



Bundesministerium  
der Finanzen

# 26. Subventionsbericht

Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen  
des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018





# 26. Subventionsbericht

Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen  
des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018

Kurzfassung

Die Langfassung finden Sie unter: [www.bundesfinanzministerium.de/publikationen](http://www.bundesfinanzministerium.de/publikationen)



# Inhalt

<b>I. Einleitung</b> .....	<b>5</b>
<b>II. Subventionspolitik und Subventionsbegriff</b> .....	<b>6</b>
2.1 Leitlinien der Subventionspolitik der Bundesregierung.....	7
2.2 Abgrenzung des Subventionsbegriffs .....	9
<b>III. Subventionsentwicklung</b> .....	<b>11</b>
3.1 Subventionsentwicklung des Bundes im Berichtszeitraum (2015 bis 2018).....	11
3.2 Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes.....	13
3.3 Entwicklung der Steuervergünstigungen des Bundes .....	15
3.4 Entwicklung der Subventionen des Bundes in einzelnen Bereichen.....	17
3.5 Entwicklung der Subventionen der Gebietskörperschaften insgesamt.....	21
<b>IV. Wesentliche Ergebnisse der Subventionsberichterstattung des Bundes</b> .....	<b>25</b>
4.1 Rechtsgrundlagen der Subventionen .....	25
4.2 Zielvorgaben.....	26
4.3 Finanzieller Charakter der Hilfen.....	28
4.4 Subventionspolitische Leitlinien.....	28
<b>V. Zusammenfassung</b> .....	<b>35</b>

# Übersichten und Abbildungen

## Übersichten

Übersicht 1: Die 20 größten Finanzhilfen des Bundes	14
Übersicht 2: Die 20 größten Steuervergünstigungen	16
Übersicht 3: Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen in den Jahren 2015 bis 2018	19
Übersicht 4: Entwicklung der Steuervergünstigungen in den Jahren 2015 bis 2018 nach Aufgabenbereichen	20
Übersicht 5: Erfasstes Gesamtvolumen der Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden, ERP, EU	23
Übersicht 6: Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes für Betriebe und Wirtschaftszweige sowie für private Haushalte	27

## Abbildungen

Abbildung 1: Entwicklung der auf den Bund entfallenden Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in den Jahren 2015 bis 2018	12
Abbildung 2: Subventionsquoten	13
Abbildung 3: Entwicklung der auf den Bund entfallenden Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nach Wirtschaftszweigen in den Jahren 2015 bis 2018	18
Abbildung 4: Erfasstes Gesamtvolumen der Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden, ERP, EU in den Jahren 1970 bis 2018	24

## I. Einleitung

Das Bundeskabinett hat am 23. August 2017 den 26. Subventionsbericht der Bundesregierung verabschiedet. Gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) legt die Bundesregierung dem Bundestag und dem Bundesrat alle zwei Jahre – in zeitlichem Zusammenhang mit der Vorlage des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts – eine Übersicht über die Finanzhilfen des Bundes und die Steuervergünstigungen vor.

Die Subventionspolitik der Bundesregierung ist Ausdruck einer umsichtigen und verlässlichen Finanzpolitik. Insbesondere die verstärkte Umsetzung der Subventionspolitischen Leitlinien und zielgerichtete Ausrichtung der Fördermaßnahmen tragen dazu bei, die finanziellen Ressourcen effizient zur Förderung einer zukunftsorientierten Wirtschaftsentwicklung einzusetzen. Nicht mehr erforderliche Subventionen werden stetig zurückgeführt und neue Subventionen dort eingeführt, wo sie zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. als temporäre Anschubförderung von neuen wachstumsfördernden Technologien dienen.

Der Subventionsberichterstattung der Bundesregierung kommt dabei die Aufgabe zu, dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung die notwendigen Informationen für eine Überprüfung der Subventionen bereitzustellen.

Der 26. Subventionsbericht der Bundesregierung stellt die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen im Zeitraum von 2015 bis 2018 dar. Die vorliegende Kurzfassung enthält wesentliche Aussagen des Berichts. Der vollständige Bericht ist im Internet unter [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de) erhältlich. Er enthält über diese Kurzfassung hinaus insbesondere standardisierte Maßnahmenblätter mit Informationen zu den einzelnen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen.

## II. Subventionspolitik und Subventionsbegriff

Subventionen können in der Sozialen Marktwirtschaft unter bestimmten Bedingungen ein legitimes Instrument der Finanzpolitik sein. Entscheidend sind dabei die wachstums-, verteilungs-, wettbewerbs- und umweltpolitischen Wirkungen. Bei der Ausgestaltung der Subventionspolitik sind auch externe Effekte der Fördermaßnahmen, Verteilungswirkungen und mögliche Folgekosten zu berücksichtigen. Staatliche Hilfen können zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen (z. B. Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“), Anreize für die breitenwirksame Einführung technischer Innovationen schaffen, Markteinführungen beschleunigen oder Strukturwandel unterstützen.

Allerdings bedürfen Subventionen stets einer besonderen Rechtfertigung und einer regelmäßigen Erfolgskontrolle. Denn eine dauerhafte Begünstigung einzelner Marktteilnehmer zu Lasten der Allgemeinheit hat in der Regel schädliche Folgen: Die Subventionierung kann durch die anhaltende Veränderung der relativen Preise gesamtwirtschaftliche Verzerrungen nach sich ziehen und Fehlallokationen der Ressourcen verursachen. Subventionierte Unternehmen könnten wettbewerbsfähige Unternehmen verdrängen. 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, ein Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit sowie die Beeinträchtigung von wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung. Deshalb sollten Subventionen grundsätzlich zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet werden.

Auch mit Blick auf negative Umweltwirkungen bedürfen Subventionen einer besonderen Rechtfertigung, weil zum Ressourcenverbrauch noch Kosten für die Beseitigung von Schäden an Umwelt und Gesundheit hinzukommen. Die Bundesregierung überprüft kontinuierlich, ob kurzfristig sinnvolle Subventionen mittelfristig durch haushaltsunabhängige und marktbasiertere Lösungen ersetzt werden können. Zu einer klimafreundlichen Ausgestaltung des Finanz- und Steuersystems gehört auch der weitere Abbau umweltschädlicher Subventionen. Die Auswirkungen etwaiger Veränderungen auf einkommensschwache Haushalte und auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit betroffener Branchen werden dabei angemessen berücksichtigt.



## 2.1 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 (vgl. **Kasten 1**). Sie sind als Selbstbindung der Bundesregierung für die von ihr zu verantwortenden Maßnahmen zu verstehen und bei jeder Neueinführung oder Änderung von Subventionen zu berücksichtigen.

### Kasten 1

#### Subventionspolitische Leitlinien

(lt. Beschluss des Bundeskabinetts vom 28. Januar 2015)

- 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-, wettbewerbs- und umweltpolitischen Wirkungen. Im Subventionsbericht der Bundesregierung wird dargelegt, ob die Subventionen nachhaltig sind.
- Alle Subventionen werden grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz evaluiert.
- 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 könnten. Vor diesem Hintergrund und angesichts der weiterhin erforderlichen strukturellen Konsolidierung 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 Sprachgebrauch von „tax expenditures“). Steuervergünstigungen weisen gegenüber Finanzhilfen eine Reihe von Nachteilen auf. Sie sind in der Höhe nicht über Haushaltsansätze limitiert und auch nicht Gegenstand des jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahrens. 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 Gemeinschaftssteuern 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 und bestehende Steuervergünstigungen im Rahmen von Evaluierungen auf die Möglichkeit einer Umwandlung in Finanzhilfen oder etwa ordnungsrechtliche Maßnahmen überprüft 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.

Um den Rechtfertigungsdruck zu erhöhen, hat die Bundesregierung die Erweiterung ihrer Subventionspolitischen Leitlinien um einen Passus zur Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen und zu grundsätzlich regelmäßigen Evaluationszyklen beschlossen.

Mit der Nachhaltigkeitsprüfung unterstreicht die Bundesregierung ihre Absicht, das Prinzip der Nachhaltigkeit in der Subventionspolitik stärker zu berücksichtigen. Hierbei orientiert sie sich grundsätzlich an der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der seit der 16. Legislaturperiode im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung vorgeschriebenen Nachhaltigkeitsprüfung. Im Fokus der Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen stehen deren langfristige ökonomische, ökologische und soziale Wirkungen.

Die 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. Zudem können begründende Argumente im Zeitablauf entfallen. Die Verpflichtung zur regelmäßigen Evaluierung von Subventionen verdeutlicht den Anspruch der Bundesregierung, die Wirkungsorientierung öffentlicher Finanzen zu stärken und die Transparenz der Subventionswirkungen zu erhöhen.

Fehlentwicklungen können durch eine Befristung und degressive Ausgestaltung der Subventionen gemindert oder verhindert werden. Der Grundsatz der Befristung ermöglicht es der Bundesregierung, Finanzhilfen stetig auf deren Wirksamkeit hin zu überprüfen und sie ggf. abzuschaffen bzw. neu auszurichten. Zwar beruhen einzelne Aufgaben dem Grunde nach auf gesetzlichen oder sogar grundgesetzlichen Regelungen, die durch Beschluss der Bundesregierung weder befristet werden können noch sollen. Allerdings kann die Bundesregierung gerade für diese Aufgaben befristete Rahmenpläne oder Verwaltungsvereinbarungen vorsehen. Diese geben den Anlass und die Möglichkeit, regelmäßig die Art der Aufgabenerfüllung zu überprüfen. Mit der Befristung aller Finanzhilfen sollen diese Möglichkeiten auch dort geschaffen werden, wo bisher keine Periodizität vorgesehen ist.

## 2.2 Abgrenzung des Subventionsbegriffs

Der Berichtsgegenstand des Subventionsberichts ist unverändert seit 1967 durch § 12 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG) festgelegt. Unter Finanzhilfen werden demnach Geldleistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verstanden, die privaten Unternehmen und Wirtschaftszweigen zugutekommen, 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 StabG 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 der privaten Wirtschaft zugerechnet werden können. Dies gilt etwa für die Hilfen im Wohnungsbau.

Eine ähnliche Abgrenzung gilt für Steuervergünstigungen, die entsprechend den Finanzhilfen zu gliedern sind. Dabei wird eine steuerliche Sonderregelung dann als Subvention und somit als Steuervergünstigung im Sinne des Subventionsberichts eingestuft, 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 insgesamt gegenüber der Allgemeinheit begünstigen.

Nicht zu den Subventionen zählen finanzielle Aufwendungen des Bundes für allgemeine Staatsaufgaben wie die Grundlagenforschung, wobei die Abgrenzung im Einzelfall durchaus schwierig sein kann. Bundesbürgschaften sind ebenfalls nicht aufgeführt, vor allem, weil aufgrund des typischerweise geringen Ausfallrisikos mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mit dem Abfluss von Haushaltsmitteln gerechnet werden muss. Die Entwicklung der Bundesbürgschaften und sonstigen Gewährleistungen wird zudem regelmäßig im vom Bundesministerium der Finanzen herausgegebenen Finanzbericht dokumentiert. Auch an Bundesunternehmen geleistete Zuweisungen, Zuschüsse oder Kapitalaufstockungen werden nicht einbezogen. Über Fachpolitik geben zudem andere Berichte der Bundesregierung gezielt Auskunft, zu den Bundesunternehmen beispielsweise der Beteiligungsbericht des Bundes.

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 in Wissenschaft und Politik. Mit der generellen Beschränkung des Subventionsberichts auf Hilfen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige werden weite Bereiche des Bundeshaushalts nicht erfasst, die nach anderen Subventionsabgrenzungen den Subventionen zugerechnet werden können. Die Bundesregierung hat zuletzt im Jahr 2014 im Rahmen einer Forschungsarbeit mit dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) zu „Institutionellen Strukturen zur Verbesserung von Wirksamkeit und Transparenz von Subventionen“ Abgrenzung und Berichtgegenstand des Subventionsberichts hinterfragt. Das im September 2014 veröffentlichte Gutachten des FiFo Köln empfiehlt – basierend auf der Auswertung internationaler Beispiele unterschiedlicher Subventionsregime – Weiterentwicklungsoptionen

zur Verbesserung von Transparenz und Wirkungskontrolle für die deutsche Subventionspolitik. Dazu gehören u. a. Vorschläge für eine regelmäßige Evaluierung sowie eine Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen. Diese wurden bei der Erweiterung der Subventionspolitischen Leitlinien im Januar 2015 berücksichtigt.

## 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 weist somit auch Schätzungen der Steuerausfälle anderer Gebietskörperschaften aus. Darüber hinaus gibt er einen Überblick über die Subventionsentwicklung von Ländern und Gemeinden sowie des ERP und der EU. Aus haushaltspolitischer Sicht stehen jedoch die Einnahmeausfälle und Ausgaben des Bundes im Mittelpunkt.

### 3.1 Subventionsentwicklung des Bundes im Berichtszeitraum (2015 bis 2018)

Das Subventionsvolumen steigt im Berichtszeitraum von 20,9 Mrd. € im Jahr 2015 auf 25,2 Mrd. € im Jahr 2018 (vgl. **Abbildung 1**). Diese Erhöhung des Subventionsvolumens um 4,3 Mrd. € beruht vor allem auf einem Aufwuchs bei den Finanzhilfen des Bundes.

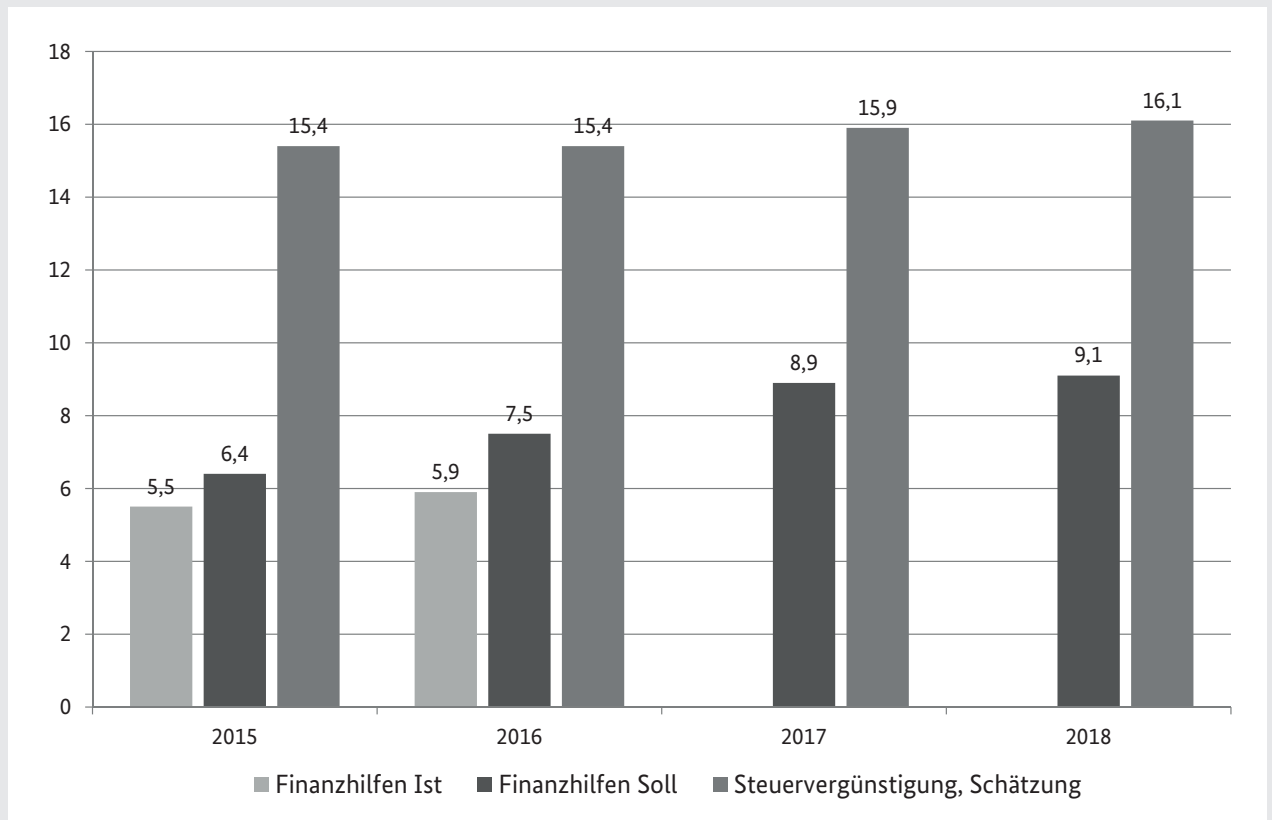
Bei der Entwicklung des Subventionsvolumens ist zu berücksichtigen, dass veranschlagte Haushaltsmittel in den Jahren 2015 und 2016 in großen Teilen nur unvollständig abgerufen wurden und der Anstieg der Finanzhilfen aufgrund der Diskrepanz zwischen Soll und Ist überzeichnet wird. Gegenüber dem letzten Subventionsbericht, der mit dem Jahr 2016 endet, würde sich bei einem Vergleich der reinen Soll-Zahlen für 2016 und 2018 ein Anstieg des Subventionsvolumens von 2,3 Mrd. € ergeben, während ausgehend vom Ist-Wert für 2016 der Anstieg 3,9 Mrd. € beträgt. Der Anstieg des Subventionsvolumens von 2016 bis 2018 ist somit um 1,6 Mrd. € überzeichnet.

Der Anstieg der Finanzhilfen beträgt im Berichtszeitraum knapp 3,6 Mrd. €. Der deutlichste Anstieg mit 3,0 Mrd. € vom Ist des Jahres 2016 zum Soll des Jahres 2017 beruht auf Aufstockungen der Zukunftsinvestitionen der Bundesregierung, deren erstmalige Verteilung auf einzelne Ressorts mit dem Nachtragshaushalt 2015 erfolgte, sowie neuen Finanzhilfen. Den volumemäßig größten Anteil hieran haben neben der Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus, den Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung und zur Steigerung der Energieeffizienz die neuen Finanzhilfen zur Pumpen- und Heizungsoptimierung und die Zuschüsse zum Kauf elektrisch betriebener PKW.

Die auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen steigen von 15,4 Mrd. € im Jahr 2015 auf 16,1 Mrd. € im Jahr 2018. Hier wirkt sich insbesondere die neue Steuervergünstigung des § 8d KStG aus, die die Ausnahme fortführungsbedingter Verlustvorträge vom Verlustuntergang nach § 8c KStG auf Antrag beinhaltet.

Um die Entwicklung der Subventionen in Relation zur wirtschaftlichen und zur allgemeinen Haushaltsentwicklung einschätzen zu können, sind in **Abbildung 2** verschiedene Subventionsquoten ausgewiesen. Zwischen 1997 und 2008 sank der Anteil der Finanzhilfen an den Bundesausgaben stetig, bevor es krisenbedingt zu einem Anstieg im Jahr 2009 kam. Der Anteil der Finanzhil-

Abbildung 1: Entwicklung der auf den Bund entfallenden Finanzhilfen (FH) und Steuervergünstigungen (StV) in den Jahren 2015 bis 2018

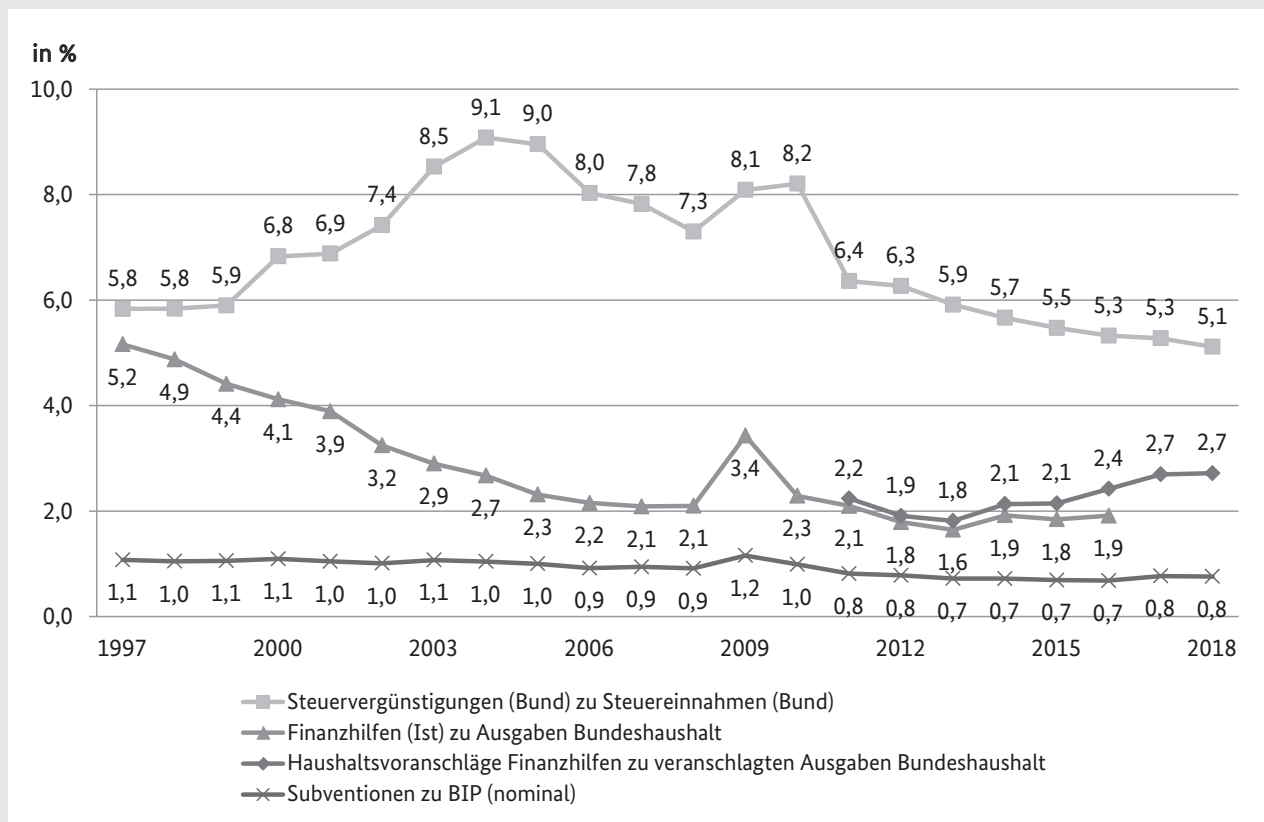


fen an den Bundesausgaben steigt von 1,8 % im Jahr 2015 auf 1,9 % im Jahr 2016. Für die Planjahre 2017 und 2018 betragen die veranschlagten Finanzhilfen 2,7 % der veranschlagten Ausgaben. Die Steuervergünstigungen im Verhältnis zu den Steuereinnahmen sinken von 5,5 % im Jahr 2015 auf 5,3 % im Jahr 2016. Im Bundeshaushalt 2017 beträgt die Relation 5,3 % der Steuereinnahmen, sie sinkt voraussichtlich auf 5,1 % im Jahr 2018. Damit erreicht sie das niedrigste Niveau im dargestellten Zeitraum. Das Subventionsvolumen im Verhältnis zum BIP betrug im Jahr 2015 0,7 % und steigt in den Planjahren 2017 und 2018 leicht auf 0,8 %. Es befindet sich damit weiterhin auf historisch niedrigem Niveau.

## 3.2 Finanzhilfen des Bundes

Die Finanzhilfen des Bundes steigen von Ist-Ausgaben in Höhe von 5,5 Mrd. € im Jahr 2015 auf veranschlagte 9,1 Mrd. € im Jahr 2018. Von den insgesamt 70 Finanzhilfen des Bundes umfassen die zwanzig größten Einzelmaßnahmen im Jahr 2018 knapp 90 % des Gesamtvolumens der Finanzhilfen. Die bedeutendste Einzelmaßnahme im Berichtszeitraum ist die Förderung von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung der KfW Förderbank vor der Absatz- und Stilllegungshilfe für den Steinkohlenbergbau und dem Energieeffizienzfonds.

Abbildung 2: Subventionsquoten



## Übersicht 1: Die 20 größten Finanzhilfen des Bundes

Lfd. Nr.	Kapitel	Kurzbezeichnung der Finanzhilfe	Lfd. Nr. der Anlage 1 des 26. Subventionsberichts	2018 RegE Mio. €	2017 Soll Mio. €
1	2	3	4	5	6
1	09 03 60 92	Förderung von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung der KfW Förderbank	66	1.794	1.481
2	09 03	Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung und an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen	12	1.020	1.054
3	60 92	Energieeffizienzfonds	15	653	463
4	12 04 12 10	Förderung des Ausbaus von Breitbandnetzen	53	500	689
5	60 92	Pumpen- und Heizungsoptimierung	21	470	346
6	10 03 60 02	GA „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ <sup>1)</sup>	8	445	530
7	09 02 09 10	GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ <sup>1)</sup>	37	437	437
8	12 01	Verwendung der streckenbezogenen LKW-Maut	58	387	387
9	16 02 60 02 60 92	Nationale Klimaschutzinitiative	19	329	329
10	09 03 60 92	Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien	17	324	317
11	09 01	Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) <sup>1)</sup>	23	314	317
12	60 92	Zuschüsse zum Kauf elektrisch betriebener PKW	52	275	192
13	16 06	Förderung des Städtebaus <sup>1)</sup>	62	231	209
14	16 06	Prämien nach dem Wohnungsbauprämien-gesetz	70	223	265
15	60 92	Strompreiskompensation	16	210	300
16	60 92	Wettbewerbliche Ausschreibung im Bereich Stromeffizienz (STEP up!)	18	150	100
17	09 02	Förderung kleine und mittlere Unternehmen, freie Berufe und berufliche Bildung <sup>1)</sup>	38	133	132
18	04 52	Anreiz zur Stärkung der Filmproduktion in Deutschland	44	125	50
19	09 03	Gewährung von Anpassungsgeld (APG) an Arbeitnehmer des Steinkohlenbergbaus	13	103	109
20	10 01	Zuschüsse an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung	1	100	178

1) nur Teilbeträge der Haushaltsansätze



### 3.3 Steuervergünstigungen des Bundes

Die auf den Bund entfallenden Steuermindereinnahmen aus Steuervergünstigungen steigen im Berichtszeitraum von 15,4 Mrd. € auf 16,1 Mrd. € im Jahr 2018.

Die Steuervergünstigungen konzentrieren sich – wie auch die Finanzhilfen – auf wenige Bereiche. Der größte Anteil der Steuervergünstigungen des Bundes entfällt im Jahr 2018 mit 49,7 % auf die gewerbliche Wirtschaft, gefolgt von den sonstigen Steuervergünstigungen mit 27,0 %, d. h. überwiegend Vergünstigungen, die unmittelbar privaten Haushalten zugutekommen und das Wirtschaftsgeschehen in wichtigen Bereichen beeinflussen. An dritter Stelle liegt der Verkehrsbereich mit 14,3 %. Damit haben im Verlauf der letzten Subventionsberichte die Hilfen für den Verkehrsbereich und die sonstigen Hilfen gegenüber dem Wohnungswesen deutlich an Bedeutung gewonnen. Bedingt durch die Abschaffung der Eigenheimzulage machen die Steuervergünstigungen für das Wohnungswesen mittlerweile nur noch 0,5 % der gesamten Steuervergünstigungen aus.

Auf die zwanzig größten Steuervergünstigungen nach Anlage 2 des 26. Subventionsberichts entfallen im Jahr 2018 voraussichtlich 88,5 % der gesamten Steuermindereinnahmen des Bundes (vgl. **Übersicht 2**). Die bedeutendste Einzelmaßnahme aus Sicht des Bundes ist der ermäßigte Umsatzsteuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen, der Mindereinnahmen für den Bund in Höhe von knapp 2,1 Mrd. € im Jahr 2018 bedeutet. Die größte Steuervergünstigung insgesamt ist die Vergünstigung für Erwerber von Betrieben und Anteilen an Kapitalgesellschaften im Erb- oder Schenkungsfall, deren Steuermindereinnahmen vollständig den Ländern zuzurechnen sind.

Die Volumina haben sich dort temporär wegen vorgezogener Erbübergänge durch Schenkungen im Vorfeld des BVerfG-Urteils vom 17. Dezember 2014 – 1 BvL 21/12 – (BGBl. 2015 I S. 50) und der Neuregelung der Erbschaft- und Schenkungsteuer stark erhöht.

Im Berichtszeitraum des 26. Subventionsberichts wurden drei neue Steuervergünstigungen im Sinne des Subventionsbegriffs der Bundesregierung mit einem Subventionsvolumen in Höhe von 660 Mio. € beschlossen. Davon entfallen auf den Bund 208 Mio. €. Außerdem sind keine Steuervergünstigungen des 25. Subventionsberichts ausgelaufen.

## Übersicht 2: Die 20 größten Steuervergünstigungen

Lfd. Nr.	Lfd. Nr. der Anlage 2 des 26. Subventionsberichts	Kurzbezeichnung der Steuervergünstigung	Steuermindereinnahmen in Mio. € - Kassenjahr 2018 -	
			insgesamt	Bund
1	45	<u>§ 13a ErbStG</u> Vergünstigung für Erwerber von Betrieben und Anteilen an Kapitalgesellschaften im Erb- oder Schenkungsfall	5.700	-
2	99	<u>§ 12 Abs. 2 Nr. 1 u 2 sowie Nrn. 12 und 13 i.V.m. Nrn. 49, 53 und 54 der Anlage 2 zum UStG sowie § 12 Nr. 7 UStG</u> Ermäßigter Steuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen	3.915	2.089
3	95	<u>§ 3b EStG</u> Schichtzuschläge	2.815	1.196
4	39	<u>§ 35a Abs. 3 EStG</u> Steuerermäßigung für Renovierungsaufwand	2.050	871
5	54	<u>§§ 37, 53 EnergieStG</u> Energiesteuerbegünstigung für die Stromerzeugung	1.700	1.700
6	64	<u>§ 10 StromStG</u> Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes in Sonderfällen (Spitzenausgleich)	1.700	1.700
7	67	<u>§ 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG</u> Ermäßigung ÖPNV	1.410	753
8	100	<u>§ 12 Abs. 2 Nr. 11 UStG</u> USt-Ermäßigung für Beherbergungsleistungen	1.395	745
9	62	<u>§ 9b StromStG</u> Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft	1.000	1.000
10	92	<u>§ 10a EStG/ Abschnitt XI EStG (§§ 79-99 EStG)</u> Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge durch Zulagen (Fördervolumen)	995	423
11	63	<u>§ 9a StromStG</u> Stromsteuerbegünstigung für bestimmte Prozesse und Verfahren	800	800
12	36	<u>§ 8d KStG</u> Ausnahme fortführungsgebundener Verlustvorträge	660	198
13	101	<u>§ 12 Abs. 2 Nr. 6 UStG</u> Zahntechniker	575	305
14	79	<u>§ 27 Abs. 2 EnergieStG</u> Luftfahrtbetriebsstoffe	570	570
15	53	<u>§§ 37, 51 EnergieStG</u> Energiesteuerbegünstigung für bestimmte Prozesse und Verfahren	560	560
16	21	<u>§ 57 EnergieStG</u> Agrardiesel	450	450
17	36	<u>§ 8c KStG</u> Sanierungs- und Konzernklausel	350	105
18	51	<u>§§ 26, 37, 44, 47 EnergieStG</u> Herstellerprivileg	350	350
19	19	<u>§ 3 Nr. 7 KraftStG</u> Zugmaschinen und Anhänger	260	260
20	77	<u>§ 2 Abs. 2 EnergieStG</u> Steuerbegünstigung für Flüssiggas und Erdgas, das als Kraftstoff verwendet wird	210	210
<b>1 bis 20</b>		<b>Insgesamt</b> in % der Steuervergünstigungen nach Anlage 2 des 26. Subventionsberichts	<b>27.465</b> 91,6%	<b>14.285</b> 88,5%

### 3.4 Subventionen des Bundes in einzelnen Bereichen

Unverändert ist die gewerbliche Wirtschaft einschließlich der Förderung der Energiewende der bedeutendste Subventionsbereich. Die Subventionen steigen in diesem Bereich von knapp 11 Mrd. € im Jahr 2015 auf voraussichtlich 13,4 Mrd. € im Jahr 2018 (vgl. **Abbildung 3**). Maßgeblich hierfür ist der erhebliche Anstieg der Finanzhilfen im Bereich der rationellen Energieverwendung und der erneuerbaren Energien. Im Jahr 2018 wird der Anteil der Subventionen des Bundes, welcher der gewerblichen Wirtschaft zugutekommt, voraussichtlich bei 53,1% liegen.

Die Subventionen im Verkehrsbereich steigen im Berichtszeitraum von 2,4 Mrd. € im Jahr 2015 auf voraussichtlich 3,0 Mrd. € im Jahr 2018. Nach der gewerblichen Wirtschaft und den sonstigen Subventionen ist der Verkehr mit einem Anteil von knapp 12 % am Gesamtvolumen der drittgrößte Subventionsbereich. Für den Anstieg der Verkehrssubventionen sorgten vor allem der neue Zuschuss zur Errichtung von Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge sowie die stärkere Inanspruchnahme des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Personenbeförderung im Nahverkehr und der Steuerbegünstigung für Flüssiggas und Erdgas, das als Kraftstoff verwendet wird.

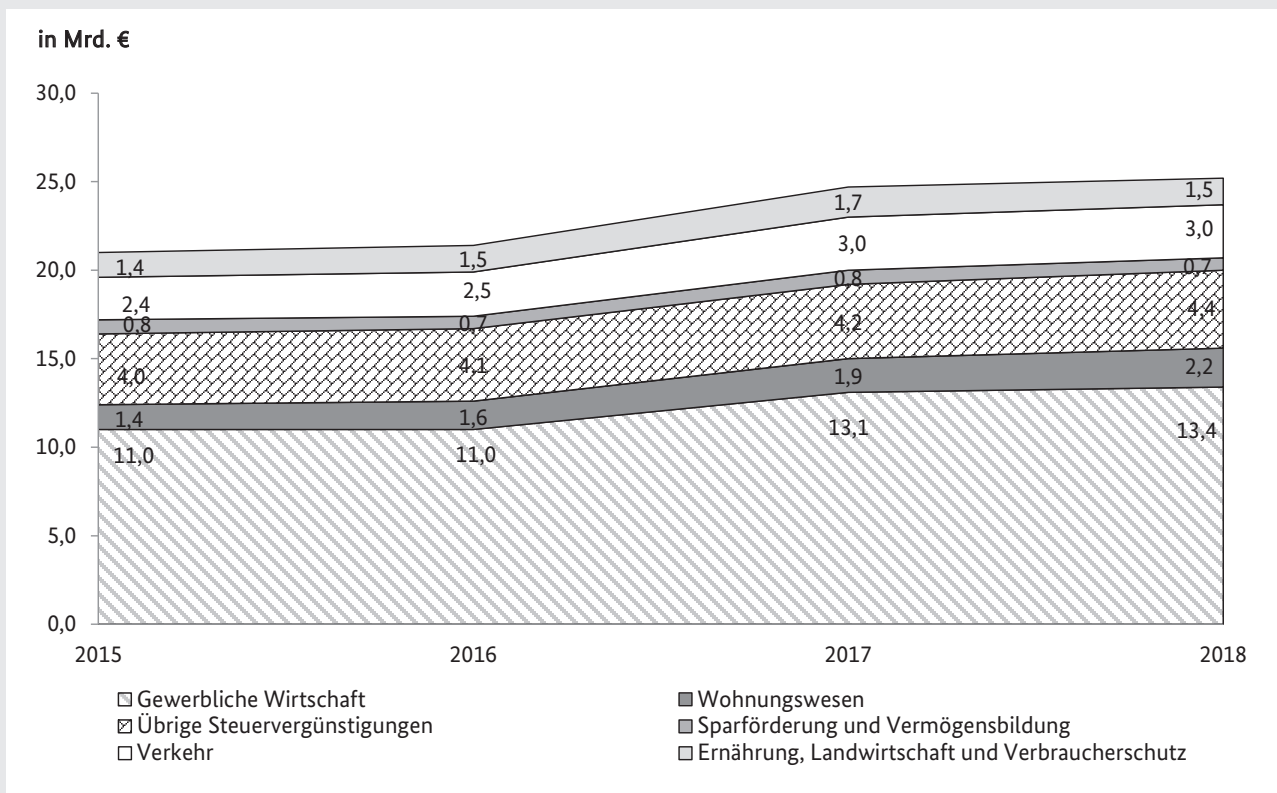
Die Subventionen für das Wohnungswesen steigen im Berichtszeitraum deutlich: von 1,4 Mrd. € im Jahr 2015 auf voraussichtlich knapp 2,3 Mrd. € im Jahr 2018. Maßgeblich hierfür ist eine weitere Aufstockung der Förderung von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung der KfW Förderbank.

Im Bereich Ernährung und Landwirtschaft steigen die Subventionen leicht von knapp 1,4 Mrd. € im Jahr 2015 auf voraussichtlich knapp 1,5 Mrd. € im Jahr 2018. Der Anstieg beruht im Wesentlichen auf einer Aufstockung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, der Mittel für die „Energieberatung für landwirtschaftliche Unternehmen“ und der neu eingeführten Steuervergünstigung zur Tarifglättung bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft über einen Betrachtungszeitraum von drei Jahren.

Bei der Sparförderung und Vermögensbildung sind die Finanzhilfen im Berichtszeitraum nochmals gesunken, die Steuervergünstigungen hingegen leicht gestiegen. Ursächlich für den Anstieg der Steuervergünstigungen ist eine Zunahme der steuerlichen Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge („Riester-Rente“). Bei den Finanzhilfen wirkt sich ein geringeres Volumen der Wohnungsbauprämie aus. Insgesamt liegen die Subventionen im Bereich Sparförderung und Vermögensbildung im Jahr 2018 voraussichtlich bei 0,7 Mrd. €.

Die sonstigen Steuervergünstigungen steigen im Berichtszeitraum von knapp 4 Mrd. € auf knapp 4,4 Mrd. €. Die Positionen mit dem größtem ansteigendem Volumen in diesem Bereich sind der ermäßigte Umsatzsteuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen sowie die Umsatzsteuerermäßigung für Beherbergungsleistungen und die Steuerbefreiung der gesetzlichen oder tariflichen Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit.

Abbildung 3: Entwicklung der auf den Bund entfallenden Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nach Wirtschaftszweigen in den Jahren 2015 bis 2018



### Übersicht 3: Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen in den Jahren 2015 bis 2018 in Mio. €<sup>1)</sup>

Bezeichnung	2015			2016			2017			2018		
	Finanzhilfen	Steuervergünstigungen	Insgesamt	Finanzhilfen	Steuervergünstigungen	Insgesamt	Finanzhilfen	Steuervergünstigungen	Insgesamt	Finanzhilfen	Steuervergünstigungen	Insgesamt
	Ist			Ist			Soll			RegE		
<b>1. Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz</b>	<b>556</b>	<b>806</b>	<b>1.362</b>	<b>640</b>	<b>821</b>	<b>1.461</b>	<b>883</b>	<b>858</b>	<b>1.741</b>	<b>621</b>	<b>849</b>	<b>1.470</b>
<b>2. Gewerbliche Wirtschaft (ohne Verkehr)</b>												
2.1 Bergbau	1.200	-	1.200	1.395	-	1.395	1.162	-	1.162	1.123	-	1.123
2.2 Rationelle Energieverwendung, erneuerbare Energien	630	-	630	782	-	782	1.889	-	1.889	2.167	-	2.167
2.3 Technologie- und Innovationsförderung	416	-	416	417	-	417	445	-	445	440	-	440
2.4 Hilfen für bestimmte Wirtschaftssektoren	10	-	10	13	-	13	34	-	34	36	-	36
2.5 Regionale Strukturmaßnahmen	396	129	525	308	63	371	437	34	471	437	9	446
2.6 Sonstige Maßnahmen	363	7.825	8.188	333	7.660	7.993	1.208	7.913	9.121	1.178	8.018	9.196
<b>Summe 2.</b>	<b>3.015</b>	<b>7.954</b>	<b>10.969</b>	<b>3.248</b>	<b>7.723</b>	<b>10.971</b>	<b>5.175</b>	<b>7.947</b>	<b>13.122</b>	<b>5.381</b>	<b>8.027</b>	<b>13.408</b>
<b>3. Verkehr</b>	<b>269</b>	<b>2.147</b>	<b>2.416</b>	<b>291</b>	<b>2.177</b>	<b>2.468</b>	<b>724</b>	<b>2.256</b>	<b>2.980</b>	<b>694</b>	<b>2.314</b>	<b>3.008</b>
<b>4. Wohnungswesen</b>	<b>1.323</b>	<b>100</b>	<b>1.423</b>	<b>1.541</b>	<b>89</b>	<b>1.630</b>	<b>1.821</b>	<b>84</b>	<b>1.905</b>	<b>2.173</b>	<b>77</b>	<b>2.250</b>
<b>5. Sparförderung und Vermögensbildung</b>	<b>379</b>	<b>445</b>	<b>824</b>	<b>223</b>	<b>502</b>	<b>725</b>	<b>265</b>	<b>510</b>	<b>775</b>	<b>223</b>	<b>521</b>	<b>744</b>
<b>6. Sonstige Finanzhilfen und Steuervergünstigungen<sup>2)</sup></b>	<b>-</b>	<b>3.956</b>	<b>3.956</b>	<b>-</b>	<b>4.079</b>	<b>4.079</b>	<b>-</b>	<b>4.225</b>	<b>4.225</b>	<b>-</b>	<b>4.355</b>	<b>4.355</b>
<b>Summe 1. bis 6.<sup>3)</sup></b>	<b>5.542</b>	<b>15.408</b>	<b>20.950</b>	<b>5.943</b>	<b>15.391</b>	<b>21.334</b>	<b>8.868</b>	<b>15.880</b>	<b>24.748</b>	<b>9.092</b>	<b>16.143</b>	<b>25.235</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.

## Übersicht 4: Entwicklung der Steuervergünstigungen in den Jahren 2015 bis 2018 nach Aufgabenbereichen in Mio. €

Bezeichnung	2015		2016		2017		2018	
	insges.	Bund	insges.	Bund	insges.	Bund	insges.	Bund
<b>1. Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft</b>	<b>846</b>	<b>806</b>	<b>866</b>	<b>821</b>	<b>946</b>	<b>858</b>	<b>926</b>	<b>849</b>
<b>2. Gewerbliche Wirtschaft (ohne Verkehr)</b>	<b>19.281</b>	<b>7.954</b>	<b>18.006</b>	<b>7.723</b>	<b>17.032</b>	<b>7.947</b>	<b>15.916</b>	<b>8.027</b>
2.1 Bergbau	-	-	-	-	-	-	-	-
2.2 Energie- und Rohstoffversorgung	-	-	-	-	-	-	-	-
2.3 Technologie- und Innovationsförderung	-	-	-	-	-	-	-	-
2.4 Hilfen für bestimmte Industriebereiche	-	-	-	-	-	-	-	-
2.5 Regionale Strukturmaßnahmen	269	129	132	63	71	34	20	9
2.6 Gewerbliche Wirtschaft allgemein (ohne Nrn. 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 und 2.5)	19.012	7.825	17.874	7.660	16.961	7.913	15.896	8.018
<b>3. Verkehr</b>	<b>2.771</b>	<b>2.147</b>	<b>2.819</b>	<b>2.177</b>	<b>2.933</b>	<b>2.256</b>	<b>3.014</b>	<b>2.314</b>
darunter - Flugbenzin	570	570	570	570	570	570	570	570
- übriger Verkehr	2.201	1.577	2.249	1.607	2.363	1.686	2.444	1.744
<b>4. Wohnungswesen und Städtebau</b>	<b>236</b>	<b>100</b>	<b>209</b>	<b>89</b>	<b>198</b>	<b>84</b>	<b>182</b>	<b>77</b>
darunter - § 7h, i	85	36	85	36	85	36	85	36
- § 10f, g EStG	97	41	97	41	97	41	97	41
- Eigenheimzulagen	54	23	27	12	16	7	0	0
<b>5. Sparförderung und Vermögensbildung</b>	<b>1.045</b>	<b>445</b>	<b>1.180</b>	<b>502</b>	<b>1.200</b>	<b>510</b>	<b>1.225</b>	<b>521</b>
<b>6. Übrige Steuervergünstigungen<sup>1)</sup></b>	<b>7.957</b>	<b>3.956</b>	<b>8.197</b>	<b>4.079</b>	<b>8.482</b>	<b>4.225</b>	<b>8.737</b>	<b>4.355</b>
<b>Summe 1. bis 6</b>	<b>32.136</b>	<b>15.408</b>	<b>31.277</b>	<b>15.391</b>	<b>30.791</b>	<b>15.880</b>	<b>30.000</b>	<b>16.143</b>

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

### 3.5 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** und **Abbildung 4** nachrichtlich einen Überblick über die Entwicklung der Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden, des ERP und der EU. Erstmals wurden für diesen Bericht Schätzungen der Finanzhilfen der Gemeinden bis zum Jahr 2018 durchgeführt. Wie auch schon in vergangenen Berichten liegen für die Finanzhilfen der Länder, des ERP und die Marktordnungsausgaben der EU keine Daten über 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 für diesen Bericht ebenfalls von der ZDL analog zu den Länderfinanzhilfen anhand einer Auswertung von einschlägigen Gruppierungen und Funktionen ermittelt.

Die in der Subventionsberichterstattung bisher für die Gemeindeebene fortgeschriebenen Zahlen stammten im Kern aus einer Untersuchung des RWI aus dem Jahr 1992. Für den nun vorliegenden Bericht hat die ZDL im Auftrag des BMF geprüft, ob sich analog zur Ländermethode Zahlen auch für die kommunale Ebene ermitteln lassen, damit Angaben zu Ländern und Gemeinden künftig auf gleicher methodischer Grundlage beruhen.

Die Daten werden anhand eines Rasters aus Gruppierungen und Funktionen (Kennzeichnungen für Ausgabearten und Aufgabenbereiche in der Haushaltssystematik) in der kommunalen Jahresrechnung ermittelt. Auf dieser Basis ergibt sich für die Finanzhilfen der Gemeinden im Jahr 2011 eine Größenordnung von 2,42 Mrd. €. Damit liegen die Werte über den Ergebnissen der bisher verwendeten Fortschreibung in Höhe von 1,5 Mrd. €. Eine Erhöhung des Subventionsvolumens war zu erwarten, da in den letzten 20 Jahren erhebliche Ausgliederungen aus den Kernhaushalten der Gemeinden stattgefunden haben. Die Ausgaben des Basisjahres 2011 wurden mit den Veränderungsraten der Nettoausgaben der vierteljährlichen Kassenstatistik der Gemeinden fortgeschrieben.

Die mit Steuervergünstigungen verbundenen Steuermindereinnahmen der Länder und Gemeinden werden vom Bundesministerium der Finanzen geschätzt. Außerdem werden - soweit vorhanden - die Marktordnungsausgaben der EU sowie die ERP Finanzhilfen berücksichtigt.

Aus den von den Ländern mitgeteilten Finanzhilfen sind zur Vermeidung von Doppelzählungen die bereits bei den Finanzhilfen des Bundes ausgewiesenen Finanzierungsanteile des Bundes herausgerechnet worden. Den Meldungen der Länder liegt ein auf die Zwecke der Subventionsberichterstattung des Bundes zugeschnittenes einheitliches Raster zugrunde. Dieses Raster wurde in den 1980er-Jahren in Anlehnung an das vom Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ empfohlene „Grobraster“ erstellt. Es handelt sich um eine rein technische Lösung, mit deren Hilfe die unter die Abgrenzungen des Subventionsberichts des Bundes fallenden Finanzhilfen der Länder näherungsweise ermittelt werden. Da die erfassten Haushaltstitel hinsichtlich ihres Finanzhilfecharakters nicht im Einzelnen untersucht werden, las-

sen sich nur Anhaltspunkte für die Entwicklung der Ländersubventionen gewinnen. Für die Berichtsjahre ab 2013 hat die ZDL das Raster an den im Jahr 2012 geänderten Funktionenplan des Haushalts angepasst und in diesem Zuge in Abstimmung mit den Ländern einige inhaltliche Anpassungen vorgenommen, so dass die Zeitreihe der Länderfinanzhilfen ab 2013 nur noch eingeschränkt mit der vorherigen Entwicklung vergleichbar ist.

In den Ländern steigen die Finanzhilfen von Ist-Ausgaben in Höhe von ca. 8,4 Mrd. € im Jahr 2015 auf rd. 10,7 Mrd. € im Soll-Ansatz des Jahres 2017. Der Anstieg ist – wie in vergangenen Berichten ebenfalls sichtbar – auch Folge eines Vergleichs von tatsächlichen Ausgaben mit Haushaltsplanansätzen. Einen besonders starken Aufwuchs von 2016 auf 2017 von 1,7 Mrd. € verzeichnen die Hilfen für die gewerbliche Wirtschaft. Dies kann sich zum Teil auch auf die investiven Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zurückführen lassen (Stichwort Kommunalinvestitionsförderungsfonds). Auch im Wohnungswesen ist ein Aufwuchs der Mittel im letzten Jahr von gut 750 Mio. € festzustellen, der sich mit zusätzlichen Zahlungen des Bundes an die Länder für den Wohnungsbau (Entflechtungsmittel) erklären lässt. Der Bereich Ernährung, Landwirtschaft und Forsten legt mit fast 600 Mio. € in 2017 ebenfalls signifikant zu, mehr als die Hälfte davon lässt sich auf Zuwächse von Hilfen für die Landwirtschaft der ostdeutschen Länder zurückführen. Im Unterschied zu den Städtebaumitteln des Bundes, die nur zu einem Drittel als Finanzhilfe berücksichtigt werden, berücksichtigen die Länder nach dem Erfassungsraster ihre gesamten Ausgaben für den Städtebau (ohne Bundesmittel) als Subvention. Die Finanzhilfen für diesen Bereich sind so tendenziell überzeichnet.

Die ERP-Finanzhilfen lagen im Jahr 2016 bei rd. 250 Mio. €. Bei den ERP-Mitteln wird seit dem Jahr 2008 nicht mehr das gesamte neu vergebene Darlehensvolumen ausgewiesen, sondern nur noch der Subventionswert, der sich im Wesentlichen aus den enthaltenen Zinsvergünstigungen ergibt. Diese methodische Änderung bedeutet für das Jahr 2016 einen Niveaueffekt von ca. 4,8 Mrd. €, der bei der Interpretation der Datenreihen über einen längeren Zeitraum zu berücksichtigen ist.

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 Bereiche Gründung und Innovation zur Verfügung. Das ERP-Sondervermögen steuert die Verbilligungskomponente bei, die Refinanzierung der Darlehen obliegt der KfW. **Übersicht 5** weist die Summe der gewährten Zinsverbilligungen des jeweiligen Jahres aus. Darin enthalten sind auch die Zinszuschüsse des Bundes, die das ERP-Sondervermögen zur Verstärkung seiner Förderleistung in bestimmten Bereichen erhält.

Bei den Marktordnungsausgaben der EU handelt es sich um die Rückflüsse aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, nach Deutschland.



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

	1970	1975	1980	1985	1990 <sup>2)</sup>	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017 <sup>7)</sup>	2018 <sup>8)</sup>
<b>1. Finanzhilfen</b>															
Bund	4,0	5,2	6,4	6,1	7,3	9,4	10,1	6,1	7,0	5,1	5,7	5,5	5,9	8,9	9,1
Länder <sup>3)</sup>	3,0	3,7	6,2	6,2	7,2	10,7	11,2	10,3	8,9	8,8	8,9	8,4	7,7	10,7	
Gemeinden <sup>4)</sup>	0,5	0,5	0,5	0,5	1,1	1,5	1,6	1,4	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0
<b>2. Steuervergünstigungen</b>															
Bund	3,2	5,0	6,1	8,0	7,9	9,1	13,1	17,4	18,6	15,4	15,3	15,4	15,4	15,9	16,1
Länder, Gemeinden <sup>5)</sup>	3,4	5,9	7,2	9,3	9,2	12,9	12,0	12,5	10,5	16,0	16,8	16,7	15,9	14,9	13,9
<b>3. ERP-Finanzhilfen<sup>6)</sup></b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>2,9</b>	<b>5,9</b>	<b>5,7</b>	<b>3,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	
<b>4. Marktordnungsausgaben</b>															
der EU	1,5	1,1	3,2	4,1	4,9	5,4	5,6	6,3	5,7	5,4	5,2	5,2	5,1		
<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>53,4</b>	<b>53,5</b>	<b>54,8</b>	<b>54,3</b>	<b>53,1</b>	<b>53,7</b>	<b>42,1</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; ab 2010 Quelle: ZDL

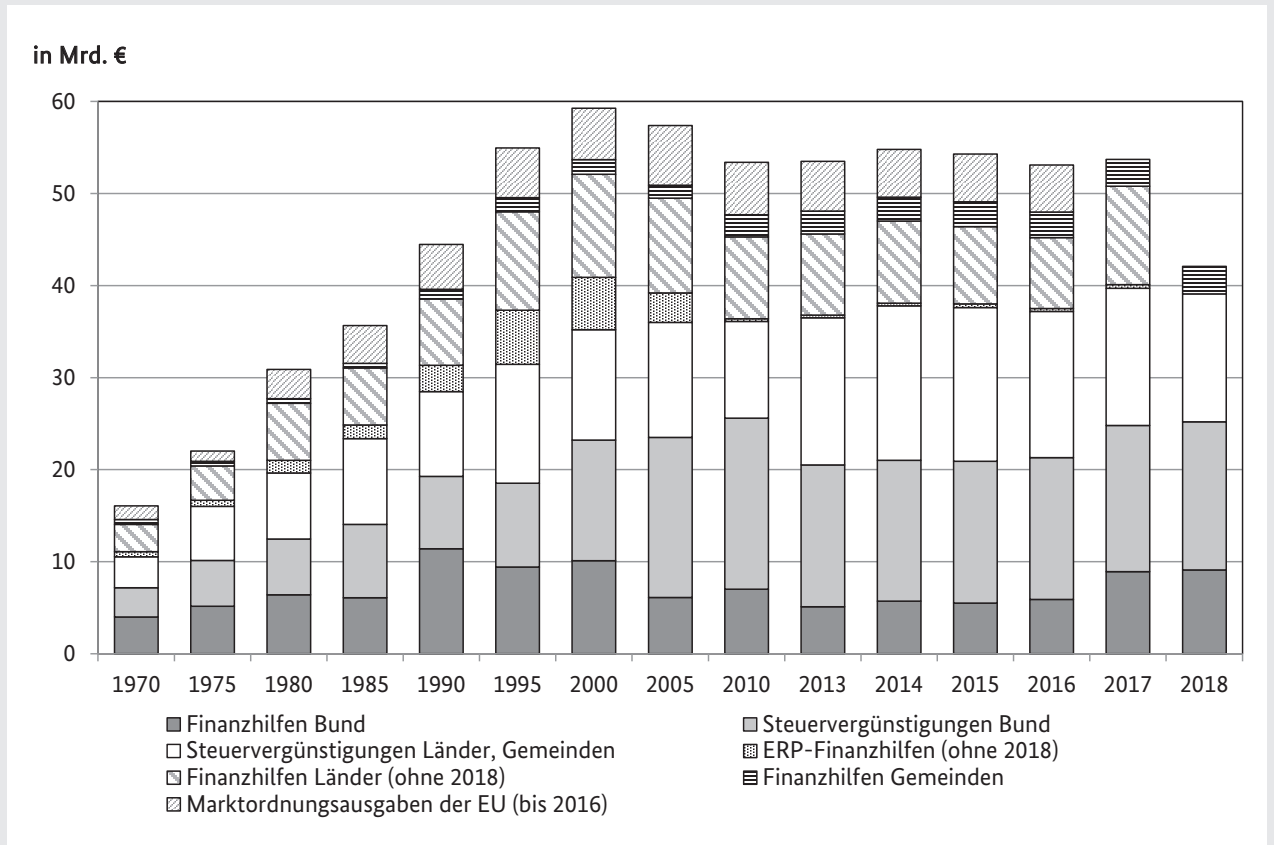
5) Deutliche Erhöhung von 2012 auf 2013 beruht auf temporär erhöhten Volumina wegen vorgezogener Erbübergänge durch Schenkungen im Vorfeld des BVerFG-Urteils vom 17.12.2014 und der anstehenden Neuregelung der Erbschaft- und Schenkungssteuer.

6) 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.

7) Für das Jahr 2017 liegen noch keine Marktordnungsausgaben der EU vor.

8) Für das Jahr 2018 liegen noch keine Marktordnungsausgaben der EU, ERP-Finanzhilfen sowie Finanzhilfen der Länder und Gemeinden vor.

Abbildung 4: Erfasstes Gesamtvolumen der Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden, ERP, EU in den Jahren 1970 bis 2018



## IV. Querschnittsergebnisse der Subventionsberichterstattung des Bundes

### 4.1 Rechtsgrundlagen der Subventionen

Rechtsgrundlage der Finanzhilfen sind überwiegend von der Exekutive erlassene Regelungen. Dies trifft auf 58 der 70 im Bericht aufgeführten Finanzhilfen zu, wobei auch Verträge berücksichtigt wurden, die der Bund z. B. mit der KfW über die Ausführung einzelner Programme schließt. Zwölf Finanzhilfen werden aufgrund gesetzlicher Regelung gewährt. Steuervergünstigungen beruhen demgegenüber naturgemäß immer auf gesetzlicher Grundlage.

Die rechtlichen Bindungen erhöhen die Transparenz der Vergabe von Vergünstigungen für Bürger und Wirtschaft. Die Kriterien für die Gewährung von Subventionen werden offen gelegt. Einzelheiten zum Vergabeverfahren sind einheitlich geregelt und

nachprüfbar. Das schafft Rechtssicherheit für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung.

Gleichzeitig folgt aus der rechtlichen Bindung in der Regel auch eine Verstetigung der Subventionsvergabe. Subventionen, die auf einem Gesetz beruhen, werden wegen des hohen administrativen Aufwands für Regierung und Parlament relativ selten geändert oder überarbeitet. Diese Subventionen sind dadurch in ihrem Bestand von vornherein gefestigter angelegt. Dies trifft insbesondere auf Steuervergünstigungen zu, die alle gesetzlich geregelt werden müssen. Demgegenüber sind Finanzhilfen, die überwiegend auf Richtlinien beruhen, in der Regel leichter zu ändern. Anstöße, Richtlinien zu ändern, kommen häufig aus der jährlichen Haushaltsaufstellung, wenn beispielsweise eine veränderte Mittelbereitstellung Anpassungen erfordert.

Rechtsgrundlage		Gesetz	Verordnung, Richtlinie, Vertrag	Summe
<b>Finanzhilfen</b>	Anzahl	12	58	70
	in %	17,1	82,9	100
	Volumen (Mio. €, 2017)	3,90	4,97	8,87
	in %	44,0	56,0	100
<b>Steuervergünstigungen</b>	Anzahl	104	-	104
	in %	100	-	100
	Volumen (Mio. €, 2017)	15,9	-	15,9
	in %	100	-	100

Bei insgesamt 43 der erfassten Finanzhilfen handelt es sich gleichzeitig auch um Beihilfen nach europäischem Beihilferecht, was einem Anteil von 61,4 % entspricht. Dies zeigt einerseits die Nähe zwischen Beihilfe- und Subventionsbegriff, andererseits aber auch, dass die beiden Begriffe nicht synonym verwendet werden können. Beispielsweise handelt es sich bei den Wohnungs- und Städtebauhilfen nicht um Beihilfen, da sie nicht den innereuropäischen Handel tangieren.

## 4.2 Zielvorgaben

Die Bundesregierung hebt in ihren Leitlinien zur Subventionspolitik die Bedeutung von klaren Zielvorgaben hervor, um eine Erfolgskontrolle für alle Maßnahmen zu ermöglichen. Die Subventionsdatenblätter (Anlagen 7 und 8 der Langfassung des 26. Subventionsberichts) enthalten Angaben über die Ziele, die mit den jeweiligen Subventionen verfolgt werden.

Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz sieht zudem vor, die Subventionen entsprechend ihrer Zielsetzung in Erhaltungs-, Anpassungs- und Produktivitätshilfen (Wachstumshilfen) zu unterteilen. Hinzu kommen sonstige Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Die Zuordnung ist nicht immer eindeutig.

Im Jahr 2018 werden die Erhaltungshilfen voraussichtlich lediglich einen sehr geringen Anteil von weniger als 0,1 % der gesamten Finanzhilfen ausmachen. Den Kern der Anpassungshilfen, die voraussichtlich über 35 % der Finanzhilfen 2018 betragen werden, 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 wird im Jahr 2018 9,5 % betra-

gen. Die sonstigen Finanzhilfen umfassen diejenigen Subventionstatbestände, die sich nicht eindeutig zuordnen lassen, diese steigen auf 31,3 %. Hierzu zählen etwa die Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien und die Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz, sowie der Breitbandausbau und die Pumpen- und Heizungsoptimierung. Der Anteil der Hilfen für private Haushalte, die mittelbar die Wirtschaft begünstigen, an den gesamten Finanzhilfen beträgt 23,7%. Dazu gehören insbesondere die Förderung von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung und die Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz.

Bei den Steuervergünstigungen werden in **Übersicht 6** lediglich die Bundesanteile an den Hilfen ausgewiesen. Erhaltungshilfen haben mit 48,9 % im Jahr 2018 den größten Anteil. Hierunter fallen beispielsweise die im Rahmen der ökologischen Steuerreform eingeführten Energiesteuer- und Stromsteuervergünstigungen für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, die dem Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Produzierenden Gewerbes dienen. Zu den Anpassungshilfen, die mit 2,9 % der Steuervergünstigungen nur einen relativ geringen Anteil ausmachen, gehören insbesondere Freibeträge bzw. Steuerbefreiungen im Bereich der gewerblichen Wirtschaft und Landwirtschaft. Zu den Produktivitäts- und Wachstumshilfen (14,8 %) gehören z. B. die Energiesteuerentlastungen für die gekoppelte Erzeugung von Kraft und Wärme (KWK). Zu den sonstigen Steuervergünstigungen (24,7 %) zählen insbesondere die Umsatzsteuerermäßigungen in verschiedenen Bereichen. Den Großteil der Hilfen für private Haushalte (8,7 %), die indirekt die Wirtschaft fördern, machen die Abzugsfähigkeit von Renovierungsaufwendungen sowie Maßnahmen der Sparförderung und Vermögensbildung aus.

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

Bezeichnung	2015		2016		2017		2018	
	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	4.005	72,3	4.358	73,3	7.006	79,0	6.939	76,3
davon:								
Erhaltungshilfen	57	1,0	53	0,9	43	0,5	3	0,0
Anpassungshilfen	2.635	47,5	2.780	46,8	3.436	38,7	3.228	35,5
Produktivitäts-(Wachstums-)hilfen	596	10,8	610	10,2	799	9,0	860	9,5
Sonstige Finanzhilfen	717	13,0	915	15,4	2.728	30,8	2.848	31,3
für private Haushalte <sup>2)</sup>	1.537	27,7	1.586	26,7	1.862	21,0	2.153	23,7
<b>Summe Finanzhilfen</b>	<b>5.542</b>	<b>100</b>	<b>5.944</b>	<b>100</b>	<b>8.868</b>	<b>100</b>	<b>9.092</b>	<b>100</b>
<b>Steuervergünstigungen</b>								
für Betriebe oder Wirtschaftszweige	14.252	92,5	14.155	92,0	14.524	91,5	14.745	91,3
davon:								
Erhaltungshilfen	7.663	49,7	7.596	49,4	7.813	49,2	7.894	48,9
Anpassungshilfen	579	3,8	509	3,3	488	3,1	463	2,9
Produktivitäts-(Wachstums-)hilfen	2.424	15,7	2.339	15,2	2.365	14,9	2.396	14,8
Sonstige Steuervergünstigungen	3.586	23,3	3.711	24,1	3.858	24,3	3.992	24,7
für private Haushalte <sup>2)</sup>	1.156	7,5	1.236	8,0	1.356	8,5	1.398	8,7
<b>Summe Steuervergünstigungen</b>	<b>15.408</b>	<b>100</b>	<b>15.391</b>	<b>100</b>	<b>15.880</b>	<b>100</b>	<b>16.143</b>	<b>100</b>
<b>Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes</b>								
für Betriebe oder Wirtschaftszweige	18.257	87,1	18.513	86,8	21.530	87,0	21.684	85,9
davon:								
Erhaltungshilfen	7.720	36,8	7.649	35,9	7.856	31,7	7.897	31,3
Anpassungshilfen	3.214	15,3	3.289	15,4	3.924	15,9	3.691	14,6
Produktivitäts-(Wachstums-)hilfen	3.020	14,4	2.949	13,8	3.164	12,8	3.256	12,9
Sonstige Finanzhilfen und Steuervergünstigungen	4.303	20,5	4.626	21,7	6.586	26,6	6.840	27,1
für private Haushalte <sup>2)</sup>	2.693	12,9	2.822	13,2	3.218	13,0	3.551	14,1
<b>Summe insgesamt</b>	<b>20.950</b>	<b>100</b>	<b>21.335</b>	<b>100</b>	<b>24.748</b>	<b>100</b>	<b>25.235</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 2015 und 2016 liegen teilweise auch Kassenzahlen vor.

### 4.3 Finanzieller Charakter der Hilfen

Finanzhilfen können als Zuschuss, Darlehen oder Schuldendiensthilfe gewährt werden, wobei der 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 mit einem Zusagezeitraum von z. B. zehn Jahren – binden daher die Finanzpolitik der Folgejahre. Der Umfang der Bindungswirkung geht zum Teil über den Horizont der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes hinaus. Im Jahr der Förderung geht der Bund dann eine mehrjährige Verpflichtung ein, die in den Folgejahren zu entsprechenden Ausgaben führt.

Das gemeinsame Merkmal der Steuervergünstigungen ist, dass das Steueraufkommen direkt gemindert wird. Im Ergebnis werden so aus Gemeinschaftssteuern 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 Arbeitnehmersparzulage erfolgt die Zahlung in fixierter Höhe unabhängig vom Steuertarif. Die Zulagen wirken damit für die

Empfänger wie Finanzhilfen. Auf Steuervergünstigungen besteht stets ein gesetzlicher Anspruch. Anders als bei den Finanzhilfen wird das Subventionsvolumen nicht über die jeweiligen Haushalte determiniert und erfasst.

### 4.4 Subventionspolitische Leitlinien

Die Subventionspolitischen Leitlinien sind als Selbstverpflichtung der Bundesregierung zu verstehen, die bei jeder Neueinführung oder Änderung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen berücksichtigt werden sollen. Befristung, Degression, Evaluierung und Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen sind Kernelemente der Subventionspolitischen Leitlinien.

Die regelmäßige Prüfung von Subventionen unter Nachhaltigkeits- und Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten sowie die zeitliche Befristung und Degression von Subventionen, die zu einer Neubewertung beitragen, leisten einen wichtigen Beitrag zur verstärkten Wirkungsorientierung öffentlicher Ausgaben. Die in den Subventionspolitischen Leitlinien verankerten Grundsätze, insbesondere die Vorgaben, Zielsetzungen von Subventionen so festzuhalten, dass eine Erfolgskontrolle möglich ist, und Subventionen regelmäßig zu evaluieren, legen die Grundlage, um die Wirkungsorientierung des Bundeshaushalts z. B. durch Spending Reviews weiter zu verbessern.

Im Berichtszeitraum hat die Bundesregierung zudem mit einer in Auftrag gegebenen umfassenden Evaluierung von 32 Steuervergünstigungen ihren Willen unterstrichen, die Subventionspolitischen Leitlinien konsequent umzusetzen, nach denen grundsätzlich alle Subventionen regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz evaluiert werden.

## Befristung

Der überwiegende Teil der Finanzhilfen ist befristet. Dabei spielen für Finanzhilfen gesetzliche Befristungen eine eher untergeordnete Rolle, da der Großteil der Finanzhilfen auf Richtlinien beruht. Anzutreffen ist auch die Kombination von gesetzlichen Regelungen mit befristeten untergesetzlichen Regelungen. Dies ist beispielsweise bei den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern der Fall, deren Bestand als Aufgabengrundgesetzlich garantiert ist und die für einzelne Planungsperioden in befristeten Rahmenplänen bzw. im Koordinierungsrahmen konkretisiert werden. Da diese Rahmenpläne bzw. der Koordinierungsrahmen die Möglichkeit bieten, Fördergegenstand und Förderhöhe im Einzelnen festzulegen, werden die Gemeinschaftsaufgaben zu den durch untergesetzliche Regelungen befristeten Maßnahmen gezählt. Von den insgesamt 70 Finanzhilfen sind 46 (65,7 %) befristet, wovon sich zehn (14,3 %) bereits in der Auslaufphase befinden. Bei letzteren handelt es sich um Maßnahmen, bei denen die Befristung der Förderung bereits greift, aber noch Ausfinanzierungsverpflichtungen zu erfüllen sind. Somit sind rund zwei Drittel der Maßnahmen befristet, gemessen am Subventionsvolumen sogar knapp 70 %.

Insgesamt sind 34,3 % der Finanzhilfen mit einem Volumen von 30,3 % nicht befristet. Im Vergleich zum letzten Subventionsbericht konnte der Anteil der unbefristeten Finanzhilfen von 38,1 % auf 34,3 % reduziert werden. Die fehlende Befristung hat unterschiedliche Gründe. Teilweise handelt es sich um ältere, vor Einführung der Leitlinien eingeführte Maßnahmen, die seither unverändert fortbestehen. Daneben werden einzelne Maßnahmen ohne eigene Richtlinien auf Grundlage jährlicher Haushaltsbeschlüsse durchgeführt. Ein kleiner Teil der Maßnahmen beruht auf direkten parlamentarischen Vorgaben, ein weiterer auf Kofinanzierungen von Maßnahmen im europäischen Kontext, die nicht befristet sind.

Bei den Steuervergünstigungen, die stets auf gesetzlicher Grundlage beruhen, ist mit 21 von 104 Regelungen ein vergleichsweise geringerer Teil befristet. Dies sind zum einen Maßnahmen, deren Befristung schon bei Einführung beschlossen wurde, zum anderen aber auch solche, deren Abschaffung später parlamentarisch beschlossen wurde, weil die Regelung überholt oder durch eine Anschlussregelung ersetzt worden ist.

		Befristet insgesamt	darunter: bereits in der Auslaufphase	Jährlicher Beschluss/ Kei- ne Befristung	Summe
<b>Finanzhilfen</b>	Anzahl	46	10	24	70
	in %	65,7	14,3	34,3	100
	Volumen (Mio. €, 2017)	6.182	29	2.687	8.868
	in %	69,7	0,3	30,3	100
<b>Steuervergünstigungen</b>	Anzahl	21	6	83	104
	in %	20,2	5,8	79,8	100
	Volumen (Mio. €, 2017)	3.837	42	12.043	15.880
	in %	24,2	0,3	75,8	100

### Degression

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

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

Von den nicht in der Ausfinanzierungsphase befindlichen Finanzhilfen waren im Berichtszeitraum 19 degressiv angelegt. Darunter sind finanziell gewichtige Maßnahmen; der Anteil der degressiven Maßnahmen am Subventionsvolumen beträgt 42,2 %. Dazu gehören 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

Mit den erweiterten Subventionspolitischen Leitlinien vom 28. Januar 2015 betont die Bundesregierung, dass alle Subventionen grundsätzlich regelmäßig evaluiert werden sollen. Subventionen sollen dabei im Sinne eines Subventionscontrollings immer wieder auf Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Effektivität (einschließlich externer Effekte) sowie ihre Kohärenz mit den finanzpolitischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielsetzungen der Politik der Bundesregierung sowie mit Blick auf Optimierungspotenziale überprüft werden.

		Degressiv gestaltet	Keine Degression	Summe	Nachrichtlich: ausgelaufen
<b>Finanzhilfen</b>	Anzahl	19	51	70	10
	in %	27,1	72,9	100,0	14,3
	Volumen (Mio. €, 2017)	3.742	5.126	8.868	29
	in %	42,2	57,8	100,0	0,3
<b>Steuervergünstigungen</b>	Anzahl	3	101	104	6
	in %	2,9	97,1	100,0	5,8
	Volumen (Mio. €, 2017)	214	15.666	15.880	42
	in %	1,3	98,7	100,0	0,3



Einer regelmäßigen und wirkungsvollen internen oder externen Erfolgskontrolle kommt dabei entscheidende Bedeutung zu, nicht zuletzt um die Möglichkeiten für einen gezielten und ökonomisch sinnvollen Subventionsabbau oder eine optimierte Subventionsausgestaltung zu verbessern. Im Rahmen einer Erfolgskontrolle ist zu prüfen, ob weiterhin die Notwendigkeit einer Förderung besteht und in welchem Umfang die betrachtete Maßnahme tatsächlich das gewünschte Ziel erreicht. Voraussetzung hierfür ist, dass bereits bei Einführung von Subventionen klare Ziele definiert werden.

Vor dem Hintergrund differenzierter Ziele und Gestaltungen der einzelnen Hilfen weisen die Datenblätter (vgl. Anlagen 7 und 8 der Langfassung des 26. Subventionsberichts) verschiedene Arten der Erfolgskontrolle aus. 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 Referenzszenarios mit einem Maßnahmenzenario im Rahmen gesamtwirtschaftlicher Simulationen. Qualitativ hochwertige Wirkungsanalysen erfordern Einschätzungen, welche Entwicklung die Märkte ohne den Eingriff des Staates genommen hätte.

Die unterschiedlichen Ansätze der Erfolgskontrolle sind auch Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Abwägung. Insbesondere für finanziell unbedeutende Maßnahmen kommt häufig nur eine interne Prüfung in Betracht, da mit der Bereitstellung und Generierung der für eine externe Prüfung verbundenen Daten ein erheblicher Aufwand verbunden wäre. Zudem ist bei befristeten Maßnahmen in der Ausfinanzierungsphase fraglich, ob der mögliche Erkenntnisgewinn aus einer Erfolgskontrolle den Aufwand rechtfertigt. Durchgeführt werden die Erfolgskontrollen sowohl intern als auch durch den Bundesrechnungshof und externe Gutachter.

Die Langfassung des Subventionsberichts enthält entsprechend den subventionspolitischen Vorgaben in den Datenblättern zu den jeweiligen Subventionen generell Informationen über Turnus, Methodik und Ergebnisse von Evaluationen. Die Ergebnisse der Evaluationen geben eine Einschätzung zu Zielgenauigkeit und Effizienz der jeweiligen Subvention und können politischen Entscheidungsträgern somit auch eine Hilfestellung bei der Abwägung bieten, ob die betreffende Subvention unverändert beibehalten, modifiziert, abgebaut oder abgeschafft werden sollte.

Evaluierungen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes		Extern	Intern	Keine abgeschlossene Evaluierung
<b>Finanzhilfen</b>	Anzahl	34	18	18
	in %	48,6	25,7	25,7
	Volumen (Mio. €, 2017)	6.793	827	1.248
	in %	76,6	9,3	14,1
<b>Steuervergünstigungen</b>	Anzahl	15	6	83
	in %	14,4	5,8	79,8
	Volumen (Mio. €, 2017)	7.399	36	8.445
	in %	46,6	0,2	53,2

Insgesamt wurden im Berichtszeitraum 52 der 70 Finanzhilfen intern oder extern evaluiert, was einem Anteil von 74,3 % entspricht. Das Volumen der evaluierten Finanzhilfen macht 85,9 % des gesamten Fördervolumens aus. Dies stellt gegenüber dem 25. Subventionsbericht nochmals einen leichten Anstieg von 0,6 Prozentpunkten dar. Bei 18 der Finanzhilfen wurde keine Evaluation durchgeführt. Die Gründe dafür sind vielfältiger Natur: Zum einen handelt es sich teilweise um neue Maßnahmen, die erst nach einer Anlaufphase sinnvoll zu evaluieren sind oder die über einen so kurzen Zeitraum laufen, dass eine Evaluierung – wenn überhaupt – erst nachträglich erfolgt. Zum anderen gehören auch Maßnahmen dazu, die bereits ausgelaufen, aber teilweise noch nicht ausfinanziert sind und für die eine Evaluierung nicht mehr vorgesehen ist. Das Volumen der nicht evaluierten Finanzhilfen macht einen Anteil von 14,1% am gesamten Fördervolumen im Jahr 2017 aus. Die finanziell gewichtigen Finanzhilfen werden weitgehend extern evaluiert. Hier ist gegenüber dem letzten Bericht ein Anstieg von 70,4 % auf 76,6 % der extern evaluierten Haushaltsmittel zu verzeichnen.

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.

Neben den Finanzhilfen besteht Evaluierungsbedarf insbesondere auch im Bereich der Steuervergünstigungen. Künftig sollen Steuervergünstigungen in regelmäßiger zeitlicher Abfolge evaluiert werden. Dabei soll jeweils eine Gruppe finanziell bedeutender Steuervergünstigungen untersucht werden, die noch nicht oder in den vergan-

genen zehn Jahren nicht mehr extern evaluiert wurden. Zur Umsetzung der erweiterten Subventionspolitischen Leitlinien hat das Bundesministerium der Finanzen im März 2017 ein umfassendes Forschungsvorhaben zur Evaluierung der größten, bisher noch nicht extern evaluierten Steuervergünstigungen in Auftrag gegeben. Insgesamt werden somit weitere 32 Steuervergünstigungen der Anlage 2 des 25. Subventionsberichts derzeit evaluiert.

Von den 104 Steuervergünstigungen im Berichtszeitraum wurden 15 (bzw. 14,4 %) extern und 6 (bzw. 5,8 %) intern abschließend evaluiert. Da schwerpunktmäßig finanziell gewichtige Steuervergünstigungen evaluiert wurden, macht das Volumen der bereits evaluierten Steuervergünstigungen des Bundes somit aktuell 46,8 % des gesamten steuerlichen Subventionsvolumens des Bundes aus. Mit der laufenden Evaluierung von 32 weiteren Steuervergünstigungen des 25. Subventionsberichts wird sich die Anzahl der extern evaluierten Maßnahmen künftig deutlich erhöhen. Auf Basis der Einnahmeschätzungen des Jahres 2017 wären dann ungefähr 85 % des steuerlichen Subventionsvolumens des Bundes evaluiert.

### Nachhaltigkeitsprüfung

Gemäß den erweiterten Subventionspolitischen Leitlinien sind alle Subventionen Gegenstand einer Nachhaltigkeitsprüfung. Diese wird von den jeweils fachlich federführenden Ministerien durchgeführt. Nachhaltigkeit als politisches Leitprinzip der Bundesregierung zielt auf die Erreichung von Generationengerechtigkeit, sozialem Zusammenhalt, Lebensqualität und Wahrnehmung internationaler Verantwortung. In diesem Sinne sind wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und soziale Verantwortung so zusammenzuführen, dass Entwicklungen dauerhaft tragfähig sind.

Grundlage der Nachhaltigkeitsprüfung ist die vom Bundeskabinett am 11. Januar 2017 verabschiedete „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016“. Diese stellt die umfassendste Weiterentwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie seit ihrem erstmaligen Beschluss im Jahre 2002 dar und ist verstärkt international, insbesondere an der VN-Agenda 2030 und deren Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) ausgerichtet. Sie legt deutsche Ziele zu allen 17 SDGs fest und weist zu jedem SDG zumindest ein indikatorengestütztes deutsches Politikziel aus. Die Managementregeln wurden ebenfalls weiterentwickelt. Die Nachhaltigkeitsstrategie bildet somit den Rahmen für die nationale Umsetzung der Agenda 2030.

In Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie fragt die Nachhaltigkeitsprüfung der Subventionen danach, inwieweit die in der Strategie festgelegten Ziele und Managementregeln betroffen sind. Zu betrachten sind die langfristigen ökonomischen, ökologischen und sozialen Wirkungen der jeweiligen Subvention, etwa in Bezug auf wirtschaftlichen Wohlstand und Zukunftsvorsorge, Klimaschutz und Ressourcenschonung oder Beschäftigungssicherung. Durch die Orientierung des deutschen Ziel- und Indikatorensystems an den VN-Nachhaltigkeitszielen werden auch international bedeutsame Zielsetzungen entlang globaler Liefer- und Wertschöpfungsketten, wie etwa die Förderung menschenwürdiger Arbeit (SDG 8) oder nachhaltiger Produktions- und Konsummuster (SDG 12) verstärkt in den Blick genommen. Die in den Subventionspolitischen Leitlinien angelegte Nachhaltigkeitsprüfung entspricht damit auch den Anforderungen der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

Subventionen wirken unterschiedlich auf die Ziele und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie und sind insoweit differenziert zu bewerten. Die überwiegende Anzahl der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen weist einen direkten oder mittelbaren Bezug zu den Zielen und Managementregeln der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie auf. Subventionen führen aber auch zu einem erhöhten Verbrauch an finanziellen, materiellen und/oder natürlichen Ressourcen und können insoweit Zielkonflikte mit anderen in der Nachhaltigkeitsstrategie verankerten Zielsetzungen, wie z. B. Ressourcenschonung, Klimaschutz und Staatsverschuldung verursachen. Die nachteiligen Wirkungen auf andere Ziele und die daraus resultierenden Zielkonflikte begründen u. a. den Rechtfertigungszwang, dem Subventionen unterliegen.

Mit der Orientierung an den nach den 17 SDGs gegliederten Zielen und Indikatoren sowie den Managementregeln der Strategie steht bei der Nachhaltigkeitsprüfung die Abwägung der Auswirkungen der Maßnahmen aus unterschiedlichen Blickrichtungen im Mittelpunkt. Dabei erfordert eine kohärente, an der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ausgerichtete Politik, dass auch Zielkonflikte in den Blick genommen werden.

Überwiegend positiv auf Ziele und Indikatorenbereiche der Nachhaltigkeitsstrategie wirken die elf neu eingeführten und in den vorliegenden Bericht als Subventionen aufgenommenen Finanzhilfen. Fünf dieser Maßnahmen zielen vor allem auf ökologische Wirkungen, wie die Förderung des Klimaschutzes, der Ressourcenschonung oder des Ausbaus erneuerbarer Energien ab. Hierzu gehören u. a. die Programme und Maßnahmen der Energiewende in den Bereichen erneuerbare Energien, Strom und Netze, Digitalisierung und Energieinfrastruktur, die Pumpen- und Heizungsoptimierung sowie die Zuschüsse zum Kauf elektrisch betriebener Pkw. Bei weiteren fünf neuen Finanzhilfen (z. B. Förderung

der Filmwirtschaft und der Förderung innovativer Hafentechnologien) stehen die ökonomischen Wirkungen – mit Blick auf wirtschaftliche Zukunftsvorsorge und Leistungsfähigkeit sowie Innovation – im Fokus. Bei den neuen Hilfen für landwirtschaftliche Betriebe aufgrund von Marktkrisen ist vor allem die soziale Komponente nachhaltigkeitsrelevant. Bei drei neu eingeführten Steuervergünstigungen stehen ökonomische Wirkungen im Vordergrund.

Bereits länger bestehende Subventionen sollten im Rahmen ihrer Evaluierung regelmäßig auf Ihre Übereinstimmung mit den Vorgaben der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie überprüft werden. Vor diesem Hintergrund ist die Nachhaltigkeitsprüfung auch Bestandteil der aktuell laufenden Evaluierung von Steuervergünstigungen. Weitere Subventionen insbesondere bei den Erhaltungshilfen sind vor allem im internationalen Kontext zu bewerten. So haben z. B. einige Energiesteuervergünstigungen zwar keine unmittelbare positive ökologische Wirkung im Inland, sind aber insoweit ökonomisch und ökologisch begründbar, als sie eine Produktionsverlagerung in Drittstaaten außerhalb der EU verhindern, wenn diese Drittstaaten deutlich geringere Umweltschutz- und Energiestandards aufweisen. Die Rechtfertigung mit nur indirekten Wirkungen ist in besonderem Maße begründungsbedürftig und sollte ebenfalls in regelmäßigen Abständen geprüft werden.

Der Nachhaltigkeitsprüfung liegen überwiegend qualitative Beurteilungen zugrunde, da belastbare Aussagen zu den quantitativen Wirkungen von Subventionen auf das komplexe Ziel- und Indikatorensystem der Nachhaltigkeitsstrategie derzeit kaum möglich sind.

## V. Zusammenfassung

Seit dem Jahr 2014 kommt der Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung aus. Aus den Konsolidierungserfolgen resultierende Haushaltsspielräume werden gezielt für wachstumsfördernde Investitionen in prioritären Bereichen und Entlastungen genutzt. Dies stärkt die Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit Deutschlands und das Vertrauen von Bürgern und Unternehmen in eine stabile wirtschaftliche Entwicklung.

Das Subventionsvolumen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes steigt im Berichtszeitraum von 20,9 Mrd. € im Jahr 2015 auf 25,2 Mrd. € im Jahr 2018. Die Erhöhung des Subventionsvolumens um 4,3 Mrd. € beruht dabei im Wesentlichen auf einem Anstieg der Finanzhilfen in prioritären Bereichen. Insgesamt wurden elf Finanzhilfen neu eingeführt. Diese haben sich im Berichtszeitraum um knapp 3,6 Mrd. € erhöht. Gegenüber den Ausgaben des Jahres 2016 liegen die Haushaltsansätze für das Jahr 2017 um 3,0 Mrd. € höher. Sie beruhen zu einem Großteil auf den bereits in den Haushaltsansätzen 2016 angelegten Aufstockungen der Zukunftsinvestitionen der Bundesregierung in den Bereichen Breitbandausbau, energetische Gebäudesanierung und Energieeffizienz. Mit den neuen Finanzhilfen wurden u. a. eine Förderung für Pumpen- und Heizungsoptimierung und Zuschüsse zum Kauf elektrisch betriebener PKW eingeführt. Die auf den

Bund entfallenden Steuervergünstigungen steigen von 15,4 Mrd. € im Jahr 2015 auf 16,1 Mrd. € im Jahr 2018.

Vor dem Hintergrund der positiven Entwicklung des BIP verblieb die Subventionsquote des Bundes bis zum Jahr 2016 trotz der Einführung neuer und der teilweisen Aufstockung bestehender Finanzhilfen bei 0,7 % des BIP und lag damit auf ähnlich niedrigem Niveau wie in den letzten Jahren. Auf das niedrigste Niveau seit Mitte der 1990er Jahre sinken im Berichtszeitraum die auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen im Verhältnis zu den sich positiv entwickelnden Steuereinnahmen des Bundes. Bei einem Anstieg der Finanzhilfen – wie er sich in den Soll-Zahlen der Jahre 2017 und 2018 abzeichnet – könnte die Subventionsquote für diese Jahre wieder leicht auf 0,8 % des BIP ansteigen.

Entsprechend den subventionspolitischen Vorgaben werden alle im Berichtszeitraum neu eingeführten Finanzhilfen zur Förderung prioritärer Maßnahmen in den Bereichen Klimaschutz, Breitbandausbau, Ausbau der Elektromobilität und Digitalisierung befristet gewährt. Bei den einzelnen Maßnahmen handelt es sich überwiegend um Produktivitäts- bzw. Anpassungshilfen, die auf die Förderung von Produktivität und Wachstum bzw. strukturelle Lenkungseffekte in besonders zukunftsweisenden Bereichen abzielen.

Subventionen sollen ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen. Einer systematischen und effektiven Erfolgskontrolle kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu. Gemäß den Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien sind alle von der Bundesregierung gewährten Subventionen regelmäßig und insbesondere im Hinblick auf ihre Zielgenauigkeit und Effizienz zu evaluieren und unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten zu prüfen. Hierdurch sollen insbesondere Fehlallokationen vermieden und Optimierungspotenziale aufgezeigt werden.

Die Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung bilden die Leitplanken. Sie sichern Transparenz, erhöhen den Rechtfertigungsdruck und verbessern die Steuerungsmöglichkeiten von Subventionen im Sinne eines wirksamen Subventionscontrollings. Im Berichtszeitraum unterstreicht die Bundesregierung mit einer in Auftrag gegebenen systematischen Evaluierung von 32 weiteren Steuervergünstigungen der Anlage 2 des 25. Subventionsberichts ihren Willen, die Subventionspolitischen Leitlinien konsequent umzusetzen.

Darüber hinaus wird seit dem 25. Subventionsbericht für jede einzelne Maßnahme eine Nachhaltigkeitsprüfung durchgeführt. Sie erweitert das Prüfungsspektrum der Subventionskontrolle und richtet den Blick auf eine ganzheitliche Bewertung von Subventionen, bei der die Abwägung der Auswirkungen der Maßnahmen aus unterschiedlichen - nachhaltigkeitsrelevanten - Perspektiven im Mittelpunkt steht.

# Impressum

**Herausgeber**

Bundesministerium der Finanzen  
Referat für Öffentlichkeitsarbeit  
Wilhelmstr. 97, 10117 Berlin

**Stand**

August 2017

**Bildnachweis**

Ilja C. Hendel

**Publikationsbestellung**

Servicetelefon: 03018 272 2721  
Servicefax: 03018 10 272 2721  
E-Mail: [broschueren@bmf.bund.de](mailto:broschueren@bmf.bund.de)

**Weitere Informationen im Internet unter**

[www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

