



Bundesministerium  
der Finanzen

Finanz - und Wirtschaftspolitik



# Dreiundzwanzigster Subventionsbericht

Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen  
des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2009 - 2012

Kurzfassung





# Dreiundzwanzigster Subventionsbericht

Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen  
des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2009 - 2012

## Kurzfassung



# Inhalt

<b>I. Einleitung</b> .....	<b>7</b>
<b>II. Subventionspolitik und Subventionsbegriff</b> .....	<b>9</b>
2.1 Grundsätze der Subventionspolitik und Bedeutung des Subventionsabbaus.....	9
2.2 Abgrenzung des Subventionsbegriffs .....	11
<b>III. Subventionsentwicklung</b> .....	<b>13</b>
3.1 Subventionsentwicklung des Bundes im Berichtszeitraum (2009–2012).....	13
3.2 Entwicklung der Subventionen der Gebietskörperschaften insgesamt.....	21
<b>IV. Steuerpolitische Maßnahmen und ihre Auswirkungen auf die Steuervergünstigungen</b> .....	<b>24</b>
4.1 Das steuerpolitische Konzept der Bundesregierung .....	24
4.2 Verbesserung der Einnahmestruktur.....	24
4.3 Veränderungen bei bestehenden Steuervergünstigungen .....	25
4.4 Neue Steuervergünstigungen.....	25
<b>V. Hintergrund zur Subventionspolitik des Bundes</b> .....	<b>26</b>
5.1 Rechtsgrundlagen der Subventionen .....	26
5.2 Ziele der Maßnahmen.....	27
5.3 Finanzieller Charakter der Hilfen .....	30
<b>VI. Leitlinien der Subventionspolitik und deren Umsetzung</b> .....	<b>31</b>
6.1 Leitlinien der Subventionspolitik der Bundesregierung.....	31
6.2 Umsetzung der subventionspolitischen Leitlinien .....	34
<b>VII. Fazit</b> .....	<b>39</b>

# Übersichten und Abbildungen

## Übersichten:

1. Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen in den Jahren 2009 bis 2012 .....	15
2. Die 20 größten Finanzhilfen des Bundes.....	18
3. Die 20 größten Steuervergünstigungen .....	19
4. Entwicklung der Steuervergünstigungen in den Jahren 2009 bis 2012 nach Aufgabenbereichen .....	20
5. Erfasstes Gesamtvolumen der Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden, ERP, EU .....	21
6. Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes für Betriebe und Wirtschaftszweige sowie für private Haushalte.....	29

## Abbildungen:

1. Entwicklung der auf den Bund entfallenden Finanzhilfen (FH) und Steuervergünstigungen (StV).....	8
2. Entwicklung der auf den Bund entfallenden Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nach Wirtschaftszweigen .....	8
3. Subventionsquoten .....	14
4. Erfasstes Gesamtvolumen der Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden, ERP, EU in den Jahren 1970 bis 2010.....	23

## I. Einleitung

Mit dem Subventionsbericht der Bundesregierung wird – dem gesetzlichen Auftrag entsprechend – alle zwei Jahre im Zusammenhang mit der Vorlage des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen dargestellt. Der eigentliche Berichtszeitraum des Subventionsberichts umfasst vier Jahre. Der 23. Subventionsbericht bezieht sich auf die Jahre 2009 bis 2012. Diese Kurzfassung enthält wesentliche Aussagen des Berichtes. Der vollständige Bericht ist im Internet unter [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de) erhältlich.

Zu langfristig tragfähigen Finanzen müssen alle Politikfelder im Rahmen eines stringenten Konsolidierungskurses beitragen. Zugleich ist eine wachstums- und beschäftigungsfördernde Struktur öffentlicher Ausgaben und Einnahmen erforderlich. Die Verbindung beider Ziele setzt eine effiziente Verwendung der Mittel voraus. Eine hieran orientierte Subventionspolitik muss Finanzhilfen und Steuervergünstigungen fortwährend systematisch unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Aspekten überprüfen und gegebenenfalls anpassen oder abbauen. Der Subventionsbericht der Bundesregierung stellt dabei ein wichtiges Instrument zur Gewährleistung der Transparenz und zur Analyse der Subventionspolitik dar.

Für die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes bieten die subventionspolitischen Leitlinien der

Bundesregierung die Richtschnur. Die Leitlinien zielen auf eine Erhöhung der Transparenz, des Rechtfertigungsdrucks und der Steuerungsmöglichkeiten im Subventionswesen. Wesentliche Elemente sind die regelmäßige Erfolgskontrolle und die grundsätzlich befristete Ausgestaltung von Subventionen.

Ausgehend vom krisenbedingt hohen Niveau des Jahres 2009 sinken die Subventionen des Bundes im Berichtszeitraum um rd. 6 Mrd. € und unterschreiten 2012 mit einem Volumen von 22,6 Mrd. € das Vorkrisenniveau leicht.

- > Der Großteil des Subventionsabbaus erklärt sich durch einen deutlichen Rückgang im Bereich der Finanzhilfen. Diese sinken im Berichtszeitraum um über 4 Mrd. € und damit um mehr als 40 % (vgl. Abbildung 1). Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf die im Einklang mit den subventionspolitischen Leitlinien festgelegte zeitliche Befristung der subventionspolitischen Maßnahmen zur Krisenbekämpfung zurückzuführen.
- > Die auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen stiegen im Jahr 2010 zunächst leicht an, bevor sie in den Jahren 2011 und 2012 ebenfalls deutlich – um insgesamt rd. 1,8 Mrd. € – absanken. Dies entspricht einem Rückgang von rd. 9 %.

Unverändert ist die gewerbliche Wirtschaft der bedeutendste Subventionsbereich (vgl. Abbildung 2). Im Jahr 2012 kommen der gewerblichen Wirtschaft rd. 52 % aller Subventionen des Bundes zugute. Allerdings sinken die Subventionen in diesem Bereich deutlich von über 17 Mrd. € im Jahr 2009 auf knapp 11,8 Mrd. € im Jahr 2012. Diese Entwicklung beruht vor allem auf der Befristung des Programms zur Stärkung der Pkw-Nachfrage, der sog. Umweltprämie.

Abbildung 1: Entwicklung der auf den Bund entfallenden Finanzhilfen (FH) und Steuervergünstigungen (StV)

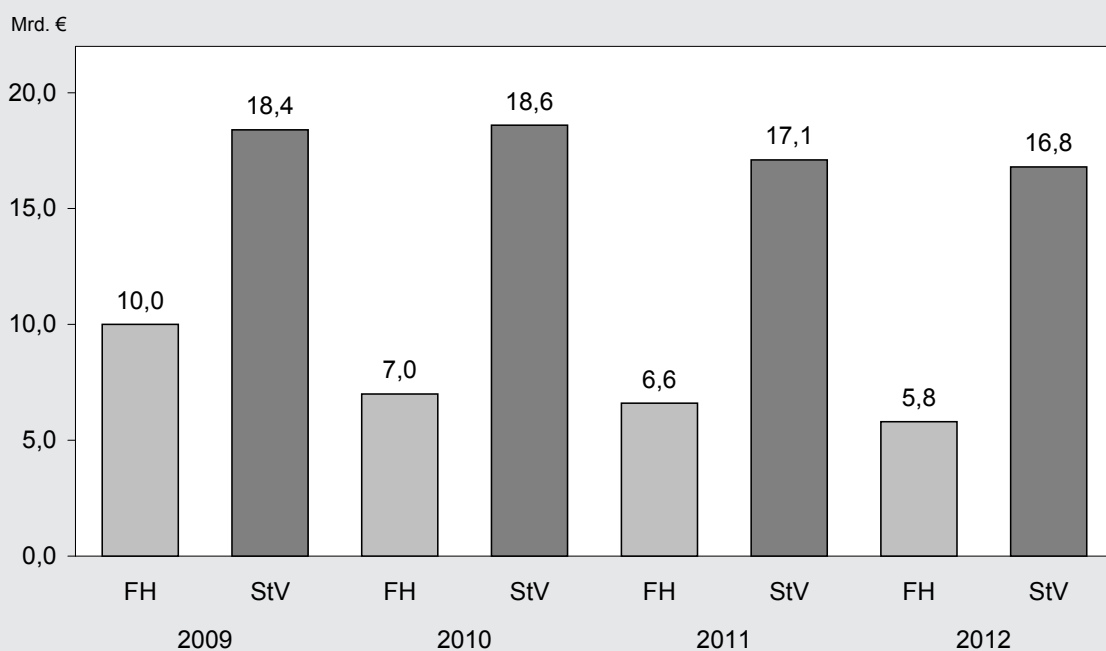
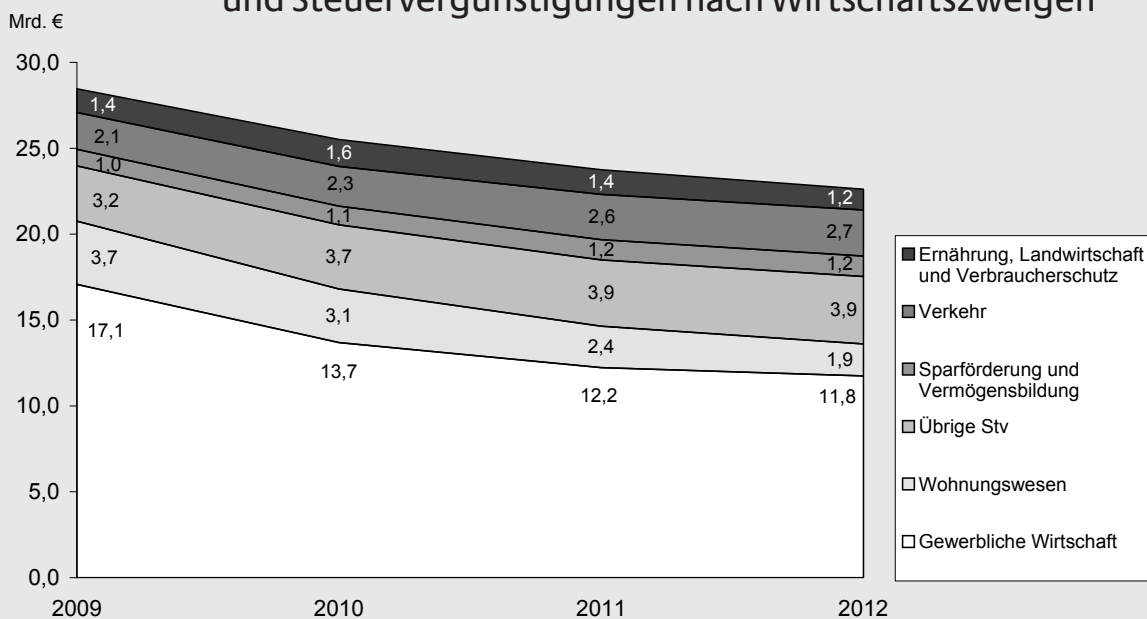


Abbildung 2: Entwicklung der auf den Bund entfallenden Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nach Wirtschaftszweigen



## II. Subventionspolitik und Subventionsbegriff

### 2.1 Grundsätze der Subventionspolitik und Bedeutung des Subventionsabbaus

Nach Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise besteht die wesentliche Aufgabe der Finanzpolitik darin, durch einen wachstumsorientierten Konsolidierungskurs die gravierenden und auch über die kommenden Jahre noch deutlich spürbaren Folgewirkungen der Krise für die Staatsfinanzen Schritt für Schritt zu überwinden und darüber hinaus die dauerhafte Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu sichern. Das verlangt vor allem, den derzeitigen wirtschaftlichen Erholungsprozess konsequent für die Rückführung der Nettokreditaufnahme und damit für den allmählichen Abbau der in der Krise sprunghaft angestiegenen Schuldenquote zu nutzen. Nur so kann das Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und Finanzmärkten in eine langfristig tragfähige Finanzpolitik gestärkt und eine solide Grundlage für nachhaltiges Wachstum geschaffen werden.

Das zur Krisenbekämpfung notwendige – aber eben nur ausnahmsweise zu rechtfertigende – staatliche Engagement in den Jahren 2009 und 2010 hat einen wichtigen Beitrag geleistet, die Herausforderungen im Zuge der schärfsten Nachkriegsrezession erfolgreich zu meistern und rasch auf einen robusten Wachstumspfad zurückzukehren. Entsprechend den ordnungspolitischen Prinzipien wurden die kurzfristig erforderlichen Stabilisierungsmaßnahmen bereits bei ihrer Einführung befristet und zügig wieder zurückgeführt. Denn nur mit dieser glaubwürdigen Ausstiegsstrategie konnte verhindert werden, dass sich die privaten Akteure an den Staat als Unternehmer gewöhnen und einzelne Gruppen dauerhafte Vorteile gegenüber der Allgemeinheit der Steuerzahler sichern.

Den rechtlichen Rahmen für eine auch mittel- und langfristig tragfähige Finanzpolitik gibt die erstmals im Jahr 2011 anzuwendende Schuldenregel vor, die eine schrittweise Rückführung der strukturellen Neuverschuldung vorschreibt. Das 2010 auf den Weg gebrachte haushaltspolitische Zukunftspaket schafft die Grundlage für die wachstumsorientierte Konsolidierungsstrategie der Bundesregierung und stellt einen wichtigen Schritt zur Einhaltung der Schuldenregel in den nächsten Jahren dar. Einige Maßnahmen zielen auf eine Stärkung der ökologischen Ausrichtung der Volkswirtschaft, indem z. B. Energiesteuervergünstigungen dort

korrigiert werden, wo Ineffizienzen – etwa Mitnahmeeffekte – offenkundig sind. So wurden die im Rahmen der ökologischen Steuerreform zunächst eingeführten Steuervergünstigungen für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft zurückgeführt.

Die Sicherung langfristig tragfähiger Staatsfinanzen setzt voraus, alle staatlich übernommenen Aufgaben immer wieder auf ihre Notwendigkeit hin zu untersuchen und angemessene Wirtschaftlichkeitsanalysen für sämtliche finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen. Eine hieran orientierte Subventionspolitik beinhaltet eine systematische Überprüfung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen und gegebenenfalls Anpassung oder Abbau der überprüften Maßnahmen. Sie trägt damit neben der Erfüllung quantitativer Konsolidierungsvorgaben auch zur Verbesserung der Haushaltsstruktur bei. Der Subventionsberichterstattung der Bundesregierung kommt dabei die Aufgabe zu, die notwendigen Informationen für eine Überprüfung der Subventionen bereitzustellen. Die Finanzhilfen des Bundes und die Steuervergünstigungen der öffentlichen Hand werden in ihrem Umfang dargestellt sowie daraufhin analysiert, welchen Zielen sie dienen und wie der Erfolg bei der Zielerreichung gemessen wird.

Abgesehen von stabilisierungspolitischen Aspekten können in der Sozialen Marktwirtschaft Subventionen unter bestimmten Bedingungen ein legitimes Instrument der Finanzpolitik sein. Entscheidend sind dabei die wachstums-, verteilungs- und wettbewerbspolitischen sowie zunehmend die umweltpolitischen Wirkungen. So müssen auch externe Effekte (positive wie negative) und mögliche Folgekosten bei der Ausgestaltung der Subventionspolitik berücksichtigt wer-

den. Zeitlich befristete und degressiv ausgestaltete staatliche Hilfen können zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen, durch Anreize oder Anschubfinanzierung den Markteintritt neuer Anbieter fördern, zukünftige Entwicklungen und ihre Marktumsetzung beschleunigen und gleichzeitig einen notwendigen Strukturwandel erleichtern.

Deutschland hat die gesellschaftliche Grundentscheidung getroffen, seine Energieversorgung in Zukunft aus erneuerbaren Quellen zu decken. Der schnellere Ausstieg aus der Kernenergie erfordert, dass der mit dem Energiekonzept bereits angelegte grundlegende Umbau unserer Energieversorgung deutlich beschleunigt werden muss. Klimapolitisch ist zudem eine Forcierung der energetischen Sanierung der Gebäude geboten. Elektromobilität gibt neue Antworten zur Frage des umweltfreundlichen Verkehrs. Zur schnelleren Umsetzung dieser Handlungsoptionen dienen auch neue Hilfen und Anreize für Wirtschaft und Verbraucher in Gestalt von Subventionen.

Allerdings bedürfen Subventionen stets einer besonderen Rechtfertigung und einer regelmäßigen Erfolgskontrolle. Denn die Begünstigung Einzelner zu Lasten der Allgemeinheit auf Dauer hat in der Regel schädliche Folgen: Die Subventionierung kann durch die dauerhafte Veränderung der relativen Preise gesamtwirtschaftliche Verzerrungen nach sich ziehen und Fehlallokationen der Ressourcen verursachen. Wettbewerbsfähige Unternehmen können durch subventionierte Unternehmen verdrängt werden. Auch droht die Gefahr einer sich verfestigenden Subventionsmentalität mit der Konsequenz, dass notwendige Anpassungen unterbleiben und die Eigeninitiative zur Überwindung von strukturellen Anpassungsproblemen zurückgeht. Mögliche Folgen sind

ein verzögerter Strukturwandel sowie die Beeinträchtigung von wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung. Die Begünstigung Einzelner aus öffentlichen Mitteln zur Erfüllung gesamtgesellschaftlicher Ziele wird von den Bürgern vielfach als ungerecht wahrgenommen. Die Bundesregierung wird daher sowohl für den Bereich der Energie- und Klimapolitik als auch für alle anderen Wirtschaftsbereiche prüfen, ob kurzfristig sinnvolle Subventionen mittelfristig durch haushaltsunabhängige und marktbasierende Lösungen ersetzt werden können (für die klimapolitischen Ziele z. B. durch sog. „weiße Zertifikate“ im Wärmemarkt).

Das insbesondere im Zusammenhang mit Erhaltungssubventionen für einzelne Branchen vorgebrachte Argument, von Subventionen gehe ein Beitrag zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung aus, woraus sich dann über entsprechend höhere Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen ein Refinanzierungsbeitrag für die gezahlten Subventionen ergebe, greift zu kurz. Denn hierbei bleibt unberücksichtigt, dass die eingesetzten Mittel für Subventionen anderen Verwendungen – z. B. in Form zusätzlicher privater Nachfrage bei entsprechend reduzierten Steuersätzen – entzogen werden und somit auch gegenläufige, also negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte zu veranschlagen sind.

## 2.2 Abgrenzung des Subventionsbegriffs

Der Berichtsgegenstand des Subventionsberichts ist seit 1967 unverändert durch § 12 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) festgelegt. Unter Finanzhilfen werden demnach Geldleistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verstanden, die privaten Unternehmen und Wirtschaftszweigen zugute kommen, während es sich bei Steuervergünstigungen um spezielle steuerliche Ausnahmeregelungen handelt, die für die öffentliche Hand zu Mindereinnahmen führen.

Der Subventionsbegriff des Bundes konzentriert sich entsprechend dem gesetzlichen Auftrag auf Leistungen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige. § 12 StWG nennt als Finanzhilfen insbesondere Bundesmittel für Anpassungs-, Erhaltungs- und Produktivitätshilfen an Betriebe und Wirtschaftszweige. Soweit Hilfen diesen Kategorien nicht zugeordnet werden können, werden sie als sonstige Leistungen erfasst. Als mittelbar wirkende Subventionen werden Hilfen berücksichtigt, die bestimmte Güter und Leistungen für private Haushalte unmittelbar verbilligen, aber mittelbar dem Wirtschaftsgeschehen zugerechnet werden können. Dies gilt etwa für die Hilfen im Wohnungsbau.

Eine ähnliche Abgrenzung gilt für die Steuervergünstigungen, die entsprechend den Finanzhilfen zu gliedern sind. Dabei wird eine steuerliche Sonderregelung dann als Subvention und somit als Steuervergünstigung im Sinne des Subventionsberichts gesehen, wenn es sich um mittel- oder unmittelbar wirkende

Begünstigungen einzelner Sektoren oder Teilbereiche der Wirtschaft handelt. Steuervergünstigungen sind auch unmittelbar wirkende Sonderregelungen, die die Wirtschaft allgemein gegenüber der Allgemeinheit begünstigen.

Steuerliche Sonderregelungen, die nach dieser Begriffsabgrenzung nicht den Subventionen zugeordnet werden, aber subventionsähnliche Tatbestände darstellen, sind in der Langfassung des 23. Subventionsberichts nachrichtlich in Anlage 3 aufgeführt. Hierbei handelt es sich um Regelungen, die mittelbar die Wirtschaft im Allgemeinen begünstigen – wie z. B. der Einkommensteuerfreibetrag für Belegschaftsrabatte – und um Regelungen, die nicht die Wirtschaft, sondern – mittel- oder unmittelbar – einen abgrenzbaren sonstigen gesellschaftlichen Bereich begünstigen. Dies sind vor allem Begünstigungen für gemeinnützige Organisationen, Vereine, Kirchen, Parteien, den Gesundheitssektor und die Sozialversicherungen.

Nicht zu den Subventionen rechnen finanzielle Aufwendungen des Bundes für allgemeine Staatsaufgaben wie die Grundlagenforschung, wobei die Abgrenzung im Einzelfall durchaus schwierig sein kann. Auch an Bundesunternehmen geleistete Zuweisungen und Zuschüsse sowie Kapitalaufstockungen bei diesen sind nicht enthalten. Bundesbürgschaften sind ebenfalls nicht aufgeführt. Der Hauptgrund dafür ist, dass aufgrund des typischerweise geringen Ausfallrisikos mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mit dem Abfluss von Haushaltsmitteln gerechnet werden muss. Im Zuge der Maßnahmen zur Bankenrettung verzeichneten die Bürgschaften des Bundes zwar einen enormen Anstieg, allerdings hat sich auch hier gezeigt, dass die Wahrscheinlichkeit des Ausfalls als eher gering einzustufen ist. Schließlich wird die Entwicklung der

Bundesbürgschaften und sonstigen Gewährleistungen an anderer Stelle, u. a. regelmäßig im vom Bundesfinanzministerium herausgegebenen Finanzbericht, dargestellt.

Entsprechend seiner speziellen Aufgabe spiegelt der Subventionsbericht nur denjenigen Teil staatlicher Aufgabenerfüllung wider, bei dem durch finanzielle Mittel des Bundes oder durch Steuervergünstigungen die Wirtschaft beeinflusst wird. Über einzelne Fachpolitiken geben andere Berichte der Bundesregierung Auskunft.

Sowohl die Frage der Zuordnung einzelner Tatbestände zu den Subventionen als auch die generelle Abgrenzung des Subventionsbegriffs im Subventionsbericht geben immer wieder Anlass zur Diskussion sowohl in der Wissenschaft als auch auf politischer Seite. Entsprechend den Bestimmungen des StWG liegt dem Subventionsbericht eine eher enge Abgrenzung des Subventionsbegriffs zugrunde. Mit der generellen Einschränkung auf Hilfen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige werden weite Bereiche des Bundeshaushalts nicht erfasst, die nach anderen Subventionsabgrenzungen den Subventionen zugerechnet werden können.

## III. Subventionsentwicklung

Bei den Finanzhilfen stellt der Subventionsbericht auf die Verwendung von Bundesmitteln ab. Über Steuervergünstigungen wird demgegenüber aus unterschiedlichen Blickwinkeln berichtet. Zum einen wird dargelegt, wie hoch die Steuermindereinnahmen aus den vom Bundesgesetzgeber beschlossenen Steuervergünstigungen insgesamt sind, zum anderen, wie hoch die Steuermindereinnahmen sind, die anteilig auf den Bund entfallen. Der Subventionsbericht berücksichtigt somit auch Schätzungen der Steuerausfälle anderer Gebietskörperschaften. Aus haushaltspolitischer Sicht stehen die Einnahmeausfälle und Ausgaben des Bundes im Mittelpunkt.

Ergänzend zur Darstellung der Entwicklung der Subventionen des Bundes zwischen 2009 und 2012 (Abschnitt 3.1) gibt dieses Kapitel einen Überblick über die Subventionsentwicklung von Bund, Ländern und Gemeinden sowie des ERP und der EU (Abschnitt 3.2). Die folgenden Angaben über die Subventionsentwicklung bilden eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der Subventionspolitik insbesondere des Bundes. Bei der Analyse und Bewertung der Zahlen sind jedoch eine Reihe methodischer Aspekte zu beachten. So beruhen bspw. angesetzte Mindereinnahmen aus Steuervergünstigungen für die einzelnen Jahre auf Schätzungen. Aufgrund des Berichtszeitraumes stehen bei den Finanzhilfen Ist-Ergebnisse des Bundeshaushaltes und Soll-Ansätze

des Haushaltsplanes nebeneinander. Eine kritische Bewertung der Subventionspolitik sollte stets differenziert anhand der unterschiedlichen Instrumente, Zielsetzungen und Subventionsbereiche erfolgen.

### 3.1 Subventionsentwicklung des Bundes im Berichtszeitraum (2009–2012)

Ausgehend vom krisenbedingt hohen Niveau des Jahres 2009 (28,5 Mrd. €) verzeichnen die Subventionen des Bundes im Berichtszeitraum einen stetigen und deutlichen Rückgang. Im Jahr 2010 sinken die Subventionen des Bundes um rd. 3 Mrd. € und unterschreiten im Jahr 2012 das Vorkrisenniveau mit einem Volumen von gut 22,6 Mrd. € leicht.

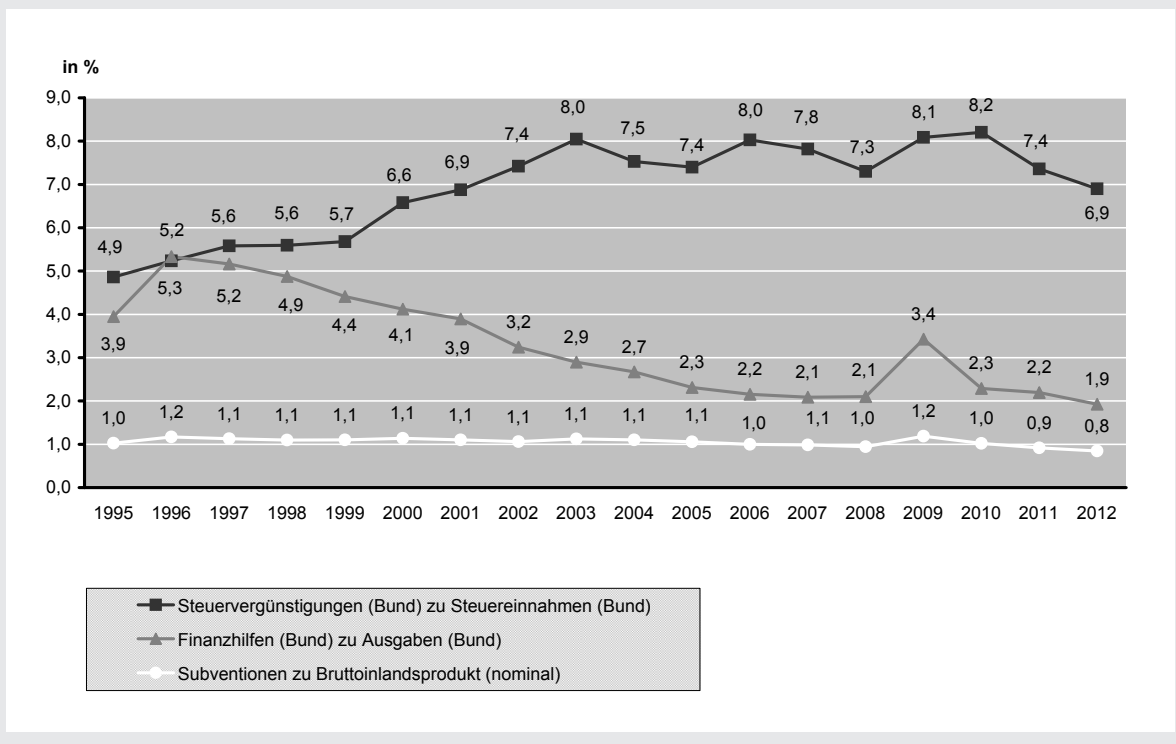
> Der Großteil des Subventionsabbaus erklärt sich durch den deutlichen Rückgang im Bereich der Finanzhilfen. Diese sinken im Berichtszeitraum um über 4 Mrd. €, was einem Rückgang von über 40 % entspricht. Einen wichtigen Beitrag hierzu leistet die zeitliche Befristung der Maßnahmen zur Krisenbekämpfung (im Einklang mit den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung, vgl. Kap. 5/6).

> Die auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen steigen im Jahr 2010 zunächst leicht an, bevor sie in den Jahren 2011 und 2012 ebenfalls deutlich um rd. 1,8 Mrd. € absinken. Dies entspricht einem Rückgang der auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen im Berichtszeitraum von rd. 9%.

Um die Entwicklung der Subventionen in Relation zur wirtschaftlichen und finanzpolitischen Entwicklung einschätzen zu können, sind in Abbildung 3 verschiedene Subventionsquoten ausgewiesen. Zwischen 1996 und 2008 sinkt der Anteil der Finanzhilfen an den Bundesausgaben kontinuierlich, bevor es zu einem krisenbedingten Anstieg im Jahr 2009 kommt. 2012 beträgt der Anteil lediglich 1,9 % und liegt damit auf historisch niedrigem Niveau. Im Berichtszeitraum steigen die

Steuervergünstigungen im Verhältnis zu den Steuereinnahmen zunächst leicht an, bevor das Verhältnis in den Jahren 2011 und 2012 deutlich sinkt. Diese Entwicklung ist sowohl auf den beschriebenen Rückgang der Steuervergünstigungen als auch auf den Anstieg der Steuereinnahmen nach Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen („Nenner-Effekt“). Aus längerfristiger Perspektive stellt das Verhältnis von Steuervergünstigungen zu Steuereinnahmen im Jahr 2012 mit 6,9 % zwar den niedrigsten Wert seit 2001 dar, erreicht aber nicht die deutlich niedrigeren Werte der 90er Jahre. Die Relation zwischen Subventionsvolumen und BIP, die seit 1997 lange Zeit bei 1,1 % lag, sinkt im Jahr 2012 auf 0,8 % und bewegt sich damit auf historisch niedrigem Niveau.

Abbildung 3: Subventionsquoten



## Übersicht 1: Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen in den Jahren 2009 bis 2012 - in Mio. Euro<sup>1)</sup>-

Bezeichnung	2009			2010			2011			2012		
	Finanz- hilfen	Steuer- ver- günsti- gungen	Insge- samt	Finanz- hilfen	Steuer- ver- günsti- gungen	Insge- samt	Finanz- hilfen	Steuer- ver- günsti- gungen	Insge- samt	Finanz- hilfen	Steuer- ver- günsti- gungen	Insge- samt
	Ist			Ist			Soll			RegE		
1. Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	991	393	1.384	1.071	497	1.568	933	496	1.429	717	497	1.214
2. Gewerbliche Wirtschaft (ohne Verkehr)												
2.1 Bergbau	1.485	0	1.485	1.425	0	1.425	1.473	0	1.473	1.424	0	1.424
2.2 Rationelle Energieverwendung, erneuerbare Energien	558	0	558	432	0	432	418	0	418	383	0	383
2.3 Technologie- und Innovationsförderung	378	0	378	576	0	576	775	0	775	485	0	485
2.4 Hilfen für bestimmte Wirtschaftssektoren	4.159	0	4.159	782	0	782	177	0	177	16	0	16
2.5 Regionale Strukturmaßnahmen	500	715	1.215	447	530	977	456	540	996	390	425	815
2.6 Sonstige Maßnahmen	436	8.837	9.273	417	9.083	9.500	327	8.067	8.394	303	8.328	8.631
<b>Summe 2.</b>	<b>7.516</b>	<b>9.552</b>	<b>17.068</b>	<b>4.079</b>	<b>9.613</b>	<b>13.692</b>	<b>3.626</b>	<b>8.607</b>	<b>12.233</b>	<b>3.001</b>	<b>8.753</b>	<b>11.754</b>
3. Verkehr	264	1.871	2.135	273	2.041	2.314	541	2.100	2.641	535	2.150	2.685
4. Wohnungswesen	812	2.876	3.688	1.013	2.105	3.118	1.008	1.403	2.411	1.108	753	1.861
5. Sparförderung und Vermögensbildung	440	524	964	515	576	1.091	525	657	1.182	486	699	1.185
6. Sonstige Finanzhilfen und Steuervergünstigungen <sup>2)</sup>	0	3.216	3.216	0	3.728	3.728	0	3.861	3.861	0	3.918	3.918
<b>Summe 1. bis 5.<sup>3)</sup></b>	<b>10.023</b>	<b>18.432</b>	<b>28.455</b>	<b>6.951</b>	<b>18.560</b>	<b>25.511</b>	<b>6.633</b>	<b>17.124</b>	<b>23.757</b>	<b>5.847</b>	<b>16.770</b>	<b>22.617</b>

1) Abweichungen in den Summen durch Runden

2) Überwiegend Steuervergünstigungen, die unmittelbar privaten Haushalten zugute kommen, aber das Wirtschaftsgeschehen in wichtigen Bereichen beeinflussen.

3) Steuervergünstigungen geschätzt.

## Entwicklung der Subventionen des Bundes in einzelnen Bereichen

Unverändert ist die **gewerbliche Wirtschaft** der bedeutendste Subventionsbereich. Allerdings sinken die Subventionen in diesem Bereich im Berichtszeitraum deutlich. Ausgehend vom krisenbedingt hohen Niveau des Jahres 2009 (gut 17 Mrd. €) ist ein spürbarer Rückgang der Subventionen an die gewerbliche Wirtschaft auf knapp 11,8 Mrd. € zu verzeichnen. Damit sinkt auch der Anteil, welcher der gewerblichen Wirtschaft zugute kommt, an allen Subventionen des Bundes von rd. 60 % im Jahr 2009 auf rd. 52 % im Jahr 2012 (vgl. Übersicht 1 und Abbildung 2). Diese Entwicklung ist vor allem auf das Auslaufen des Programms zur Stärkung der Pkw-Nachfrage (der sog. Umweltprämie) zurückzuführen.

Die Subventionen im **Verkehrsbereich** steigen im Berichtszeitraum um über 0,5 Mrd. € auf rd. 2,7 Mrd. €. Für den Anstieg sind die Entwicklungen sowohl bei den Finanzhilfen als auch bei den Steuervergünstigungen verantwortlich. Den größten Zuwachs unter den Subventionen im Verkehrsbereich verzeichnen Maßnahmen zur Förderung besonders emissionsarmer Lkw zur Entlastung des deutschen Güterkraftverkehrs im Rahmen der sog. Mautharmonisierung. Im Jahr 2012 fließen ca. 12 % aller Subventionen des Bundes an den Verkehrsbereich.

Die Subventionen für das **Wohnungswesen** halbieren sich im Berichtszeitraum auf knapp 1,9 Mrd. € und machen im Jahr 2012 nur noch gut 8 % aller Subventionen des Bundes aus, während der Anteil 2009 noch bei rd. 13 % lag. Dieser Rückgang ist wesentlich auf das Auslaufen der Eigenheimzulage zurückzuführen.

Nach einem leichten Anstieg im Jahr 2010 sinken die dem Bereich **Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** zugeordneten Subventionen in den Folgejahren und liegen im Jahr 2012 bei rd. 1,2 Mrd. €. Das entspricht einem Anteil von etwa 5,4 % aller Subventionen des Bundes. Die Entwicklung der Subventionen an die Landwirtschaft im Berichtszeitraum hängt eng mit dem zur Einkommensstabilisierung und Überbrückung von Liquiditätsengpässen bei Betrieben der Milchwirtschaft eingeführten „Grünlandmilchprogramm“ zusammen.

Die Subventionen im Bereich **Sparförderung und Vermögensbildung** steigen im Berichtszeitraum um rd. 0,2 Mrd. € auf knapp 1,2 Mrd. € an und machen im Jahr 2012 gut 5,2 % aller Subventionen des Bundes aus. Ursächlich dafür ist in erster Linie eine Zunahme der Anspruchsberechtigten bei der steuerlichen Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge („Riester-Rente“). Im Bereich Sparförderung ist zu beachten, dass das Niveau der Subventionen im Vergleich zum 22. Subventionsbericht leicht abgenommen hat, da seit 2009 anstelle des Sparer-Freibetrags ein Sparer-Pauschbetrag getreten ist, der als reine Werbungskostenregelung keine Subventionen im Sinne dieses Berichts darstellt.

Die **sonstigen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen** steigen von 3,2 Mrd. € im Jahr 2009 auf 3,9 Mrd. € im Jahr 2012. Für diese Entwicklung ist im Wesentlichen die Einführung der Umsatzsteuerermäßigung bei den Beherbergungsleistungen verantwortlich. Zu den Steuervergünstigungen in diesem Bereich zählen beispielsweise auch der „Ermäßigte Steuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen“ sowie die „Steuerbefreiung der gesetzlichen oder tariflichen Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit“. Die Subventionen in diesem Bereich entsprechen rd. 17 % aller Subventionen des Bundes.

## Entwicklung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes

Die Finanzhilfen des Bundes sinken im Berichtszeitraum von ca. 10 Mrd. € auf gut 5,8 Mrd. €, was einem Rückgang von über 40 % entspricht. Den stärksten Rückgang verzeichnen Finanzhilfen an die gewerbliche Wirtschaft (- 4,5 Mrd. €). Der Anteil der Finanzhilfen an den gesamten Subventionen sinkt im Berichtszeitraum von gut 35% auf knapp 26 %.

Von den insgesamt 57 Finanzhilfen des Bundes umfassen die zwanzig größten Einzelmaßnahmen ca. 96 % des Gesamtvolumens der Finanzhilfen (vgl. Übersicht 2). Die bedeutendste Einzelmaßnahme im Jahr 2012 bleibt die Absatz- und Stilllegungshilfe für den Steinkohlenbergbau.

Die auf den Bund entfallenden Steuermindereinnahmen aus Steuervergünstigungen steigen im Jahr 2010 gegenüber 2009 leicht an, fallen in den Folgejahren allerdings deutlich um rd. 1,9 Mrd. €. Die Entwicklung wird vor allem durch einen kräftigen Rückgang in den Bereichen Wohnungswesen (- 1,35 Mrd. €) und gewerbliche Wirtschaft (- 860 Mio. €) getrieben. Auf der anderen Seite verzeichnen die Steuervergünstigungen im Bereich Sparförderung und Vermögensbildung einen leichten Zuwachs in Höhe von rd. 125 Mio. € zwischen 2010 und 2012.

Die Steuervergünstigungen konzentrieren sich – wie auch die Finanzhilfen – auf wenige Bereiche (vgl. Übersicht 4). Der größte Anteil für den Bund entfällt auch 2012 mit rd. 52 % auf die gewerbliche Wirtschaft allgemein, gefolgt von den sonstigen Steuervergünstigungen (ca. 23 %), d. h. überwiegend Vergünstigungen, die unmittelbar privaten Haushalten zugute kommen und das Wirtschaftsgeschehen in wichtigen Bereichen beeinflussen. An dritter Stelle liegt der Verkehrsbereich (fast 13 %). Die übrigen Bereiche spielen bei den Steuervergünstigungen eine untergeordnete Rolle. Es zeigt sich eine deutliche Verschiebung der Gewichtung der verschiedenen Bereiche gegenüber 2009. Während die relative Bedeutung des Wohnungswesens stark abgenommen hat (von knapp 16 % im Jahr 2009 auf unter 5 % im Jahr 2012), insbesondere wegen der Abschaffung der Eigenheimzulage, sind die Anteile der sonstigen Steuervergünstigungen und der Steuervergünstigungen zugunsten des Verkehrsbereichs deutlich angestiegen.

Auf die zwanzig größten Steuervergünstigungen entfallen im Jahre 2012 über 89 % der gesamten Steuermindereinnahmen des Bundes (vgl. Übersicht 3). Die bedeutendste Einzelmaßnahme aus Sicht des Bundes ist die „Vergünstigung für Betreiber von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen“, die Mindereinnahmen für den Bund in Höhe von 2,3 Mrd. € im Jahr 2012 bedeutet.

## Übersicht 2: Die 20 größten Finanzhilfen des Bundes

Lfd. Nr.	Kapitel	Kurzbezeichnung der Finanzhilfe	Lfd. Nr. der Anlage 1 des 23. Subventionsberichts	2012 RegE Mio. €	2011 Soll Mio. €
1	2	3	4	5	6
1	09 02 ab 2012 09 03	Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung und an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen	14	1.312	1.350
2	12 25 60 92	Förderung von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung der KfW Förderbank	53	838	653
3	12 25	Prämien nach dem Wohnungsbauprämienengesetz	57	486	525
4	10 03	GA "Verbesserung der Agrarstruktur und Küstenschutz" <sup>1)</sup>	13	415	400
5	12 02 ab 2012 12 09	Verwendung der streckenbezogenen LKW-Maut	47	395	395
6	09 02	GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" <sup>1)</sup>	33	390	456
7	09 02 ab 2012 09 05	Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) <sup>1)</sup>	20	374	656
8	16 02	Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien	17	348	380
9	12 25	Förderung des Städtebaus <sup>1)</sup>	48	202	224
10	10 02	Zuschüsse an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung	1	175	200
11	09 02	Förderung kleine und mittlere Unternehmen, freie Berufe und berufliche Bildung <sup>1)</sup>	34	119	114
12	09 02 ab 2012 09 03	Gewährung von Anpassungsgeld (APG) an Arbeitnehmer des Steinkohlenbergbaus	15	112	123
13	12 02	Förderung von Umschlaganlagen des kombinierten Verkehrs	46	108	112
14	08 09	Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein	9	80	80
15	09 02	Zinszuschüsse im Rahmen von ERP-Förderprogrammen	24	60	56
16	04 05	Anreiz zur Stärkung der Filmproduktion in Deutschland	39	60	60
17	09 02 ab 2012 09 10	Zinszuschüsse im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms <sup>1)</sup>	35	51	76
18	16 02	BMU-Programm zur Förderung von Investitionen mit Demonstrationcharakter zur Verminderung von Umweltbelastungen	40	40	40
19	10 02	Zuschüsse zur Landabgaberente	2	38	42
20	09 02	High-Tech Gründerfonds <sup>1)</sup>	23	35	38

1) nur Teilbeträge der Haushaltsansätze

## Übersicht 3: Die 20 größten Steuervergünstigungen

Lfd. Nr.	Lfd. Nr. der Anlage 2 Nr. 23. Subventionsberichts	Kurzbezeichnung der Steuervergünstigung	Steuermindereinnahmen in Mio. €		
			-Kassenjahr 2012- Insgesamt	dar. Bund	
1	99	§ 12 (2) Nr. 1 u 2, , Nr. 7 UStG	USt-Ermäßigung für kulturelle u.a. Leistungen	4.085	2.180
2	53	§§ 37, 53 EnergieStG,	Vergünstigung für Betreiber von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen	2.300	2.300
3	95	§ 3b EStG	Steuerbefreiung Schichtzuschläge	2.240	952
4	62	§ 10 StromStG	Begünstigung für Unternehmen, die durch die Steuer erheblich belastet sind (Spitzenausgleich)	2.080	2.080
5	38	§ 35a Abs. 2 Satz 2 EStG	Steuerermäßigung für Renovierungsaufwand	1.520	646
6	93	§ 10a EStG/Abschnitt XI EStG	Förderung der privaten Altersvorsorge durch Zulagen (Fördervolumen)	1.360	578
7	89	§ 9 Abs. 2 EigZuLG	Eigenheimzulage <sup>1)</sup>	1.230	523
8	59	§ 9 Abs. 3 StromStG	Begünstigung von Unternehmen für die Entnahme von Strom über 50 Mwh für betriebliche Zwecke ab 2011: § 9b StromSt	1.100	1.100
9	100	§ 12 Abs. 1 Nr. 11 UStG	Ermäßigung für Beherbergungsleistungen ab 01.01.2010	955	510
10	65	§ 12 (2) Nr. 10 UStG	Ermäßigung ÖPNV	940	502
11	78	§ 27 Abs. 2 EnergieStG	Luftfahrtbetriebsstoffe	680	680
12	20	§ 2 InvZuLG 2010	IZ für Ausrüstungen	672	321
13	52	§§ 37, 51 EnergieStG	Energiesteuerbegünstigung für bestimmte Prozesse und Verfahren	630	630
14	60	§ 9a StromStG		580	580
15	63	§ 5a EStG	Tonnagebesteuerung	520	130
16	101	§ 12 Abs. 2 Nr. 6 UStG	Umsatzsteuerermäßigung für Zahntechniker	490	260
17	91	§ 9 Abs. 5 EigZuLG	Kinderzulage <sup>1)</sup>	405	172
18	18	§ 57 EnergieStG	Agrardiesel	395	395
19	50	§§ 26, 37, 44, 47 EnergieStG	Herstellerprivileg	350	350
20	34	§ 8c EStG	Einführung einer Sanierungs- und Konzernklausel <sup>2)</sup>	280	75
<b>1 bis 20</b>		<b>Insgesamt</b>		<b>22.812</b>	<b>14.964</b>
		in % der Steuervergünstigungen nach Anlage 2		90,0%	89,2%

1) Die Eigenheimzulage wurde mit Wirkung zum 01.01.2006 für Neufälle abgeschafft (BGBl. I S. 3680). Die ausgewiesenen Steuermindereinnahmen beziehen sich auf die Fälle, für die der Anspruchsberechtigte mit der Herstellung des Objekts vor dem 01. Januar 2006 begonnen oder im Fall der Anschaffung die Wohnung auf Grund eines vor diesem Zeitpunkt rechtswirksam abgeschlossenen obligatorischen Vertrags oder gleichstehenden Rechtsakt angeschafft hat oder vor diesem Zeitpunkt einer Genossenschaft beigetreten ist. Für diese Fälle besteht für den vollen Förderzeitraum der Anspruch auf Eigenheimzulage, sofern die weiteren rechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Eigenheimzulage erfüllt sind.

2) Die Europäische Kommission hat mit ihrem Beschluss vom 26. Januar 2011 festgestellt, dass es sich bei der Sanierungsklausel nach § 8c Absatz 1a KStG um eine rechtswidrig gewährte Beihilferegelung handelt, die aufgrund der Verletzung von Artikel 108 Absatz 3AEUV mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist. Die Regelung wird daher rückwirkend nicht angewandt. Die Regelung soll ab VZ 2011 aufgehoben werden (Entwurf BeitrRLUmSG). Bestehen bleiben lediglich Beihilfen

## Übersicht 4: Entwicklung der Steuervergünstigungen in den Jahren 2009 bis 2012 nach Aufgabenbereichen

Bezeichnung	Steuermindereinnahmen in Mio. €							
	2009		2010		2011		2012	
	Insgesamt	Bund	Insgesamt	Bund	Insgesamt	Bund	Insgesamt	Bund
<b>1. Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft</b>	<b>471</b>	<b>393</b>	<b>544</b>	<b>497</b>	<b>543</b>	<b>496</b>	<b>544</b>	<b>497</b>
<b>2. Gewerbliche Wirtschaft (ohne Verkehr)</b>	<b>12.086</b>	<b>9.552</b>	<b>12.152</b>	<b>9.613</b>	<b>10.942</b>	<b>8.607</b>	<b>10.591</b>	<b>8.753</b>
2.1 Bergbau	-	-	-	-	-	-	-	-
2.2 Energie- und Rohstoffversorgung	-	-	-	-	-	-	-	-
2.3 Technologie- und Innovationsförderung	-	-	-	-	-	-	-	-
2.4 Hilfen für bestimmte Industriebereiche	-	-	-	-	-	-	-	-
2.5 Regionale Strukturmaßnahmen	1.488	715	1.106	530	1.140	540	890	425
2.6 Gewerbliche Wirtschaft allgemein (ohne Nrn. 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 und 2.5)	10.598	8.837	11.046	9.083	9.802	8.067	9.701	8.328
<b>3. Verkehr</b>	<b>2.523</b>	<b>1.871</b>	<b>2.640</b>	<b>2.041</b>	<b>2.839</b>	<b>2.100</b>	<b>2.989</b>	<b>2.150</b>
darunter - Flugbenzin	660	660	680	680	680	680	680	680
- übriger Verkehr	1.863	1.211	1.960	1.361	2.159	1.420	2.309	1.470
<b>4. Wohnungswesen und Städtebau</b>	<b>6.766</b>	<b>2.876</b>	<b>4.954</b>	<b>2.105</b>	<b>3.300</b>	<b>1.403</b>	<b>1.771</b>	<b>753</b>
darunter - § 7h, i	120	51	120	51	120	51	120	51
- § 10f, g EStG	16	7	16	7	16	7	16	7
- Eigenheimzulagen	6.630	2.818	4.818	2.047	3.164	1.345	1.635	695
<b>5. Sparförderung und Vermögensbildung</b>	<b>1.233</b>	<b>524</b>	<b>1.354</b>	<b>576</b>	<b>1.543</b>	<b>657</b>	<b>1.645</b>	<b>699</b>
<b>6. Übrige Steuervergünstigungen<sup>1)</sup></b>	<b>6.456</b>	<b>3.216</b>	<b>7.451</b>	<b>3.728</b>	<b>7.701</b>	<b>3.861</b>	<b>7.806</b>	<b>3.918</b>
<b>Summe 1. bis 6.</b>	<b>29.535</b>	<b>18.432</b>	<b>29.095</b>	<b>18.560</b>	<b>26.868</b>	<b>17.124</b>	<b>25.346</b>	<b>16.770</b>

1) Überwiegend Steuervergünstigungen, die unmittelbar privaten Haushalten zugute kommen, aber das Wirtschaftsgeschehen in wichtigen Bereichen beeinflussen

### 3.2 Entwicklung der Subventionen der Gebietskörperschaften insgesamt

Entsprechend dem Auftrag des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes stellt der Subventionsbericht die Finanzhilfen des Bundes und die Steuervergünstigungen für die einzelnen Haushaltsjahre dar. Ergänzend hierzu gibt Übersicht 5 einen Überblick über die Entwicklung der Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden, des ERP (European Recovery Program) und der EU. Wie auch schon in vergangenen Berichten liegen für Länder und Gemeinden sowie für die ERP-Finanzhilfen und die Marktordnungsausgaben der EU keine Daten für den gesamten Berichtszeitraum vor.

Die Angaben zu den Finanzhilfen der Länder wurden von der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) bereitgestellt. Die Finanzhilfen der Gemeinden werden auf Basis einer Untersuchung des RWI fortgeschrieben (vgl. 13. Subventionsbericht Tz. 60 bis 62). Sie folgen der Entwicklung der Länderhilfen. Die mit Steuervergünstigungen verbundenen Steuermindereinnahmen der Länder und Gemeinden werden wie diejenigen des Bundes vom Bundesministerium der Finanzen geschätzt. Außerdem werden die Agrarausgaben der Europäischen Union sowie die ERP Finanzhilfen berücksichtigt.

Übersicht 5: Erfasstes Gesamtvolumen der Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden, ERP, EU <sup>1)</sup> - in Mrd. Euro -

	1970	1975	1980	1985	1990 <sup>2)</sup>	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>1. Finanzhilfen</b>															
Bund	4,0	5,2	6,4	6,1	7,3	9,4	10,1	6,1	5,7	5,7	5,9	10,0	7,0	6,6	5,8
Länder <sup>3)</sup>	3,0	3,7	6,2	6,2	7,2	10,7	11,2	10,3	10,2	8,6	9,1	8,6	8,9	9,0	
Gemeinden <sup>4)</sup>	0,5	0,5	0,5	0,5	1,1	1,5	1,6	1,4	1,3	1,4	1,3	1,2	1,3	1,3	
<b>2. Steuervergünstigungen</b>															
Bund	3,2	5,0	6,1	8,0	7,9	9,1	13,1	17,4	17,3	18,0	17,5	18,4	18,6	17,1	16,8
Länder, Gemeinden	3,4	5,9	7,2	9,3	9,2	12,9	12,0	12,5	11,1	11,6	10,7	11,1	10,5	9,7	8,6
<b>3. ERP-Finanzhilfen <sup>5)</sup></b>	0,6	0,7	1,4	1,5	2,9	5,9	5,7	3,2	5,1	4,5	0,4	0,4	0,3		
<b>4. Marktordnungsausgaben der EU</b>	1,5	1,1	3,2	4,1	4,9	5,4	5,6	6,3	6,7	5,2	6,1	6,0	5,6	5,6	
<b>Gesamtvolumen (Summe 1.- 4.)</b>	<b>16,1</b>	<b>22,0</b>	<b>30,9</b>	<b>35,6</b>	<b>40,3</b>	<b>55,0</b>	<b>59,4</b>	<b>57,2</b>	<b>57,4</b>	<b>54,9</b>	<b>50,8</b>	<b>55,7</b>	<b>52,2</b>	<b>49,3</b>	<b>31,2</b>

1) 1970 bis 1990 altes Bundesgebiet; ab 1991 Bundesgebiet einschließlich der neuen Länder.

2) Einschließlich der in den Haushaltsnachträgen veranschlagten Finanzhilfen für die neuen Länder (ohne Abschnitt B des 3. Nachtrags zum Bundeshaushalt 1990).

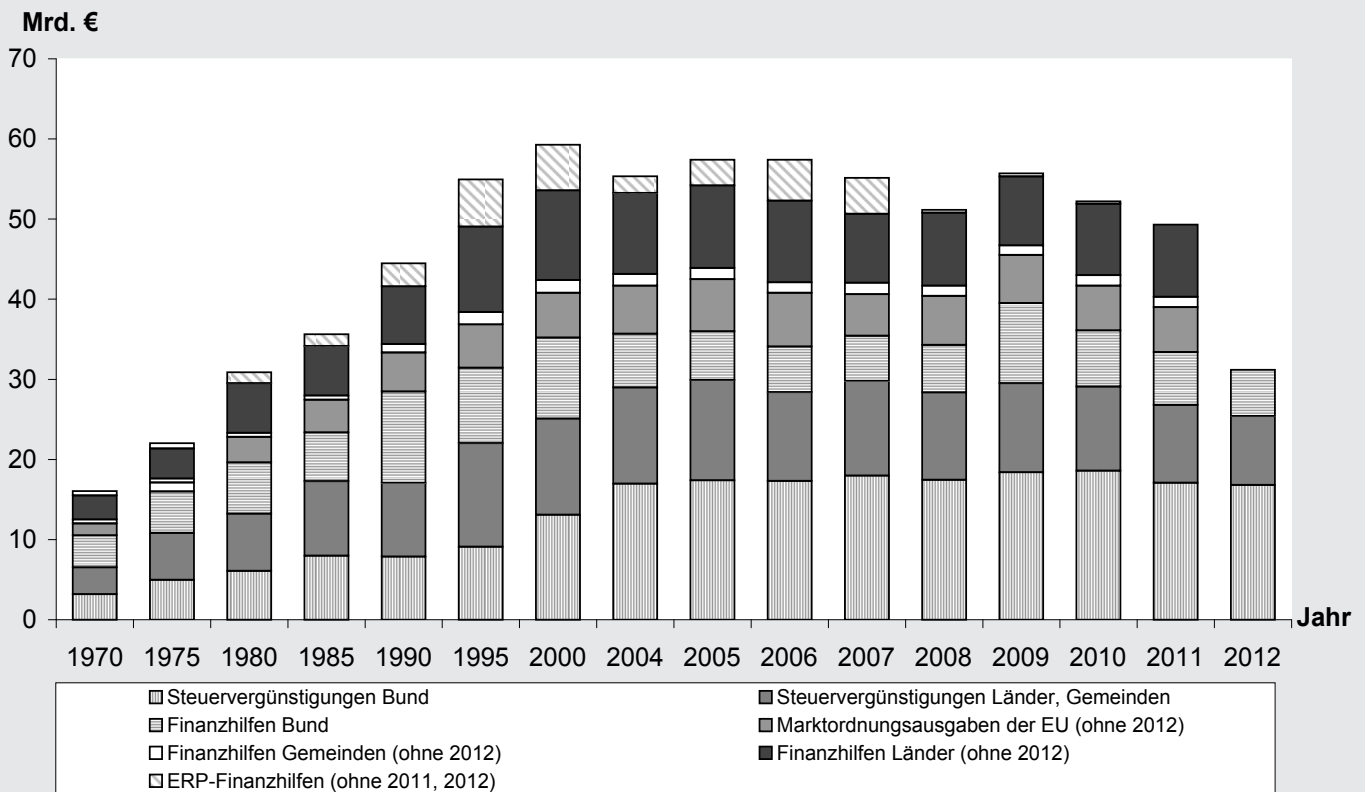
3) Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister.

4) Daten der Gemeinden: Schätzung auf der Grundlage der Subventionsentwicklung der Länder.

5) Siehe auch Übersicht 7 dieses Berichts. Ab 2008: Umstellung vom Darlehensvolumen auf die gewährten Zinsverbilligungen, die mit den Zusagen des aktuellen Jahres über die Laufzeit des Kredits bzw. anderer Finanzierungsmaßnahmen verbunden sind.

Aus den von den Ländern mitgeteilten vom Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht Finanzhilfen sind zur Vermeidung von und Haushaltssystematik“ empfohlene Doppelzählungen die bereits bei den „Grobraster“ erstellt. Es handelt sich um Finanzhilfen des Bundes ausgewiesenen eine rein technische Lösung, mit deren Finanzierungsanteile des Bundes heraus Hilfe die unter die Abgrenzungen des gerechnet worden. Den Meldungen der Subventionsberichts des Bundes fallenden Länder liegt ein auf die Zwecke der Finanzhilfen der Länder näherungsweise Subventionsberichterstattung des Bundes erfasst werden. Da die erfassten Haus- zugeschnittenes einheitliches Raster zu- haltstitel hinsichtlich ihres Finanzhilfe- grunde. Dieses Raster weicht von den in charakters nicht näher untersucht wer- den einzelnen Ländern für die Erfassung den, lassen sich nur Anhaltspunkte für der Subventionen maßgeblichen Abgren- die Entwicklung der Ländersubventionen zungen ab. Es wurde in Anlehnung an das gewinnen.

Abbildung 4: Erfasstes Gesamtvolumen der Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden, ERP, EU in den Jahren 1970 bis 2012



Insgesamt sinkt das so ermittelte Subventionsvolumen zwischen 2009 und 2011 von knapp 56 Mrd. € auf gut 49 Mrd. € (allerdings ohne ERP-Finanzhilfen, für die für 2011 noch keine Daten vorliegen, vgl. Übersicht 5). Dieser Rückgang ist im Wesentlichen auf das Absinken der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen insgesamt zurückzuführen. Zudem sinken die Marktordnungsausgaben der EU im Jahr 2010 um 400 Mio. € und verharren 2011 konstant bei

5,6 Mrd. €. Die ERP-Finanzhilfen<sup>1)</sup> gehen 2010 leicht auf gut 300 Mio. € zurück. Bei den ERP-Mitteln wird seit dem Jahr 2008 nicht mehr das gesamte Darlehensvolumen ausgewiesen, sondern nur noch der Subventionswert, der sich im Wesentlichen aus Zinsvergünstigungen ergibt. Durch diese methodische Änderung ergibt sich im Jahr 2008 ein Niveaueffekt von rd. 4 Mrd. €, was bei der Interpretation der Entwicklung über einen längeren Zeitraum berücksichtigt werden muss.

1) Aus dem ERP-Sondervermögen werden durch Bereitstellung von Zinsvergünstigungen Existenzgründer und mittelständische Betriebe der gewerblichen Wirtschaft sowie die Angehörigen der freien Berufe gefördert. ERP-Kredite stehen insbesondere für die Errichtung oder Übernahme wettbewerbsfähiger Betriebe, für Investitionsmaßnahmen zur Stärkung von bestehenden kleinen und mittleren Unternehmen, für Umweltschutz- und Energiesparmaßnahmen sowie Innovationsmaßnahmen zur Verfügung. Um die Förderangebote effizienter und transparenter zu gestalten, wurde die ERP-Wirtschaftsförderung durch das ERP-Wirtschaftsförderungsneuordnungsgesetz vom 29. Juni 2007 neu geordnet. Die Förderangebote des ERP-Sondervermögens bleiben in vollem Umfang erhalten.

## IV. Steuerpolitische Maßnahmen und ihre Auswirkungen auf die Steuervergünstigungen

### 4.1 Das steuerpolitische Konzept der Bundesregierung

Subventionen sollen grundsätzlich keine dauerhafte Förderung begründen. Die Bundesregierung hat sich deshalb zum Ziel gesetzt, Finanzhilfen und Steuervergünstigungen systematisch zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen oder abzubauen. Der Abbau von Steuervergünstigungen kann einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen leisten und dabei helfen, die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates zu sichern.

Es ist ein Anliegen der Bundesregierung, das Steuerrecht zu vereinfachen. Das auf den Weg gebrachte Steuervereinfachungspaket führt dazu, dass das Besteuerungsverfahren für alle Beteiligten transparenter und nachvollziehbarer wird. Steuerpflichtige können künftig mit weniger Arbeitsaufwand ihre Einkommensteuererklärung erstellen, da Erklärungsvordrucke kürzer und somit übersichtlicher werden. Unternehmen werden von Bürokratiekosten entlastet. Um den Konsolidierungskurs nicht zu gefährden, wurden die finanziellen Entlastungen des Steuervereinfachungspakets auf ein verkraftbares Maß begrenzt, wobei die Steuerausfälle alleine vom Bund getragen werden.

### 4.2 Verbesserung der Einnahmestruktur

Um die langfristige finanzpolitische Handlungsfähigkeit zu sichern und Spielräume für die Zukunft zu eröffnen, hat die Bundesregierung ein umfangreiches Zukunftspaket beschlossen. Dabei wurde auch die Einnahmestruktur nachhaltig verbessert. Auf der Grundlage des Zukunftspakets wird die Einhaltung der neuen Schuldenregel nach Art. 115 GG im Finanzplanungszeitraum sichergestellt. Bei allen beschlossenen Maßnahmen hat die Bundesregierung darauf geachtet, dass sie sowohl sozial ausgewogen als auch wirtschaftlich verträglich sind und den Aufschwung unterstützen. So lassen sich die Maßnahmen unter den Überschriften „Subventionsabbau“ und „ökologische Neujustierung“ zusammenfassen. Zu den Maßnahmen gehören die Reduzierung von Energie- und Stromsteuervergünstigungen, die steuerliche Beteiligung der Kernenergiewirtschaft und die neue Luftverkehrsteuer.

### 4.3 Veränderungen bei bestehenden Steuervergünstigungen

Seit dem 22. Subventionsbericht der Bundesregierung hat sich eine Reihe von gesetzlichen Änderungen bei bestehenden Steuervergünstigungen ergeben. So wurden bspw. Änderungen im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher EU-Vorhaben sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften vom 8. April 2010 vorgenommen. Die steuerliche Unschädlichkeit von Entgeltumwandlungen bei Mitarbeiterkapitalbeteiligungen wurde wieder eingeführt. Bei der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge wird nunmehr die Altersvorsorgezulage unabhängig vom steuerlichen Status der Person gewährt. Außerdem kann das steuerlich geförderte Altersvorsorgevermögen auch für die Anschaffung einer selbst genutzten Wohnimmobilie im EU-/EWR-Ausland eingesetzt werden. Zudem ist der steuerliche Spendenabzug jetzt auch bei Spenden an Einrichtungen möglich, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat ansässig sind und die Voraussetzungen für die Anerkennung als gemeinnützig nach den Vorgaben des deutschen Gemeinnützigkeitsrechts erfüllen. Außerdem wurde der Steuerfreibetrag für Aufwandsentschädigungen an ehrenamtliche rechtliche Betreuer, Vormünder und Pfleger erhöht. Bei der Ermittlung der Einkünfte aus Kapitalvermögen ist seit 2009 anstelle eines Abzugs der tatsächlichen Werbungskosten ein Sparer-Pauschbetrag von 801 € für Ledige bzw. 1.602 € für zusammen veranlagte Ehegatten getreten. Diese reine Werbungskostenregelung stellt keine Subventionen im Sinne des Subventionsberichts dar und ist dementsprechend

– wie bereits im 22. Subventionsbericht angekündigt – nicht mehr im aktuellen Subventionsbericht enthalten.

Änderungen betreffen auch den Bereich der Energie- und der Stromsteuer. So wurde bei der Energiesteuer das Herstellerprivileg erweitert und die Agrardieselvevergütung ausgeweitet. Einschränkungen gab es bei den im Rahmen der ökologischen Steuerreform eingeführten Steuervergünstigungen für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft. Wesentliche Punkte waren hier die Einschränkung der Steuervergünstigungen bei der Lieferung von Nutzenergie im Rahmen sog. Contractings sowie eine Anhebung der ermäßigten Steuersätze und der Sockelbeträge bei gleichzeitiger Absenkung des Spitzenausgleichs.

### 4.4 Neue Steuervergünstigungen

Seit Veröffentlichung des 22. Subventionsberichts im Januar 2010 wurden keine neuen Steuervergünstigungen mit erheblicher finanzieller Bedeutung eingeführt. Insgesamt wird ein sinkendes Volumen der Steuervergünstigungen erwartet. Zusätzlich läuft die Eigenheimzulage schrittweise aus, weil diese mit dem Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle ab 1.1.2006 nicht mehr gewährt wird. Das Niveau der Steuervergünstigungen sinkt dadurch kontinuierlich, 2012 im Vergleich zu 2009 um rd. 3,7 Mrd. € (davon entfallen rd. 1,6 Mrd. € auf den Bund).

## V. Hintergrund zur Subventionspolitik des Bundes

### 5.1 Rechtsgrundlagen der Subventionen

Rechtsgrundlage der Finanzhilfen sind vor allem Regelungen, die von der Exekutive erlassen werden. Dies trifft auf 39 der 57 im Bericht aufgeführten Finanzhilfen zu. Darüber hinaus beruhen 13 der Finanzhilfen auf spezifischen, über die haushaltsgesetzliche Grundlage hinausgehenden gesetzlichen Regelungen. Fünf der Finanzhilfen werden direkt durch den Haushalt festgelegt. Steuervergünstigungen beruhen demgegenüber naturgemäß stets auf gesetzlicher Grundlage.

Rechtsgrundlage		Rechtsgrundlage			Summe
		Gesetz	Verordnung Richtlinie, Vertrag	Jährlicher Beschluss/ (Haushalt)	
<b>Finanzhilfe</b>	Anzahl	13	39	5	57
	in %	22,8	68,4	8,8	100
<b>Steuervergünstigung</b>	Anzahl	103	–	–	103
	in %	100	–	–	100

Durch die rechtlichen Bindungen wird die Vergabe der Vergünstigungen für die Bürger transparent. Potenziellen Bewerbern um die Fördermittel werden die Kriterien der Vergabe offen gelegt. Einzelheiten zum Vergabeverfahren werden einheitlich geregelt und sind somit auch nachprüfbar. Das schafft Rechtssicherheit, an der Bürger und Verwaltung ein Interesse haben.

Gleichzeitig bedeutet die rechtliche Bindung in der Regel auch eine Verstetigung der Subventionsvergabe. Subventionen, die auf Gesetz beruhen, werden wegen des hohen administrativen Aufwands für Regierung und Parlament relativ selten geändert oder überarbeitet. Die Subventionen werden so in ihrem Bestand geschützt. Anstöße, Richtlinien zu ändern, kommen häufig aus den jährlichen Haushaltsverhandlungen, indem eine veränderte Mittelbereitstellung Anpassungen in der Vergabe erfordert.

Bei insgesamt 21 der erfassten Finanzhilfen handelt es sich gleichzeitig auch um Beihilfen nach europäischem Beihilferecht, was einem Anteil von rd. 37 % entspricht. Dies zeigt zum einen die Nähe zwischen Beihilfe- und Subventionsbegriff, andererseits aber auch, dass eine Gleichsetzung der beiden Begriffe falsch wäre. Beispielsweise handelt es sich bei den Wohnungs- und Städtebauhilfen nicht um Beihilfen, die den innereuropäischen Handel tangieren.

## 5.2 Ziele der Maßnahmen

Mit den Leitlinien zur Subventionspolitik hat die Bundesregierung deutlich gemacht, wie wichtig klare Zielvorgaben für die Bewertung der Maßnahmen sind. Nur klare Vorgaben lassen eine Beurteilung zu, ob die Zielvorgaben mit den Subventionen effizient erreicht werden.

Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz sieht vor, die Subventionen entsprechend ihrer Zielsetzung in Erhaltungs-, Anpassungs- und Produktivitätshilfen (Wachstumshilfen) zu unterteilen. Hinzu kommen sonstige Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die sich nicht eindeutig zuordnen lassen. Grundsätzlich gilt, dass die Einordnung häufig schwierig und nicht immer eindeutig ist.

Im Jahr 2012 machen die Erhaltungshilfen lediglich einen sehr geringen Anteil von 1,4 % der gesamten Finanzhilfen aus (vgl. Übersicht 6). Den Kern der Anpassungshilfen, die fast die Hälfte der Finanzhilfen 2012 ausmachen, bilden die Gemeinschaftsaufgaben zur regionalen Wirtschafts- und Agrarförderung sowie die Steinkohlehilfen. Finanzhilfen, die beispielsweise die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft stärken, werden zu den Produktivitäts- und Wachstumshilfen gezählt. Deren Anteil an den gesamten Finanzhilfen beträgt im Jahr 2012 14,5 %. Die sonstigen Finanzhilfen umfassen diejenigen Subventionstatbestände, die sich nicht eindeutig zuordnen lassen (insgesamt rd. 10 %).

Hierzu zählen etwa Schuldendiensthilfen für Wohnungsunternehmen oder die Exportinitiativen für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Der Anteil der Hilfen für private Haushalte, die mittelbar die Wirtschaft begünstigen, an den gesamten Finanzhilfen beträgt 27 %. Dazu gehören insbesondere das CO<sub>2</sub>-Gebäude-sanisierungsprogramm und die Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz.

Bei den Steuervergünstigungen werden in Übersicht 6 lediglich die Bundesanteile an den Hilfen ausgewiesen. Erhaltungshilfen haben mit rd. 46 % den größten Anteil. Hierunter fallen beispielsweise die Steuervergünstigungen für stromintensive Unternehmen, mit denen Nachteile der ökologischen Steuerreform dauerhaft ausgeglichen werden. Zu den Anpassungshilfen, die mit gut 4 % der Steuervergünstigungen nur einen relativ geringen Anteil ausmachen, gehören die Investitionszulagen, die als Maßnahme der regionalen Wirtschaftspolitik die Unternehmen der neuen Länder unterstützen. Zu den Produktivitäts- und Wachstumshilfen (17 %) gehört u. a. die Unterstützung für die energetische Verwertung der nachwachsenden Rohstoffe, die über die Mineralölsteuer allein vom Bund getragen wird. Zu den sonstigen Steuervergünstigungen (ca. 21 %) zählen insbesondere die Umsatzsteuerermäßigungen in verschiedenen Bereichen. Den Großteil der Hilfen für private Haushalte (rd. 12 %), die indirekt die Wirtschaft fördern, machen die auslaufende Eigenheimzulage, die Abzugsfähigkeit von Renovierungsaufwendungen sowie Maßnahmen der Sparförderung aus.

## Übersicht 6: Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes für Betriebe und Wirtschaftszweige sowie für private Haushalte

Bezeichnung	2009		2010		2011		2012	
	Ist <sup>3)</sup>		Ist <sup>3)</sup>		Soll <sup>3)</sup>		Reg. Entw. <sup>3)</sup>	
	Mio. € <sup>1)</sup>	%	Mio. € <sup>1)</sup>	%	Mio. € <sup>1)</sup>	%	Mio. € <sup>1)</sup>	%
<b>Finanzhilfen</b>								
für Betriebe oder Wirtschaftszweige	8.875	88,5	5.538	79,7	5.206	78,5	4.271,6	73,0
davon:								
Erhaltungshilfen	101	1,0	103	1,5	85	1,3	85	1,4
Anpassungshilfen	2.718	27,1	2.658	38,2	2.873	43,3	2.767	47,3
Produktivitäts-(Wachstums-)hilfen	4.998	49,9	1.764	25,4	1.339	20,2	848	14,5
Sonstige Finanzhilfen	1.058	10,6	1.014	14,6	908	13,7	572	9,8
für private Haushalte <sup>2)</sup>	1.148	11,5	1.412	20,3	1.427	21,5	1.576	27,0
<b>Summe Finanzhilfen</b>	<b>10.022</b>	<b>100</b>	<b>6.951</b>	<b>100</b>	<b>6.633</b>	<b>100</b>	<b>5.848</b>	<b>100</b>
<b>Steuervergünstigungen</b>								
für Betriebe oder Wirtschaftszweige	14.693	79,7	15.386	82,9	14.469	84,5	14.723	87,8
davon:								
Erhaltungshilfen	7.873	42,7	8.217	44,3	7.270	42,5	7.680	45,8
Anpassungshilfen	1.181	6,4	1.061	5,7	941	5,5	718	4,3
Produktivitäts-(Wachstums-)hilfen	2.787	15,1	2.806	15,1	2.823	16,5	2.843	17,0
Sonstige Steuervergünstigungen	2.852	15,5	3.302	17,8	3.435	20,1	3.482	20,8
für private Haushalte <sup>2)</sup>	3.739	20,3	3.174	17,1	2.655	15,5	2.047	12,2
<b>Summe Steuervergünstigungen</b>	<b>18.432</b>	<b>100</b>	<b>18.560</b>	<b>100</b>	<b>17.124</b>	<b>100</b>	<b>16.770</b>	<b>100</b>
<b>Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes</b>								
für Betriebe oder Wirtschaftszweige	23.568	82,8	20.924	82,0	19.675	82,8	18.995	84,0
davon:						0,0		
Erhaltungshilfen	7.974	28,0	8.320	32,6	7.355	31,0	7.765	34,3
Anpassungshilfen	3.899	13,7	3.719	14,6	3.814	16,1	3.485	15,4
Produktivitäts-(Wachstums-)hilfen	7.785	27,4	4.570	17,9	4.162	17,5	3.691	16,3
Sonstige Finanzhilfen und Steuervergünstigungen	3.910	13,7	4.316	16,9	4.343	18,3	4.054	17,9
für private Haushalte <sup>2)</sup>	4.887	17,2	4.586	18,0	4.082	17,2	3.623	16,0
<b>Summe insgesamt</b>	<b>28.454</b>	<b>100</b>	<b>25.511</b>	<b>100</b>	<b>23.757</b>	<b>100</b>	<b>22.618</b>	<b>100</b>

1) Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen möglich.

2) Betriebe und Wirtschaftszweige werden mittelbar begünstigt.

3) Bei den Steuervergünstigungen handelt es sich in der Regel um die geschätzten Steuermindereinnahmen.  
Für die Jahre 2009 und 2010 liegen teilweise auch Kassenzahlen vor.

## 5.3 Finanzieller Charakter der Hilfen

Finanzhilfen können als Zuschuss, Darlehen oder Schuldendiensthilfe gewährt werden, wobei der ganz überwiegende Teil der Finanzhilfen heute aus Zuschüssen besteht. Darlehen, die direkt aus dem Bundeshaushalt gewährt werden, spielen schon seit längerem eine untergeordnete Rolle. Dies liegt auch daran, dass der Bund für die Darlehensvergabe Finanzinstitute nutzt, die für die Durchführung des Programms in der Regel einen Zinszuschuss erhalten. Dieser Zinszuschuss kann dabei laufend – für die einzelne Jahrestanche des Darlehens – oder kumuliert – in Höhe des „Gesamtwertes“ der zugesagten Hilfe – gezahlt werden. Der Bund gibt den größten Teil seiner Zinszuschüsse jährlich fortlaufend. Entsprechende Programme – wie etwa die KfW-Kredite im CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm – binden daher die Finanzpolitik der Folgejahre. Der Umfang der Bindungswirkung geht zum Teil über den Horizont der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes bis zu einem Zeitraum von 10 Jahren ab dem jeweiligen Zusagejahr hinaus. Im Jahr der Förderung geht der Bund eine mehrjährige Verpflichtung auf Grundlage einer entsprechenden Ermächtigung im Haushalt ein. Um zusätzlich zur Finanzierung von Zusagen auch Aufschluss über den „Gesamtwert“ der jeweiligen Förderzusagen in den Förderjahren zu geben, enthalten die Datenblätter des Subventionsberichts neben den im Jahr der Zusage erforderlichen Kassenmitteln auch Angaben zur Höhe der eingegangenen bzw. einzugehenden Verpflichtungsermächtigungen. Diese werden erst in den Folgejahren zu entsprechenden Ausgaben führen.

Das gemeinsame Merkmal der Steuervergünstigungen ist, dass das Steueraufkommen direkt gemindert wird. Bei Gemeinschaftsteuern werden Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam finanziert. Vergünstigungen, die einem nicht proportionalen Tarif unterliegen, weisen für den Begünstigten je nach individuellem Steuersatz einen unterschiedlich hohen Subventionswert auf.

Bei Zulagen wie beispielsweise der Eigenheimzulage, der Investitionszulage oder der Arbeitnehmersparzulage erfolgt die Zahlung in fixierter Höhe unabhängig vom Steuertarif. Die Zulagen wirken damit für die Empfänger wie Finanzhilfen. Allerdings besteht auf Steuervergünstigungen stets ein gesetzlicher Anspruch. Anders als bei den Finanzhilfen wird das Subventionsvolumen nicht über die jeweiligen Haushalte determiniert und erfasst.

## VI. Leitlinien der Subventionspolitik und deren Umsetzung

### 6.1 Leitlinien der Subventionspolitik der Bundesregierung

Die Bundesregierung folgt bei ihrer Subventionspolitik Leitlinien, die der Erhöhung der Transparenz, des Rechtfertigungsdrucks und der Steuerungsmöglichkeiten im Subventionswesen dienen. Sie sind als Selbstbindung der Bundesregierung für die von ihr zu verantwortenden Maßnahmen zu verstehen. Auf diese Weise wird ein entscheidender Beitrag zu einer verbesserten Erfolgskontrolle von Subventionen geleistet.

Da die kurzfristigen konjunkturpolitischen Stimulierungsmaßnahmen keine dauerhafte Förderung bestimmter Wirtschaftssektoren ermöglichen sollten, kam den subventionspolitischen Leitlinien im Berichtszeitraum besonderes Augenmerk zu. So wurden im Rahmen des Investitions- und Tilgungsfonds die stark gestiegenen Belastungen der öffentlichen Hand durch neu hinzugekommene Finanzhilfen zeitlich eng befristet und – auch bereits in Vorgriff auf entsprechende Regelungen der neuen Schuldenregel – mit einer späteren Tilgungsverpflichtung versehen. Auf dem Höhepunkt der Krise hätte hingegen eine kurzfristige Gegenfinanzierung die heute deutlich sichtbaren Erfolge der konjunkturellen Stabilisierung konterkariert.

## Subventionspolitische Leitlinien

- > Neue Subventionen werden nur gewährt, wenn sie sich gegenüber sonstigen Maßnahmen als das am besten geeignete, auch unter Kosten-Nutzen-Aspekten effiziente Instrument darstellen.
- > Neue Subventionen werden vorrangig als Finanzhilfen gewährt und sind durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren.
- > Neue Finanzhilfen werden nur noch befristet und grundsätzlich degressiv ausgestaltet.
- > Die Ziele der Finanzhilfen werden in einer Form festgehalten, die eine Erfolgskontrolle ermöglicht.
- > Die Subventionspolitik der Bundesregierung orientiert sich an wachstums-, verteilungs-, wettbewerbspolitischen und umweltpolitischen Wirkungen.
- > Es wird geprüft, inwieweit bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen überführt werden können.
- > Auch bei bestehenden und bisher nicht befristeten und/oder nicht degressiv ausgestalteten Finanzhilfen wird eine Befristung und grundsätzlich eine Degression eingeführt.

Neue Subventionen sind vor ihrer Einführung einer besonders intensiven Prüfung zu unterziehen, da Beharrungstendenzen spätere Änderungen wesentlich erschweren. Häufig werden sie von den Begünstigten als das einzige in Frage kommende Mittel dargestellt, obwohl beispielsweise ordnungsrechtliche Maßnahmen in manchen Fällen den Erfolg mit wesentlich geringerem Einsatz sicherstellen können. Vor diesem Hintergrund und angesichts des anhaltenden strukturellen Konsolidierungsdrucks der öffentlichen Haushalte sollen alle neuen Subventionen – auch die Steuervergünstigungen – durch Einsparungen unmittelbar, dauerhaft und vollständig gegenfinanziert werden.

Steuervergünstigungen wirken vielfach wie Ausgabenprogramme; man spricht deshalb auch von „Quasiausgaben“ (oder im Englischen von „tax expenditures“). Steuervergünstigungen weisen gegenüber Finanzhilfen aber eine Reihe von Nachteilen auf. Sie sind in der Höhe nicht – über Haushaltsansätze – limitiert und auch nicht Gegenstand der jährlichen Haushaltsverhandlungen. Die Höhe des Einnahmeverzichts kann in der Regel nur geschätzt werden. Steuervergünstigungen begünstigen Mitnahmeeffekte, haben die Tendenz, sich zu verfestigen und laufen Gefahr, schon bald nicht mehr als Subvention wahrgenommen zu werden. Aus den Gemeinschaftsteuern finanzierte „tax expenditures“ wirken wie Gemeinschaftsaufgaben, die von Bund, Ländern und Kommunen – entsprechend dem jeweiligen Verteilungsschlüssel der Steuereinnahmen – finanziert werden. Zur Gesetzesänderung bedarf es in diesen Fällen auch der Zustimmung des Bundesrates. Aus all diesen Gründen erweisen sich Steuervergünstigungen als schwer reformier- und steuerbar. Neue Subventionen sollten daher – soweit sie erforderlich sind – vorrangig als Finanzhilfen gewährt werden.

Für die Gestaltung bereits eingeführter Finanzhilfen trägt die Bundesregierung gegenüber den Steuervergünstigungen in der Regel eine größere Verantwortung. Finanzhilfen sind häufig durch Richtlinien oder Verwaltungsvereinbarungen der Bundesregierung gestaltbar. Ihre Ziele sind exakt zu definieren und fortlaufend zu überprüfen. Wenn die angestrebte Zielsetzung erreicht oder nicht mehr begründet ist, wenn sie mit der Art der Maßnahme nicht erreicht werden kann oder ein anderes, besseres Mittel zur Zielerreichung existiert, müssen die Subventionen unverzüglich eingestellt werden. Auch gilt es zu verhindern, dass sich einzelne Maßnahmen in ihren Auswirkungen konterkarieren oder gegenseitig neutralisieren.

Die zwingende Notwendigkeit einer kontinuierlichen Überprüfung von Subventionen erwächst allein schon aus der Gefahr, dass im Fall einer Dauersubventionierung von Wirtschaftszweigen eine anhaltende Abhängigkeit von staatlichen Mitteln entsteht. Die Eigeninitiative wird vermindert und die Anreize für notwendige Anpassungen an strukturelle Veränderungen schwinden. Ebenso erhöhen sich die Risiken der Beibehaltung von Subventionen, obwohl deren Begründung nicht mehr besteht. Die hieraus resultierenden Mitnahmeeffekte führen letztlich zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten und einer überhöhten Belastung des Steuerzahlers. Diese Fehlentwicklungen können durch eine Befristung und degressive Ausgestaltung der Subventionen verhindert werden.

Der Grundsatz, alle Finanzhilfen zu befristen, trägt der besonderen Verantwortung der Bundesregierung Rechnung. Zwar beruhen einzelne Aufgaben dem Grunde nach auf gesetzlichen oder sogar grundgesetzlichen Regelungen, die durch Beschluss der Bundesregierung weder befristet werden können noch sollen. Andererseits sind gerade für diese Aufgaben befristete Rahmenpläne oder Verwaltungsvereinbarungen vorgesehen. Diese geben den Anlass und die Möglichkeit, regelmäßig die Art der Aufgabenerfüllung zu überprüfen. Mit der Befristung aller Aufgaben sollen diese Möglichkeiten auch dort geschaffen werden, wo bisher keine Periodizität vorgesehen ist.

## 6.2 Umsetzung der subventionpolitischen Leitlinien

Auch vor dem Hintergrund der deutlich verbesserten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nach Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise sind in den nächsten Jahren weitere strukturelle Konsolidierungsanstrengungen notwendig, um dauerhaft den Vorgaben der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts entsprechen zu können. Auch aus diesem Grund misst die Bundesregierung der Erfolgskontrolle sämtlicher staatlicher Aktivitäten weiterhin hohe Bedeutung bei. In Übereinstimmung mit den subventionpolitischen Leitlinien geben die im Koalitionsvertrag festgelegten sog. „Goldenen Regeln“ wesentliche Anhaltspunkte für die finanzpolitische Strategie vor. Für die Subventionspolitik entfalten u. a. folgende haushaltspolitische Grundsätze unmittelbare Wirkung:

- > Alle staatlich übernommenen Aufgaben werden auf ihre Notwendigkeit überprüft, ohne dass bestimmte Ausgabenbereiche bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Konsolidierungsbemühungen ausgenommen werden.
- > Neue finanzwirksame Maßnahmen müssen in ihren Wirkungen umfassend ausgewiesen und grundsätzlich im jeweiligen Etat gegenfinanziert werden.
- > Politische Zielsetzungen haben sich stärker als bisher an qualitativen Anforderungen zu orientieren.
- > Zukünftig werden wichtige Eckwerte des Haushalts vorab verbindlich durch das Bundeskabinett vorgegeben und damit zur Grundlage für das regierungsinterne Aufstellungsverfahren in den Einzelplänen gemacht.

Die Berücksichtigung dieser Grundsätze bei der Haushaltsaufstellung stellt eine wichtige Grundlage für die weitere Umsetzung der subventionpolitischen Leitlinien dar. Im laufenden Jahr hat das Bundeskabinett erstmals im Rahmen des neuen Top-down-Verfahrens verbindliche Einnahme- und Ausgabeplafonds der Ministerien als Eckwerte für den Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2012 und Finanzplan bis 2015 festgelegt. Damit ist sichergestellt, dass übergeordnete politische Zielsetzungen frühzeitig festgelegt und klare Prioritäten definiert werden. Die Festlegung von Plafonds für die einzelnen Politikbereiche wird dabei helfen, die Ausgabenstruktur der Einzelpläne regelmäßig kritisch zu überprüfen und stärker als bisher Vorrangigkeiten von Nachrangigkeiten zu unterscheiden. Auf diese Weise wird der Rechtfertigungsdruck insbesondere bei den selektiv gewährten staatlichen Hilfen erhöht.

Die subventionspolitischen Leitlinien sollen grundsätzlich bei jeder Neugestaltung oder Änderung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen Anwendung finden. Bereits bei der Konzeption der Konjunkturpakete hat die Bundesregierung auch im Einklang mit europäischen Vorgaben darauf geachtet, zielgerichtete und schnell wirksame Stützungsmaßnahmen für einzelne Wirtschaftsbereiche, insbesondere auf der Ausgabenseite, so weit wie möglich auf die Krisenjahre zu begrenzen. Daher wurden nahezu alle zur Krisenbekämpfung aufgelegten Finanzhilfen befristet ausgestaltet. Um eine im Vergleich zum Niveau der Krisenjahre nachhaltige Rückführung des Subventionsvolumens zu sichern, bleibt die Umsetzung der Leitlinien eine fortlaufende Aufgabe.

Für eine systematische Erfolgskontrolle sämtlicher Subventionstatbestände sind darüber hinaus die methodischen Grundlagen und Verfahren der Evaluation kontinuierlich zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Hierzu liefern vor allem Erkenntnisse aus wissenschaftlichen Forschungsprojekten wichtige Anhaltspunkte. Im Folgenden werden wesentliche Ergebnisse in Bezug auf Befristung, Degression und Evaluation zusammengefasst.

### Befristung

Insgesamt 38 (66,7 %) der Finanzhilfen sind befristet, wovon sich 18 (31,6 %) in der Ausfinanzierungsphase befinden. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, bei denen die Befristung der Förderung bereits greift, aber noch Finanzierungsverpflichtungen zu erfüllen sind. Im Rahmen der konjunkturpolitischen Stimulierungsmaßnahmen sind die vom Volumen her bedeutendsten Finanzhilfen aus dem Investitions- und Tilgungsfonds finanziert worden. Auf diese Weise wurde bei den im Konjunkturpaket II enthaltenen größten Finanzhilfen eine zeitliche Befristung sichergestellt. Dies gilt insbesondere für das Programm zur Stärkung der Pkw-Nachfrage (Umweltprämie), sowie für die Mittel zur Aufstockung des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM).

		darunter:			Summe
		Befristet insgesamt	bereits in der Auslaufphase	Jährlicher Beschluss/ Keine Befristung	
<b>Finanzhilfe</b>	Anzahl	38	18	19	57
	in %	66,7	31,6	33,3	100
<b>Steuervergünstigung</b>	Anzahl	16	3	87	103
	in %	15,5	2,9	84,5	100

Rund ein Drittel der Finanzhilfen ist nicht befristet. Dies hat unterschiedliche Ursachen. Teilweise handelt es sich hier um Maßnahmen, die seit den Leitlinienbeschlüssen unverändert fortbestehen. Darüber hinaus werden einzelne Maßnahmen jedoch auch ohne eigene Richtlinien auf Grundlage jährlicher Haushaltsbeschlüsse durchgeführt. Ein kleiner Teil der Maßnahmen beruht auf direkten parlamentarischen Vorgaben.

Bei den Steuervergünstigungen, die stets auf gesetzlicher Grundlage beruhen, ist mit 16 von 103 Regelungen nur ein kleiner Teil befristet. Dies sind zum einen Maßnahmen, bei denen die Befristung schon bei Einführung beschlossen wurde, zum anderen aber auch Steuervergünstigungen, deren Abschaffung später beschlossen wurde, weil die Regelung überholt war oder durch eine Anschlussregelung ersetzt worden ist.

### Degression

Bei der Degression der Finanzhilfen lassen sich verschiedene Formen unterscheiden. Sie kann zum einen beim Hilfeempfänger ansetzen. Degression der Hilfen bedeutet dann, dass bei (mehrjährigen) Hilfen die Unterstützung absolut zurückgeht. Mit dieser Form der Degression soll insbesondere einem „Gewöhnungseffekt“ beim Subventionsempfänger entgegengewirkt werden. Degression kann jedoch zum anderen aus Sicht des Subventionsgebers auch bedeuten, dass das Aufkommen für die Hilfen insgesamt im Zeitablauf zurückgehen soll. Dieses lässt sich auch erreichen, indem – bei konstanter oder sogar steigender Förderhöhe im Einzelfall – die Zahl der Förderfälle beschränkt wird. Beide Formen der Degression wurden berücksichtigt.

Bei den Steuervergünstigungen stehen gegenüber den Finanzhilfen nur eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung. Da die Kriterien der Förderung gesetzlich fixiert sind, ist hier nur eine Degression über die gesetzliche Beschränkung der individuellen Förderung im Einzelfall möglich.

		Degressiv gestaltet	Keine Degression	Summe	Nachrichtlich: ausgelaufen
<b>Finanzhilfe</b>	Anzahl	16	41	57	18
	in %	28,1	71,9	100	31,6
<b>Steuervergünstigung</b>	Anzahl	2	101	103	3
	in %	1,9	98,1	100	2,9

Von den nicht in der Ausfinanzierungsphase befindlichen Finanzhilfen waren im Berichtszeitraum 10 degressiv angelegt. Darunter fallen vor allem die Finanzhilfen, die über den Haushaltsansatz abgesenkt werden. Die Umsetzung der Kürzungen durch Reduktion der Förderfälle und/oder Förderhöhe bleibt bei einer Degression der Haushaltsansätze den jeweiligen Ressorts überlassen.

## Evaluierungen

Alle Subventionen müssen immer wieder auf Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit sowie ihre Kohärenz mit den finanzpolitischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielsetzungen der Politik der Bundesregierung überprüft werden. Einer regelmäßigen und wirkungsvollen sowohl internen als auch externen Erfolgskontrolle kommt dabei entscheidende Bedeutung zu, nicht zuletzt um die Möglichkeiten für einen gezielten und ökonomisch sinnvollen Subventionsabbau zu verbessern.

Mit den Kabinettsbeschlüssen zu den Leitlinien der Subventionspolitik wird die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen betont. Die Ziele neuer Finanzhilfen sollen in einer Form festgehalten werden, die eine Erfolgskontrolle ermöglicht. Auch für bestehende Finanzhilfen wird eine effiziente Erfolgskontrolle angestrebt. Im Rahmen einer effizienten Erfolgskontrolle ist zu prüfen, ob und in welchem Umfang die betrachtete Maßnahme tatsächlich das gewünschte Ziel erreicht. Dazu bedarf es sowohl klarer Zielbeschreibungen als auch ebenso klarer Festlegungen, mit welchen Performanzindikatoren die Zielerreichung gemessen wird.

Belastbare Wirkungsanalysen sind allerdings sehr schwierig, da sie auf Einschätzungen beruhen, welche Entwicklung die Märkte ohne den Eingriff des Staates genommen hätten. Zwar gibt es keine allgemein gültigen bzw. akzeptierten Methoden, den Erfolg staatlicher Politik - speziell der Subventionspolitik - eindeutig festzustellen. Jedoch kann die Qualität der Evaluierung mit einer besseren Datenlage deutlich erhöht werden.

Entsprechend den unterschiedlichen Zielen und der Gestaltung der einzelnen Hilfen werden verschiedene Arten der Erfolgskontrolle verfolgt. Diese reichen von der Überprüfung des bestimmungsgemäßen Einsatzes der Mittel durch die zuständigen Ressorts über eine Ergebnisanalyse sowie eine Zielerreichungskontrolle mit Soll-Ist-Vergleich bis zu dem Vergleich eines Referenz- mit einem Maßnahmen-szenario im Rahmen gesamtwirtschaftlicher Simulationen. Voraussetzung für eine zielführende Erfolgskontrolle sind messbare Zielkriterien.

Kontrolliert wird sowohl intern durch die Verwaltung und die zuständigen Bundesministerien als auch durch den Bundesrechnungshof und externe Gutachter. Über diese Kontrollen werden teilweise interne, aber auch öffentliche Berichte erstellt, in denen z. T. ganze Aufgabengebiete oder Themenkomplexe zusammengefasst werden.

Insgesamt wurden im Berichtszeitraum 38 der 57 Finanzhilfen intern oder extern evaluiert, was einem Anteil von 66,7 % entspricht. Das Volumen der evaluierten Finanzhilfen macht rd. 51 % des gesamten Fördervolumens aus. Diese Werte entsprechen in etwa denen, die im 22. Subventionsbericht ausgewiesen wurden. Für externe Evaluierungen wird ein breites Spektrum an Sachverständigen genutzt. Interne Evaluierungen werden meist in engeren zeitlichen Abständen durchgeführt. Hierzu wird auch verwaltungsübergreifend Fachwissen herangezogen. Dieser Prozess muss weiter fortgeführt werden, um einheitlichere Maßstäbe sowohl für die verwaltungsinternen als auch für die externen Evaluierungen zu erhalten.

Gegenüber dem letzten Subventionsbericht zeichnet sich eine deutliche Verschiebung zugunsten externer Evaluierungen von Finanzhilfen ab. Der Anteil der extern evaluierten Finanzhilfen ist von 22,9 % auf 47,3 % angestiegen. Dementsprechend ging der Anteil der intern evaluierten Subventionen von 45,9 % auf 19 % zurück.

Steuervergünstigungen wurden in der Vergangenheit vergleichsweise wenig evaluiert. Das Bundesfinanzministerium hat deshalb ein Gutachten zur Evaluierung von Steuervergünstigungen beim Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität Köln in Auftrag gegeben. In diesem Rahmen erfolgte auch die in den Leitlinien beschlossene Überprüfung, inwieweit bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen überführt werden können. Diese Evaluation kann zur weiteren Umsetzung der subventionpolitischen Leitlinien beitragen. Das Forschungsgutachten stellt den bisher umfassendsten Ansatz mit dieser Zielrichtung dar.

## VII. Fazit

Der aktuelle Subventionsbericht umfasst die Jahre 2009 bis 2012. Ausgehend vom krisenbedingt hohen Niveau des Jahres 2009 sinken die Subventionen des Bundes im Berichtszeitraum deutlich um rund 6 Mrd. € und unterschreiten 2012 mit einem Volumen von 22,6 Mrd. € das Vorkrisenniveau. Der krisenbedingte Anstieg der Subventionen war daher lediglich temporär, da die wichtigsten Stützungsmaßnahmen – in Einklang mit den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung – befristet wurden.

Darüber hinaus sind nachhaltige Erfolge beim Subventionsabbau unverkennbar: Die Relation zwischen Subventionsvolumen des Bundes und Bruttoinlandsprodukt, die seit 1997 lange Zeit bei 1,1 % lag, sinkt im Jahr 2012 auf 0,8 % und bewegt sich damit auf historisch niedrigem Niveau. Die Subventionsentwicklung leistet somit einen deutlich sichtbaren Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts.

Vor dem Hintergrund der anhaltenden strukturellen Konsolidierungsnotwendigkeiten zur Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel müssen auch in Zukunft Subventionstatbestände kritisch geprüft und Abbaupotenziale identifiziert werden. Damit wird zugleich die Grundlage für eine weitere qualitative Verbesserung der Haushaltsstruktur geschaffen. Die Festlegung von Plafonds für die einzelnen Politikbereiche im Rahmen des neuen Top-Down-Haushaltsaufstellungsverfahrens kann künftig dabei helfen, die Ausgabenstruktur der Einzelpläne regelmäßig zu überprüfen und stärker als bisher Vorrangigkeiten von Nachrangigkeiten zu unterscheiden. Auf diese Weise wird insbesondere bei den selektiv gewährten staatlichen Hilfen der Rechtfertigungsdruck weiter zunehmen.

■ DIESE UND WEITERE BROSCHÜREN SIND ERHÄLTlich BEI:

Bundesministerium der Finanzen  
Referat für Bürgerangelegenheiten  
11016 Berlin  
buengerreferat@bmf.bund.de  
www.bundesfinanzministerium.de oder  
www.bmf.bund.de

Bestellservice  
Telefon: 0 18 05/77 80 90\*  
Telefax: 0 18 05/77 80 94\*  
(\*0,14 €/Minute aus dem Festnetz der Deutschen Telekom,  
abweichende Preise aus anderen Netzen möglich)

HERAUSGEBER:  
BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN  
REFERAT ÖFFENTLICHKEITSARBEIT  
WILHELMSTRASSE 97  
10117 BERLIN

Die Vervielfältigung und Verbreitung der Übersichten und Abbildungen  
-auch auszugsweise- ist nur mit Quellenangabe gestattet.

TITELFOTO: ILJA C. HENDEL

BERLIN, AUGUST 2011









**Diese Druckschrift** wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums der Finanzen herausgegeben. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen. Mißbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugesagt ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.