den Zweck des einheitlichen Erfassungsrasters zugeschnitten werden zu können. Es könnte überdies unmittelbar bei den allokativen Rechtfertigungs- bzw. Kritikmustern für Subventionen ansetzen.<sup>110</sup> Gegen die Entwicklung eines neuen und spezifischen Rasters sprechen dagegen gewichtige praktische Gründe: Schon heute werden Subventionen in verschiedensten Klassifikationen nach Maßgabe ihrer Ziele bzw. Anwendungsfelder erfasst und geordnet.

### **5.4.2 In Deutschland genutzte Zielklassifikationen**

Die nachstehende Tabelle 4 gibt einleitend einen kurzen Überblick der in Deutschland am häufigsten genutzten Subventionsklassifikationen.

---

<sup>110</sup> Vgl. dazu Thöne (2003), S. 16 ff.

**Tabelle 4: Auswahl von in Deutschland verwendeten Zielklassifikationen**

StWG	BMWA-Förderdatenbank
Erhaltungshilfen	Arbeit
Anpassungshilfen	Aus- und Weiterbildung
Produktivitäts-(Wachstums-)hilfen	Beratung
Sonstige Hilfen für Unternehmen	Energie
Sonstige Hilfen für private Haushalte, die mittelbar Betriebe und Wirtschaftszweige begünstigen	Existenzgründung und -sicherung
	Export
	Forschung & Innovation
	Garantien und Bürgschaften
	Handwerk
	Konsolidierung
	Kultur
	Medien
	Messen & Ausstellungen
	Regionalförderung
	Tourismus
	Umwelt
	Venture Capital
	Wachstumsfinanzierung
	Wohnungsbau
Subventionsbericht	
1. Verbraucherschutz, Ernährung / Landwirtschaft	
2. Gewerbliche Wirtschaft	
2.1 Bergbau	
2.2 Rationelle Energieverwendung und erneuerbare Energien	
2.3 Technologie- und Innovationsförderung	
2.4 Hilfen für bestimmte Industriebereiche	
2.5 Regionale Strukturmaßnahmen	
2.6 Gewerbliche Wirtschaft allgemein	
3. Verkehr	
4. Wohnungswesen	
5. Sparförderung und Vermögensbildung	
6. Sonstige Finanzhilfen/ Steuervergünstigungen	

Die in Tabelle 4 zuerst aufgeführte Klassifikation, wie sie von § 12 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes für den Subventionsbericht des Bundes gefordert wird, hebt sich in zweifacher Weise von den anderen Schemata ab: Einerseits ist sie unabdingbar, solange das StWG unverändert bleibt. Von daher wird sie auch in die Ergänzungs- bzw. Ersatzmeldebögen aufgenommen werden müssen. Andererseits ist sie kaum noch geeignet für eine moderne Subventionserfassung, da sie viel zu undifferenziert ist. Zugute halten kann man der Klassifikation nach StWG jedoch, dass sie klar zwischen dem Anwendungsbereich einer Subvention und ihrer Zielsetzung unterscheidet und sich sich auf die letztgenannte Ebene konzentriert.

Dass sich die StBA-Klassifikation schon in der Vergangenheit als zu undifferenziert erwiesen hat, illustrieren die beiden Kategorien „Sonstige Hilfen für Unternehmen“ und „Sonstige Hilfen für private Haushalte, die mittelbar Betriebe und Wirtschaftszweige begünstigen“. Diese beiden Gruppen sind in § 12 StWG nicht erwähnt, sondern wurden später hinzugenommen. Bei Verabschiedung des Gesetzes 1967 ging man noch davon aus, dass alle Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes eindeutig Erhaltungshilfen, Anpassungshilfen oder Produktivitäts- bzw. Wachstumshilfen sind und sein werden. In dieser Dreiergliederung sind dagegen die heute in

der allokativen Subventionskritik zentralen Fragen nach der Existenz und Natur von positiven externen Effekten gar nicht abzubilden.<sup>111</sup>

Die Gruppe „Sonstige Hilfen für private Haushalte, die mittelbar Betriebe und Wirtschaftszweige begünstigen“ verweist noch auf einen anderen Aspekt, der im Rahmen der Subventionsabgrenzung von hoher Bedeutung ist, in der Praxis der Subventionserfassung aber zuweilen etwas nachlässig gehandelt wird – so auch hier. Erfasst werden hier die *Transfers mit Subventionscharakter* (siehe Abschnitte 3.4 und 4.3). Mit Blick auf die Subventionswirkung ist der Umstand, dass es sich um Transfers an private Haushalte handelt kein hinreichender Grund, sie zu den Subventionen zu zählen. Erst die (zumeist) sektorale Wirkung, dass auf einem Umweg auch bestimmte Unternehmen oder Branchen begünstigt werden, macht diese Transfers für die Subventionserfassung interessant. Damit ist zum Beispiel die im Subventionsbericht vorgenommene Zuordnung der vielfältigen Wohnungsbaufördermaßnahmen zu dieser Art von Hilfen für private Haushalte irreführend. Zweifellos können solche Maßnahmen eine große soziale und politische Bedeutung in diesen Dimensionen haben. Entsprechend können ihre Wirkungen auch im Sozialbericht, im Wohngeld- und Mietenbericht, unter Umständen auch im Umweltbericht oder im Raumordnungsbericht gewürdigt werden. Im Subventionsbericht gehört die Wohnungsbauförderung aber in den Bereich der sektoralen Unterstützung der Bau- und Immobilienwirtschaft. In der Klassifikation nach §12 StWG müssten Wohnungsbaufördermaßnahmen also am ehesten den Erhaltungshilfen zugeordnet werden.

Dieses Beispiel soll in erster Linie der Illustration des geschilderten Problems dienen; wir schlagen *nicht* vor, die Gruppe „Sonstige Hilfen für private Haushalte, die mittelbar Betriebe und Wirtschaftszweige begünstigen“ in Zukunft aufzulösen. Da die auf § 12 StWG beruhende Klassifikation hier ohnehin nicht wegen ihrer analytischen Eignung, sondern tatsächlich nur pro forma berücksichtigt wird, ist eine solche Änderung überflüssig.

Unter den anderen in Tabelle 4 dargestellten Schemata hebt sich die in der BMWA-Förderdatenbank genutzte Gliederung durch ihre besondere Nutzerorientierung hervor. Ein Förderungssuchendes Unternehmen kann hier recht schnell die für seine Bedürfnisse passende Subvention finden – sofern sie angeboten wird. Diese Kundenfreundlichkeit bringt aber mit sich, dass die Klassifikation mit Redundanzen ar-

---

<sup>111</sup> Vgl. ebd., sowie Meiklejohn (1999).

beitet. So umfasst die Gliederung sowohl Förderungsziele (z.B. Existenzgründung und –sicherung; Wachstumsfinanzierung), wie auch einzelne Subventionsinstrumente (Garantien und Bürgschaften, Venture Capital) und schließlich auch noch Anwendungsbereiche bzw. Sektoren (z.B. Handwerk, Medien). Eine fiktive Fördermaßnahme, die zur Wachstumsfinanzierung im Mediensektor staatliche Kreditbürgschaften anbietet, müsste in dieser Gliederung sinnvollerweise dreimal auftauchen. Damit wird auch deutlich, dass das Ordnungsschema der BMWA-Förderdatenbank nicht als Gliederungsstruktur für unsere Zwecke dienen kann.

Die in Tabelle 4 zudem aufgeführte Systematik, die im Subventionsbericht des Bundes primär genutzt wird, zeigt nicht die Defizite der beiden vorangegangenen Gliederungsarten. Hier stellt sich eher die Frage, ob diese Systematik gegenüber der aus VO (EG) 794/2004 ohnehin zu übernehmenden Klassifikation zusätzliche Informationen zu bieten hat. Der Vergleich mit der KOM-Systematik (siehe Tabelle 5), die sich stark an den aktuell genutzten Beihilfeleitlinien und –gemeinschaftsrahmen orientiert, zeigt weitgehende Integrierbarkeit der im Subventionsbericht genutzten Systematik in das Gliederungsschema der VO (EG) 794/2004. Letztere ist zwar wesentlich differenzierter; gleichwohl zeigt der vertiefte Blick, dass lediglich der Kategorien „Wohnungswesen“ und „Sparförderung und Vermögensbildung“ der Übersetzung von der Ebenen der sozialen Transfers mit sektoraler „Nebenwirkung“ (s.o.) in die Gruppierungen der subventionsbegünstigten Unternehmen bedürfen, also in „Baugewerbe“ und „Finanzmittler“.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll auf die explizite Abfrage der im Subventionsbericht bislang genutzten Systematik zu verzichten und stattdessen ganz auf die Zielsystematik der VO (EG) 794/2004 überzugehen. Zwar wäre eine parallele Abfrage im Rahmen der bisher genutzten Systematik wünschenswert, um unverfälschte Vergleichbarkeit der Daten in der Längsschnittbetrachtung zu gewährleisten. Es ist allerdings zu befürchten, dass die weitreichenden Redundanzen zwischen beiden Systematiken dazu beitragen dürften, die Akzeptanz der Subventionserfassung zu schädigen. Dies gilt umso mehr, als eine gewisse Redundanz wegen der Abfrage der Zielkategorien gemäß § 12 StWG nicht zu vermeiden ist.

#### **5.4.3 Zielklassifikation in der Beihilfenanmeldung**

Die in der nachstehenden Tabelle 5 dargestellte Zielliste entspricht der Systematik der VO (EG) 794/2004. Sie wurde hier der Anschaulichkeit wegen in die drei Dimensionen untergliedert, die der Beihilfenbetrachtung im europäischen Kontext

zugrunde liegen: Regionale Zielsetzungen, horizontale Zielsetzungen und sektorale Zielsetzungen.

**Tabelle 5: Zielklassifikation in der Beihilfenanmeldung**

1	2	3
<b>Regionales Entwicklungsziel</b>	<b>Horizontale Zielsetzung</b>	<b>Sektorale Zielsetzung</b>
	Forschung und Entwicklung	Landwirtschaft
	Umweltschutz	Fischerei und Fischzucht
	Rettung v. Unternehmen in Schwierigkeiten	Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden
	Umstrukturierung v. Unternehmen in Schwierigkeiten	Kohleindustrie
	KMU	Verarbeitendes Gewerbe
	Beschäftigung	Textilindustrie
	Ausbildung	Zellstoff und Papier
	Risikokapital	Chemie- und Pharmaindustrie
	Förderung v. Export und Auslandsbeteiligungen	Chemiefasern
	Dienstleistungen v. allgemeinem wirtschaftlichen Interesse	Stahl
	Soziale Unterstützung einzelner Verbraucher	Maschinenbau
	Ausgleich für Schäden aufgrund v. Naturkatastrophen o. sonstigen außergewöhnlichen Ereignissen	Elektrogeräte und optische Geräte
	Durchführung eines wichtigen Vorhabens v. gemeinsamem europäischem Interesse	Kraftfahrzeuge
	Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben	Schiffbau
	Erhaltung des kulturellen Erbes	Sonstiges verarbeitendes Gewerbe
Kultur	Strom-, Gas- und Wasserversorgung	
	Baugewerbe	
	Einzelhandel	
	Beherbergungs- und Gaststätten (Fremdenverkehr)	
	Verkehr	
	Landverkehr; Transport in Rohrfernleitungen	
	Eisenbahnverkehr	
	Sonstiger Landverkehr	
	See- und Küstenschifffahrt	
	Binnenschifffahrt	
	Luftfahrt	
	Post- und Telekommunikationsdienstleistungen	
	Finanzmittler	
	Datenverarbeitung und Datenbanken	
	Kultur, Sport und Unterhaltung	

Eigene Darstellung auf Basis von:  
Europäische Kommission (2004): Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates, Abl. L140/1-140 v. 30.4.2004.

Die Nutzung dieser Klassifikation auch für die integrierte Erfassung von staatlichen Beihilfen und Subventionen in Deutschland hätte folgende Vorteile:

- Nutzung einer ausdifferenzierten Systematik, die zum Teil – insbesondere bei regionalen und horizontalen Maßnahmen – an die Kritik- und Rechtfertigungsmuster von Staatsinterventionen bei (partiellen) Marktdefiziten anknüpft.
- Nutzung einer Systematik, die europaweit angewendet wird und somit – zumindest was die staatlichen Beihilfen angeht –, zwischenstaatliche Vergleichbarkeit von Subventionsstrukturen und Entwicklungen.

- Vermeidung von Redundanzen in der Datenerhebung und administrative Vereinfachung.
- Zudem kann mit der Nutzung dieser europäischen Systematik u.U. auch ein gewisser „Vorbildeffekt“ innerhalb der Union erreicht werden. Der Europäische Rat hat die Mitgliedstaaten mehrfach dazu aufgefordert, *weniger und zielgerichtete staatliche Beihilfen* einzusetzen. Im Sinne einer auf die Qualität der Finanzpolitik ausgerichteten Neuorientierung staatlicher Ausgaben kann dieser Forderung von den staatlichen Beihilfen auf die Subventionen im Allgemeinen ausgedehnt werden. Da auch in den anderen Mitgliedstaaten die Beihilfen die Summe der Subventionen nur zum Teil abdecken wird, kann auch für sie die Integration beider Transferarten von Interesse sein. Voraussetzung dazu ist aber, dass eine Systematik genutzt wird, die den anderen Mitgliedstaaten unmittelbar transparent ist.

Die Übernahme der Klassifikation, wie sie gegenwärtig in der VO (EG) 794/2004 angelegt ist, hat aber auch folgende Nachteile:

- Änderungen der Systematik, wie sie z.B. durch die Einführung neuer Leitlinien, Gemeinschaftsrahmen oder Freistellungsverordnungen notwendig werden können, sind weitestgehend exogen beeinflusst.<sup>112</sup>
- Wenige Gliederungspunkte sind nur im europapolitischen Beihilfenkontext sinnvoll und nicht auf den nationalen Rahmen übertragbar. Das gilt insbesondere für die Kategorie „Wichtige Vorhaben von gemeinsamen europäischen Interesse“.
- Ein Wechsel der Systematik im Subventionsbericht erschwert den Längsschnittvergleich zu früher.

In der Gegenüberstellung von Vor- und Nachteile überwiegen u.E. die Vorteile einer Nutzung dieser Systematik auch für die Erhebung bei den Subventionen in Deutschland, die keinen staatlichen Beihilfen sind.

Damit wäre zugleich die simultane Erfassung der Haupt- und Nebenziele möglich. Um Parallelen und Überlappungen verschiedener Maßnahmen erkennbar machen,

---

<sup>112</sup> Zwar konsultiert die Kommission die Mitgliedstaaten vor Einführung oder Änderung dieser Art von Verordnungen. Auch werden Änderungsvorschläge der Mitgliedstaaten zum Teil berücksichtigt, wie exemplarisch im Vergleich der der endgültigen VO (EG) 794/2004 vom 21.4.2004 (siehe Europäische Kommission, 2004a) mit der Entwurfsfassung vom 14.11.2003 (siehe Europäische Kommission, 2003b) deutlich wird. Doch derartige nichtobligatorische Konsultationen ändern nichts daran, dass die Ausformung der Systematik in den der exklusiven Kompetenz der Kommission liegt.

reicht eine Erfassung der Hauptförderziele nicht aus. Hierzu bedarf es der ergänzenden Erfassung der Nebenziele und zielbegleitenden Förderbedingungen. Dies ist im allgemeinen Fragebogen der VO (EG) 794/2004 ebenfalls vorgesehen: Die in Tabelle 5 dargestellten Zielklassen sollen zunächst hinsichtlich des Hauptzieles der betreffenden Maßnahme angekreuzt werden. Außerdem können in demselben Muster ein oder mehrere Nebenziele gekennzeichnet werden.

#### **5.4.4 Funktionale Erfassung gemäß Haushaltssystematik**

Neben der vorgestellten europarechtlichen Zielklassifikation sollten zudem alle Subventionen und Beihilfen des Synthesebegriffs noch nach Maßgabe ihrer Funktionskennziffer in der neugefassten Haushaltssystematik des Bundes- und der Länder erfasst werden (vgl. Anhang C unten). Dies wird bei den ausgabenseitigen Subventionen – sofern sie direkt über die Haushalte laufen – ohnehin schon getan; es bereitet also keinen zusätzlichen Aufwand. Bei den Steuererleichterungen ist eine derartige Klassifikation bislang unbekannt. Wird sie auch hier eingeführt, ist dies ein erster Schritt hin zu einer ausgewogeneren Analyse einnahmen- und ausgabenseitiger Subventionen, wie sie auch mit Blick auf generelle Fragen der Qualität der Finanzpolitik sinnvoll ist.<sup>113</sup>

Die Erfassung der Funktionenkennziffern ist zudem eine einfache und unaufwendige Methode, die Zuordnung der Beihilfen und Subventionen zu den Hauptzielen der Klassifikation gemäß VO (EG) 794/2004 einem Plausibilitätstest zu unterziehen.

Mit Blick auf den oben angesprochenen europäischen „Vorbildcharakter“ der integrierten Erfassung von Beihilfen und Subventionen kann überdies erwogen werden, die Frage nach der Einordnung der jeweiligen Maßnahmen im deutschen Funktionenplan durch eine parallele Einordnung in den internationalen Standard der „Classification of Functions of Government“ (COFOG) zu ergänzen.<sup>114</sup> Eine Erfassung der Maßnahmen allein nach der deutschen Haushaltssystematik ist im europäischen Kontext wenig anschaulich, da nationale Funktionenpläne grundsätzlich untereinander nicht vergleichbar sind. Der Preis für die verbesserte internationale Vergleichbarkeit besteht in einer gewissen Redundanz in der Datenerfassung.

---

<sup>113</sup> Vgl. Thöne (2005b), S. 67.

<sup>114</sup> Vgl. Anhang C unten.

#### 5.4.5 Mögliche Doppelförderungen und einander neutralisierende Subventionen

Das Subventionswesen im Mehrebenenstaat kann auf zwei Wegen *spezifische* Effektivitäts- und Effizienzdefizite zeigen. Im ersten Fall fördern mehrere Ebenen mit gleichem oder unterschiedlichem Instrumentarium dieselben Aktivitäten, so dass es zu ineffizienter Subventionsredundanz bzw. –konkurrenz kommt. Unter Umständen können bei solchen Doppelförderungen einzelne Subventionsempfänger sogar Mittel aus den konkurrierenden Programmen kumulieren, so dass tatsächlich zweimal für die eine – subventionstypisch nichtmarktliche – Gegenleistung gezahlt wird. Aber auch der Einsatz mehrerer Subventionsinstrumente für den gleichen Zweck, ohne dass einzelne Empfänger Mittel aus beiden bzw. allen Fördertöpfen erhalten, wird meistens mit ineffizientem Mitteleinsatz einhergehen, denn die Kommunikations- und sonstigen Transaktionskosten werden über denen eines Referenzfalls liegen, in dem nur ein Fördergeber das entsprechende Ziel unterstützt.

Die zweite Form von Effektivitäts- und Effizienzdefiziten im Subventionswesen eines Mehrebenenstaats beschränkt sich nicht zwingend auf solche Fälle, in die unterschiedliche Subventionsgeber bzw. verschiedene föderale Ebenen involviert sind. Es geht um verschiedenen Subventionen oder Förderprogramme, die sich in ihrer Wirkung gegenseitig neutralisieren oder zu neutralisieren drohen. Derartige Effekte können unbeabsichtigt auch zwischen unterschiedlichen Subventionen derselben Gebietskörperschaft oder im Extremfall auch desselben Ministeriums auftreten. Gleichwohl ist ex ante zu erwarten, dass Neutralisierungseffekte im Mehrebenenstaat öfter auftreten, da hier leichter konkurrierende Förderzwecke auftreten können und Kommunikations- bzw. Analysedefizite allein aufgrund der Zahl der beteiligten Akteure wahrscheinlicher sein müssen.

Um potenzielle Doppelförderungen oder einander neutralisierende Subventionen ausfindig zu machen, muss vor allem klar erhoben werden, welche Zwecke mit Subventionen an welchen Orten bzw. in welchen Regionen verfolgt werden. Das eingesetzte Subventionsinstrumentarium dagegen ist nicht von vorrangigem Interesse: Eine Doppelförderung kann z.B. auch dann vorliegen, wenn derselbe Zweck vom einen Subventionsgeber mit direkten Zuschüssen gefördert wird, während ein anderer Subventionsgeber auf dem Kreditwege fördert.

Mit der Erfassung der Haupt- und Nebenziele aller Subventionen und Beihilfen in der Systematik der VO (EG) 794/2004, wie sie oben in Tabelle 5 dargestellt worden ist, und mit der ergänzenden Erhebung der Funktionenkennziffern nach Maßgabe



der gemeinsamen Haushaltssystematik von Bund und Ländern (Abschnitt 5.4.4) bietet das Erfassungsinstrument die notwendigen Informationen, um alle Subventionen mit gleichen oder ähnlichen Zwecken sehr leicht zu kennzeichnen. Da zugleich die „Einsatzorte“ der Fördermittel erfasst werden, können in einem zweiten Filterschritt unmittelbar die Verdachtsfälle von Doppelförderungen am selben Ort und mit dem gleichen Zweck identifiziert werden.

Bei der Benennung solcher *Verdachtsfälle* muss es im Rahmen des hier vorgeschlagenen Instrumentariums aber bleiben. Ob es sich bei den betreffenden Subventionen tatsächlich um Doppelförderungen im oben beschriebenen Sinne handelt, kann nur mit Einzelüberprüfung „von Hand“ geklärt werden. Hier ist zu untersuchen, ob zwei Subventionsmaßnahmen/-programme mit der gleichen Zielbeschreibung in Konkurrenz zueinander stehen oder ob sie eher komplementären Charakter zeigen. Letzteres kommt beispielsweise bei der Subventionierung von Existenz- und Unternehmensgründungen häufig vor: Für eine effektive Gründerförderung bedarf es häufig neben dem finanziellen Anschlag auch der Beratungsförderung.

In einem solchen Fall könnten die in unserer Erhebung erfassten Daten ebenso gut eine Doppelförderung vermuten lassen, wenn die Namen der Programme nicht eine hinreichend deutliche Klärung dieser Frage erlauben. Die Einzelfallprüfung wird also im Regelfall auf zusätzliche Daten zurückgreifen müssen, die ergänzend erhoben werden. Dies werden ausführlichere Beschreibungen der betroffenen Transfers sein, z.B. die Förderrichtlinien. Im günstigsten Falle sollten dabei nicht nur derartige Ex-ante-Informationen ausgewertet werden, es sollte auch auf belastbare Informationen zu den tatsächlichen Wirkungen zurückgegriffen werden. *Ob* derartige Daten existieren, kann schnell ermittelt werden, wenn die allgemeine Erfassung von Subventionen und Beihilfen auch Art und Häufigkeit durchgeführter Evaluierungen einschließt.<sup>115</sup>

Ungleich schwerer fällt die Identifikation auch nur von Verdachtsfällen von Subventionen, die einander wechselseitig neutralisieren können. Während die Verdachtsfälle von Doppelförderungen vergleichsweise leicht an ähnlichen Zielen und Einsatzorten erkannt werden können, müsste man bei einander zuwiderlaufenden Subventionen auf die Wirkungsebene schauen. Die Schadwirkungen von Subventionen sind in der Regel ungewollt, liegen nicht unmittelbar auf der Hand und lassen sich dementsprechend erst in einer speziellen Wirkungsanalyse erkennen. Das einheitliche

---

<sup>115</sup> Siehe unten Abschnitt 5.6.

Erfassungsschema kann hier nur insofern helfen, als die damit geschaffene, möglichst vollständige Informationsbasis die Suche nach potenziellern „Gegenspielern“ eines bestimmten Subventionsprogramms deutlich erleichtern wird.

## 5.5 Informationen aus den Beihilfen-Meldebögen

Welche Information werden nun konkret in den Meldebögen der Anhänge I und III zu VO (EG) 794/2004 erfragt und welche Relevanz haben sie für die integrierte Erfassung von Beihilfen und Subventionen? Die beiden wichtigsten Teilmeldebögen, der allgemeine Bogen bei Anmeldung einer neuen Beihilfe und der zentrale Meldebogen für die jährliche Berichtserstattung zu bestehenden Beihilfen, sind in Anhang A (siehe unten) wiedergegeben. Um ständige Querverweise dorthin zu vermeiden, sei hier kurz rekapituliert, welche Daten mit diesen Meldebögen erfragt werden.

Dabei konzentrieren wir uns bewusst nur auf die allgemeinen Teile der Meldebögen, die für alle Beihilfen gleichermaßen auszufüllen sind. Zwar bieten die insgesamt 44 Melde- und Zusatzbögen der VO (EG) 794/2004 noch sehr viel spezifischere Informationen in Bezug auf die jeweils relevanten Beihilferegeln. Doch die Zusatzbögen enthalten aus ihrer Funktion heraus in erster Linie Daten, die für Fragen der beihilferechtlichen Genehmigungsfähigkeit sehr wichtig sein werden, darüber hinaus aber nicht. Auch kann es nicht Sinn der integrierten Erfassung von Beihilfen und Subventionen sein, für die „Nichtbeihilfen“ ebenfalls ein breites Spektrum kleiner Spezialformulare zu entwickeln. Wie oben dargestellt (siehe Abschnitt 5.3), soll sich die ergänzende Erhebung auf das unvermeidliche Minimum von drei *alternativen* Ergänzungs- bzw. Ersatzbögen beschränken. Dass die vielen Zusatzbögen der VO (EG) 794/2004 hier keine weitere Nutzung finden, ist aber auch insofern unproblematisch, als schon die allgemeinen Bögen sehr weitgehende Informationen abfragen.

### 5.5.1 Anmeldung neuer staatlicher Beihilfen

Das Standardformular für die Anmeldung staatlicher Beihilfen gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag und für Angaben zu rechtswidrigen Beihilfen (Anhang I der VO (EG) Nr. 794/2004) erfragt Daten in folgenden Dimensionen:<sup>116</sup>

- a) Angaben zum Beihilfegeber
  - Mitgliedstaat,
  - u.U. Region/Gebietskörperschaft.
- b) Titel der Beihilfe
- c) Hauptziel und Nebenziele der Beihilfe: Gegliedert in regionale, horizontale und sektorale Zielsetzungen (siehe Tabelle 5 oben). Neben einem Hauptziel können auch mehrere Nebenziele im Rahmen derselben Systematik benannt werden.
- d) Handelt es sich um eine Einzelbeihilfe oder Beihilferegelung?
- e) Handelt es sich um eine neue Beihilfe oder die wesentliche Änderung einer bestehenden Beihilfe?
- f) Bei Einzelbeihilfe: Wird die Einzelbeihilfe innerhalb oder außerhalb einer genehmigten Beihilferegelung gewährt?
- g) Bezieht sich die Beihilfe auf eine der Freistellungsverordnungen? (KMU, Ausbildungshilfen, Beschäftigungshilfen, Beihilfen an KMU in der Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen).
- h) Nennung der Rechtsgrundlagen und Durchführungsvorschriften.
- i) Standort des/der begünstigten Unternehmen(s) in Regionalfördergebiet:
  - im Sinne von Art. 87 Abs. 3 lit. c) EGV,
  - im Sinne von Art. 87 Abs. 3 lit. a) EGV,
  - in nicht beihilfefähigen Regionen.
- j) Sektor(en) des (der) Begünstigten?
  - Nicht sektorspezifisch;
  - In einem der in Tabelle 5 rechts (siehe oben) genannten Sektoren.
- k) Bei Einzelbeihilfe: Name des Begünstigten
- l) Größe/Art des Unternehmens bei Einzelbeihilfe:
  - Kleines oder Mittleres Unternehmen (KMU-Kriterien: Beschäftigtenzahl, Umsatz, Unabhängigkeit),
  - Großunternehmen,

---

<sup>116</sup> Die Nummerierung von a) bis r) entspricht nicht dem Gliederungsschema des Originalmelkdebogens (vgl. Anhang A).

- Unternehmen in Schwierigkeiten.
- m) Art der Begünstigten bei Beihilferegulung:
- Alle Unternehmen, gleich welcher Größe,
  - Nur Großunternehmen,
  - Nur KMU
    - ggf. nur Kleinunternehmen,
    - ggf. nur Kleinstunternehmen.
- n) Voraussichtliche Zahl der Begünstigten: Mehrere Gruppen, gestaffelt von „weniger als 10“ bis „mehr als 1000“.
- o) Höhe der Beihilfe/der jährlichen Ausgaben
- Bei Einzelbeihilfe: Gesamtbetrag jeder Maßnahme?
  - Bei Beihilferegulung: Jährlicher Betrag der angesetzten Haushaltsmittel und Gesamtbetrag?
  - Bei steuerlichen Maßnahmen: Geschätzte jährliche Gesamt-Einnahmenverluste, die durch Steuervergünstigungen während des von der Anmeldung umfassten Zeitraums bedingt sind.
  - Bei Änderung einer bestehenden Beihilferegulung: Auswirkungen der Änderungen auf die Mittelausstattung:
- p) Form der Beihilfe
- Zuschuss
  - Zinsgünstiges Darlehen (einschließlich Angaben über die Besicherung)
  - Zinszuschuss
  - Steuervergünstigung (z. B. Steuerfreibetrag, Senkung der Steuerbemessungsgrundlage, Steuersatzermäßigung, Steueraufschub).
  - Ermäßigung der Sozialabgaben
  - Bereitstellung von Risikokapital
  - Schuldentilgung
  - Bürgschaft (u.a. Angaben über das besicherte Darlehen oder die durch die Bürgschaft gedeckte Finanztransaktion und das Bürgschaftsentgelt)
  - Sonstige
- q) Laufzeit: Wann wird die Beihilfe eingeführt/darf erstmalig gewährt werden? Wann endet sie/darf letztmalig gewährt werden?
- r) Vereinbarkeit der Beihilfe: Welche bestehenden Verordnungen, Gemeinschaftsrahmen, Leitlinien oder andere für staatliche Beihilfen geltenden Bestimmungen dienen als ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Genehmigung der Beihilfe?

Aus Sicht der geplanten Totalerfassung aller Beihilfen und Subventionen kann mit den Antworten auf diesen Fragenkatalog schon ein sehr detailliertes Bild einzelner Maßnahmen gewonnen werden.

Konkret sind die Fragen a) bis e) auch für die integrierte Erfassung unverzichtbar, ebenso die Fragen h) bis m) und o) bis q). Natürlich ist bei der integrierten Erfassung neuer Subventionen, die keine staatlichen Beihilfen sind, der Beihilfenbegriff jeweils durch „Subvention“ oder „Fördermaßnahme“ zu ersetzen.

Interessante, wenn auch im Zweifelsfall verzichtbare Informationen bietet zudem die Frage n) zur voraussichtlichen Zahl der Begünstigten. Damit kann nur die Minderheit der wiedergegebenen Fragen als ausschließlich für die Beihilfeanmeldung relevant und damit für die integrierte Erfassung nachrangig gelten.

### **5.5.2 Berichterstattung zu bestehenden staatlichen Beihilfen**

Das Standardberichtsformular für bestehende staatliche Beihilfen (Anhang IIIa der VO (EG) Nr. 794/2004) beschränkt sich auf die Datenerfassung auf folgenden Dimensionen:

- 1) Titel
- 2) Nummer der Beihilfe
- 3) Alle vorherigen Beihilfennummern (z.B. nach Verlängerung der Regelung)
- 4) Ende der Laufzeit  
Die Mitgliedstaaten geben die Regelungen an, deren Laufzeit abgelaufen ist oder auf deren Grundlage keine Zahlungen mehr geleistet werden.
- 5) Kofinanzierung<sup>117</sup>
- 6) Sektor
- 7) Vorrangige Zweckbestimmung (zum Zeitpunkt der Genehmigung)
- 8) Sekundäre Zweckbestimmung (zum Zeitpunkt der Genehmigung)

---

<sup>117</sup> Obwohl Fördermittel der Gemeinschaft ausgenommen sind, sind als Teil der staatlichen Beihilfen der Mitgliedstaaten auch die Beihilfen aufzuführen, die über die Gemeinschaftsfonds kofinanziert werden. Um festzustellen, welche Regelungen kofinanziert werden und welchen Anteil diese Kofinanzierung gegenüber den staatlichen Beihilfen insgesamt ausmacht, müssen die Mitgliedstaaten angeben, ob eine Regelung kofinanziert wird und wenn ja, welchen Anteil diese Kofinanzierung an der Förderung ausmacht. Ist dies nicht möglich, muss eine Schätzung des gesamten kofinanzierten Beihilfebetrags vorgelegt werden.

- 9) Region(en) (Regionalfördergebiet oder nicht?)
- 10) Art der Beihilfe
  - Zuschuss,
  - Steuerermäßigung/-befreiung,
  - Kapitalbeteiligung,
  - zinsgünstiges Darlehen,
  - Steueraufschub,
  - Bürgschaft.
- 11) Beschreibung der Beihilferegelung in der Landessprache
- 12) Form der Beihilfe
  - Beihilferegelung,
  - individuelle Anwendung einer Regelung,
  - Einzelbeihilfe außerhalb einer Regelung (Ad-hoc-Beihilfe).
- 13) Ausgaben: Tatsächliche Ausgaben (bzw. die tatsächlichen Einnahmeverluste bei steuerlichen Maßnahmen). Liegen keine Zahlungen vor, sollen die Mittelbindungen oder Haushaltsmittel angegeben werden. Die Zahlen sind für jede Beihilfenart innerhalb einer Regelung oder Einzelbeihilfe (z. B. Zuschuss, zinsgünstiges Darlehen usw.) getrennt anzugeben. Sie müssen in der im Berichtszeitraum geltenden Landeswährung angegeben sein. Anzugeben sind die Ausgaben für t-1, t-2, t-3, t-4, t-5.

Das Gros der genannten Fragen wird für die Jahresberichte der Beihilfenkontrolle von der Europäischen Kommission mit den Angaben des Vorjahres ausgefüllt verschickt, die nur bei Veränderungen von den Mitgliedstaaten anzupassen sind. Lediglich die Felder 4, 5 und 13 werden den Mitgliedstaaten immer neu ausgefüllt.

In der Gestaltung des konkreten Erfassungsbogens kann dieses Verfahren bei Beihilfen, für die schon die Daten einer Ersterfassung vorliegen, direkt übernommen werden. Bei „Alt-Beihilfen“, für die die Daten gemäß VO (EG) 794/2004 noch nicht vorliegen, müssen u.U. die unverzichtbaren Komplementärdaten aus Abschnitt 5.5.1 noch ergänzend abgefragt werden.

## 5.6 Zusätzlich zu ermittelnde Daten

Angesichts der Datenfülle, die schon mit den allgemeinen Meldebögen nach VO (EG) 7954/2004 kompiliert werden kann, kann der Umfang der originär zusätzlich zu erhebenden Daten auf das Nötigste beschränkt werden. Hier sind zunächst einmal die oben angesprochenen, zusätzlichen Zielsystematiken zu nennen. Zu fra-

gen ist also einerseits nach der Einordnung der Subventionen/Beihilfen in die „erweiterte“, d.h. fünfstufige Systematik nach §12 StWG (siehe Tabelle 4), und andererseits nach der Einordnung in den Funktionen- und Gruppierungsplan nach deutscher Haushaltssystematik (siehe Abschnitt 5.4).

In Ergänzung zu der Frage, ob die Beihilfe/Subvention in einem „europäischen“ Regionalfördergebiet zum Einsatz kommt, sollte kurz abgefragt werden, ob die Maßnahme auf die Fördergebiete A bis E der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ beschränkt ist oder ob es sich um eine Maßnahmen innerhalb eines Fördergebietes nach den Förderrichtlinien des jeweiligen Landes handelt.

Von Seiten der ergänzenden technischen Fragen ist außerdem noch zu ermitteln, ob es sich bei den Subventionsempfängern um öffentliche Unternehmen handelt, und wenn ja, ob diese lokale oder sachliche Monopolstellungen innehaben. Außerdem ist durchgehend zu erheben, ob und in welchem Ausmaß in den angegebenen Subventionsvolumina von europäischer oder anderer Seite kofinanziert werden. Um Doppelzählungen zu vermeiden, sind nicht nur die kofinanzierten Subventionsvolumina zu erfassen, sondern auch die Programmnamen und i.d.R. die Haushaltstitel, unter denen diese Mittel vom Kofinanzier zur Verfügung gestellt wurden.

Schließlich ist zu diskutieren, inwiefern auch Evaluierungsinformationen erfragt werden. Auf Bundesseite gibt es seit einiger Zeit eine dahingehende Regelabfrage:

- Ist das Subventionsziel definiert und gerechtfertigt?
- Ist die Finanzhilfe (in der gewählten Form) das geeignete Instrument zur Zielerreichung, oder gibt es bessere Alternativen?
- Ist die Finanzhilfe effektiv, d. h. wird das Subventionsziel tatsächlich erreicht?
- Ist die Finanzhilfe effizient, d. h. stehen Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis?
- Was spricht gegen eine degressive Ausgestaltung und Befristung der Finanzhilfe?

Ähnlich wird in den hessischen Subventionsberichten von 2002 und 2004 für jede einzelne Subvention dargestellt, ob, wie wann und mit welchem Ergebnis sie einer

Evaluierung unterzogen wurde. Formal einheitliche Evaluationen<sup>118</sup> von hessischen Förderprogrammen liegen dort vor, wo diese durch EU-Mittel der Strukturförderung kofinanziert werden. Diese Programme müssen ex ante, zur Halbzeit und ex post evaluiert werden. Bei anderen, nicht-kofinanzierten Subventionen ist die Rubrik „Bisherige Zielerreichung/Evaluierung/Statusbericht“ oft leer oder zumindest recht inhaltsarm. Das weist sehr direkt auf weiteren Evaluierungsbedarf hin und fokussiert so die kritische Aufmerksamkeit auf mitunter problematische Subventionen.

Ob und in welcher Weise Evaluierungsfragen in einer Gesamterfassung für alle Gebietskörperschaften gestellt werden *können*, ist vor allem eine politische Frage. Sachlich spricht jedoch vieles dafür, selbst wenn anfänglich nur bei relativ wenigen Programmen befriedigende Antworten erwartet werden dürfen. Die stete Wiederholung der Frage nach Evaluationen, deren Rhythmus, Methoden und Ergebnissen ist auch geeignet, deutlich zu machen, dass Evaluationen von Subventionen heutzutage einfach dazugehören.

Beispielhaft seien für die die Ergänzungs- und Ersatzbögen die folgenden Fragen zur Evaluierung vorgeschlagen:

- Ist die Subvention schon ein- oder mehrmals evaluiert worden? (Bitte erläutern: wie oft und wann?)
- Sind regelmäßige Evaluierungen verbindlich vorgesehen?
- Folgen die Evaluierungen einer anerkannten Methodik?
- Welche Konsequenzen haben vergangene Evaluierungen gehabt?
  - Befristung
  - Lenkungsmöglichkeiten verstärken
  - Reduktion der Fördersätze
  - Änderung der Förderungstechnik/der Subventionsform
  - Pauschalierung/Globalisierung
  - Diverses (Kontrolle, Vollzug)
  - Vertiefte Überprüfung angesetzt
  - Keine Änderungen

---

<sup>118</sup> Diese umfassen die Kriterien: quantitative Erfolgskontrolle des Vollzugs auf Projektebene; qualitative Zielerreichung auf Programmebene; Angemessenheit von Verwaltungsstrukturen und Verfahrensabläufen.



Die ersten drei Fragen erklären sich weitgehend von selbst: Hier soll keine „Evaluierung in Kurzform“ vorgenommen werden, vielmehr geht es darum, Informationen zu Praxis und Prävalenz von Evaluierungen als Methode der Subventionskontrolle zu gewinnen. Wenn dabei nach anerkannten Methoden der Evaluierung gefragt wird, so geschieht dies im Bewusstsein, dass es einen festen „Methodensatz“ im engeren Sinne (noch) nicht gibt. Diese Frage soll einerseits die Transparenz und den Erfahrungsaustausch zu möglichen Evaluierungsverfahren verbessern. Andererseits soll die Frage auch signalisieren, dass es hier nicht die oftmals auch in Berichtsform gefassten „Eigenevaluationen“ der subventionsverwaltenden Einheiten geht.

Die vierte Frage versucht entsprechend, auf sehr globaler Ebene zu erfassen, ob Evaluierungen nicht nur *geschrieben* worden sind, sondern auch praktische Folgen nach sich gezogen haben. Die Formulierung dieser Frage lehnt sich eng an die guten Erfahrungen an, welche die Eidgenössische Finanzverwaltung mit der Komplett-erfassung und –überprüfung der schweizerischen Bundessubventionen gemacht hat.<sup>119</sup>

## 5.7 Datenverarbeitungstechnische Anforderungen

Die datenverarbeitungsseitige Erfassung und Auswertung der Subventions- und Beihilfedaten, die im Huckpackverfahren zu EG (VO) 794/2004 erhoben werden sollen, muss einer Reihe von Anforderungen genügen, welche die konkrete Umsetzung weitgehend vorprägen:

- Das Erfassungstool und das daran anknüpfende Auswertungsinstrument müssen zunächst ihrer Aufgabe gewachsen sein. D.h. eine Anzahl von wahrscheinlich einigen hundert, maximal eintausend Datensätzen muss erfasst werden und in anschaulicher Weise ausgewertet werden können.
- Das Erfassungstool sollte kompatibel zu den von der Kommission für die EG (VO) 794/2004 genutzten Techniken sein.
- Das Erfassungstool sollte von den Befragten ohne spezifisches technisches Vorwissen genutzt werden können.
- Das Erfassungstool und das daran anknüpfende Auswertungsinstrument sollte ein Minimum an spezifischem technischen Vorwissen auch bei seinen Administ-

---

<sup>119</sup> Vgl. Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1997) und (1999), Eidgenössisches Finanzdepartement (2002) und Thöne (2003), S. 120 ff.

ratoren voraussetzen, damit es autonom weiterentwickelt werden und u.U. auch Dritten – z.B. den partizipierenden Ländern – zur Verfügung gestellt werden kann.

- Erfassungstool und Auswertungsinstrument sollten keine zusätzlichen Lizenzkosten für neue Software erforderlich machen, um die Nutzungs- und Adaptionschwellen möglichst niedrig zu halten.

Diese Anforderungen können dadurch erfüllt werden, dass den mittlerweile etablierten nationalen und internationalen Gepflogenheiten gefolgt und Standardbürosoftware eingesetzt wird. Konkret beziehen wir uns hier auf die Produkte MS Office Excel® und unter Umständen MS Office Access®. Diese Programme, vor allem Excel, sind mittlerweile so weit verbreitet und so alltägliches Arbeitsinstrument, dass die individuelle Bedienungsfähigkeit bei allen potenziell an der einheitlichen Subventionserfassung Beteiligten vorausgesetzt werden kann. So nutzt beispielsweise auch Eurostat heutzutage zumeist Excelvorlagen, wenn es Daten bei den Mitgliedsstaaten abfragt. Auch von Seiten der Europäischen Kommission werden die Originalfragebögen der VO (EG) 794/2004 als Exceldateien zur Verfügung gestellt.

Die konkrete Umsetzung des EDV-seitigen Erfassungsinstruments ist zwar nicht Gegenstand des Forschungsvorhabens. Gleichwohl wurden die drei Ergänzungs- und Ersatzbögen, die zur Erhebung der zusätzlichen Daten benötigt werden (siehe Abschnitte 5.3 und 5.6), schon von vornherein in Excel umgesetzt (siehe Anhang B).

Diese Fragebogenentwürfe können unproblematisch zum endgültigen Erfassungstool weiterentwickelt werden, wenn definitiv beschlossen worden ist, welche der vorgeschlagenen Fragen und Aspekte übernommen werden sollen. Bei den beiden Ergänzungsbögen zu VO (EG) 794/2004 kann auch eine dateiseitige Integration mit dem offiziellen Mantelbogen der KOM dergestalt erwogen werden, dass die befragten Institutionen nur das Erfassungstool der gemeinsamen Datenerhebung nutzen. Aus diesem wären dann bundesseitig mittels einen automatischen Filters bzw. einer selektiven Datenabfrage in der Auswertung diejenigen Kategorien herauszufiltern, die der Europäischen Kommission separat zu melden sind.

Auch als Auswertungsinstrument bietet sich bei der zu erwartenden überschaubaren Datenmenge Excel an. Für die Antwortoptionen der Erhebungsbögen ist in den meisten Fällen nicht einmal eine spezielle Kodierung nötig, um sie in eine zusammenfassende Excel-Datenbank zu überführen. Excel bietet alle Funktionen, die für die Subventionsdarstellung und –analyse benötigt werden.

Alternativ kann für die Datenbank selbst auch MS Access genutzt werden, da dieses Programm auf dergleichen spezialisiert ist. *Notwendig* ist die ergänzende Nutzung dieses etwas weniger „populären“ Programms u.E. aber nicht.

## 6 Zusammenfassung der Ergebnisse

Mit der Subventionsberichterstattung des Bundes nach § 12 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StWG) und mit dem Berichtswesen zur Beihilfenaufsicht der Europäischen Kommission nach Art. 87/88 EGV gibt es in Deutschland zwei zusammenfassende Foren für Dokumentation und Analyse von Subventionsfragen. Beide sind hinsichtlich der genutzten Methoden und der dargestellten Fördervolumina kaum mit einander zu vergleichen. Damit sind die Berichtsformen symptomatisch für die politische und wissenschaftliche Wahrnehmung ihrer Objekte: Die kritische, zum Teil kontroverse Diskussion von Subventionen hat in Deutschland eine lange Tradition. Gleichwohl verlaufen Diskussion zu Rolle und Volumen von staatlichen Beihilfen und deren Kontrolle durch die Europäische Kommission gleichsam in einem „Paralleluniversum“.

Das vorrangige Ziel des Forschungsvorhabens 18/03 ist es, ein Verfahren zu entwickeln, mit dem staatliche Beihilfen und Subventionen hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und hinsichtlich der finanziellen Fördervolumina einheitlich erfasst, verglichen und bewertet werden können. Zu diesem Zweck ist ein Erfassungsschema entwickelt worden, das gleichermaßen auf Subventionen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene jeweils einschließlich eventueller europäischer Kofinanzierung anwendbar sein soll.

Ziel war es, den Beihilfenbegriff und den Subventionsbegriff – zumindest größtenteils – zu integrieren, um für weitere Aktivitäten in der Planung, Steuerung und Kontrolle sowie beim Abbau von Subventionen eine transparente und konsistente Grundlage nutzen zu können. Da europäisches Beihilfenrecht und der Beihilfenbegriff als unilateral unbeeinflussbare, exogene Vorgaben gelten müssen, können definitorische Annäherungen in der Praxis nur über den deutschen Subventionsbegriff herbeigeführt werden.

### Leitbilder der Subventionserfassung

Zwei potenzielle Leitbilder der Subventionserfassung sind zunächst diskutiert worden, das „Leitbild Interventionsmanagement“ und das „Leitbild Transfermanagement“. Beide sind nicht dichotom; sie dienen vorrangig der Verdeutlichung der zwei wesentlichen Strömungen. Der eigentliche Kern der im vorliegenden Forschungsvorhaben interessierenden Subventions- und Beihilfenproblematik liegt in der Schnittmenge der beiden Leitbilder.

In einem Leitbild Interventionsmanagement werden Subventionen aus Richtung ihrer erwarteten oder tatsächlichen Wirkung auf den Markt- und Preismechanismus gesehen und abgegrenzt. Im diesem Sinne wird die Subvention primär als eines von mehreren Instrumenten staatlicher Intervention in den Marktprozess angesehen. Die Suche nach einander überlappenden oder sich wechselseitig neutralisierenden Maßnahmen verlangt auch den Blick auf das Zusammenspiel von Subventionen mit anderen staatlichen Instrumenten, mit denen gleichgelagerte Ziele verfolgt werden können.

Dahinter steht ein grundsätzlicheres Problem: Schon in der Subventionserfassung, müsste nach dem Leitbild des Interventionsmanagements schon die Frage beantwortet werden können, welche Intervention kann als *allokativ angemessen differenzierte* Maßnahme gelten kann, welche dagegen *sachlich unangemessen* differenziert. Auf diese Frage kann im günstigen Falle eine Subventionsanalyse *im Ergebnis* eine Antwort geben. Insofern war es nicht sinnvoll, schon die Subventionserfassung primär nach einem Leitbild Interventionsmanagement auszurichten.

Bei einem Leitbild Transfermanagement liegt das Hauptaugenmerk stärker auf dem fiskalischen Charakter von Subventionen. Sie werden als eine Form staatlicher Ausgaben unter anderen Staatsausgaben betrachtet; auch als eine Form fördernder Zuweisungen unter mehreren Zuweisungen und Zuschüssen. Die Beschränkung auf unmittelbar monetär vermittelte Förder- und Lenkungsanreize erleichtert die praktische Umsetzung des Leitbild Transfermanagement im Vergleich zum Leitbild Interventionsmanagement.

## **Subventionsbegriffe**

Die Finanzwissenschaft kennt keinen allgemein anerkannten Subventionsbegriff. Weitgehende Übereinstimmung besteht hinsichtlich der Begrenzung des Subventionsbegriffs auf staatliche oder im staatlichen Auftrag erbrachte Transfers an *Unternehmen*. Transfers an private Haushalte bleiben ebenso außer Betracht wie Transfers an andere staatliche Organe in In- und Ausland. Schon diese Ausschlusskriterien bieten reichlich Stoff für Diskussion und Dissens.

Subventionen sind zudem keine „Geschenke“; vielmehr findet ein außermärklicher Leistungsaustausch zwischen Subventionsgeber und Subventionsbegünstigtem statt. Damit ist keine finanzwissenschaftliche Entsprechung des haushaltsrechtlichen Verbots staatlicher Geschenke beabsichtigt. Denn aus ökonomischer Sicht ist ebenfalls festzustellen, dass Subventionen in der Praxis zuweilen durchaus zu Geschenken

degenerieren. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo Subventionen den Charakter sektoraler Einkommensstützung annehmen und die „Gegenleistung“ der Subventionsbegünstigten primär darin besteht, die Einkommensunterstützung entgegenzunehmen.

### **Das „Zwiebelmodell“**

Aus der Betrachtung der unterschiedlichen Subventionsdefinitionen lassen sich eine Reihe von Optionen zur Erweiterung und Anpassung des Subventionsberichts des Bundes entwickeln. Prämisse dabei ist, dass der Subventionsbericht zugleich der „Bericht über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ ist und bleiben soll. Abbildung 4 (S. 41) skizziert dieses mögliche „Leitbild Subventionsbericht“ mit Blick auf die zu erfassenden Transfergruppen als „Zwiebelmodell“.

### **Subventionskern und Subventionsbegriffe**

Das Herz der erweiterten Subventionsabgrenzung ist die analytische Darstellung des *Subventionskerns*, der sich grob an dem gleichnamigen Vorschlag in der gemeinsamen Subventionsabgrenzung der Wirtschaftsforschungsinstitute anlehnt. Hier geht es um die eindeutigen, die „harten“ Subventionen des Staates an Unternehmen, also diejenigen Transfers, die wegen ihrer potenziell wettbewerbs- und preisverzerrenden Wirkung der besonders kritischen Aufmerksamkeit bedürfen

Wird gegenüber Subventionen die Haltung des 19. Subventionsberichts des Bundes eingenommen, d.h. ergebnisoffene, aber verschärfte Subventionskontrolle mit dem Ziel *differenzierten* Subventionsabbaus, sollte der Subventionskern *vollständig* in der Berichterstattung erfasst werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass es zu keinen Verlagerungen von Fördertatbeständen in die Bereiche außerhalb der Berichterstattung und damit der Subventionskontrolle kommt. Besondere Bedeutung kommt dabei der vollständige Erfassung der *Finanzhilfen* an staatliche und private Unternehmen zu. Diese setzen sich im Wesentlichen zusammen aus den Gruppen des Gruppierungsplans:

- 661/662 (Schuldendiensthilfen an öffentliche/private Unternehmen);
- 682/683 (Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche/private Unternehmen);

- 697 (Vermögensübertragungen an Unternehmen, soweit nicht Investitionszuschüsse);
- 861/862 (Darlehen an öffentliche/private Unternehmen),
- 891/892 (Zuschüsse für Investitionen an öffentliche/private Unternehmen).

Der Subventionskern taucht derzeit nur stückweise im Subventionsbericht wieder auf, weil in manchen staatlichen Aufgabenfeldern mit subventionsähnlichen Tatbeständen andere Berichte der Bundesregierung vorgelegt werden (Sozialbericht, Umweltbericht, Wohngeld- und Mietenbericht, Forschungsbericht usw.). Transfers an öffentliche Unternehmen gehören ebenfalls zum Subventionskern. Im Subventionskern sollten zudem möglichst alle Beihilfen nach Art. 87 EGV aufgenommen sein, selbst wenn diese „quer“ zur ansonsten genutzten Haushaltsystematik stehen. Die Klassifizierung der Finanzhilfen des Bundes im 19. Subventionsbericht nach diesem Kriterium ist ein erster, wertvoller Schritt in diese Richtung.

Das Volumen der Finanzhilfen im Subventionsbericht würde bei einer konsequenten Umsetzung des „Subventionskerns“ gegenüber dem Status quo merklich ansteigen. Wird nur dieser komplett in der Subventionserfassung berücksichtigt und bleiben im Subventionsbericht dargestellten Gruppen unverändert, würde das Volumen der solcherart erweiterten Finanzhilfen des Bundes um gut 80 Prozent steigen, von 8,8 Mrd. Euro auf 15,9 Mrd. Euro (Soll-Daten 2002).

### **Weitere Bestandteile des „Zwiebelmodells“**

Transfers mit Subventionscharakter sind Leistungen an private Haushalte und an private Organisationen ohne Erwerbszweck, die starke verzerrende Einwirkungen auf die Wirtschaftsstruktur vermuten lassen. Da solche Transfers bzw. Einnahmenverzichte als Umwegsubventionen bestimmten Unternehmen selektiv zugute kommen, sind sie beinahe ebenso wichtig wie der Subventionskern für den Subventionsbericht.

Transfers mit Subventionscharakter sind in manchen Bereichen schon traditioneller Bestandteil des Subventionsberichts des Bundes (Eigenheimzulage, einige USt-Ermäßigungen, Bergmannsprämie etc.). Bei näherer Betrachtung wird deutlich, dass nicht für jede steuerliche Differenzierung eindeutig festgestellt werden kann, ob es sich hierbei um eine strukturell notwendige Differenzierung handelt, oder ob eine subventionierende Steuererleichterung vorliegt.

Zuweisungen an andere Gebietskörperschaften und staatliche Einheiten gehören grundsätzlich nicht in den Subventionsbegriff, der im vorliegenden Vorhaben entwickelt wird. Dennoch kann man Zuwendungen und Zuschüsse zwischen verschiedenen staatlichen Einheiten, die nicht zu den staatlichen Unternehmen und damit zum Subventionskern (s.o.) zählen, unter Subventionsgesichtspunkten nicht ganz unbeachtet lassen. Derartige Zahlungen erfolgen unter anderem in Bereichen, in denen heutzutage auch private Unternehmen aktiv sind oder werden könnten – zum Beispiel als Verwaltungshelfer im Zuge der Leistungsprivatisierung. Wo diese Privaten auch öffentliche Güter mitproduzieren, haben sie ein „Anrecht“ auf Subventionen (Beispiele: Ver- und Entsorgung, Nahverkehr, Krankenhäuser, Hochschulen).

Für diese ambivalente Situation gibt es keine eindeutige und befriedigende Antwort. Da es – wie gezeigt – nicht sinnvoll ist, die zweckgebundenen innerstaatlichen Transfers gleichrangig den Subventionen beizuordnen, erscheint für dieses Problem eine ebenso ambivalente Darstellungsform angemessen. Unter dem Arbeitstitel *„Weichbild Privatisierung“* schlagen wir eine ergänzende, aber von den „echten“ Subventionen abgesetzte Dokumentation über Zuwendungen und Zuschüsse in Bereichen vor, in denen Private schon öffentliche Leistungen (mit-)erbringen oder das in absehbarer Zukunft tun können.

Zwei weitere Gruppen von Zuwendungen und Zuschüssen können eindeutig aus dem Subventionsbegriff ausgeschlossen werden: An private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck gezahlte sonstige Zuwendungen, die keine mittelbaren Auswirkungen auf die Produktionsstruktur und den Wettbewerb haben, und Transfers an das Ausland.

### **Abgrenzung der Finanzhilfen mithilfe des „Halbrasters“**

Mit Blick auf die vielfach nicht nachvollziehbare und intransparente Einbeziehung und Nichteinbeziehung von eindeutigen Subventionen im Subventionsbericht des Bundes schlagen wir eine Abgrenzung zur Nutzung vor, die ein höheres Maß an Regelbindung aufweist, ohne dass sie die starre Rigidität einer reinen, einzelfallblinden Rastererfassung aufzeigt. In Anlehnung an den Gruppierungsplan der Haushaltssystematik schlagen wir ein „Halbraster“ vor, das Elemente der Rastererfassung und der freien Erhebung kombiniert.

Bei den „klassischen“ Subventionen des Subventionskerns werden alle Haushaltstitel, die in die hierfür benannten Gruppen des Gruppierungsplanes fallen, zunächst einmal prinzipiell erfasst. In Anlehnung an das im Subventionsberichts des Landes



Sachsen-Anhalt gewählte Verfahren gibt es aber ein „Opt-out“: Transfers, die trotz ihrer Einordnung in diese Gruppen eindeutig nicht zu den Subventionen zu zählen sind, werden stattdessen in einem separaten Anhang benannt. Dort wird auch begründet, warum es sich bei diesen Transfers nicht um Subventionen handelt. Für die sonstigen Subventionen ist dieses Verfahren nicht geeignet, sie weiterhin im Rahmen der freien Erhebung identifiziert.

## **Subventionen über das Steuersystem**

In Deutschland werden aktuell drei unterschiedliche, nicht voneinander unabhängige Abgrenzungen für Steuervergünstigungen genutzt. Im neunzehnten Subventionsbericht des Bundes wird die Summe der Mindereinnahmen, die auf Vergünstigungen zurückgehen und die zugleich den Subventionen zugerechnet werden, für das Jahr 2002 mit 24,9 Mrd. Euro beziffert (2003: 26,2 Mrd.; 2004: 26,6 Mrd.). Wird die Kieler Abgrenzung nach Boss/Rosenschon auf den aktuellen Subventionsbericht angewendet, so kommen zu den oben genannten Steuervergünstigungen der Anlage 2 für das Jahr 2002 noch rund 17,5 Mrd. Euro hinzu (2003: 20,6 Mrd. und 2004: 21,8 Mrd.). Schließlich weist die „Zusatzliste HE/NW“ aus dem Koch-Steinbrück-Vorschlag zum „Subventionsabbau im Konsens“ Steuervergünstigungen im Umfang von weiteren 24 Milliarden Euro aus.

Im Gegensatz zu den ebenfalls sehr unterschiedlichen Abgrenzungen bei den Finanzhilfen folgen die Differenzen und auch die Unklarheiten, die bezüglich der Zahl und des Umfangs der Steuervergünstigungen bestehen, nicht primär aus unterschiedlichen konzeptionellen Ansätzen. Dergleichen spielt her zwar auch mit herein, wie der mit dem sechsten Subventionsbericht vollzogene Schritt zu einer engeren Abgrenzung illustriert. Sehr viel schwerer wiegt aber, dass alle obigen Auflistungen von Steuervergünstigungen keiner klaren und objektiven Systematik folgen. Das hat zwei Gründe. Zum einen ist die in Deutschland genutzte Methode der Identifikation von Steuererleichterungen besonders anfällig für Ad-hoc-Urteile und kontextuale Plausibilitätsüberlegungen. Zum anderen wäre auch bei der Nutzung von alternativer Techniken, wie sie international zum Teil seit Jahrzehnten eingesetzt werden, die letztlich eindeutige und unstrittige Identifikation eines fixen Vergünstigungssets aus objektiven Gründen unmöglich.

## Das steuerpolitische Benchmark-System

Dieser Aspekt verweist unmittelbar auf die für Steuervergünstigungen wichtigste Frage: Steuervergünstigungen sind Ausnahmen von der Regel. Das Problem liegt hier nicht darin, die Form der Ausnahmen zu benennen. Das Problem liegt darin, dass die Regel nicht eindeutig zu identifizieren ist. Gäbe es für jede Steuer eine eindeutige, systematisch klare und unstrittige *Norm* oder gäbe es gar ein ganzes „benchmarck tax system“ – die Identifikation der Ausnahmen fiel leicht. Wie das hat also ein Benchmark-Steuersystem auszusehen?

Die Frage nach der Generalnorm oder der inhärenten Systematik einer Steuer und den hiervon abweichenden Regeln ist im Kern ein Soll-Ist-Abgleich, der auf tatsächlichen Existenz von Idealtypen beruhen muss. In der älteren Finanzwissenschaft wurden Steuersystemen aus zweierlei Blickwinkeln betrachtet: *Historische Steuersysteme* und *rationale Steuersysteme*. Die zweitgenannte Schule formulierte als Bewertungskriterium und Sollnorm Steuersysteme, die auf einem oder der Kombination weniger Leitprinzipien beruhen und im Ergebnis eine klare und eindeutige Umsetzung zum Beispiel einer neutralen oder einer gerechten Steuerlastverteilung schaffen sollen.

Das Problem hier: Rationale Steuersysteme oder auch systematisch „saubere“ und dem Idealtypus folgende Steuern sind gänzlich ahistorische Konzepte. Steuerhistorisch gab es keine Entwicklung vom reinen Urzustand weg, der durch immer neue Ausnahmen und Sonderregeln allmählich pervertiert wurde. Historisch gesehen haben sich Steuern in der Regel eher auf dem umgekehrten Weg entwickelt: Nach *modernen* Maßstäben unsystematische, ungleichmäßige und ineffiziente Steuern wurden peu à peu im Sinne „höherer“ Normen angepasst.

Eine strenge Befolgung dieses materialistischen Gegenbildes liefe darauf hinaus, ein historisch gewachsenes Steuersystem nicht mit Steueridealen zu konfrontieren. Historische Steuersysteme können also ebenfalls nicht als Benchmark dienen, denn anstelle eine Soll-Ist-Vergleichs müsste hier der a priori ergebnislose Ist-Ist-Vergleich treten. Das zu wählende Benchmark-Steuersystem ist also notwendigerweise ein Hybrid: Es kann sein historisches Gewordensein nicht verleugnen und muss sich dennoch hoch zum Idealtypus strecken. Damit wird auch schon deutlich, dass es ohne wertende Auswahl – konkret: ohne Werturteile – kein Benchmark-System geben kann.

Dies wird mit einigen Beispielen für das „Zentralgestirn des Steuersystems“, die Einkommensteuer, illustriert. Ähnlich auch bei der Umsatzsteuer: Hier sind es die Steuerbefreiungen für Wohnungsmieten und heilberufliche Leistungen, die besonders ins Auge stechen. Die Befreiung umfangreicher und wachsender Bestandteile des Individualkonsums zeitigt subventionsartige Wirkungen. Wenn der Eigenheimzulage eine die Immobilienwirtschaft begünstigende, potenzielle Subventionswirkung zugeschrieben wird, so kann dasselbe für den Umstand, dass nicht einmal der ermäßigte Umsatzsteuersatz auf Mieten erhoben wird, auch bestätigt werden. Eine potenziell subventionsartige Wirkung ist jedoch kein hinreichender Grund, die entsprechende Steuerregelung auch den Subventionen zuzurechnen. Für die USt-Befreiungen für Wohnungsmieten und heilberufliche Leistungen darf mit Fug und Recht angenommen werden, dass sie selbst dann als politisch sakrosankt gelten würden, wenn sie nicht zwischenzeitlich durch die europäische Umsatzsteuerharmonisierung auch rechtspraktisch nahezu unangreifbar geworden wären. Sind diese Ausnahmen also so selbstverständlich, dass sie auch als Teil des Benchmarks-Systems gesehen werden können? Oder sollten sie den Subventionen zugeordnet werden, selbst wenn sie dort als riesige und dauerhaft unabänderliche Blöcke den Blick auf kontrollier- und veränderbare Subventionen verstellen? Diese Frage fordert letztlich ein Urteil, das allein aus ökonomischer Ratio nicht gefällt werden kann.

### **Benchmarking im Beihilfensystem**

Was mit dem Problem, das geeignete Benchmark-System zu identifizieren, dargestellt worden ist, taucht in der Beihilfenkontrolle als das Kriterium des selektiven oder spezifischen Charakters wieder auf: Jede Maßnahme stellt eine staatliche Beihilfe dar, nach der die Unternehmen eines bestimmten Wirtschaftszweigs von Belastungen ausgenommen sind, die sich aus der normalen Anwendung des allgemeinen Systems ergeben, „ohne dass diese Ausnahme durch die Natur oder den inneren Aufbau des Systems gerechtfertigt sei.“

Aufgabe der Beihilfenaufsicht ist die Sicherung unverfälschten Wettbewerbs im Handel *zwischen* den Mitgliedstaaten (Art. 87 Abs. 1 EGV). Von steuerlicher Seite sind für den zwischenstaatlichen Handel solche Maßnahmen am wettbewerbswirksamsten, die ein Unternehmen in einem Mitgliedstaat finanziell weniger stark belasten als ein konkurrierendes Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat. Dies wird bei unterschiedlich hohen Steuersätzen zum Beispiel der Körperschaftsteuern der Fall sein. Genau diese Fragen unterliegen aber *nicht* der Beihilfenaufsicht; sie werden von den Mitgliedstaaten autonom festgelegt. Der eigentliche Steuerwettbe-

werb fällt also nicht unter die Beihilfenkontrolle; er gibt allenfalls Anlass für Harmonisierungsbestrebungen.

Stattdessen wird in der Beihilfenaufsicht überprüft, ob innerhalb eines Mitgliedstaates alle steuerpflichtigen Unternehmen gleich behandelt werden. Die Kommission überprüft also im Zweifelsfall, ob steuerliche *Subventionen* gewährt werden, selbst wenn diese *keine* staatlichen Beihilfen sind – weil der innergemeinschaftliche Handel nur indirekt tangiert ist. Das Ergebnis ist paradox: Weil die Beihilfenkontrolle in dem steuerlichen Bereich, der für die Wettbewerbssituation im innergemeinschaftlichen Handel hochrelevant ist, aus Respekt vor der mitgliedstaatlichen Steuerautonomie nicht tätig werden darf, agiert sie stattdessen dort, wo die Wettbewerbssituation im innergemeinschaftlichen Handel nicht unbedingt berührt wird – und verstößt damit umso stärker gegen die mitgliedstaatliche Steuerautonomie. Das Paradox wird dadurch zum Dilemma, dass kein tragfähiger Weg aus dieser unhaltbaren Situation heraus weist. Denn würde konsequenterweise auf eine Beihilfenaufsicht im Steuerwesen verzichtet, stünden dem innergemeinschaftlichen Subventionswettbewerb Tür und Tor weit offen.

### **Weiterer Forschungsbedarf bei den Steuervergünstigungen**

Die Untersuchung macht deutlich, dass sich heikelsten Fragen schon auf der grundsätzlichen Ebene bei der Unterscheidung von allgemeinen Steuerregeln und Steuervergünstigungen stellen. Erst in einem zweiten Schritt kann die Teilgruppe der *Steuersubventionen*, also der Steuererleichterungen zugunsten von Unternehmen, identifiziert werden. Die Probleme mit den in Deutschland genutzten Techniken zur Identifikation von steuerlichen Subventionen rühren zum Teil daher, dass der zweite Schritt vor dem ersten angegangen wird. Schon auf der ersten Ebene, bei der systematischen Identifikation von Steuervergünstigungen, stellten sich so grundsätzliche Probleme, dass die erforderliche systematische Klärung der damit verbundenen Fragen den Rahmen der vorliegenden Arbeit gesprengt hätte. Entsprechend war es nicht möglich, die dem nachgeordnete Frage nach den Subventionen innerhalb der Steuervergünstigungen systematisch anzugehen.

### **Grundansatz der begleitenden Subventionserfassung**

Die Kumulation unterschiedlicher Formen von Berichterstattung zu staatlichen Beihilfen und Subventionen hat schon heute zum Ergebnis, dass es nur wenige OECD-Mitgliedstaaten geben dürfte, in denen ein ähnlich breites Spektrum an Informatio-

nen über das Subventionswesen vorliegt wie in Deutschland. Diese Vielfalt an Informationen ist nicht unbedingt dazu angetan, ein Optimum an Transparenz im deutschen Subventionswesen herzustellen. Insbesondere zwischen den Subventionsberichten auf der einen Seite und den Beihilfe-Dokumentationen der Europäischen Kommission bleibt der Versuch, einen wechselseitigen Abgleich herzustellen, unvollständig und mit vielen potenziellen Fehlerquellen behaftet.

Unter normalen Umständen wäre die Konzeption der notwendigen neuen Primärerfassung Beihilfen/Subventionen ein Unterfangen, das sich wegen damit entstehenden zusätzlichen administrativen Bürden auf ein Minimum an zusätzlicher Informationsgewinnung beschränken müsste. Durch einen – zumindest in diesem Zusammenhang glücklichen – Zufall herrschen derzeit keine „normalen Umstände“. Die Europäische Kommission hat in den vergangenen zwei Jahren große Anstrengungen unternommen, die Modernisierung der Beihilfenkontrolle in einer Weise zu voranzutreiben, dass die Kommission auch nach der mittlerweile erfolgten Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nach Art. 87 ff. EGV Folge leisten kann. Auf der verfahrensrechtlichen Seite besteht eines der Hauptanliegen der Modernisierung darin, die Verfahren der Anmeldung und Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten zu straffen und zu vereinfachen. Zu diesem Zweck ist mit der „Verordnung (EG) Nr. 794/2004 ein Informationsinstrument geschaffen worden, mit dem alle für Beihilfenanmeldung und –genehmigung benötigten Daten in einheitlicher Form und „auf einen Schlag“ bei den Mitgliedstaaten erfragt werden sollen.

Angesichts der Notwendigkeit, eine kohärente Erfassung von Subventionen und Beihilfen als Primärerfassung aufzubauen, bietet das obligatorische Verfahren der VO (EG) 794/2004 einen guten Ansatzpunkt, um mit *vergleichsweise* geringem Zusatzaufwand die Informationen zu erhalten, die nach dem formulierten Leitbild für eine begleitende und finanzpolitisch kontrollierende Subventionserfassung benötigt werden. Dabei kann es nicht damit getan sein, die Meldebögen der Kommission „eins zu eins“ zu übernehmen. Dennoch versteht sich der Grundansatz als eine „begleitende Erfassung“: Während die für staatliche Beihilfen benötigten Informationen mit der Umsetzung der VO (EG) 794/2004 ohnehin zentral zusammengetragen werden müssen, sollen die für Subventionen zusätzlich benötigten Daten im Gefolge dieses Prozedere erfasst werden. Im Ergebnis soll also ein Instrumentarium entstehen, das es im Idealfall ermöglicht, alle anderen Abfragen und Kommunikationen zu diesem Thema innerhalb der Bundesverwaltung aber auch zwischen dem Bund und den Ländern zu ersetzen.

## Die Ergänzungsbefragungen

Sollen Subventionen und staatliche Beihilfen nach einem integrierten Ansatz in Anlehnung an das modernisierte Verfahren simultan erfasst werden, so genügt es nicht, die für die Europäische Kommission ausgefüllten einer zweiten Verwendung zuzuführen. Diese erfassen nicht alle Aspekte, die benötigt werden bzw. von Interesse sind. Hier ist allerdings – gerade bei Befragungen außerhalb der Bundesverwaltung – zu berücksichtigen, dass es sich um eine *freiwillige* Datensammlung und -weitergabe handelt. Zwar darf angenommen werden, dass die Gemeinden und Länder ein ähnlich hohes Interesse wie der Bund haben werden, Subventionstransparenz herzustellen, Parallelförderungen aufzudecken und von den guten, aber auch den schlechten Erfahrungen anderer Subventionsgeber zu lernen. Zugleich kann aber nicht a priori angenommen werden, dass in Subventionsfragen durchgängige Interessenharmonie zwischen den föderalen Ebenen herrscht.

Für den integrierten Bericht über Subventionen und Beihilfen wird u.a. empfohlen, die Zielsystematik der Beihilfenerfassung zu übernehmen. Sie untergliedert sich in die drei Dimensionen: Regionale, horizontale und sektorale Zielsetzungen. Die Nutzung dieser Klassifikation auch für die integrierte Erfassung von staatlichen Beihilfen und Subventionen in Deutschland hätte eine Reihe von Vorteilen. Unter anderem kann mit der Nutzung dieser europäischen Systematik u.U. auch ein gewisser „Vorbildeffekt“ innerhalb der Union erreicht werden. Der Europäische Rat hat die Mitgliedstaaten mehrfach dazu aufgefordert, *weniger und zielgerichteter staatliche Beihilfen* einzusetzen. Im Sinne einer auf die Qualität der Finanzpolitik ausgerichteten Neuorientierung staatlicher Ausgaben kann dieser Forderung von den staatlichen Beihilfen auf die Subventionen im Allgemeinen ausgedehnt werden. Da auch in den anderen Mitgliedstaaten die Beihilfen die Summe der Subventionen nur zum Teil abdecken wird, kann auch für sie die Integration beider Transferarten von Interesse sein. Voraussetzung dazu ist aber, dass eine Systematik genutzt wird, die den anderen Mitgliedstaaten unmittelbar transparent ist.

Mit Blick auf den oben angesprochenen europäischen „Vorbildcharakter“ der integrativen Erfassung von Beihilfen und Subventionen kann überdies erwogen werden, die Frage nach der Einordnung der jeweiligen Maßnahmen im Funktionenplan durch eine parallele Einordnung in den internationalen Standard der „Classification of Functions of Government“ (COFOG) zu ergänzen. Die alleinige Erfassung der Maßnahmen nach der deutschen Haushaltssystematik ist im europäischen Kontext wenig anschaulich, da nationale Funktionenpläne untereinander nicht vergleichbar sind.

Neben einer Reihe von weiteren Aspekten, die für eine integrierte Erfassung berücksichtigt werden müssen, wird abschließend vorgeschlagen, auch Evaluierungsinformationen zu erheben. Sachlich spricht vieles dafür, selbst wenn anfänglich nur bei relativ wenigen Programmen befriedigende Antworten erwartet werden dürfen. Die stete Wiederholung der Frage nach Evaluationen, deren Rhythmus, Methoden und Ergebnissen ist auch geeignet, deutlich zu machen, dass Evaluationen von Subventionen heutzutage einfach dazugehören.

## Literaturverzeichnis

- Albrecht, D. (1986): Veränderungen in der Subventionsberichterstattung des Bundes, Schriftenreihe der Studienschwerpunkte Finanzwissenschaft/Betriebswirtschaftliche Steuerlehre der Universität Trier, Arbeitspapier 5, Trier.
- Albrecht, D., Thormählen, T. (1985): Subventionen – Politik und Problematik, Frankfurt a.M./New York.
- Andel, N. (1970): Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Tübingen.
- Andel, N. (1977): Subventionen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), Bd. 7, Stuttgart u. a. O., S. 491-510.
- Andreae, C.-A. (1980): Grundsteuern, in: Handbuch der Finanzwissenschaft (HdF), 3. Aufl., Bd. II, Tübingen, S. 575-606.
- Arthur Anderson Inc. (1999): Study on the application of Value Added Tax to the property sector, Gutachten im Auftrag der Europäischen Kommission, N XX1/96/CB-3021, o.O. [http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/publications/reports\\_studies/taxation/report\\_vat\\_immovable\\_property.pdf](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/reports_studies/taxation/report_vat_immovable_property.pdf).
- Boss, A., Rosenschon, A. (1998): Subventionen in Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 320, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., Rosenschon, A. (2000): Subventionen in Deutschland: Eine Aktualisierung, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 356, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., Rosenschon, A. (2002): Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 392/393, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., Rosenschon, A. (2002): Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 392/393, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., Rosenschon, A. (2003): Finanzhilfen des Bundes, Kieler Arbeitspapier Nr. 1188, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Brixi, H.P., Valenduc, C., Li-Swift, Z. (Hrsg.) (2004): Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending Through the Tax System: Lessons from Developed and Transition Economies, The World Bank, Washington D.C.
- Bruce, N. (1990): Measuring industrial subsidies: some conceptual issues, OECD Working Papers No. 75, Paris.
- Bundesministerium der Finanzen (2001a): Achtzehnter Subventionsbericht– Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1999-2002, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2001b): Bundeshaushalt 2002 und Finanzplan des Bundes 2001 bis 205, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2001c): Subventionsbegriff: Ein weites Feld für Definitionen, in Monatsbericht 10/01, S. 35-38.
- Bundesministerium der Finanzen (2002): Steuern von A bis Z, Ausgabe 2002, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2003a): Finanzbericht 2004, Berlin/Bonn.



- Bundesministerium der Finanzen (2003b): Neunzehnter Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2002-2004, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2004): Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2000 (Jahresrechnung 2002), Berlin.
- Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1997): Bericht des Bundesrates über die Prüfung der Bundessubventionen (Subventionsbericht) vom 25. Juni 1997, Bern.
- Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1999): Bericht des Bundesrates über die Prüfung der Bundessubventionen, zweiter Teil (Subventionsbericht, 2. Teil) vom 14. April 1999, Bern.
- Davie, B. F. (1998): Tax Expenditures: The Basics, in: Datta, L., Grasso, P.G. (Hrsg.): Evaluating Tax Expenditures: Tools and Techniques for Assessing Outcomes, New Directions for Evaluation No. 79, San Francisco, S. 9-24.
- Deutsche Bundesbank (2000): Die Entwicklung der Subventionen in Deutschland seit Beginn der neunziger Jahre, in: Monatsbericht Dezember 2000, S. 15-29.
- Dickertmann, D., Leiendecker, A. (2001): Beihilfen in der Europäischen Union. begriff, Zulässigkeit, Notifizierung, Kategorien und Äquivalente, in: WISU 04/2001, Studienblatt.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2002): Bundessubventionen: Fünfter und letzter Controlling-Bericht, 20. Februar 2002, Bern
- Eppe, F. (1966): Subventionen und staatliche Geschenke, Stuttgart u.a.O..
- Europäische Kommission (1998a): Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung, ABl. 1998, Nr. C 384, S. 3 ff.
- Europäische Kommission (1998b): Multisektoraler Regionalbeihilferahmens für große Investitionsvorhaben, in: Abl. C 107 v. 7.4.98.
- Europäische Kommission (2001a): Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen, in: ABl. C 37 v. 3.2.2001.
- Europäische Kommission (2001b): Neunter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union, Brüssel.
- Europäische Kommission (2003a): Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union, XXXII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 2002, Brüssel.
- Europäische Kommission (2003b): Entwurf einer Verordnung (EG) Nr. ... der Kommission zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrages, COMP/2003/3067/2/0 vom 14.11.2003, Brüssel.
- Europäische Kommission (2004a): Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrages, Abl. L140 v. 30.4.2004. S. 1-140.
- Europäische Kommission (2004b): Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union, XXXIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 2003, Brüssel.
- Europäische Kommission (2004c): Bericht über die Umsetzung der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung, C(2004)434, 09.02.2004, Brüssel.
- Europäische Kommission (2005): Aktionsplan "Staatliche Beihilfen", Brüssel.

- Ewringmann, D., Thöne, M. (2002): Die europäische Beihilfenaufsicht im Umweltschutz – Darstellung und Kritik des neuen Gemeinschaftsrahmens, UBA-Texte 01-02, Berlin.
- Ewringmann, D., Thöne, M. (2003): Kürzung der Entfernungspauschale, schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum „Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetz 2004“ (Haushaltsbegleitgesetz 2004 – HBeglG2004) am Mittwoch, dem 8. Oktober 2003 in Berlin, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Köln.
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2002): Erster Förderbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, Finanzministerium Vorlage 13/1646 vom 01.07.2002, Düsseldorf.
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2004): Zweiter Förderbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, Stand: 30.06.2004, Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss 13/3036, Düsseldorf.
- Fingleton, J., Ruane, F., Ryan, V. (1998): A Study of Market Definition in Practice in State Aid Cases in the EU; URL: <http://europa.eu.int/comm/enterprise/library>.
- Freie und Hansestadt Bremen, Der Senator für Finanzen (2004): Zuwendungsbericht über das Jahr 2003 – institutionelle Zuwendungen, Bremen.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2002): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Zuwendungen hier: – Erster empfängerbezogener Bericht, Drucksache 17/1330 vom 27.08.2002, Hamburg.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2003): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft „Kleiner Zuwendungsbericht 2002“ (empfängerbezogene Zuwendungen bis 10.000 Euro), 02.09.2003, Hamburg.
- Freistaat Sachsen (2003): Sächsisches Förderprofil zum Sächsischen Staatshaushaltsplan, Dresden.
- Frenkel, M., John, K. D. (1996): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, 3. Aufl., München.
- Fritzsche, B., et al. (1988): Subventionen, Probleme der Abgrenzung und Erfassung. Eine Gemeinschaftspublikation der an der Strukturberichterstattung beteiligten Institute. Ifo-Studien zur Strukturforchung, München.
- Fuest, C., Thöne, M. (2004): Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen, Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Köln (noch unveröffentlicht).
- Hansmeyer, K.-H. (1973): Abbau von Subventionen – ein finanzpolitischer Evergreen, in: Wirtschaftsdienst, 53. Jg, S. 125-130.
- Hansmeyer, K.-H. (1977): Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen), in: Handbuch der Finanzwissenschaft (HdF), 3. Aufl., Bd. I, Tübingen, S. 959-996.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2002): 13. Subventionsbericht des Landes Hessen 2000-2003, Hessischer Landtag, Drucksache 15/4249 v. 8.10.2002, Wiesbaden.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2004): 14. Subventionsbericht des Landes Hessen 2000-2003, Hessischer Landtag, Drucksache 16/2744 v. 28.09.2004, Wiesbaden.
- Kastrop, C. (1990): Bürgschaften – Universelles Instrument der staatlichen Risikoübernahme, in: Bergmann, E., Kastrop, C., Steinheuer, W. (1990): Öffentliche Haushalte und Risiko, Opladen, S. 131-191.

- Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Hessische Landesregierung (2003): Subventionsabbau im Konsens. Der Vorschlag der Ministerpräsidenten Roland Koch und Peer Steinbrück, Düsseldorf/Wiesbaden, 30. September 2003.
- Li-Swift, Z., Bixi, H.P., Valenduc, C. (2004): Tax Expenditures: General Concept, Measurement, and Overview of Country Practises, in: Bixi, H.P., Valenduc, C., Li-Swift, Z. (Hrsg.) (2004): Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending Through the Tax System: Lessons from Developed and Transition Economies, The World Bank, Washington D.C., S. 1-18.
- Littmann, K. (1970): Ein Valet dem Leistungsfähigkeitsprinzip, in: H. Haller u.a. (Hrsg.): Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Festgabe für F. Neumark, S. 113-134.
- Meiklejohn, R. (1999): The Economics of State Aid, in: European Commission (Hrsg.): State Aid and the Single Market, European Economy, Reports and Studies No. 3-1999, Luxembourg, S. 25-31.
- Mineralölwirtschaftsverband (MWV) (2004): Mineralölzahlen 2003, in: ders.: Jahresbericht 2003, Hamburg, Anhang.
- Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2003): Bericht der Landesregierung über die Finanzhilfen im Haushalt des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2000 bis 2003, 13.05.2003, Mainz.
- Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2005): Bericht der Landesregierung über die Finanzhilfen im Haushalt des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2002 bis 2006, Mai 2005, Mainz.
- Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt (2004): Landessubventionsbericht 2000-2004, Magdeburg.
- Niedersächsische Finanzministerium (2003): Subventionen und Zuwendungen des Landes Niedersachsen 2003–2007, Hannover.
- OECD (1996): Tax expenditures – Recent experiences, Paris.
- OECD (1998): Improving the environment through reducing subsidies. Part I: Summary and policy conclusions, Paris.
- OECD (2001): Tax and the Economy – A Comparative Assessment of OECD Countries, Tax Policy Studies No. 6, Paris.
- OECD (2003): Environmentally harmful subsidies, Paris.
- Rölller, L.H., Friederiszick, H.W., Neven, D.J. (2003): Evaluation of the effectiveness of state aid as a policy instrument, OJ S 144–28/7/2001–144 /098945, Report commissioned by COM DG ECFIN. Berlin/Geneva.
- Rosenschon, A. (1997): Finanzhilfen der Bundesländer, Kieler Diskussionsbeiträge 293, Kiel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2003): Jahresgutachten 2003-2004, Berlin.
- Senatsverwaltung für Finanzen (2003): Bericht über die Finanzhilfen des Landes Berlin 2001 bis 2003, Berlin.
- Sleuwaegen, L. (1999): Competitive distortions and state aid to firms. How to define the relevant market?; URL <http://europa.eu.int/comm/enterprise/library>.
- Sprenger, U., Rave, T. (2003): Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Bestandsaufnahme und Reformansätze, Texte des Umweltbundesamtes 30, Umweltbundesamt, Berlin.

- Statistisches Bundesamt (2004): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Revidierte Ergebnisse 1970 bis 2003, Fachserie 18 / Reihe S.21 (aktualisierte Fassung Mai 2004), Wiesbaden.
- Steenblik, R.P. (1995): A note on the concept of 'subsidy', in: Energy Policy, Vol. 23, S. 483-484.
- Steenblik, R.P. (2003): Subsidy measurement and classification: Developing a common framework, in: OECD (Hrsg.): Environmentally harmful subsidies, Paris, S. 101-142.
- Surrey, S.S. (1973). Pathways to Tax Reform: The Concept of Tax Expenditures. Cambridge MA.
- Thöne, M. (2003): Subventionskontrolle, Berlin [unter Mitarbeit von P. Ruther; mit einem Vorwort von H. Eichel].
- Thöne, M. (2004): Ausbau des Subventionsberichts zum „Förderbericht“?, unveröffentlichtes Arbeitspapier im Rahmen des BMF-Forschungsauftrags 18/03, FiFo Köln [Mitarbeit: J. Röhl].
- Thöne, M. (2005a): Tragfähigkeit der Finanzpolitik bei Lenkungsbesteuerung, Universität zu Köln, [URL: <http://kups.ub.uni-koeln.de/volltexte/2005/1453/>].
- Thöne, M. (2005b): Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA), FiFo-Bericht Nr. 2, Köln [URL: <http://kups.ub.uni-koeln.de/volltexte/2005/1442/>].
- Tipke, K., Lang, J. (1991): Steuerrecht – Ein systematischer Grundriß, 13. Aufl., Köln.
- Toman, M. (1996): Analysing the Environmental Impacts of Subsidies: Issues and Research Directions, in: OECD (1996): Subsidies and Environment – Exploring the Linkages, Paris, S. 43-51.
- Valenduc, C.M.A. (2004): From Tax Expenditure Reporting to Tax Policy Analysis: Some Experience from Belgium, in: Bixi, H.P., Valenduc, C., Li-Swift, Z. (Hrsg.) (2004): Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending Through the Tax System: Lessons from Developed and Transition Economies, The World Bank, Washington D.C., S. 69-96.
- Wildasin, D. (1988): Tax Expenditures: The Personal Standard, in: Bruce, N. (Hrsg.): Tax Expenditures and Government Policy, Kingston (Ontario), S. 135-180.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2004): Flat Tax oder Duale Einkommensteuer? Zwei Entwürfe zur Reform der deutschen Einkommensbesteuerung, Berlin.
- Wolfson, D.J. (1996): Tax Differentiation, Subsidies and the Environment, in: OECD (1996): Subsidies and Environment – Exploring the Linkages, Paris, S. 53-65.

## Anhang A: Zentrale Meldebögen der EG (VO) 794/2004<sup>120</sup>

### Standardformular für die Anmeldung staatlicher Beihilfen gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag und für Angaben zu rechtswidrigen Beihilfen

#### Anhang I zu:

Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrages, Abl. L140/1-140 v. 30.4.2004.

Dieses Formular ist von den Mitgliedstaaten für die Anmeldung neuer Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag<sup>121</sup>, zu verwenden. Es ist ferner zu verwenden, wenn aus Gründen der Rechtssicherheit eine Maßnahme bei der Kommission angemeldet wird, bei der es sich nicht um eine Beihilfe handelt.

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, dieses Formular auch zu verwenden, wenn die Kommission umfassende Auskünfte über eine etwaige rechtswidrige Beihilfe anfordert.

Das Formular besteht aus drei Teilen:

- I. Allgemeine Angaben (dieser Teil ist in allen Fällen auszufüllen)
- II. Zusammenfassung zur Veröffentlichung im Amtsblatt
- III. Fragebogen je nach Art der Beihilfe

Wird dieses Formular nicht korrekt ausgefüllt, kann die Anmeldung als unvollständig zurückgewiesen werden. Das ausgefüllte Formular wird der Kommission von der Ständigen Vertretung des betreffenden Mitgliedstaats zugeleitet. Es ist an den Generalsekretär der Kommission zu richten.

Beabsichtigt der Mitgliedstaat, ein Verfahren nach Maßgabe einer bestimmten Verordnung, bestimmter Leitlinien, Gemeinschaftsrahmen oder anderer für staatliche Beihilfen geltender Bestimmungen in Anspruch zu nehmen, ist auch dem Generaldirektor der zuständigen Generaldirektion der Kommission eine Kopie der Anmeldung zuzuleiten.

### Teil I – Allgemeine Angaben

#### Anmeldung

#### Handelt es sich um

- eine Anmeldung gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag?

<sup>120</sup> Die Numerierung der nachfolgenden Fußnoten entspricht nicht der des Originals. Dort werden die Fußnoten seitenweise neu nummeriert, was hier wegen des anderen Seitenumbruchs nicht nachvollzogen werden kann.

<sup>121</sup> Vgl. Anhang zu den „Leitlinien für die Prüfung der einzelstaatlichen Beihilfen im Fischerei- und Aquakultursektor“, (ABl. C 19 vom 20.1.2001, S. 7).

**eine etwaige rechtswidrige Beihilfe<sup>122</sup>?**

Wenn ja, geben Sie an, wann genau die Beihilfe eingeführt worden ist. Füllen Sie das Formular aus sowie den entsprechenden Fragebogen.

**eine aus Gründen der Rechtssicherheit angemeldete Maßnahme, die keine Beihilfe darstellt?**

Geben Sie nachstehend die Gründe an, warum nach Dafürhalten des anmeldenden Mitgliedstaates die Maßnahme keine Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag darstellt. Füllen Sie den entsprechenden Abschnitt dieses Formulars aus und legen Sie als Nachweis alle erforderlichen Unterlagen bei.

Eine Maßnahme stellt keine staatliche Beihilfe dar, wenn eine der Voraussetzungen des Artikels 87 Absatz 1 EG-Vertrag nicht erfüllt ist. Bitte nehmen Sie eine umfassende Würdigung der Maßnahme anhand der nachstehenden Kriterien unter besonderer Berücksichtigung des Kriteriums vor, das Ihrer Ansicht nach nicht gegeben ist.

- Kein Transfer öffentlicher Mittel (z. B. wenn die Maßnahme nach Ihrem Dafürhalten nicht aus staatlichen Mitteln gewährt wird oder wenn Regelungen eingeführt werden, die Ihrer Meinung nach nicht mit einem Transfer öffentlicher Mittel einhergehen)
- Keine Vergünstigung (z. B. wenn der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers beachtet wird)
- Kein selektiver/spezifischer Charakter (z. B. wenn die Maßnahme allen Unternehmen in allen Wirtschaftszweigen ohne Gebietsbeschränkung und ohne Ermessen offen steht)
- Keine Wettbewerbsverzerrung/keine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels (z. B. wenn es sich nicht um eine wirtschaftliche Tätigkeit handelt oder wenn die wirtschaftliche Tätigkeit auf einen rein örtlichen Einzugsbereich beschränkt ist)

**1. Angaben zum Beihilfegeber**

- 1.1. Mitgliedstaat: .....
- 1.2. Region(en) (falls zutreffend) : .....
- 1.3. Zuständige Kontaktperson:
- Name .....
- Anschrift .....
- Telefon : .....
- Fax .....
- E-Mail .....
- 1.4. Zuständige Kontaktperson in der Ständigen Vertretung
- Name .....
- Anschrift .....
- Telefon : .....

---

<sup>122</sup> Im Sinne von Artikel 1 Buchstabe f) der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1) („Verfahrensverordnung“) sind 'rechtswidrige Beihilfen' neue Beihilfen, die unter Verstoß gegen Artikel 88 Absatz 3 EG- Vertrag eingeführt werden.

Fax .....

E-Mail .....

1.5. Soll eine Kopie der amtlichen Kommissionsschreiben auch anderen nationalen Behörden zugeleitet werden, so geben Sie bitte nachstehend Name und Anschrift an:

Name .....

Anschrift .....

1.6 Geben Sie an, welche Bezugsangaben in Schreiben von der Kommission enthalten sein sollen.

**2. Angaben zur Beihilfe**

2.1 Titel der Beihilfe (oder Name des begünstigten Unternehmens, wenn es sich um eine Einzelbeihilfe handelt): .....

2.2. Kurze Beschreibung des Ziels der Beihilfe.  
Geben Sie das Hauptziel und gegebenenfalls Nebenziel(e) an:

	<b>Hauptziel</b>	<b>Nebenziel<sup>123</sup></b>
	<i>(bitte nur <u>ein</u> Feld ankreuzen)</i>	
Regionale Entwicklung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Forschung und Entwicklung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Umweltschutz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rettung von Unternehmen in Schwierigkeiten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
KMU	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beschäftigung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ausbildung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Risikokapital	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung von Export und Auslandsbeteiligungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sektorale Entwicklung <sup>124</sup>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Soziale Unterstützung einzelner Verbraucher	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ausgleich für Schäden aufgrund von Naturkatastrophen oder sonstigen au-	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<sup>123</sup> Ein Nebenziel ist ein Ziel, das mit der Beihilfe zusätzlich zum Hauptziel ausschließlich anvisiert wird. Eine Beihilferegelung, deren Hauptziel beispielsweise auf die Förderung von Forschung und Entwicklung gerichtet ist, kann als Nebenziel die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen anvisieren, wenn die Beihilfe ausschließlich für KMU bestimmt ist. Das Nebenziel kann auch sektorbezogen sein, wenn es sich beispielsweise um eine FuE-Regelung für den Stahlsektor handelt.

<sup>124</sup> Geben Sie den Sektor bitte unter Ziffer 4.2 an.

	<b>Hauptziel</b> <i>(bitte nur <u>ein</u> Feld ankreuzen)</i>	<b>Nebenziel<sup>123</sup></b>
Bergewöhnlichen Ereignissen		
Durchführung eines wichtigen Vorhabens von gemeinsamem europäischem Interesse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erhaltung des kulturellen Erbes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kultur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.3. Beihilferegulung – Einzelbeihilfe<sup>125</sup>

2.3.1. Bezieht sich die Anmeldung auf eine Beihilferegulung?

ja                       nein

– Wenn ja, wird durch die Beihilferegulung eine bestehende Beihilferegulung geändert?

ja                       nein

– Wenn ja, sind die Voraussetzungen für das vereinfachte Verfahren gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Durchführungsverordnung (EG) Nr. (...) vom (...) erfüllt?

ja                       nein

– Wenn ja, verwenden Sie bitte das Anmeldeformular für das vereinfachte Verfahren und füllen es aus (siehe Anhang II).

– Wenn nein, füllen Sie bitte das vorliegende Formular aus und geben Sie an, ob die ursprüngliche Regelung, die jetzt geändert wird, der Kommission gemeldet worden ist.

ja                       nein

– Wenn ja, geben Sie Folgendes an:

Nummer der Beihilfe: .....

Datum der Genehmigung (unter Bezugnahme auf das Schreiben der Kommission SG(..)D/...): .....

Laufzeit der ursprünglichen Regelung: .....

Geben Sie an, welche Bestimmungen gegenüber der ursprünglichen Regelung geändert werden und warum:

.....

2.3.2 Bezieht sich die Anmeldung auf eine Einzelbeihilfe?

ja                       nein

– Wenn ja, kreuzen Sie das zutreffende Feld an.

Auf eine Regelung gestützte Beihilfe, die einzeln anzumelden ist

Angabe der genehmigten Regelung:

---

<sup>125</sup> Einzelbeihilfen im Sinne von Artikel 1 Buchstabe e) der Verordnung Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 83 v. 27.3.1999, S. 1) sind Beihilfen, die nicht aufgrund einer Beihilferegulung gewährt werden, sowie einzelne anmeldepflichtige Zuwendungen aufgrund einer Beihilferegulung.



Bezeichnung: .....

Nummer der Beihilfe: .....

Genehmigungsschreiben der Kommission: .....

nicht auf eine Regelung gestützte Einzelbeihilfe

2.3.3. Bezieht sich die Anmeldung auf eine Einzelbeihilfe oder Regelung, die auf der Grundlage einer Freistellungsverordnung angemeldet wurde? Wenn ja, kreuzen Sie bitte das zutreffende Feld an.

Verordnung (EG) Nr. 70/2001 der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen<sup>126</sup>. Teilen Sie bitte die ergänzenden Angaben in Teil III.1 mit.

Verordnung (EG) Nr. 68/2001 der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Ausbildungsbeihilfen<sup>127</sup>. Teilen Sie bitte die ergänzenden Angaben in Teil III.2 mit.

Verordnung (EG) Nr. 2204/2002 der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Beschäftigungsbeihilfen<sup>128</sup>. Teilen Sie bitte die ergänzenden Angaben in Teil III.3 mit.

Verordnung (EG) Nr. 1/2004 der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere in der Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen tätige Unternehmen (ABl. L 1 vom 3.1.2004).

### 3. Rechtsgrundlage im Recht des Mitgliedstaates

3.1. Geben Sie alle einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsgrundlagen und Durchführungsvorschriften mit Fundstellen an: Titel: .....

Fundstelle (falls zutreffend): .....

3.2. Geben Sie an, welche Unterlage(n) dieser Anmeldung beigelegt sind:

Eine Kopie der einschlägigen Auszüge aus der letzten Fassung der Rechtsgrundlage (ggf. Angabe der Internetseite).

Eine Kopie der einschlägigen Auszüge aus dem Entwurf bzw. den Entwürfe der Rechtsgrundlage (ggf. Angabe der Internetseite).

3.3. Falls es sich um eine endgültige Fassung handelt, enthält diese Fassung eine so genannte Stillhalteklause, wonach der Beihilfegeber die Beihilfe erst dann gewähren kann, wenn sie von der Kommission genehmigt worden ist?

ja                       nein

---

<sup>126</sup> Verordnung (EG) Nr. 70/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen, ABl. L 10 vom 13.1.2001, S. 33.

<sup>127</sup> Verordnung (EG) Nr. 68/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Ausbildungsbeihilfen, ABl. L 10 vom 13.1.2001, S. 20.

<sup>128</sup> Verordnung (EG) Nr. 2204/2002 der Kommission vom 12. Dezember 2002 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Beschäftigungsbeihilfen, ABl. L 337 vom 13.12.2002, S. 3 und ABl. L 349 vom 24.12.2002, S. 126.

#### 4. Begünstigte

##### 4.1 Standort des (der) Begünstigten

- in (einer) nicht beihilfefähigen Region(en)
- in (einem) Fördergebiet(en) im Sinne von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag (Angabe ..der NUTS-Ebene 3 oder darunter)
- in (einem) Fördergebiet(en) im Sinne von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag (Angabe der NUTS-Ebene 2 oder darunter)
- Sonstiges: (bitte ausführen)

##### 4.2. Sektor(en) des (der) Begünstigten:

- ..... Nicht sektorspezifisch
- ..... A Landwirtschaft
- ..... Fischerei
- ..... C Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden
- ..... 10.1 Kohleindustrie
- ..... D Verarbeitendes Gewerbe
  - .....17 Textilindustrie
  - .....21 Zellstoff und Papier
  - .....24 Chemie- und Pharmaindustrie
  - .....24.7 Chemiefasern
  - .....27.1 Stahl <sup>129</sup>
  - .....29 Maschinenbau
  - .....DI Elektrogeräte und optische Geräte
  - .....34.1 Kraftfahrzeuge
  - .....35.1 Schiffbau
  - ..... Sonstiges verarbeitendes Gewerbe (bitte ausführen):
- ..... E Strom-, Gas- und Wasserversorgung
- ..... F Baugewerbe
- ..... 52 Einzelhandel
- ..... H Beherbergungs- und Gaststätten (Fremdenverkehr)
- ..... 6 Verkehr
  - .....60 Landverkehr; Transport in Rohrfernleitungen
  - .....60.1 Eisenbahnverkehr
  - .....60.2 Sonstiger Landverkehr
  - .....61.1 See- und Küstenschifffahrt
  - .....61.2 Binnenschifffahrt
  - .....62 Luftfahrt
- ..... 64 Post- und Telekommunikationsdienstleistungen
- ..... J Finanzmittler

---

<sup>129</sup> Mitteilung der Kommission über „Multisektoraler Regionalbeihilferahmen für große Investitionsvorhaben“, ABl. C 70 vom 19.3.2002, S. 8, Anhang B.

- ..... 72 Datenverarbeitung und Datenbanken  
 ..... 92 Kultur, Sport und Unterhaltung  
 ..... Sonstiges, bitte anhand der NACE-Klassifikation Rev. 1.1<sup>130</sup> ausführen:

4.3. Im Falle einer Einzelbeihilfe:

Name des Begünstigten: .....

Art des Begünstigten: .....

KMU

Anzahl der Beschäftigten: .....

Jahresumsatz: .....

Jahresbilanz: .....

Unabhängigkeit: .....

(Fügen Sie bitte eine eidesstattliche Erklärung entsprechend der KMU-Empfehlung der Kommission<sup>131</sup> oder andere Belege für die vorstehenden Angaben bei):

.....  
 .....

Großunternehmen

Unternehmen in Schwierigkeiten<sup>132</sup>

4.4 Im Falle einer Beihilferegulung:

Art der Begünstigten:

alle Unternehmen (Großunternehmen und KMU)

nur Großunternehmen

KMU

mittlere Unternehmen

Kleinunternehmen

Kleinstunternehmen

Folgende Begünstigte: .....

Voraussichtliche Zahl der Begünstigten:

weniger als 10

11 bis 50

51 bis 100

101 bis 500

---

<sup>130</sup> Bei NACE Rev. 1.1 handelt es sich um die statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft.

<sup>131</sup> Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen, ABl. L 124 vom 20.5.2003, S. 36 und Verordnung (EG) Nr. .../... der Kommission zur Änderung des Anwendungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 70/2001 durch Einbeziehung von Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen (Entwurf).

<sup>132</sup> Nach der Definition in den Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, ABl. C 288 vom 9.10.1999, S. 2.

- 501 bis 1000
- mehr als 1000

### 5. Höhe der Beihilfe/der jährlichen Ausgaben

Im Falle einer Einzelbeihilfe geben Sie bitte den Gesamtbetrag jeder Maßnahme an:

.....

Im Falle einer Beihilferegelung geben Sie bitte den jährlichen Betrag der angesetzten Haushaltsmittel und den Gesamtbetrag (in Landeswährung) an:

.....

Bei steuerlichen Maßnahmen geben Sie bitte die geschätzten jährlichen Gesamteinnahmenverluste an, die durch Steuervergünstigungen während des von der Anmeldung umfassten Zeitraums bedingt sind:

.....

Werden die Haushaltsmittel nicht jährlich beschlossen, geben Sie den Zeitraum an, für den sie gelten:

.....

Bezieht sich die Anmeldung auf eine Änderung einer bestehenden Beihilferegelung, geben Sie bitte die Auswirkungen der angemeldeten Änderungen auf die Mittelausstattung an:

.....

### 6. Form der Beihilfe und Finanzierung

Geben Sie (gegebenenfalls für jede Maßnahme) an, in welcher Form die Beihilfe dem/den Begünstigten zur Verfügung gestellt wird:

- Zuschuss
- Zinsgünstiges Darlehen (einschließlich Angaben über die Besicherung)
- Zinszuschuss
- Steuervergünstigung (z. B. Steuerfreibetrag, Senkung der Steuerbemessungsgrundlage, Steuersatzermäßigung, Steueraufschub). Bitte näher ausführen:  
.....
- Ermäßigung der Sozialabgaben
- Bereitstellung von Risikokapital
- Schuldentilgung
- Bürgschaft (u.a. Angaben über das besicherte Darlehen oder die durch die Bürgschaft gedeckte Finanztransaktion und das Bürgschaftsentgelt)
- Sonstiges (bitte ausführen):

Beschreiben Sie für jede Form der Beihilfe genau die Regeln und Modalitäten der Gewährung, insbesondere die Förderquote, die steuerliche Behandlung und ob die Beihilfe nach objektiven Kriterien (wenn ja, geben Sie die Kriterien an) automatisch oder nach Ermessen der zuständigen Behörden gewährt wird.

.....

Geben Sie die Art der Finanzierung an. Wird die Beihilfe nicht aus dem Gesamthaushalt des Staates/der Region/der Kommune finanziert, legen Sie bitte die Art der Finanzierung dar:

- aus parafiskalischen Abgaben oder Steuern, die für einen nicht staatlichen Empfänger bestimmt sind (Bitte sämtliche Einzelheiten zu den Abgaben und den Produkten/Leistungen angeben, auf die sie erhoben werden, u.a. ob sie auch für aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Produkte gelten, und Kopie der Rechtsgrundlage für die Abgaben beifügen)
- kumulierte Rücklagen
- öffentliche Unternehmen
- Sonstiges (bitte ausführen):

**7. Laufzeit**

7.1. Im Falle einer Einzelbeihilfe:

Geben Sie den Tag an, an dem die Beihilfe eingeführt wird (wird die Beihilfe in Tranchen gewährt, geben Sie das Datum für jede Tranche an).

.....

Geben Sie gegebenenfalls die Laufzeit der Beihilfe an. ....

7.2 Im Falle einer Beihilferegulung:

Geben Sie das Datum an, ab dem die Beihilfe gewährt werden kann.

.....

Geben Sie an, bis wann die Beihilfe spätestens gewährt werden darf.

.....

Überschreitet die Laufzeit sechs Jahre, legen Sie bitte dar, warum eine längere Laufzeit zur Erreichung des Ziels (der Ziele) der Regelung unerlässlich ist:

.....

**8. Kumulierung verschiedener Beihilfearten**

Kann die Beihilfe mit Beihilfen aus anderen lokalen, regionalen, nationalen oder EG-Regelungen zur Deckung derselben förderbaren Kosten kumuliert werden?

- ja             nein

Wenn ja, geben Sie an welche Vorkehrungen getroffen worden sind, um die Einhaltung der Kumulierungsvorschriften zu gewährleisten: .....

**9. Berufsgeheimnis**

Enthält diese Anmeldung vertrauliche Angaben, die nicht veröffentlicht werden sollen?

- ja             nein

Wenn ja, geben Sie bitte an, welche Teile vertraulich sind und warum:

.....

...

Wenn nein, wird die Kommission ihre Entscheidung veröffentlichen, ohne den Mitgliedstaat zu fragen.

## 10. Vereinbarkeit der Beihilfe

Geben Sie (gegebenenfalls für jede Maßnahme) an, welche bestehenden Verordnungen, Gemeinschaftsrahmen, Leitlinien oder andere für staatliche Beihilfen geltenden Bestimmungen als ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Genehmigung der Beihilfe dienen und füllen Sie die entsprechenden Fragebögen in Teil III aus.

- KMU-Beihilfe
  - Anmeldung einer Einzelbeihilfe nach Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 70/2001
  - Anmeldung aus Gründen der Rechtssicherheit
  - Beihilfen für KMU in der Landwirtschaft
- Ausbildungsbeihilfe
  - Anmeldung einer Einzelbeihilfe nach Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 68/2001
  - Anmeldung aus Gründen der Rechtssicherheit
- Beschäftigungsbeihilfe
  - Anmeldung einer Einzelbeihilfe nach Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 2204/2002
  - Anmeldung einer Beihilferegelung gemäß Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 2204/2002
  - Anmeldung aus Gründen der Rechtssicherheit
- Regionalbeihilfe
- Regionalbeihilfe auf der Grundlage des multisektoralen Rahmens für Großinvestitionen
- Forschungs- und Entwicklungsbeihilfe
- Rettungsbeihilfe
- Umstrukturierungsbeihilfe
- Beihilfe für audiovisuelle Produkte
- Umweltschutzbeihilfe
- Risikokapitalbeihilfe
- Agrarbeihilfe
- Verkehrsbeihilfe
- Schiffbaubeihilfe

Kann die Genehmigung der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt nicht ausdrücklich auf bestehende Verordnungen, Gemeinschaftsrahmen, Leitlinien oder andere für staatliche Beihilfen geltende Bestimmungen gestützt werden, legen Sie bitte umfassend unter Bezugnahme auf eine der Ausnahmebestimmungen des EG-Vertrags (Artikel 86 Absatz 2, Artikel 87 Absatz 2 Buchstaben a) oder b), Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a), b), c) oder d)) sowie sonstige Sonderbestimmungen für die Landwirtschaft und den Verkehr die Gründe dar, warum die Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden sollte.

## 11. Anhängige Rückforderungsanordnung

Hat ein potenzieller Begünstigter staatliche Einzelbeihilfen erhalten, die Gegenstand einer anhängigen Rückforderungsanordnung der Kommission sind?

- ja                       nein

Wenn ja, machen Sie bitte vollständige Angaben hierzu: .....

**12. Sonstige Angaben**

Bitte geben Sie an dieser Stelle sämtliche sonstigen Informationen an, die sie als für die Würdigung der Maßnahme(n) gemäß den Beihilfevorschriften relevant ansehen.

**13. Anlagen**

Bitte listen Sie her sämtliche Dokumente auf, die dieser Anmeldung beigefügt sind, und fügen Sie Kopien in Papierform oder die direkte Angabe der Fundstelle im Internet in Form eines Adressverweises hinzu.

**14. Erklärung**

Hiermit erkläre ich, dass die Angaben in diesem Formblatt und den beigefügten Unterlagen richtig und vollständig sind.

Ort, Datum .....

Unterschrift .....

Name und dienstliche Stellung des Unterzeichnenden .....

## Standardberichtsformular für bestehende staatliche Beihilfen

### Anhang IIIa zu:

Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrages, Abl. L140/1-140 v. 30.4.2004.

(Dieses Formular gilt für sämtliche Wirtschaftszweige mit Ausnahme der Landwirtschaft)

Im Interesse eines einfacheren, einheitlicheren und damit rationelleren Berichtssystems für staatliche Beihilfen wird das derzeitige standardisierte Verfahren der Berichterstattung durch eine jährliche Aktualisierung ersetzt. Die Kommission wird den Mitgliedstaaten jedes Jahr zum 1. März eine tabellarische Aufstellung aller bestehenden Einzelbeihilfen und Beihilferegelungen übermitteln. Sie ist von den Mitgliedstaaten bis zum 30. Juni desselben Jahres in elektronischer Form an die Kommission zurückzuschicken. Auf diese Weise kann die Kommission die Angaben zu den staatlichen Beihilfen für den Berichtszeitraum t-1 im Jahr t veröffentlichen<sup>133</sup>.

Das Formular wird von der Kommission bereits anhand der Angaben, die zum Zeitpunkt der Genehmigung der Beihilfe übermittelt wurden, vorab ausgefüllt. Die Mitgliedstaaten müssen die Angaben zu den Einzelbeihilfen und Beihilferegelungen lediglich überprüfen und erforderlichenfalls abändern und die jährlichen Ausgaben für das vergangene Jahr (t-1) hinzufügen. Zusätzlich müssen die Mitgliedstaaten angeben, welche Beihilferegelungen ausgelaufen sind oder bei welchen Regelungen die Zahlungen eingestellt worden sind und ob sie über die Gemeinschaftsfonds kofinanziert werden.

Angaben zur Zielsetzung der Beihilfe, zum geförderten Wirtschaftssektor usw. sind auf den Zeitpunkt der Genehmigung der Beihilfe zu beziehen und nicht auf die Endbegünstigten. Hauptzweck einer Regelung beispielsweise, die zum Zeitpunkt ihrer Genehmigung ausschließlich für kleine und mittlere Unternehmen bestimmt ist, ist die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen. Wurden hingegen mit einer Beihilferegelung ausschließlich kleine und mittlere Unternehmen gefördert, obwohl sie zum Zeitpunkt ihrer Genehmigung allen Unternehmen offen stand, wird sie nicht als KMU-Beihilfe angesehen.

Die Aufstellung enthält folgende Angaben. Die Felder 1-3 und 6-12 werden von der Kommission vorab ausgefüllt und von den Mitgliedstaaten überprüft. Die Felder 4, 5 und 13 werden von den Mitgliedstaaten ausgefüllt.

- 1) Titel
- 2) Nummer der Beihilfe
- 3) Alle vorherigen Beihilfennummern (z. B. nach Verlängerung der Regelung)
- 4) Ende der Laufzeit

Die Mitgliedstaaten geben die Regelungen an, deren Laufzeit abgelaufen ist oder auf deren Grundlage keine Zahlungen mehr geleistet werden.

- 5) Kofinanzierung

Obwohl Fördermittel der Gemeinschaft ausgenommen sind, sind als Teil der staatlichen Beihilfen der Mitgliedstaaten auch die Beihilfen aufzuführen, die über die Gemeinschaftsfonds kofinanziert werden. Um festzustellen, welche Regelungen kofinanziert werden und welchen Anteil diese Kofinanzierung gegenüber den staatlichen Beihilfen insgesamt ausmacht, müssen die Mitgliedstaaten angeben, ob eine Regelung kofinanziert wird und wenn ja, welchen Anteil diese Kofinanzierung an der Förderung ausmacht. Ist dies nicht

---

<sup>133</sup> t = Jahr, in dem die Daten angefordert werden.



möglich, muss eine Schätzung des gesamten kofinanzierten Beihilfebetrags vorgelegt werden.

6) Sektor

Die Einteilung der Wirtschaftssektoren stützt sich weitgehend auf die NACE-Klassifikation<sup>134</sup> auf der Zwei- und Dreistellerebene.

7) Vorrangige Zweckbestimmung

8) Sekundäre Zweckbestimmung

Eine sekundäre Zweckbestimmung ist ein Zweck, für den die Beihilfe (oder ein bestimmter Teil davon) zum Zeitpunkt ihrer Genehmigung zusätzlich zum Hauptziel ausschließlich bestimmt war. Eine Beihilferegelung, deren vorrangige Zweckbestimmung beispielsweise auf die Förderung von Forschung und Entwicklung gerichtet ist, kann als Nebenziel die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen anvisieren, wenn die Beihilfe ausschließlich für KMU bestimmt ist. Bei einer Regelung, deren Hauptziel die Förderung von KMU ist, kann die sekundäre Zweckbestimmung auch Ausbildung und gleichzeitig Beschäftigung sein, wenn bei der Genehmigung der Beihilfe die Prozentsätze ausgewiesen sind, die für Ausbildung bzw. für Beschäftigung bestimmt sind.

9) Region(en)

Zum Zeitpunkt der Genehmigung können Beihilfen ausschließlich einer oder mehreren Regionen vorbehalten sein. Gegebenenfalls ist zwischen Regionen nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) und Regionen nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) zu unterscheiden. Ist eine Beihilfe einer bestimmten Region vorbehalten, sollte diese Region auf der NUTS-Ebene II<sup>135</sup> angegeben werden.

10) Art der Beihilfe

Hier ist zwischen sechs Kategorien zu unterscheiden: Zuschuss, Steuerermäßigung/-befreiung, Kapitalbeteiligung, zinsgünstiges Darlehen, Steueraufschub, Bürgschaft.

11) Beschreibung der Beihilferegelung in der Landessprache

12) Form der Beihilfe

Hier ist zwischen drei Kategorien zu unterscheiden: Beihilferegelung, individuelle Anwendung einer Regelung, Einzelbeihilfe außerhalb einer Regelung (Ad-hoc-Beihilfe).

13) Ausgaben

Grundsätzlich sollten die tatsächlichen Ausgaben (bzw. die tatsächlichen Einnahmeverluste bei steuerlichen Maßnahmen) zugrunde gelegt werden. Liegen keine Zahlungen vor, sind die Mittelbindungen oder Haushaltsmittel anzugeben und als solche kenntlich zu machen. Die Zahlen sind für jede Beihilfenart innerhalb einer Regelung oder Einzelbeihilfe (z. B. Zuschuss, zinsgünstiges Darlehen usw.) getrennt anzugeben. Sie müssen in der im Berichtszeitraum geltenden Landeswährung angegeben sein. Anzugeben sind die Ausgaben für t-1, t-2, t-3, t-4, t-5.

---

<sup>134</sup> Bei NACE Rev.1 handelt es sich um die statistische Klassifizierung der Wirtschaftstätigkeiten in der Europäischen Gemeinschaft.

<sup>135</sup> NUTS – Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik in der EG.

# Anhang B: Vorschläge für Ergänzungs- und Ersatzmeldebögen zur integrierten Erfassung von Beihilfen und Subventionen

## 1) Ergänzungsbogen für neu angemeldete staatliche Beihilfen

Ergänzende Datenerfassung für neue staatliche Beihilfen						
Illr.	Frage(n)	Ja / Nein (Ja=1; Nein=0)	Betrag	Prozent	Freie Eingabe	Freie Eingabe
1	Titel der Subvention/des Subventionsprogramms					
2	Subventionsgeber:					
3	Maßnahme wird finanziert aus dem/den Haushaltsteil(e)n (bitte vollständige Angabe der Teilkennziffer):					
4	Hauptziel der Subvention: Dreistellige Funktionskennziffer gemäß Haushaltssystematik des Bundes und der Länder					
5	Wenn möglich: Hauptziel der Subvention: Dreistellige Funktionskennziffer gemäß internationaler COFOG (Classification of Functions of Government) <a href="http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4">http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4</a>					
6	Nebenziel-e der Subvention: Dreistellige Funktionskennziffer gem. Haushaltssystematik					
7	Wenn möglich: Nebenziel-e der Subvention: Dreistellige Funktionskennziffer gemäß internationaler COFOG (Classification of Functions of Government) <a href="http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4">http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4</a>					
8	Bei der Maßnahme handelt es sich primär um eine: Erhaltungshilfe(n): Anpassungshilfe(n) Produktivitäts-(Wachstums-)hilfe(n) Sonstige Hilfen für Unternehme(n) (bitte erläutern) Sonstige Hilfe(n) für private Haushalte, die mittelbar Betriebe und Wirtschaftszweige begünstigen könnte. (erläutern)					
9	Standort des (der) Begünstigten in (einer) nicht subventionsfähigen Region(en) in (einem) Fördergebiet(en) im Sinne von Art. 87 Abs. 3 EGV in einem Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe (bitte ausführen) in einem Fördergebiet des Landes o.ä. (bitte ausführen) keine regionale Differenzierung der Subvention					

### Ergänzende Datenerfassung für neue staatliche Beihilfen

Nr.	Frage(n)	Ja / Nein (Ja=1; Nein=0)	Betrag	Prozent	Freie Eingabe	Freie Eingabe
10	Art des/der begünstigten Unternehmens: Privat Öffentlich Privat mit öffentlicher Kapitalbeteiligung (in %)					
11	Ist die Subvention schon ein- oder mehrmals evaluiert worden? (bitte erläutern: wie oft und wann?)					
12	Sind regelmäßige Evaluierungen verbindlich vorgesehen?					
13	Folgen die Evaluierungen einer anerkannten Methodik? (Wenn ja bitte Methode und Referenzen nennen.)					
14	Welche Konsequenzen haben vergangene Evaluierungen gehabt? Befristung Lenkungsmöglichkeiten verstärken Reduktion der Fördersätze Änderung der Förderungstechnik / der Subventionsform Pauschalierung / Globalisierung Diverses (Kontrolle, Vollzug) Vertiefte Überprüfung angesetzt Keine Änderungen					
15	Enthält diese Anmeldung vertrauliche Angaben, die nicht veröffentlicht werden sollen?					
16	Wenn ja, geben Sie bitte an, welche Teile vertraulich sind und warum.					

## 2) Ergänzungsbogen für bestehende staatliche Beihilfen

Ergänzende Datenerfassung für bestehende staatliche Beihilfen					
Nr.	Frage(n)	Ja / Nein (Ja=1; Nein=0)	Betrag	Prozent	Freie Eingabe
1	Titel der Subvention/des Subventionsprogramms				
2	Subventionsgeber:				
3	Rechtsgrundlage und Durchführungsvorschriften der Subvention:				
4	Maßnahme wird finanziert aus dem/den Haushaltsstiftel(n) (bitte vollständige Angabe der Titelkennziffer):				
5	Hauptziel der Subvention (bitte nur eine Angabe) Regionale Entwicklung Forschung und Entwicklung Umweltschutz Rettung von Unternehmen in Schwierigkeiten Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten KMU Beschäftigung Ausbildung Risikokapital Förderung von Export und Auslandsbeteiligungen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Soziale Unterstützung einzelner Verbraucher Ausgleich für Schäden aufgrund von Naturkatastrophen o.ä. Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben Erhaltung des kulturellen Erbes Kultur Sektorale Entwicklung (hier auch Sektor gemäss NACE-Klassifikation)				
6	Hauptziel der Subvention: Dreistellige Funktionskennziffer gemäß Haushaltssystematik des Bundes und der Länder Wenn möglich: Hauptziel der Subvention: Dreistellige Funktionskennziffer gemäß internationaler COFOG (Classification of Functions of Government)				
7	<a href="http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regist.asp?CI=4">http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regist.asp?CI=4</a>				

**Ergänzende Datenerfassung für bestehende staatliche Beihilfen**

lfr.	Frage(n)	Ja / Nein (Ja=1, Nein=0)	Betrag	Prozent	Freie Eingabe	Freie Eingabe
8	<p>Nebenziele der Subvention (mehrere Angaben zulässig)</p> <p>Regionale Entwicklung  Forschung und Entwicklung  Umweltschutz  Rettung von Unternehmen in Schwierigkeiten  Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten  KfWU  Beschäftigung  Ausbildung  Risikokapital  Förderung von Export und Auslandsbeteiligungen  Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse  Soziale Unterstützung einzelner Verbraucher  Ausgleich für Schäden aufgrund von Naturkatastrophen o.ä.  Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben  Erhaltung des kulturellen Erbes  Kultur  Sektorale Entwicklung (Sektor gem.NACE-Klassifikation angeben)</p>					
9	Nebenziel-e der Subvention. Dreistellige Funktionskennziffer gem. Haushaltssystematik					
10	<p>Wenn möglich: Nebenziel-e der Subvention. Dreistellige Funktionskennziffer gemäß internationaler COFOG (Classifikation of Functions of Government)</p> <p><a href="http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4">http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4</a></p>					
11	<p>Bei der Maßnahme handelt es sich primär um eine:</p> <p>Erhaltungshilfe(n)  Anpassungshilfe(n)  Produktivitäts-/Wachstums-Hilfe(n)  Sonstige Hilfen für Unternehme(n) (bitte erläutern)  Sonstige Hilfe(n) für private Haushalte, die mittelbar Betriebe und Wirtschaftszweige begünstigen könnte. (erläutern)</p>					
12	<p>Standort des (der) Begünstigten</p> <p>in (einer) nicht subventionstfähigen Region(en)  in (einem) Fördergebiet(en) im Sinne von Art. 87 Abs 3 lit c) EGV  in (einem) Fördergebiet(en) im Sinne von Art. 87 Abs 3 lit a) EGV  in einem Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe (bitte ausführen)  in einem Fördergebiet des Landes o.ä. (bitte ausführen)  keine regionale Differenzierung der Subvention</p>					

### Ergänzende Datenerfassung für bestehende staatliche Beihilfen

lfr.	Frage(n)	Ja / Nein (Ja=1, Nein=0)	Betrag	Prozent	Freie Eingabe	Freie Eingabe
13	Art des/der begünstigten Unternehmens: Privat Öffentlich Privat mit öffentlicher Kapitalbeteiligung (in %)					
14	Ist die Subvention schon ein- oder mehrmals evaluiert worden? (bitte erläutern: wie oft und wann?)					
15	Sind regelmäßige Evaluierungen verbindlich vorgesehen?					
16	Folgen die Evaluierungen einer anerkannten Methodik? (Wenn ja bitte Methode und Referenzen nennen.)					
17	Welche Konsequenzen haben vergangene Evaluierungen gehabt? Befristung Lenkungsmöglichkeiten verstärken Reduktion der Fördersätze Änderung der Förderungstechnik / der Subventionstform Pauschalisierung / Globalisierung Diverses (Kontrolle, Vollzug) Vertierte Überprüfung angesetzt keine Änderungen					
18	Enthält diese Anmeldung vertrauliche Angaben, die nicht veröffentlicht werden sollen?					
19	Wenn ja, geben Sie bitte an, welche Teile vertraulich sind und warum.					

### 3) Ersatzbogen Subventionen, die keine staatlichen Beihilfen sind

#### Datenerfassung für Subventionen, die keinen staatlichen Beihilfen sind

lfr.	Frage(n)	Ja / Nein (Ja=1, Nein=0)	Betrag	Prozent	Freie Eingabe	Freie Eingabe
1	Titel der Subvention/des Subventionsprogramms					
2	Subventionsgeber:					
3	Rechtsgrundlage und Durchführungsvorschriften der Subvention:					
4	Maßnahme wird finanziert aus dem/den Haushaltsstell(n) (bitte vollständige Angabe der Titelnr(ziffer):					
5	Finanziert der Subventionsgeber die Maßnahme allein?					
6	Wenn nein, kofinanziert durch:					
7	Bei Kofinanzierung: Eigener Anteil an den Mitteln (in %)					
8	Hauptziel der Subvention (bitte nur eine Angabe) Regionale Entwicklung Forschung und Entwicklung Umweltschutz Rettung von Unternehmen in Schwierigkeiten Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten KMU Beschäftigung Ausbildung Risikokapital Förderung von Export und Auslandsbeteiligungen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Soziale Unterstützung einzelner Verbraucher Ausgleich für Schäden aufgrund von Naturkatastrophen o.ä. Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben Erhaltung des kulturellen Erbes Kultur Sektorale Entwicklung (hier auch Sektor gemäss NACE-Klassifikation)					
9	Hauptziel der Subvention: Dreistellige Funktionskennziffer gemäß Haushaltssystematik des Bundes und der Länder Wenn möglich: Hauptziel der Subvention: Dreistellige Funktionskennziffer gemäß internationaler COFOG (Klassifikation of Functions of Government) <a href="http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/reqest.asp?Cl=4">http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/reqest.asp?Cl=4</a>					
10						

**Datenerfassung für Subventionen, die keinen staatlichen Beihilfen sind**

Nr.	Frage(n)	Ja / Nein (Ja=1, Nein=0)	Betrag	Prozent	Freie Eingabe	Freie Eingabe
11	<p>Nebenziele der Subvention (mehrere Angaben zulässig)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Regionale Entwicklung</li> <li>Forschung und Entwicklung</li> <li>Umweltschutz</li> <li>Rettung von Unternehmen in Schwierigkeiten</li> <li>Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten</li> <li>KMU</li> <li>Beschäftigung</li> <li>Ausbildung</li> <li>Risikokapital</li> <li>Förderung von Export und Auslandsbeteiligungen</li> <li>Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse</li> <li>Soziale Unterstützung einzelner Verbraucher</li> <li>Ausgleich für Schäden aufgrund von Naturkatastrophen o.ä.</li> <li>Beseitigung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben</li> <li>Erhaltung des kulturellen Erbes</li> <li>Kultur</li> </ul>					
12	<p>Sektorale Entwicklung (Sektor gem NACE-Klassifikation angeben)</p> <p>Nebenziele der Subvention; Dreistellige Funktionskennziffer gem. Haushaltssystematik</p>					
13	<p>Wenn möglich: Nebenziele der Subvention; Dreistellige Funktionskennziffer gemäß internationaler COFOG (Classifikation of Functions of Government)</p> <p><a href="http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regpst.asp?Cl=4">http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regpst.asp?Cl=4</a></p>					
14	<p>Bei der Maßnahme handelt es sich primär um eine:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Erhaltungshilfe(n):</li> <li>Anpassungshilfe(n)</li> <li>Produktivitäts-/Wachstums-/Hilfe(n)</li> <li>Sonstige Hilfen für Unternehme(n) (bitte erläutern)</li> <li>Sonstige Hilfe(n) für private Haushalte, die mittelbar Betriebe und Wirtschaftszweige begünstigen könnte. (erläutern)</li> </ul>					



**Datenerfassung für Subventionen, die keinen staatlichen Beihilfen sind**

lfr.	Frage(n)	Ja / Nein (Ja=1, Nein=0)	Betrag	Prozent	Freie Eingabe	Freie Eingabe
15	Standort des (der) Begünstigten in (einer) nicht subventionfähigen Region(en) in (einem) Fördergebiet(en) im Sinne von Art. 87 Abs 3 lll c) EGV in (einem) Fördergebiet(en) im Sinne von Art. 87 Abs 3 lll a) EGV in einem Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe (bitte ausführen) in einem Fördergebiet des Landes o.ä. (bitte ausführen) keine regionale Differenzierung der Subvention					
16	Handelt es sich um eine Einzelsubvention?					
17	Handelt es sich um ein Subventionsprogramm?					
18	Wenn ja, wird hierdurch ein bestehendes Programm geändert?					
19	Bei Einzelsubvention: Name des begünstigten Unternehmens:					
20	Art des/der begünstigten Unternehmens: Privat Öffentlich Privat mit öffentlicher Kapitalbeteiligung (in %)					
21	Größe des/der begünstigten Unternehmens: alle Unternehmen (Großunternehmen und KMU) nur Großunternehmen KMU mittlere Unternehmen Kleinunternehmen Kleinstunternehmen					
22	Bei Subventionsprogramm: Voraussichtliche Zahl der Begünstigten weniger als 10 11 bis 50 51 bis 100 101 bis 500 501 bis 1000 mehr als 1000					

**Datenerfassung für Subventionen, die keinen staatlichen Beihilfen sind**

lfr.	Frage(n)	Ja / Nein (Ja=1, Nein=0)	Betrag	Prozent	Freie Eingabe	Freie Eingabe
23	Form der Subvention Zuschuss Zinsgünstiges Darlehen (einschließlich Angaben über die Besicherung) Zinszuschuss Steuervergünstigung (Bitte näher ausführen) Ermäßigung der Sozialabgaben Bereitstellung von Risikokapital Schuldentilgung Bürgschaft (Bitte näher ausführen) Sonstiges (Bitte näher ausführen)					
24	Laufzeit der Maßnahme: Beginn / erstmalige Gewährung					
25	Laufzeit der Maßnahme: Ende / letzte Gewährung					
26	Höhe der Subvention/der jährlichen Ausgaben (Tsd. €) Bei Einzelsubvention: Gesamtbetrag der Maßnahme (Bürgschaft/Darlehen bitte erläutern.) Bei Subventionsprogramm: Ist-Ausgaben im vergangenen Jahr. Bei Subventionsprogramm: Angesetzte Haushaltsmittel im laufenden Jahr. Bei Subventionsprogramm: Angesetzte Haushaltsmittel im folgenden Jahr. Bei Subventionsprogramm: Angesetzter Gesamtbetrag (nur bei befristeten Maßnahmen)					

**Datenerfassung für Subventionen, die keinen staatlichen Beihilfen sind**

lfr.	Frage(n)	Ja / Nein (Ja=1, Nein=0)	Betrag	Prozent	Freie Eingabe	Freie Eingabe
27	Ist die Subvention schon ein- oder mehrmals evaluiert worden? (bitte erläutern: wie oft und wann?)					
28	Sind regelmäßige Evaluierungen verbindlich vorgesehen?					
29	Folgen die Evaluierungen einer anerkannten Methodik? (Wenn ja bitte Methode und Referenzen nennen.)					
30	Welche Konsequenzen haben vergangene Evaluierungen gehabt? Befristung Lenkungsmöglichkeiten verstärken Reduktion der Fördersätze Änderung der Förderungstechnik / der Subventionsform Pauschalisierung / Globalisierung Diverses (Kontrolle, Vollzug) Vertiefte Überprüfung angesetzt Keine Änderungen					
31	Enthält diese Anmeldung vertrauliche Angaben, die nicht veröffentlicht werden sollen?					
32	Wenn ja, geben Sie bitte an, welche Teile vertraulich sind und warum.					

## Anhang C: Funktionale Gliederungen staatlicher Aufgaben

### Funktionenplan des Bundes- und der Landeshaushalte

<b>Funktionen/Aufgabenbereiche</b>	
<b>0</b>	<b>Allgemeine Dienste</b>
01	Politische Führung und zentrale Verwaltung.
011	Politische Führung
012	Innere Verwaltung
013	Informationswesen
014	Statistischer Dienst
015	Zivildienst
016	Hochbauverwaltung
018	Versorgung, soweit nicht unter Funktionen 038, 039, 048, 058, 068, 118 und 138
019	Sonstige allgemeine Staatsaufgaben
02	Auswärtige Angelegenheiten
021	Auslandsvertretungen
022	Internationale Organisationen
023	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
024	Auslandsschulwesen und kulturelle Angelegenheiten im Ausland
029	Sonstiges
03	Verteidigung (nur Bund)
031	Bundeswehrverwaltung
032	Deutsche Verteidigungsstreitkräfte
033	Verteidigungslasten im Zusammenhang mit dem Aufenthalt ausländischer Streitkräfte
034	Zivile Verteidigung
036	Wehrforschung und wehrtechnische Entwicklung
037	Unterhaltssicherung
038	Versorgung/Beihilfen Bundeswehrverwaltung
039	Versorgung/Beihilfen Soldaten der Bundeswehr
04	Öffentliche Sicherheit und Ordnung
041	Bundesgrenzschutz (nur Bund)
042	Polizei
048	Versorgung/Beihilfen Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung
049	Sonstiges
05	Rechtsschutz
051	Verfassungsgerichte
052	Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften.
053	Verwaltungsgerichte
054	Arbeits- und Sozialgerichte
055	Finanzgerichte
059	Sonstige Rechtsschutzaufgaben
06	Finanzverwaltung
061	Steuer- und Zollverwaltung, Vermögensverwaltung
062	Schuldenverwaltung und sonstige Finanzverwaltung
068	Versorgung/Beihilfen im Bereich der Finanzverwaltung
<b>1</b>	<b>Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten</b>
11	Verwaltung
111	Unterrichtsverwaltung/Schulaufsicht
112	Wissenschafts- und Forschungsverwaltung
113	Verwaltung kulturelle Maßnahmen
118	Versorgung Schulbereich
12	Schulen und vorschulische Bildung
121	Grund- und Hauptschulen
122	Sonderschulen Behinderte
123	Realschulen
124	Gymnasien
125	Gesamtschulen
126	Kindergärten
127	Berufliche Schulen

<b>Funktionen/Aufgabenbereiche</b>	
128	Fachschulen
129	Sonstige schulische Maßnahmen/Einrichtungen
13	Hochschulen
131	Universitäten
132	Hochschulkliniken Lehrkrankenhäuser
133	Verwaltungsfachhochschulen
134	Pädagogische Hochschulen
135	Gesamthochschulen/Fernuniversitäten
136	Fachhochschulen
137	Deutsche Forschungsgemeinschaft
138	Versorgung Hochschulbereich
139	Sonstige Hochschulaufgaben
14	Förderung von Schülern, Studenten und dgl.
141	Fördermaßnahmen für Schüler
142	Fördermaßnahmen für Studierende
143	Fördermaßnahmen für den wissenschaftlichen Nachwuchs
15	Sonstiges Bildungswesen
151	Außerschulische Jugendbildung
153	Andere Einrichtungen der Weiterbildung
155	Einrichtungen der Lehrerfortbildung
156	Berufsakademien
16/17	Wissenschaft, FuE außerhalb der Hochschulen (ohne Wehrforschung)
162	Wissenschaftliche Bibliotheken, Archive, Fachinformationszentren
163	Wissenschaftliche Museen
164	Gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern
165	Andere Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung
167	Zuschüsse internationale wissenschaftl. Organisationen/Forschungseinrichtungen
168	FuE zur Weltraumerkundung und -nutzung (Einzelmaßnahmen)
169	FuE zur industriellen Produktivität und Technologie (Einzelmaßnahmen)
171	FuE zur Erzeugung, Verteilung und rationellen Nutzung der Energie (Einzelmaßnahmen)
172	FuE zum Schutz und zur Förderung der menschlichen Gesundheit (Einzelmaßnahmen)
173	FuE zum Umweltschutz (Einzelmaßnahmen)
174	FuE zur landwirtschaftlichen Produktivität und Technologie (Einzelmaßnahmen)
175	FuE zu gesellschaftlichen Strukturen und Beziehungen (Einzelmaßnahmen)
176	FuE zu Infrastrukturmaßnahmen und Raumgesamtplanung (Einzelmaßnahmen)
177	FuE zur Erkundung und Nutzung der irdischen Umwelt (Einzelmaßnahmen)
178	Nicht zielorientierte Forschung und sonstige Maßnahmen zur Förderung der Wissenschaft und zivilen Forschung
18	Kultureinrichtungen (einschließlich Kulturverwaltung)
182	Einrichtungen der Musikpflege
183	Museen, Sammlungen, Ausstellungen
184	Zoologische und botanische Gärten
185	Musikschulen
187	Sonstige Kultureinrichtungen
19	Kulturförderung, Denkmalschutz, Kirchliche Angelegenheiten
192	Einzelmaßnahmen im Bereich Museen und Ausstellungen
193	Andere Einzelmaßnahmen der Kulturpflege
195	Denkmalschutz und -pflege
199	Kirchliche Angelegenheiten
<b>2</b>	<b>Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung</b>
21	Verwaltung
211	Versicherungsbehörden
214	Versorgungsämter
215	Lastenausgleichsverwaltung
219	Sonstige Behörden
22	Sozialversicherung einschließlich Arbeitslosenversicherung
221	Rentenversicherung der Angestellten und Arbeiter (nur Bund)
222	Knappschaftsversicherung (nur Bund)
223	Unfallversicherung
224	Krankenversicherung
225	Arbeitslosenversicherung (nur Bund)
226	Alterssicherung der Landwirte (nur Bund)
227	Pflegeversicherung
229	Sonstige Sozialversicherungen

<b>Funktionen/Aufgabenbereiche</b>	
23	Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u.ä.
231	Kindergeld
232	Mutterschutz (nur Bund)
233	Wohngeld
234	Leistungen nach Bundessozialhilfe- und Asylbewerberleistungsgesetz
235	Soziale Einrichtungen
236	Förderung der Wohlfahrtspflege
237	Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz
24	Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen
241	Leistungen der Kriegsoferversorgung und gleichartige Leistungen (nur Bund)
242	Einrichtungen der Kriegsoferversorgung
243	Lastenausgleich
244	Wiedergutmachung
246	Vertriebene und Spätaussiedler
247	Kriegsoferfürsorge
249	Sonstiges
25	Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz.
251	Arbeitslosenhilfe (nur Bund)
252	Hilfe für Berufsausbildung, Fortbildung und Umschulung
253	Sonstige Anpassungsmaßnahmen und produktive Arbeitsförderung
254	Arbeitsschutz
26	Jugendhilfe nach dem SGB VIII
27	Einrichtungen der Jugendhilfe
28	Förderung der Vermögensbildung
29	Sonstige soziale Angelegenheiten
<b>3</b>	<b>Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung</b>
31	Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens
311	Gesundheitsbehörden
312	Krankenhäuser und Heilstätten
314	Maßnahmen des Gesundheitswesens
319	Sonstiges Gesundheitswesen
32	Sport und Erholung
323	Sportstätten
324	Förderung des Sports
33	Umwelt- und Naturschutz
331	Umwelt- und Naturschutzbehörden
332	Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes
34	Reaktorsicherheit und Strahlenschutz
341	Behörden für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz
342	Maßnahmen der Reaktorsicherheit und des Strahlenschutzes
<b>4</b>	<b>Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste</b>
41	Wohnungswesen
411	Förderung des Wohnungsbaues
419	Sonstiges
42	Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen
43	Kommunale Gemeinschaftsdienste
431	Straßenbeleuchtung
432	Abwasserbeseitigung
433	Abfallbeseitigung
434	Straßenreinigung
439	Sonstiges
44	Städtebauförderung
<b>5</b>	<b>Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</b>
51	Verwaltung (ohne Betriebsverwaltung)
511	Ernährung und Landwirtschaft
52	Verbesserung der Agrarstruktur
521	Verbesserung der Agrarstruktur (Gemeinschaftsaufgabe)
528	EU-Ausrichtungsfonds
529	Sonstiges
53	Einkommensstabilisierende Maßnahmen
531	EU-Garantiefonds
532	Marktordnungen (einschl. EU)
533	Gasölverbilligung
539	Sonstiges

<b>Funktionen/Aufgabenbereiche</b>	
54	Sonstige Bereiche
542	Fischerei
549	Sonstiges
<b>6</b>	<b>Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen</b>
61	Verwaltung
62	Energie- und Wasserwirtschaft, Kulturbau
621	Kernenergie
622	Erneuerbare Energieformen
623	Wasserwirtschaft und Kulturbau
625	Küstenschutz
626	Erdölversorgung
627	Sonstige Energieversorgung
629	Sonstiges
63	Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe
631	Kohlenbergbau
632	Sonstiger Bergbau
634	Verarbeitende Industrie
635	Handwerk und Kleingewerbe
639	Sonstiges verarbeitendes Gewerbe
64	Handel
641	Handel (allgemein)
642	Exportförderung, Auslandsmessen
649	Sonstiges
65	Fremdenverkehr
66	Geld- und Versicherungswesen
68	Sonstige Bereiche
69	Regionale Förderungsmaßnahmen
691	Betriebliche Investitionen
692	Verbesserung der Infrastruktur
699	Sonstiges
<b>7</b>	<b>Verkehrs- und Nachrichtenwesen</b>
71	Verwaltung
711	Straßen- und Brückenbau
712	Wasserstraßen und Häfen
719	Sonstiges
72	Straßen
721	Bundesautobahnen
722	Bundesstraßen
723	Landesstraßen
725	Gemeindestraßen
729	Sonstiges
73	Wasserstraßen und Häfen, Förderung der Schifffahrt
731	Wasserstraßen und Häfen
732	Förderung der Schifffahrt
74	Eisenbahnen und öffentlicher Personennahverkehr
741	Maßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr
749	Sonstiges
75	Luftfahrt
751	Flugsicherung
759	Sonstiges
76	Wetterdienst
77	Nachrichtenwesen
771	Post und Telekommunikation
772	Rundfunkanstalten und Fernsehen
79	Sonstige Bereiche
<b>8</b>	<b>Wirtschaftsunternehmen, Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen</b>
81	Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen
811	Landwirtschaftliche Unternehmen
812	Forstwirtschaftliche Unternehmen
82	Versorgungsunternehmen
821	Elektrizitätsunternehmen
823	Wasserunternehmen
829	Sonstiges
83	Verkehrsunternehmen
832	Eisenbahnen

<b>Funktionen/Aufgabenbereiche</b>	
835	Flughäfen und Luftverkehr
839	Sonstiges
85	Sonstige Wirtschaftsunternehmen
851	Bergbau
852	Industrielle Unternehmen
853	Banken und Kreditinstitute
859	Sonstiges
87	Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen
<b>9</b>	<b>Allgemeine Finanzwirtschaft</b>
91	Steuern und allgemeine Finanzausweisungen
92	Schulden
94	Beihilfen, Unterstützungen u. ä.
95	Rücklagen
96	Sonstiges
98	Globalposten
99	Haushaltstechnische Verrechnungen
	<b>Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben</b>

## Classification of Functions of Government (COFOG)

<b>Kodierung</b>	<b>Funktion</b>
<b>01.</b>	<b>Allgemeine öffentliche Verwaltung</b>
01.1	Exekutiv/ Legislativorgane, Finanz-/Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten
01.1.1	Exekutiv- und Legislativorgane
01.1.2	Finanz- und Steuerwesen
01.1.3	Auswärtige Angelegenheiten
01.2	Wirtschaftshilfe für das Ausland
01.2.1	Wirtschaftshilfe für Entwicklungs- und Übergangsländer
01.2.2	Beteiligung an der Wirtschaftshilfe internationaler Organisationen
01.3	Allgemeine Dienste
01.3.1	Allgemeine Personalverwaltung
01.3.2	Gesamtplanung und Statistik
01.3.3	Andere allgemeine Dienstleistungen
01.4	Grundlagenforschung
01.5	Angewandte FuE im Bereich allgemeine öffentliche Verwaltung
01.6	Allgemeine öffentliche Verwaltung, a.n.g.
01.7	Staatsschuldentransaktionen
01.8	Transfers allgemeiner Art zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen
<b>02.</b>	<b>Verteidigung</b>
02.1	Militärische Verteidigung
02.2	Zivile Verteidigung
02.3	Militärhilfe für das Ausland
02.4	Angewandte FuE im Bereich Verteidigung
02.5	Verteidigung, a.n.g.
<b>03.</b>	<b>Öffentliche Ordnung und Sicherheit</b>
03.1	Polizei
03.2	Feuerwehr
03.3	Gerichte
03.4	Justizvollzug
03.5	Angewandte FuE im Bereich öffentliche Ordnung und Sicherheit
03.6	Öffentliche Ordnung und Sicherheit, a.n.g.
<b>04.</b>	<b>Wirtschaftliche Angelegenheiten</b>
04.1	Allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts
04.1.1	Allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft



<b>Kodierung</b>	<b>Funktion</b>
04.1.2	Allgemeine Angelegenheiten des Arbeitsmarktes
04.2	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd
04.2.1	Landwirtschaft
04.2.2	Forstwirtschaft
04.2.3	Fischerei und Jagd
04.3	Brennstoffe und Energie
04.3.1	Kohle und andere feste mineralische Brennstoffe
04.3.2	Erdöl und Erdgas
04.3.3	Kernbrennstoffe
04.3.4	Andere Brennstoffe
04.3.5	Elektrizität
04.3.6	Nicht-elektrische Energie
04.4	Bergbau, Herstellung von Waren und Bauwesen
04.4.1	Bergbau mineralische Rohstoffe, ohne mineralische Brennstoffe
04.4.2	Herstellung von Waren
04.4.3	Bauwesen
04.5	Verkehr
04.5.1	Straßenverkehr
04.5.2	Schifffahrt
04.5.3	Schienenverkehr
04.5.4	Luftverkehr
04.5.5	Transport in Rohrleitungen und Verkehr, a.n.g.
04.6	Nachrichtenübermittlung
04.7	Andere Wirtschaftsbereiche
04.7.1	Handel und Lagerei
04.7.2	Beherbergung und Gaststätten
04.7.3	Fremdenverkehr
04.7.4	Entwicklung von Mehrzweckvorhaben
04.8	Angewandte FuE im Bereich wirtschaftliche Angelegenheiten
04.8.1	Angewandte FuE im Bereich allg. Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes
04.8.2	Angewandte FuE im Bereich Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei u. Jagd
04.8.3	Angewandte FuE im Bereich Brennstoffe und Energie
04.8.4	Angewandte FuE im Bereich Bergbau, Herstellung von Waren und Bauwesen
04.8.5	Angewandte FuE im Bereich Verkehr
04.8.6	Angewandte FuE im Bereich Nachrichtenübermittlung
04.8.7	Angewandte FuE im Bereich andere Wirtschaftsbereiche
04.9	Wirtschaftliche Angelegenheiten, a.n.g.
<b>05.</b>	<b>Umweltschutz</b>
05.1	Abfallwirtschaft
05.2	Abwasserwirtschaft
05.3	Vermeidung und Beseitigung von Umweltverunreinigungen
05.4	Arten- und Landschaftsschutz
05.5	Angewandte FuE im Bereich Umweltschutz
05.6	Umweltschutz, a.n.g.
<b>06.</b>	<b>Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen</b>
06.1	Wohnungswesen
06.2	Raumplanung
06.3	Wasserversorgung
06.4	Straßenbeleuchtung
06.5	Angewandte FuE im Bereich Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen
06.6	Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen, a.n.g.
<b>07.</b>	<b>Gesundheitswesen</b>

<b>Kodierung</b>	<b>Funktion</b>
07.1	Medizinische Erzeugnisse, Geräte und Ausrüstungen
07.1.1	Pharmazeutische Erzeugnisse
07.1.2	Andere medizinische Erzeugnisse
07.1.3	Therapeutische Geräte und Ausrüstungen
07.2	Ambulante Behandlung
07.2.1	Allgemeinmedizinische Behandlung
07.2.2	Fachärztliche Behandlung
07.2.3	Zahnärztliche Behandlung
07.2.4	Andere medizinische Behandlung, nicht durch Ärzte
07.3	Stationäre Behandlung
07.3.1	Behandlung in Allgemeinen Krankenhäusern
07.3.2	Behandlung in Spezialkliniken
07.3.3	Behandlung in medizinischen Zentren und Entbindungszentren
07.3.4	Behandlung in Pflege- und Kurheimen sowie Rehabilitationszentren
07.4	Öffentlicher Gesundheitsdienst
07.5	Angewandte FuE im Bereich Gesundheitswesen
07.6	Gesundheitswesen, a.n.g.
<b>08.</b>	<b>Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion</b>
08.1	Freizeitgestaltung und Sport
08.2	Kultur
08.3	Rundfunk- und Verlagswesen
08.4	Religiöse und andere Gemeinschaftsangelegenheiten
08.5	Angewandte FuE im Bereich Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion
08.6	Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, a.n.g.
<b>09.</b>	<b>Bildungswesen</b>
09.1	Elementar- und Primärbereich
09.1.1	Elementarbereich
09.1.2	Primärbereich
09.2	Sekundarbereich
09.2.1	Unterer Sekundarbereich
09.2.2	Oberer Sekundarbereich
09.3	Post-sekundärer, nicht-tertiärer Bereich
09.4	Tertiärbereich
09.4.1	Nicht-universitärer Tertiärbereich
09.4.2	Universitärer Tertiärbereich
09.5	Nicht-zuordenbares Bildungswesen
09.6	Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen
09.7	Angewandte FuE im Bereich Bildungswesen
09.8	Bildungswesen, a.n.g.
<b>10.</b>	<b>Soziale Sicherung</b>
10.1	Krankheit und Erwerbsunfähigkeit
10.1.1	Krankheit
10.1.2	Erwerbsunfähigkeit
10.2	Alter
10.3	Hinterbliebene
10.4	Familien und Kinder
10.5	Arbeitslosigkeit
10.6	Wohnraum
10.7	Soziale Hilfe, a.n.g.
10.8	Angewandte FuE im Bereich soziale Sicherung
10.9	Soziale Sicherung, a.n.g.





**Erweitertes Subventionsraster für den 19. Subventionsbericht des Bundes (nur tatsächlich gewährte Transfers)**

Hauptfunktion Oberfunktion Gruppe	Hauptgruppe Obergruppe Gruppe	AUSGABEN DER LAUFENDEN RECHNUNG						AUSGABEN DER KAPITALRECHNUNG																																																							
		4 Personalausgaben		5 Sicht. Verwaltungsausg., militärische Beschaffung, Schuldendienst		6 Zuweisungen / Zuschüsse (nicht für Investitionen)		7 Baumaßnahmen			8 Sonstige Investitionen u. Investitionsförderungsmaßnahmen						9 Besondere Finanzausgaben																																														
		61 Nicht zweckgebundene Zuweisungen öff. Bereich		62 Schuldendiensthilfen öff. Bereich		63 Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen öff. Bereich		66 Schuldendiensthilfen sonstige Bereiche			68 Sonstige Zuschüsse laufende Zwecke sonstige Bereiche			69 Vermögensübertragungen, außer für Invest.			81-89																																														
		621 an Bund		622 an Länder		623 an Gemeinden / GV		624 an Sondervermögen		625 an Sozialvers. / BA		627 an Zweckverbände		631 an Bund		632 an Länder		633 an Gemeinden / GV		634 an Sondervermögen		636 an Sozialvers. / BA		637 an Zweckverbände		661 an öff. Unternehmen		662 an private Unternehmen		663 an Sonstige Inl and		666 an Ausl and		671 an Inl and		676 an Ausl and		681 Renten, Unterstüztg., sonst. Geldleistungen an nat. Pers.		682 an öff. Unternehmen		683 an private Unternehmen		684 an soziale o. ä. Einrichtungen		685 an öff. Einrichtungen		686 Sonstige Zuschüsse im Inl and		687 im Ausl and (außer an EU)		688 Egelmittel an EU		691 an Bund		692 an Länder		693 an Gemeinden / GV		697 an Unternehmen		696 an Sonstige Inl and	
		Konsumtive Ausgaben						Investive Ausgaben																																																							
<b>0</b>																																																															
<b>Allgemeine Dienste</b>																																																															
01 Politische Führung u. zentrale Verwaltung																																																															
02 Auswärtige Angelegenheiten																																																															
03 Verteidigung (nur Bund)																																																															
04 Öffentliche Sicherheit u. Ordnung																																																															
05 Rechtsschutz																																																															
06 Finanzverwaltung																																																															
<b>1</b>																																																															
<b>Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten</b>																																																															
11 / 12 Allgemeinbildende u. berufliche Schule																																																															
13 Hochschulen																																																															
14 Förderung von Schülern, Studenten u. dgl.																																																															
15 Sonstiges Bildungswesen																																																															
16 / 17 Wissenschaft, FuE außerhalb d. Hochschulen																																																															
18 Kultureinrichtungen																																																															
19 Kulturförderung, Denkmalschutz, Kirchliche Angelegenheiten																																																															
<b>2</b>																																																															
<b>Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung</b>																																																															
21 Verwaltung																																																															
22 Sozialversicherung inkl. AL-Vers.																																																															
23 Familie- u. Sozialhilfe Förderung der Wohlfahrtspflege u.ä.																																																															
24 Soziale Leistungen für Folgen von Krieg u. politischen Ereignissen																																																															
25 Arbeitsmarktpolitik u. Arbeitsschutz																																																															
26 Jugendhilfe nach dem SGB VIII																																																															
27 Einrichtungen der Jugendhilfe																																																															
28 Förderung der Vermögensbildung																																																															
29 Sonstige soziale Angelegenheiten																																																															
<b>3</b>																																																															
<b>Gesundheit, Umwelt, Sport u. Erholung</b>																																																															
31 Einrichtungen u. Maßnahmen des Gesundheitswesens																																																															
32 Sport u. Erholung																																																															
33 Umwelt- u. Naturschutz																																																															
34 Reaktorsicherheit u. Strahlenschutz																																																															
<b>4</b>																																																															
<b>Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung u. kommunale Gemeinschaftsdienste</b>																																																															
41 Wohnungswesen																																																															
42 Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen																																																															
43 Kommunale Gemeinschaftsdienste																																																															

Hauptfunktion Oberfunktion	Hauptgruppe	AUSGABEN DER LAUFENDEN RECHNUNG						AUSGABEN DER KAPITALRECHNUNG																																							
		4		5		6		7		8				9																																	
		Personalausgaben		Sächl. Verwaltungsausg., militärische Beschaffung, Schuldendienst		Zuweisungen / Zuschüsse (nicht für Investitionen)		Baumaßnahmen		Sonstige Investitionen u. Investitionsförderungsmaßnahmen				Besondere Finanzierungsausgaben																																	
Obergruppe	61		62		63		66		67		68		69		81	82	83	85	86	87	88	89																									
Gruppe	Nicht zweckgebundene Zuweisungen öff. Bereich		Sachl. Verwaltungsausg., militärische Beschaffung, Schuldendienst		Sachl. Verwaltungsausg., militärische Beschaffung, Schuldendienst		Sachl. Verwaltungsausg., militärische Beschaffung, Schuldendienst		Sachl. Verwaltungsausg., militärische Beschaffung, Schuldendienst		Sachl. Verwaltungsausg., militärische Beschaffung, Schuldendienst		Sachl. Verwaltungsausg., militärische Beschaffung, Schuldendienst		Sachl. Verwaltungsausg., militärische Beschaffung, Schuldendienst		Sachl. Verwaltungsausg., militärische Beschaffung, Schuldendienst		Sachl. Verwaltungsausg., militärische Beschaffung, Schuldendienst		Sachl. Verwaltungsausg., militärische Beschaffung, Schuldendienst																										
	an Bund	an Länder	an Gemeinden / GV	an Sondervermögen	an Sozialvers. / BA	an Zweckverbände	an Bund	an Länder	an Gemeinden / GV	an Sondervermögen	an Sozialvers. / BA	an Zweckverbände	an off. Unternehmen	an private Unternehmen	an Sonstige IuI and	an Ausl and	an IuI and	an Ausl and	an IuI and	an Ausl and	an IuI and	an Ausl and	an IuI and	an Ausl and																							
Konsumtive Ausgaben																								Investive Ausgaben																							
44 Städtebauförderung																																															
5 Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten																																															
51 Verwaltung (ohne Betriebsverwaltung)																																															
52 Verbesserung der Agrarstruktur																								FH																							
53 Einkommensstabilisierende Maßnahme																								FH																							
54 Sonstige Bereiche																								SK SK FH																							
6 Energie- u. Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen																																															
61 Verwaltung																																															
62 Energie- u. Wasserwirtschaft, Kulturbau																																															
63 Bergbau, verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe																								FH																							
64 Handel																								SK FH																							
65 Fremdenverkehr																								FH FH																							
66 Geld- u. Versicherungswesen																								SK																							
69 Regionale Förderungsmaßnahmen																								FH																							
7 Verkehrs- u. Nachrichtenwesen																																															
71 Verwaltung																																															
72 Straßen																								SK																							
73 Wasserstraßen u. Häfen, Förderung der Schifffahrt																								SK																							
74 Eisenbahnen u. ÖPNV																								SK																							
75 Luftfahrt																																															
76 Wetterdienst																																															
77 Nachrichtenwesen																																															
79 Sonstige Bereiche																								SK																							
8 Wirtschaftsunternehmen, allg. Grund- u. Kapitalvermögen, Sondervermögen																																															
81 Land- u. forstwirtschaftliche Unternehmen																								SK																							
82 Versorgungsunternehmen																								SK																							
83 Verkehrsunternehmen																								SK SK																							
85 Sonstige Wirtschaftsunternehmen																								FH																							
87 Allg. Grund- u. Kapitalvermögen, Sondervermögen																								SK																							
9 Allgemeine Finanzwirtschaft																																															
Gesamtausgaben																																															

FH
SK

= Finanzhilfen im 19. Subventionsbericht (für Jahr 2002)

= Weitere Transfers des Subventionskerns im Bundeshaushaltsplan 2002

SK

= beides

Vorschlag: Halbraster zur teils obligatorischen, teils freien Erfassung von Subventionen

Hauptfunktion  Oberfunktion	AUSGABEN DER LAUFENDEN RECHNUNG										AUSGABEN DER KAPITALRECHNUNG																								
	Hauptgruppe		4		5		6						7		8						9														
	Obergruppe		Personalausgaben		Schicht, Verwaltungsausg., militärische Beschaffung, Schuldendienst		Zuweisungen / Zuschüsse (nicht für Investitionen)						Baumaßnahmen		Sonstige Investitionen u. Investitionsförderungsmaßnahmen						Besondere Finanzierungsausgaben														
	Gruppe		61		62		63		66		67		68		69		81		82		83		85		86		87		88		89				
		Nicht zweckgebundene Zuweisungen öff. Bereich		Schuldendiensthilfen öff. Bereich		Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen öff. Bereich		Schuldendiensthilfen sonstige Bereiche		Erstattungen an sonstige Bereiche		Sonstige Zuschüsse laufende Zwecke sonstige Bereiche		Vermögensübertragungen, außer für Invest.		Erw. bewegl. Sachen		Erw. unbewegl. Sachen		Erwerb Beteiligungen		Darlehen an öffentl. Bereich		Darlehen an Sonstige		Inanspruchnahme aus Gewährleistungen		Zuweisungen f. Investitionen an öff. Bereich		Zuschüsse Investitionen sonstige Bereiche					
		an Bund an Länder		an Gemeinden / GV an Sondervermögen		an Sozialvers. / BA an Zweckverbände		an Bund an Länder		an Gemeinden / GV an Sondervermögen		an Sozialvers. / BA an Zweckverbände		an öff. Unternehmen an private Unternehmen		an Sonstige IuI and an Ausl and		an IuI and an Ausl and		an IuI and an Ausl and		an Gemeinden / GV an Unternehmen		an Sonstige IuI and an Ausl and		an öff. Unternehmen an private Unternehmen		an Sonstige IuI and an Ausl and		an öff. Unternehmen an private Unternehmen		an Sonstige IuI and an Ausl and			
0	01	Allgemeine Dienste																																	
	02	Politische Führung u. zentrale Verwaltung																																	
	03	Auswärtige Angelegenheiten																																	
	04	Verteidigung (nur Bund)																																	
	05	Öffentliche Sicherheit u. Ordnung																																	
	06	Rechtsschutz																																	
	06	Finanzverwaltung																																	
1	11 / 12	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten																																	
	13	Allgemeinbildende u. berufliche Schule																																	
	14	Hochschulen																																	
	15	Förderung von Schülern, Studenten u. dgl.																																	
	16 / 17	Sonstiges Bildungswesen																																	
	18	Kultureinrichtungen																																	
	19	Kulturförderung, Denkmalschutz, Kirchliche Angelegenheiten																																	
2	21	Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung																																	
	22	Verwaltung																																	
	23	Sozialversicherung inkl. AL-Vers.																																	
	24	Familie- u. Sozialhilfe Förderung der Wohlfahrtspflege u.ä.																																	
	25	Soziale Leistungen für Folgen von Krieg u. politischen Ereignissen																																	
	26	Arbeitsmarktpolitik u. Arbeitsschutz.																																	
	27	Jugendhilfe nach dem SGB VIII																																	
	28	Einrichtungen der Jugendhilfe																																	
	29	Förderung der Vermögensbildung																																	
	29	Sonstige soziale Angelegenheiten																																	
3	31	Gesundheit, Umwelt, Sport u. Erholung																																	
	32	Einrichtungen u. Maßnahmen des Gesundheitswesens																																	
	33	Sport u. Erholung																																	
	34	Umwelt- u. Naturschutz																																	
	34	Reaktorsicherheit u. Strahlenschutz																																	
4	41	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung																																	
	42	Wohnungswesen																																	
	43	Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen																																	
	43	Kommunale Gemeinschaftsdienste																																	

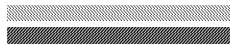




**Subventionsraster für den rheinland-pfälzischen Finanzhilfenbericht und den sachsen-anhaltinischen Landessubventionsbericht**

Hauptfunktion Oberfunktion Gruppe	AUSGABEN DER LAUFENDEN RECHNUNG										AUSGABEN DER KAPITALRECHNUNG																																																																				
	Hauptgruppe		4		5		6						7		8								9																																																								
	Obergruppe		Personalausgaben		Zuweisungen / Zuschüsse (nicht für Investitionen)		61		62		63		66		67		68		69		Barwertströmen		81		82		83		85		86		87		88		89																																										
	Gruppe		Sachl. Verwaltungsausg., mittlere Beschäftig., Schuldendien		Nicht zweckgebundene Zuweisungen off. Bereich		Schuldendiensthilfen off. Bereich		Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen off. Bereich		an off. Unternehmen		an private Unternehmen		an Sonstige Inland		an Ausland		Ersatzen an sonstige Bereiche		Renten, Unterst. u. sonst. Leistungen an nat. Pers.		an off. Unternehmen		an private Unternehmen		an soziale o.ä. Einrichtungen		an off. E. Einrichtungen		Sonstige Zuschüsse im Inland		im Ausland (außer an EU)		Eigenanteile an EU		an Blind		an Länder		an Gemeinden / GV		an Unternehmen		an Sonstige Inland		an Ausland		Erwerb. bewegl. Sachen		Erwerb. unbewegl. Sachen		Erwerb. Beteiligungen		Darlehen an öffentl. Bereich		an off. Unternehmen		an private Unternehmen		an Sonstige im Inland		an Ausland		Darlehen an Sonstige		an off. Unternehmen		an private Unternehmen		an Sonstige Inland		an off. E. Einrichtungen		an Ausland		Zuschüsse Investitionen sonstige Bereiche		Besondere Finanzierungsausgaben
0	Konsumtive Ausgaben										Investive Ausgaben																																																																				
1	Allgemeine Dienste										Investive Ausgaben																																																																				
1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten										Investive Ausgaben																																																																				
11/12	Allgemeinbildende u. berufliche Schule										Investive Ausgaben																																																																				
13	Hochschulen										Investive Ausgaben																																																																				
14	Förderung von Schülern, Studenten u. dgl.										Investive Ausgaben																																																																				
15	Sonstiges Bildungswesen										Investive Ausgaben																																																																				
16/17	Wissenschaft, FuE außerhalb der Hochschulen										Investive Ausgaben																																																																				
18	Kultureinrichtungen										Investive Ausgaben																																																																				
19	Kulturförderung, Denkmalschutz, kirchliche Angelegenheiten										Investive Ausgaben																																																																				
2	Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung										Investive Ausgaben																																																																				
21	Versicherung										Investive Ausgaben																																																																				
22	Sozialversicherung inkl. AL-Vers.										Investive Ausgaben																																																																				
23	Familie- u. Sozialhilfe Förderung der Wohlfahrtspflege u. ä.										Investive Ausgaben																																																																				
24	Soziale Leistungen für Folgen von Krieg u. politischen Ereignissen										Investive Ausgaben																																																																				
25	Arbeitsmarktpolitik u. Arbeitsschutz										Investive Ausgaben																																																																				
26	Jugendhilfe nach dem SGB VIII										Investive Ausgaben																																																																				
27	Einrichtungen der Jugendhilfe										Investive Ausgaben																																																																				
28	Förderung der Vermögensbildung										Investive Ausgaben																																																																				
29	Sonstige soziale Angelegenheiten										Investive Ausgaben																																																																				
3	Gesundheit, Umwelt, Sport u. Erholung										Investive Ausgaben																																																																				
31	Einrichtungen u. Maßnahmen des Gesundheitswesens										Investive Ausgaben																																																																				
32	Sport u. Erholung										Investive Ausgaben																																																																				
33	Umwelt- u. Naturschutz										Investive Ausgaben																																																																				
34	Reaktorsicherheit u. Strahlenschutz										Investive Ausgaben																																																																				
4	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung u. kommunale Gemeinschaftsdienste										Investive Ausgaben																																																																				
41	Wohnungswesen										Investive Ausgaben																																																																				
42	Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen										Investive Ausgaben																																																																				
43	Kommunale Gemeinschaftsdienste										Investive Ausgaben																																																																				
44	Städtebauförderung										Investive Ausgaben																																																																				
5	Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten										Investive Ausgaben																																																																				
51	Verwaltung (ohne Betriebsverwaltung)										Investive Ausgaben																																																																				
52	Verbesserung der Agrarstruktur										Investive Ausgaben																																																																				
53	Einkommensstabilisierende Maßnahmen										Investive Ausgaben																																																																				
54	Sonstige Bereiche										Investive Ausgaben																																																																				
6	Energie- u. Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen										Investive Ausgaben																																																																				
61	Verwaltung										Investive Ausgaben																																																																				
62	Energie- u. Wasserwirtschaft, Kulturbau										Investive Ausgaben																																																																				
63	Bergbau, verarbeitendes Gewerbe u. Baugewerbe										Investive Ausgaben																																																																				
64	Handel										Investive Ausgaben																																																																				
65	Fremdenverkehr										Investive Ausgaben																																																																				
66	Gold- u. Versicherungswesen										Investive Ausgaben																																																																				
68	Sonstige Bereiche										Investive Ausgaben																																																																				
69	Regionale Förderungsmaßnahmen										Investive Ausgaben																																																																				

Hauptfunktion Oberfunktion Gruppe	AUSGABEN DER LAUFENDEN RECHNUNG					AUSGABEN DER KAPITALRECHNUNG																											
	4	5	6			7	8				9																						
	Personalausgaben	Sachl. Verwaltungsausg., militärische Beschäftig., Schuldendien	Zuweisungen / Zuschüsse (nicht für Investitionen)					Betriebsströme	Sonstige Investitionen u. Investitionsförerungsmaßnahmen				Besondere Finanzierungsausgaben																				
	Oberggruppe	61	62	63	66	67	68	69	81	82	83	85	86	87	88	89																	
Gruppe																																	
Konsumtive Ausgaben																	Investive Ausgaben																
<b>7</b>	<b>Verkehrs- u. Nachrichtenwesen</b>																																
71	Verwaltung																																
72	Straßen																																
73	Wasserstraßen u. Häfen, Förderung der Schifffahrt																																
74	Eisenbahnen u. öffentlicher Personennahverkehr																																
75	Luftfahrt																																
76	Wetterdienst																																
77	Nachrichtenwesen																																
79	Sonstige Bereiche																																
<b>8</b>	<b>Wirtschaftsunternehmen, allg. Grund- u. Kapitalvermögen, Sondervermögen</b>																																
81	Land- u. forstwirtschaftliche Unternehmen																																
82	Versicherungsunternehmen																																
83	Verkehrsunternehmen																																
85	Sonstige Wirtschaftsunternehmen																																
87	Sondervermögen																																
<b>9</b>	<b>Allgemeine Finanzwirtschaft</b>																																
	<b>Gesamtausgaben</b>																																





- = Oberfunktion fällt partiell in das Subventionsraster. (Die Felder markieren nicht notwendigerweise aktuell tatsächlich gewährte Subventionen).
- = Oberfunktion fällt komplett in das Subventionsraster. (Die Felder markieren nicht notwendigerweise aktuell tatsächlich gewährte Subventionen).

Förderraster für den Förderbericht des Landes Nordrhein-Westfalen (2002 und 2004)

Hauptfunktion Oberfunktion Gruppe	AUSGABEN DER LAUFENDEN RECHNUNG										AUSGABEN DER KAPITALRECHNUNG															
	4				5				6						7				8						9	
	Personalausgaben				Sach-, Verwaltungsausg., militärische Zuweisungen off. Bereich				Zuweisungen / Zuschüsse (nicht für Investitionen)						Baumaßnahmen				Sonstige Investitionen u. Investitionsförderungsmaßnahmen						Besondere Finanzierungsausgaben	
	Obergruppe				Obergruppe				Obergruppe						Obergruppe				Obergruppe						Obergruppe	
0	Allgemeine Dienste																									
1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung kulturelle Angelegenheiten																									
11 / 12	Allgemeinbildende u. berufliche Schule																									
13	Hochschulen																									
14	Förderung von Schülern, Studenten u. dgl.																									
15	Sonstiges Bildungswesen																									
16 / 17	Wissenschaft, FuE außerhalb der Hochschulen																									
18	Kultureinrichtungen																									
19	Kulturförderung, Denkmalschutz, Kirchliche Angelegenheiten																									
2	Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung																									
21	Verwaltung																									
22	Sozialversicherung inkl. AL-Vers.																									
23	Familie- u. Sozialhilfe Förderung der Wohlfahrtspflege u.ä.																									
24	Soziale Leistungen für Folgen von Krieg u. politischen Ereignissen																									
25	Arbeitsmarktpolitik u. Arbeitsschutz																									
26	Jugendhilfe nach dem SGB VIII																									
27	Einrichtungen der Jugendhilfe																									
28	Förderung der Vermögensbildung																									
29	Sonstige soziale Angelegenheiten																									
3	Gesundheit, Umwelt, Sport u. Erholung																									
31	Einrichtungen u. Maßnahmen des Gesundheitswesens																									
32	Sport u. Erholung																									
33	Umwelt- u. Naturschutz																									
34	Reaktorsicherheit u. Strahlenschutz																									
4	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung u. kommunale Gemeinschaftsdienste																									
41	Wohnungswesen																									
42	Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen																									
43	Kommunale Gemeinschaftsdienste																									
44	Städtebauförderung																									
5	Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten																									
51	Verwaltung (ohne Betriebsverwaltung)																									
52	Verbesserung der Agrarstruktur																									
53	Einkommensstabilisierende Maßnahmen																									
54	Sonstige Bereiche																									
6	Energie- u. Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen																									
61	Verwaltung																									
62	Energie- u. Wasserwirtschaft, Kulturbau																									
63	Bergbau, verarbeitendes Gewerbe u. Baugewerbe																									

Hauptfunktion Oberfunktion Gruppe	AUSGABEN DER LAUFENDEN RECHNUNG					AUSGABEN DER KAPITALRECHNUNG																						
	4	5	6			7	8				9																	
	Personalausgaben	Personalausgaben	Zuweisungen / Zuschüsse (nicht für Investitionen)			Baummaßnahmen	Sonstige Investitionen u. Investitionsförderungsmaßnahmen				Besondere Finanzierungsausgaben																	
	61	62	63	66	67	68	69	81	82	83	85	86	87	88	89													
	Sich. Verwaltungsausg., militärische Beschaffung, Schuldendienst	Nicht zweckgebundene Zuweisungen öff. Bereich	Schuldendienst/tilg. öff. Bereich	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen öff. Bereich	Schuldendienst-hilfen sonstige Bereiche	Sonstige Zuschüsse laufende Zwecke sonstige Bereiche	Sonstige Zuschüsse laufende Zwecke sonstige Bereiche	Vermögensübertragungen, außer für Invest.	Erw. bewegl. Sachen	Erw. unbewegl. Sachen	Erwerb Beteiligungen	Darlehen an öffentl. Bereich	Darlehen an Sonstige	Inanspruchnahme aus Gewährleistung	Zuweisungen f. Investitionen an öff. Bereich	Zuschüsse Investitionen sonstige Bereiche												
		an öff. Unternehmen	an private Unternehmen	an Sonstige Inland	an Ausland	an öff. Unternehmen	an private Unternehmen	an soziale o.ä. Einrichtungen	an öff. Einrichtungen	Sonstige Zuschüsse im Inland	im Ausland (außer an EU)	im Ausland (außer an EU)	an Unternehmen	an Sonstige Inland	an Ausland	an öff. Unternehmen	an private Unternehmen	an Sonstige Inland	an Sonstige Inland	an öff. Einrichtungen	an Ausland							
		681	682	683	684	685	686	687	688	689	691	692	693	694	695	696	697	698	699	801	802	803	804	805	806	807	808	809
		Renten, Unterstützung, sonst. Geldleistungen an nat. Pers.	an private Unternehmen	an soziale o.ä. Einrichtungen	an öff. Einrichtungen	Sonstige Zuschüsse im Inland	im Ausland (außer an EU)	im Ausland (außer an EU)	an Unternehmen	an Sonstige Inland	an Bund	an Länder	an Gemeinden / GV	an Unternehmen	an Sonstige Inland	an Ausland	an öff. Unternehmen	an private Unternehmen	an Sonstige Inland	an Sonstige Inland	an öff. Einrichtungen	an Ausland	an öff. Unternehmen	an private Unternehmen	an Sonstige Inland	an Sonstige Inland	an öff. Einrichtungen	an Ausland
		Konsumtive Ausgaben					Investive Ausgaben																					
		64	65	66	68	69																						
		Handel	Fremdenverkehr	Geld- u. Versicherungswesen	Sonstige Bereiche	Regionale Förderungsmaßnahmen																						
7	Verkehrs- u. Nachrichtenwesen																											
	71	Verwaltung																										
	72	Straßen																										
	73	Wasserstraßen u. Häfen, Förderung der Schifffahrt																										
	74	Eisenbahnen u. öffentlicher Personennahverkehr																										
	75	Luftfahrt																										
	76	Wetterdienst																										
	77	Nachrichtenwesen																										
	79	Sonstige Bereiche																										
8	Wirtschaftsunternehmen, allg. Grund- u. Kapitalvermögen, Sondervermögen																											
	81	Land- u. forstwirtschaftliche Unternehmen																										
	82	Versorgungsunternehmen																										
	83	Verkehrsunternehmen																										
	85	Sonstige Wirtschaftsunternehmen																										
	87	Allgemeines Grund- u. Kapitalvermögen, Sondervermögen																										
9	Allgemeine Finanzwirtschaft																											
	Gesamtausgaben																											

 = Obergruppe fällt komplett in das Subventionsraster. (Die Felder markieren nicht notwendigerweise aktuell tatsächlich gewährte Subventionen)  
 = Obergruppe fällt partiell in das Subventionsraster. Konkret: In Ogr. 63 nur Gr. 633 (Zweckzuweisungen nach Gemeindefinanzierungsgesetz); Gr. 697 ohne Landesbetriebe

**Bisher erschienene FiFo-Berichte**

Nr. 1	Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen von Clemens Fuest und Michael Thöne	März 2005
Nr. 2	Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA) von Michael Thöne	März 2005
Nr. 3	Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften von Angelika Perner und Michael Thöne	Mai 2005
Nr. 4	Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland von Michael Thöne	Juli 2005