

Claus-Friedrich Laaser, Astrid Rosenschon

Bund hält subventionspolitische Zügel locker

Die Subventionsfreude des Bundes hat in den vergangenen Jahren weiter zugenommen, obwohl zentrale Gründe entfallen sind, die etwa während der Finanzkrise eine Ausweitung der Finanzhilfen nahelegten. Das geht aus dem neuen Subventionsbericht des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) hervor, der im März 2018 erschienen ist.¹ Im Gegensatz zu seinen Vorgängern beschränkt sich dieser Bericht auf die Subventionspolitik der Bundesregierung, also auf die Finanzhilfen des Bundes und seiner Sonderhaushalte sowie auf die Steuervergünstigungen. Denn ab 2016 waren nicht mehr für alle Bundesländer Finanzhilfedaten in der notwendigen Breite und Tiefe verfügbar, sodass die Länderfinanzhilfen nicht mehr zweifelsfrei identifiziert werden konnten. Dies hängt mit dem Übergang der Länder von der kameralistischen Einnahme-Ausgabe-Rechnung auf die Doppik zusammen. Die reformierten Haushaltspläne wiesen nicht mehr alle einzelnen Ausgabetitel aus, die für die Subventionsberechnung erforderlich waren, sodass keine Gesamtzahl mehr für alle Gebietskörperschaften präsentiert werden konnte. Unter diesen Umständen lag es nahe, sich auf die Bundessubventionen sowie die Finanzhilfen zu konzentrieren.

Für 2016 plante die Bundesregierung ursprünglich einen außergewöhnlich hohen Anstieg der Finanzhilfen um 18,8%, tatsächlich war bei den Ist-Zahlen schließlich immer noch ein stattliches Plus von 11,5% zu verzeichnen. Die gesamten Finanzhilfen des Bundes stiegen von 44,8 Mrd. Euro auf knapp 50 Mrd. Euro. In diesen Zahlen sind neben den direkten Finanzhilfen des Bundes die indirekten enthalten, also die Mittel, die der Bund für Subventionszwecke an die Länder überweist, ferner die Finanzhilfen der Sonderhaushalte² sowie die Kompensationszahlungen, die der Bund

wegen seines Rückzugs aus Gemeinschaftsaufgaben im sozialen Wohnungsbau und in der Verkehrspolitik der Gemeinden an die Länder überweist. Die Kompensationszahlungen werden zwar zweckungebunden gewährt, es ist aber zu vermuten, dass die Mittel wie zuvor für entsprechende Subventionszwecke verwendet werden.³ Ohne Kompensationszahlungen gerechnet stiegen die Bundesfinanzhilfen von 43 Mrd. Euro auf 47,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1). Demgegenüber weist der amtliche Subventionsbericht der Bundesregierung mit seiner sehr viel restriktiveren Abgrenzung für das Jahr 2016 nur 5,9 Mrd. Euro für den Bund aus.

2017 sollten nach den Haushaltsplanungen die gesamten Finanzhilfen des Bundes abermals kräftig zunehmen, und zwar um 10,8% auf 55,3 Mrd. Euro (52,5 Mrd. Euro ohne Kompensationszahlungen). Im amtlichen Subventionsbericht sind hingegen 8,9 Mrd. Euro für die Finanzhilfen des Bundes veranschlagt. Auch ist für das laufende Jahr zu erwarten, dass die neue Bundesregierung, die seit 14. März 2018 im Amt ist, die subventionspolitischen Zügel locker hält. Der neue Wirtschaftsminister Peter Altmaier hat bereits angekündigt, die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft durch neue Staatshilfen verbessern zu wollen. Steuervergünstigungen wurden 2017 in Höhe von 62,1 Mrd. Euro gewährt (vgl. Tabelle 2). Diese Summe sank gegenüber den Vorjahren leicht. Dies liegt daran, dass Sondereffekte auslaufen, die durch die Erbschaftsteuerreform bedingt waren, die vorgezogene Eigentumsübergänge und Schenkungen ausgelöst hat. Um diesen Effekt bereinigt ist auch bei den Steuervergünstigungen ein kontinuierlicher Anstieg zu beobachten.

Vor allem der Verkehrssektor profitiert mit über 20 Mrd. Euro von den Finanzhilfen, hierzu zählen die Regionalisierungsmittel für die Länder zur Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs (8,1 Mrd. Euro), Infrastrukturbeihilfen für Schienewege der Bahn (5,2 Mrd. Euro) oder Entgelt- und Pensionszahlungen für ehemalige Beamte der Bundesbahn (5,2 Mrd. Euro). Größter Einzelposten ist der Bundeszuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung in Höhe von 14,5 Mrd. Euro. Er ist in den letzten Jahren besonders stark gestiegen und hat bei seiner Einführung 2004 lediglich 1 Mrd. Euro betragen.

In den letzten beiden Jahren haben verschiedene Posten der Umwelt- und Energiepolitik stark an Bedeutung gewonnen, die 2017 Finanzhilfen von insgesamt 3,8 Mrd. Euro

1 Vgl. C.-F. Laaser, A. Rosenschon: Kieler Subventionsbericht und die Kieler Subventionsampel: Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen bis 2017 – eine Aktualisierung, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 14, 2018, <https://www.ifw-kiel.de/pub/wipo/volumes/wipo14.pdf> (31.5.2018).

2 Zu den Sonderhaushalten zählen der „Energie- und Klimafonds“, das Sondervermögen „Kinderbetreuungsfonds“ und die „Kreditanstalt für Wiederaufbau“ (KfW), die Zinsverbilligungen gewährt; von 2009 bis 2011 gab es zudem den Investitions- und Tilgungsfonds.

3 Da dies aber nicht nachweisbar ist, wurden die Kompensationszahlungen in den folgenden tabellarischen Darstellungen nicht mit einbezogen.

Dr. Claus-Friedrich Laaser und **Dr. Astrid Rosenschon** sind Mitarbeiter des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel.

Tabelle 1
Finanzhilfen des Bundes nach Sektoren und Subventionszielen

in Mio. Euro¹

	2008	2010	2012	2014	2016	2017
I Sektorspezifische Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen	23060	25047	24399	24391	26998	29009
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	2438	2549	2089	2208	2331	2657
Bergbau	2273	1734	1556	1629	1727	1474
Schiffbau	23	10	9	9	12	26
Verkehr	15770	16736	17591	17707	19822	20086
Wohnungsvermietung	1463	1918	1818	1450	1410	1603
Luft- und Raumfahrzeugbau	82	149	123	125	146	156
Entsorgung radioaktiver Abfälle	89	153	156	216	245	74
Sonstige Unternehmenssektoren	923	1798	1059	1047	1305	2934
II Branchenübergreifende Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen	5878	6084	4810	5312	5278	7614
Regionalpolitik, Strukturpolitik	713	671	718	648	536	585
Umwelt, rationelle Energieverwendung	506	763	916	1534	1992	3794
Beschäftigungspolitik	2954	2607	1216	1127	690	953
Förderung von Qualifikation	293	382	523	502	517	648
Mittelstandsförderung	1321	1535	1302	1347	1387	1466
Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	92	125	135	154	156	167
III Finanzhilfen an Unternehmen insgesamt (I + II)	28938	31130	29209	29703	32276	36623
IV Transfers und Zuwendungen an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck	3250	13078	15150	11716	15319	15855
Krankenhäuser, gesetzliche Krankenversicherung	2505	11804	14004	10524	14044	14553
Kindertagesstätten, Kinderkrippen	63	535	343	362	288	2
Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	386	428	504	507	591	745
Kirchen, Religionsgemeinschaften	10	9	13	13	15	19
Sport, Freizeit	127	136	130	136	166	316
Sonstige Empfänger	160	167	156	174	215	220
V Finanzhilfen insgesamt (III + IV)	32188	44209	44359	41419	47594	52477

¹ Ohne Kompensationszahlungen des Bundes an die Länder, die seit 2007/2008 geleistet werden, als der Bund sich aus der Förderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und der Förderung des sozialen Wohnungsbaus zurückgezogen hatte.

Quelle: C.-F. Laaser, A. Rosenschon: Kieler Subventionsbericht und die Kieler Subventionsampel: Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen bis 2017 – eine Aktualisierung, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 14, 2018, S. 11, <https://www.ifw-kiel.de/pub/wipo/volumes/wipo14.pdf> (31.5.2018).

ro erhielten, darin enthalten ist etwa das CO₂-Gebäude-sanisierungsprogramm (0,9 Mrd. Euro) oder die Förderung von Elektromobilität (0,4 Mrd. Euro). Ein erheblicher Teil dieser Finanzhilfen wird aus dem „Energie- und Klimafonds“ finanziert. Traditionell hoch sind die Finanzhilfen für den Sektor Land-/Forstwirtschaft und Fischerei, der vom Bund mit 2,7 Mrd. Euro unterstützt wurde und zudem von der EU weitere 5 Mrd. Euro Agrarmarktbeihilfen erhielt. Immer noch subventioniert wird der Kohlebergbau mit 1,5 Mrd. Euro. In den Breitbandausbau flossen 0,8 Mrd. Euro.

Steuervergünstigungen werden in erster Linie durch eine Befreiung von der Umsatzsteuer gewährt. Mit insgesamt 17 Mrd. Euro profitierten Ärzte sowie die Sozialversicherungsträger am stärksten, also Krankenhäuser, Diagonosekliniken, Altenheime, Pflegeheime, ambulante Pflegedienste und Wohlfahrtsverbände. Durch eine Ermäßigung der Umsatzsteuer subventioniert wurden auch kulturelle

und unterhaltsame Leistungen (3,8 Mrd. Euro), die Personenbeförderung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV, 1,3 Mrd. Euro), Beherbergungsleistungen (1,4 Mrd. Euro) oder gemeinnützige Organisationen ohne Erwerbscharakter (0,4 Mrd. Euro).

Konjunkturbedingt reichlich sprudelnde Steuerquellen und gigantische Zinersparnisse zulasten der Sparer stimulieren letztlich die Subventionsfreudigkeit des Bundes. Gleichwohl sollte die gegenwärtig günstige Kassenlage der öffentlichen Haushalte nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Finanzpolitik aufgrund des demografischen Wandels bald wieder ein rauerer Wind entgegenblasen dürfte. Die Politik wäre gut beraten, ihre Subventionen deutlich zurückzufahren und Vorsorge für künftige Finanzierungsengpässe zu treffen sowie Herausforderungen wie die Integration von Flüchtlingen, die Bildungspolitik in Zeiten fortschreitender Digitalisierung oder die Verstärkung der

Tabelle 2
Steuervergünstigungen nach Sektoren und Subventionszielen

in Mio. Euro

	2008	2010	2012	2014	2016	2017
I Sektorspezifische Steuervergünstigungen zugunsten von Unternehmen	24436	24378	20593	20240	21059	21475
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	626	894	925	1161	1216	1216
Bergbau	1	0	0	0	0	0
Verkehr	2686	2640	2501	2592	2829	2933
Wohnungsvermietung	6399	5164	1696	323	283	278
Sonstige Unternehmenssektoren	14724	15680	15471	16164	16731	17048
II Branchenübergreifende Steuervergünstigungen zugunsten von Unternehmen	8559	7432	6623	16345	14772	13846
Regionalpolitik, Strukturpolitik	1355	1106	969	790	132	71
Steuervergünstigungen zugunsten mehrerer Sektoren	7204	6326	5654	15555	14640	13775
III Steuervergünstigungen im engeren Sinn insgesamt (I + II)	32995	31810	27216	36585	35831	35321
IV Transfers und Zuwendungen an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck	20347	22750	23724	25219	26350	26750
Kirchen, Religionsgemeinschaften	3150	2730	3210	3650	3890	3790
Steuervergünstigungen zugunsten mehrerer Sektoren	9802	12625	13119	14174	15065	15565
Sonstige haushaltsbezogene Steuervergünstigungen	7395	7395	7395	7395	7395	7395
V Steuervergünstigungen im weiten Sinn insgesamt (III + IV)	53342	54560	50940	61804	62181	62071

Quelle: C.-F. Laaser, A. Rosenschon: Kieler Subventionsbericht und die Kieler Subventionsampel: Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen bis 2017 – eine Aktualisierung, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 14, 2018, S. 15, Tabelle 7, <https://www.ifw-kiel.de/pub/wipo/volumes/wipo14.pdf> (31.5.2018).

inneren und äußeren Sicherheit auf die Tagesordnung zu setzen. Auch die Modernisierung der Infrastruktur dürfte mehr Mittel beanspruchen, als derzeit dafür aufgewendet werden.

Da auf mittlere Sicht ein Subventionsabbau unvermeidlich sein dürfte, enthält der diesjährige Subventionsbericht des IfW als Entscheidungsinstrument für die Politik eine Subventionsampel, mit der alle Subventionen über einem Gesamtbetrag von 100 Mio. Euro klassifiziert werden. Damit wird ein Ansatz wieder aufgegriffen, den das IfW schon 2011 angewendet hat, als in einer umfangreichen Studie zu Konsolidierungspotenzialen im Bundeshaushalt und bei Steuervergünstigungen untersucht wurde, inwieweit eine ersatzlose Streichung oder Kürzung von Subventionen angezeigt sei.⁴ Ein „Rot“ der Ampel bedeutet, dass die Subvention ersatzlos gestrichen werden sollte. Dies betraf 2017 12,8 % der bewerteten Bundesfinanzhilfen (6,2 Mrd. Euro) und 20 % der bewerteten Steuervergünstigungen (11,5 Mrd. Euro).⁵ Hierunter fällt etwa Klientelpolitik wie die Umsatzsteuerermäßigung für Hoteliers (1,3 Mrd. Euro) oder die Zuschüsse zur Kranken- und Unfallversicherung bei Landwirten (1,5 Mrd. Euro). Auch werden Subventionen als rot klassifiziert, denen eine „Anmaßung von Wissen durch staatliche Stellen“ zugrunde liegt, wenn also z. B. be-

stimmte Lösungen für die Zukunft als subventionswürdig betrachtet werden, andere aber nicht, obwohl noch völlig unklar ist, welche der Lösungen sich als zukunftssträchtig erweisen wird. Dies betrifft die Förderung von Elektromobilität (0,4 Mrd. Euro), aber auch das Innovationsprogramm für den Mittelstand (0,5 Mrd. Euro). „Gelb“ als Ampelsignal signalisiert, dass die Subvention durchaus einen gesellschaftlichen Nutzen erfüllt, die Ausgestaltung aber verbessert werden kann und/oder Kürzungspotenziale bestehen. Dieser Kategorie wurden mit 74 % die Mehrzahl der bewerteten Bundesfinanzhilfen (36,0 Mrd. Euro) zugeordnet und 67 % der bewerteten Steuervergünstigungen (38,8 Mrd. Euro). Hierzu zählen etwa die Regionalisierungsmittel für den ÖPNV (8 Mrd. Euro), dessen Förderung zwar grundsätzlich richtig ist, aber es ist kritisch zu sehen, dass nicht alle Strecken per Ausschreibung vergeben werden. Ebenfalls als gelb klassifiziert wird die Subventionierung des Breitbandausbaus in ländlichen Regionen (0,8 Mrd. Euro), weil private Unternehmen damit von vornherein aus der Verantwortung genommen werden. Ein „grünes“ Ampelsignal zeigt an, dass ein Abbau der Subvention nicht vorgenommen werden soll oder kann. Entweder, weil ein gesellschaftlicher Mehrwert zu verzeichnen ist, etwa bei Subventionen für demokratische Bildung (0,1 Mrd. Euro), oder, weil dem rechtliche Hürden im Weg stehen, etwa bei den Pensionszahlungen an ehemalige Beamte der deutschen Bundesbahn (5,2 Mrd. Euro). Lediglich 13,1 % der bewerteten Bundesfinanzhilfen (6,4 Mrd. Euro) und 3 % der bewerteten Steuervergünstigungen (1,7 Mrd. Euro) sind im Kieler Subventionsbericht als grün gekennzeichnet.

4 Vgl. A. Boss, H. Klodt et al.: Haushaltskonsolidierung und Subventionsabbau: Wie der Staat seine Handlungsfähigkeit zurückgewinnen kann, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 3, 2011, https://www.ifw-kiel.de/pub/wipo/volumes/wipo_03.pdf (31.5.2018).

5 Vgl. C.-F. Laaser, A. Rosenschon, a. a. O., S. 17-45, Tabelle 8, 9.