



27. Subventionsbericht der Bundesregierung

- Das Subventionsvolumen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes steigt im Berichtszeitraum von 21,8 Mrd. € im Jahr 2017 auf 31,4 Mrd. € im Jahr 2020.
- Die Subventionspolitik der Bundesregierung wird immer stärker durch die Klima- und Umweltpolitik geprägt, insbesondere im Bereich der direkten Förderung durch Finanzhilfen des Bundes. So weisen 53 Finanzhilfen mit einem Finanzvolumen von insgesamt 8,4 Mrd. € einen positiven Bezug zu den in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verankerten Umwelt- und Klimaschutzziele auf. Das bedeutet, dass im Bereich der Finanzhilfen rund 58 % des Subventionsvolumens für klima- und umweltfreundliche Maßnahmen bereitgestellt werden.
- Neben dem Klimaschutz liegen weitere aktuelle Förderschwerpunkte in den Bereichen Wohnungsbau, Digitalisierung und Mobilität.

■ Einleitung

Das Bundeskabinett hat am 6. November 2019 den 27. 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 eine Übersicht über die Finanzhilfen des Bundes und die geschätzten Mindereinnahmen durch Steuervergünstigungen vor. Der aktuelle Berichtszeitraum umfasst die Jahre 2017 bis 2020.

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

■ Subventionsentwicklung des Bundes im Berichtszeitraum (2017 bis 2020)

Das Subventionsvolumen steigt im Berichtszeitraum von 21,8 Mrd. € im Jahr 2017 auf 31,4 Mrd. € im Jahr 2020. Diese Erhöhung des Subventionsvolumens um 9,6 Mrd. € beruht vor allem auf einem Aufwuchs bei den Finanzhilfen des Bundes.

Im Berichtszeitraum sind vor allem klimafreundliche Maßnahmen der Bundesregierung wie der Energieeffizienzfonds, die Elektromobilität und die Errichtung von Ladeinfrastruktur für

Elektrofahrzeuge sowie die Trassenpreise im Schienengüterverkehr, die Hardwarenachrüstung für Lieferfahrzeuge und das Baukindergeld aufgestockt beziehungsweise neu eingeführt worden. Der Anstieg im Jahr 2020 um 3,9 Mrd. € gegenüber 2019 beruht vor allem auf den Beschlüssen der Bundesregierung zur Einhaltung der Klimaziele 2030.

Bei der Entwicklung des Subventionsvolumens ist zu berücksichtigen, dass über Finanzhilfen für abgeschlossene Haushaltsjahre auf Basis von tatsächlichen Ausgaben (Ist-Zahlen) und für laufende und geplante Haushaltsjahre auf Basis der Haushaltsvoranschläge (Soll-Zahlen) berichtet wird. Der Anstieg setzt verausgabte Mittel ins Verhältnis zu veranschlagten Mitteln. Die veranschlagten Haushaltsmittel sind in den Jahren 2017 und 2018 aber in großen Teilen nur unvollständig abgerufen worden. Setzt sich diese seit mehreren Jahren zu beobachtende Tendenz auch in den Jahren 2019 und 2020 fort, so wird der Anstieg der Finanzhilfen im Berichtszeitraum aufgrund der Diskrepanz zwischen Soll und Ist überzeichnet.

Die auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen steigen von 15,6 Mrd. € im Jahr 2017 auf 16,9 Mrd. € im Jahr 2020. Hier wirkt sich insbesondere die neue Steuervergünstigung zur Förderung von Elektro- und extern aufladbaren Hybridelektrofahrzeugen bei der Dienstwagenbesteuerung mit 175 Mio. € im Jahr 2020 aus. Auch die erhöhte Inanspruchnahme des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für kulturelle und unterhaltende Leistungen, die Umsatzsteuerermäßigung für Beherbergungsleistungen und die Steuerbefreiung der gesetzlichen oder tariflichen Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit tragen dazu bei.

Entwicklung der Subventionen des Bundes in einzelnen Bereichen

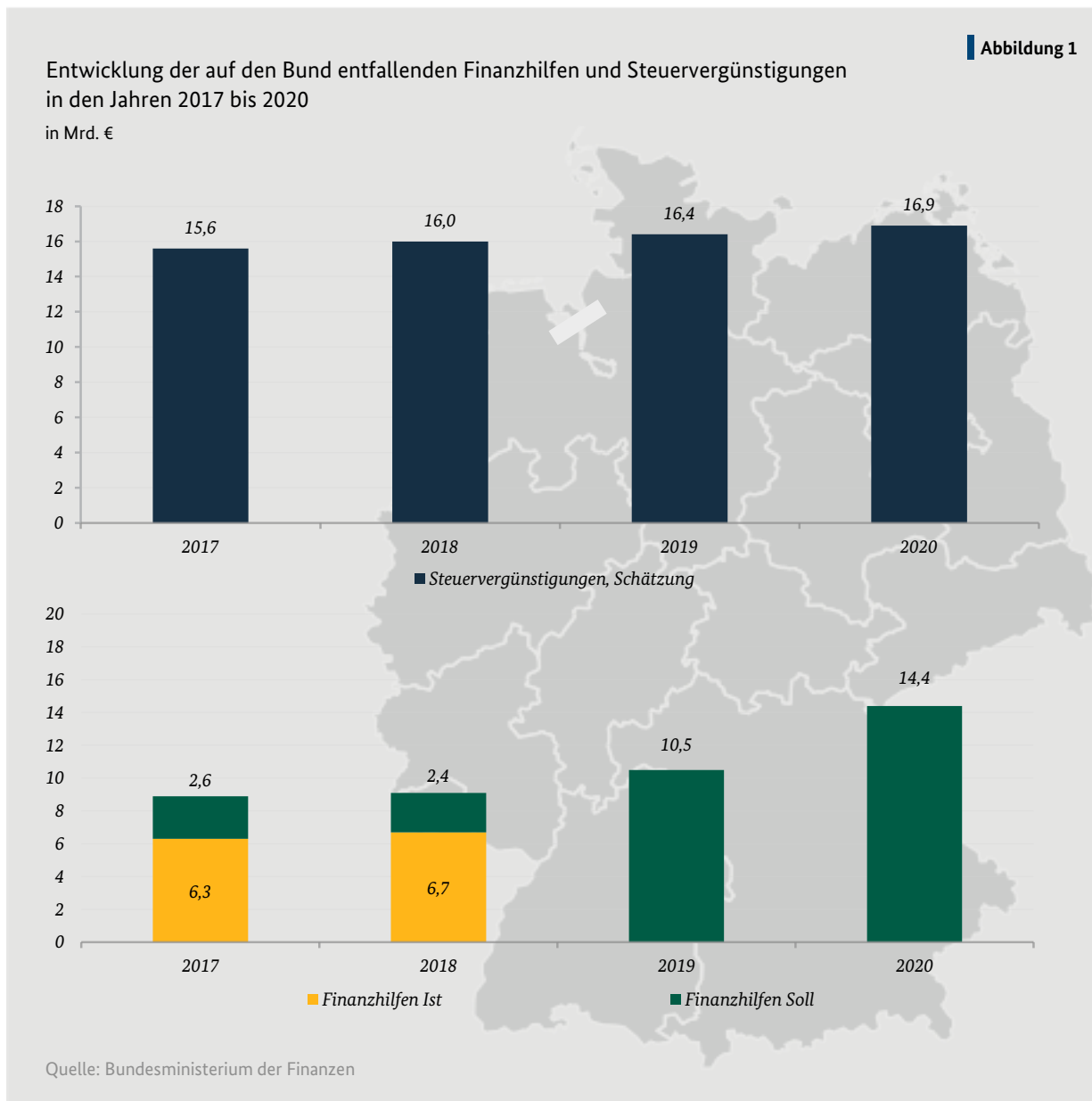
Der Subventionsbericht bildet einen wesentlichen Teil der Vorhaben der Bundesregierung im Bereich Klima- und Umweltschutz ab, einschließlich der im Rahmen des Klimaschutzprogramms 2030

erfolgten Neuausrichtung und Ausweitung der Finanzhilfen des Energie- und Klimafonds. So weisen 53 Finanzhilfen der insgesamt 93 Finanzhilfen einen positiven Bezug zu den auf Umwelt- und Klimaschutz gerichteten Zielen und Indikatorenbereichen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie auf. Das Finanzvolumen der klima- und umweltfreundlichen Maßnahmen beträgt bei den Finanzhilfen für das Jahr 2020 rund 8,4 Mrd. €. Das bedeutet, dass im Bereich der Finanzhilfen rund 58 % des gesamten Subventionsvolumens auf Subventionen entfallen, die den Umwelt- beziehungsweise Klimaschutz begünstigen. Bei den Steuervergünstigungen haben zudem einige Maßnahmen der Energie- und Stromsteuer sowie der Umsatz- und Kraftfahrzeugsteuer ebenfalls positive Effekte auf Klima- und Umweltschutz.

Unverändert ist die gewerbliche Wirtschaft – einschließlich der Förderung der Energiewende – der bedeutendste Subventionsbereich. Diese Subventionen steigen von 11 Mrd. € im Jahr 2017 auf voraussichtlich 16,4 Mrd. € im Jahr 2020. Maßgeblich hierfür ist der erhebliche Anstieg der Finanzhilfen im Bereich der rationellen Energieverwendung und der erneuerbaren Energien. Im Jahr 2020 wird der Anteil der Subventionen des Bundes, welcher der gewerblichen Wirtschaft zugutekommt, voraussichtlich bei 52,3 % liegen.

Die Subventionen im Verkehrsbereich steigen im Berichtszeitraum von 2,4 Mrd. € im Jahr 2017 auf voraussichtlich 3,8 Mrd. € im Jahr 2020. Für den Anstieg der Verkehrssubventionen sorgten vor allem zahlreiche neue Finanzhilfen wie die Reduzierung der Trassenpreise im Schienengüterverkehr und die Hardwarenachrüstung für Lieferwagen sowie die stärkere Inanspruchnahme des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Personenbeförderung im Nahverkehr.

Die Subventionen für das Wohnungswesen steigen im Berichtszeitraum deutlich von 1,9 Mrd. € im Jahr 2017 auf voraussichtlich 3,9 Mrd. € im Jahr 2020. Maßgeblich hierfür sind eine weitere Aufstockung der Fördermittel für Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung und die neue



Finanzhilfe „Baukindergeld“. Das Wohnungswesen mit einem Anteil von rund 12,4 % am Gesamtvolumen ist der drittgrößte Subventionsbereich.

Im Bereich Ernährung und Landwirtschaft steigen die Subventionen von 1,8 Mrd. € im Jahr 2017 auf voraussichtlich 2,1 Mrd. € im Jahr 2020. Der Anstieg beruht im Wesentlichen auf einer Aufstockung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, der Unterstützungsmaßnahmen für durch die Dürre geschädigten landwirtschaftlichen Betriebe und der

Steuervergünstigung zur Tarifglättung bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft über einen Betrachtungszeitraum von drei Jahren.

Bei der Sparförderung und Vermögensbildung sinken die Finanzhilfen und die Steuervergünstigungen im Berichtszeitraum nochmals. Ursächlich bei den Steuervergünstigungen ist eine geringere Inanspruchnahme der steuerlichen Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge („Rieser-Rente“). Bei den Finanzhilfen wirkt sich ein geringeres Volumen der Wohnungsbauprämie aus.

Insgesamt werden die Subventionen im Bereich Sparförderung und Vermögensbildung im Jahr 2020 voraussichtlich bei 0,6 Mrd. € liegen.

Die übrigen Steuervergünstigungen steigen im Berichtszeitraum von 4,1 Mrd. € auf 4,6 Mrd. €. Die Positionen mit den größten ansteigenden Volumina in diesem Bereich sind der ermäßigte Umsatzsteuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen, die Umsatzsteuerermäßigung für Beherbergungsleistungen und die Steuerbefreiung der gesetzlichen oder tariflichen Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit.

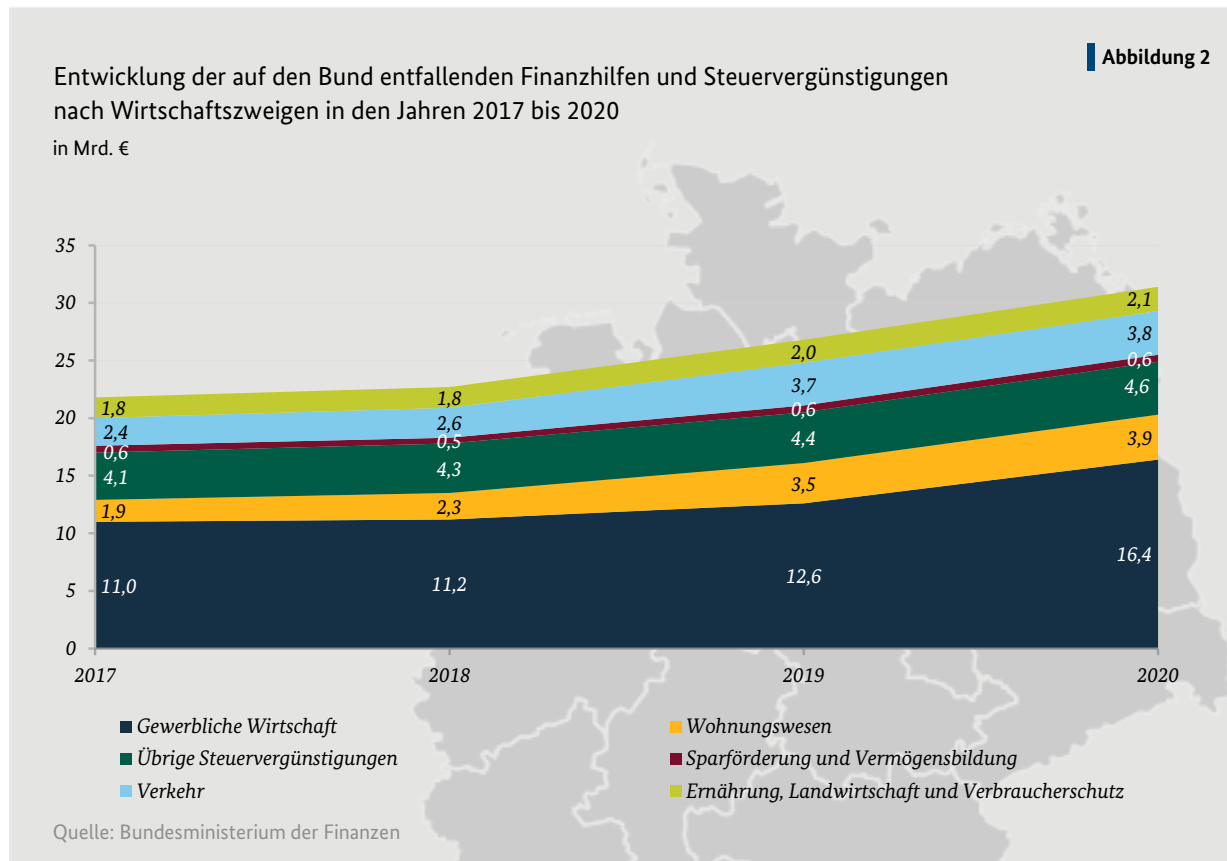
Relative Entwicklung der Subventionen

In Abbildung 3 sind verschiedene Subventionsquoten in Relation zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Bundeshaushalts und zum

Bruttoinlandsprodukt (BIP) ausgewiesen. Das Subventionsvolumen in Relation zum BIP betrug im Jahr 2017 0,7 % und steigt in den Planjahren 2019 und 2020 leicht bis auf 0,9 %.

Zwischen 2000 und 2008 war der Anteil der Finanzhilfen an den Bundesausgaben stetig gesunken, bevor es krisenbedingt zu einem Anstieg im Jahr 2009 kam. Im Berichtszeitraum 2017 bis 2020 liegt der Anteil der Finanzhilfen an den Bundesausgaben in den Jahren 2017 und 2018 bei 2,0 %. Für die Planjahre 2019 und 2020 sind demgegenüber 10,5 Mrd. € beziehungsweise 14,4 Mrd. € an Finanzhilfen veranschlagt (2,9 % beziehungsweise 3,9 % der veranschlagten Ausgaben).

Die Steuervergünstigungen sanken nominal von 2017 zu 2018 leicht, in Relation zu den Steuereinnahmen lagen sie aber weiterhin bei 5,0 %. 2019 werden für den Bund 16,4 Mrd. € Mindereinnahmen durch Steuervergünstigungen erwartet,



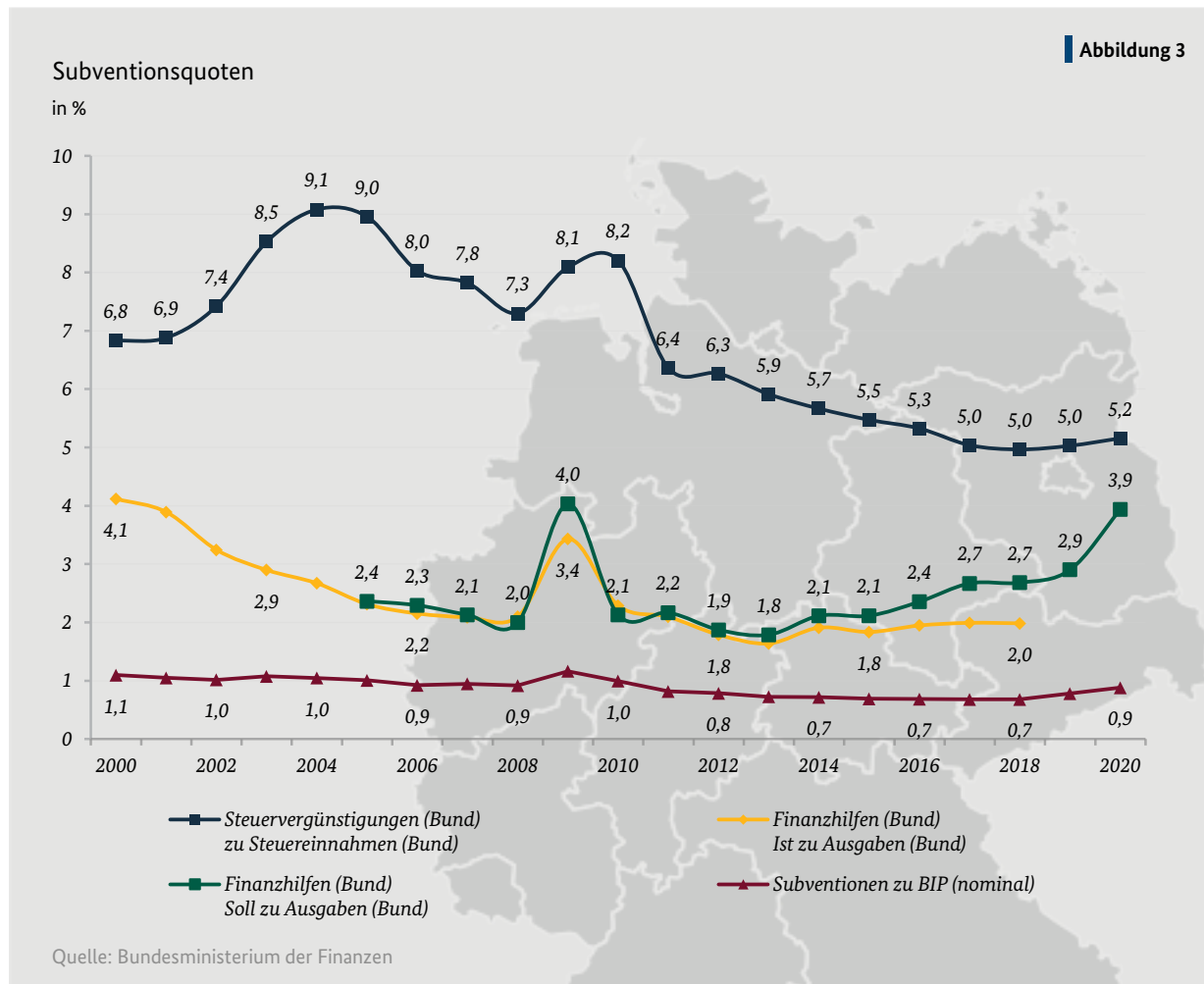
was weiterhin einem Anteil von 5,0 % der Steuereinnahmen entspricht. Für das Haushaltsjahr 2020 werden insgesamt 5,2 % der Steuereinnahmen geschätzt, da die Steuereinnahmen voraussichtlich deutlich geringer ansteigen werden als die geplanten Steuervergünstigungen.

Rechtfertigung von Subventionen und Subventionsabbau

Subventionen als Instrument der Finanzpolitik werden in der sozialen Marktwirtschaft insbesondere genutzt, um Innovationen und Investitionen zu fördern, regionale Disparitäten abzubauen, negative Auswirkungen von Marktberäumungsprozessen abzumildern oder lenkend in den Strukturwandel einzugreifen. Entscheidend sind dabei die

wachstums-, verteilungs-, wettbewerbs- und umweltpolitischen Wirkungen der Fördermaßnahmen. Bei der Ausgestaltung der Subventionspolitik sind aber auch externe Effekte, Verteilungswirkungen und mögliche Folgekosten zu berücksichtigen.

Subventionen bedürfen stets einer besonderen Rechtfertigung und regelmäßigen Erfolgskontrolle. Denn eine dauerhafte Begünstigung einzelner Marktteilnehmer zulasten der Allgemeinheit hat in der Regel schädliche Folgen: Die Subventionierung kann durch die Veränderung der relativen Preise zu gesamtwirtschaftlichen Verzerrungen führen 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 beziehungsweise Leistungsbereitschaft und Eigeninitiative zur Überwindung von strukturellen Anpassungsproblemen zurückgehen. Mögliche Folgen sind ein verzögerter Strukturwandel, ein Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit sowie die Beeinträchtigung von wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung.

Subventionspolitische Leitlinien

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 und bei jeder Neueinführung oder Änderung von Subventionen zu berücksichtigen.

Bestandteil der Leitlinien sind u. a. die befristete und degressive Gestaltung der Subventionen, der Vorrang der Finanzhilfen vor den Steuervergünstigungen sowie die Umsetzung der Nachhaltigkeitsprüfung und die Verpflichtung zur Evaluierung der Subventionen. Der Subventionsbericht dokumentiert den Stand der Umsetzung. Entsprechend den Leitlinien sind die im Berichtszeitraum neu eingeführten Subventionen zur Förderung prioritärer Maßnahmen in den Bereichen Klimaschutz, Wohnungsbau, Digitalisierung und Landwirtschaft weitgehend als befristete Finanzhilfen gewährt worden.

Prüfung der Nachhaltigkeit

Mit der Nachhaltigkeitsprüfung unterstreicht die Bundesregierung ihre Absicht, dem Prinzip der Nachhaltigkeit in der Subventionspolitik Nachdruck zu verleihen. Bei der Umsetzung orientiert sie sich an der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018 – und der seit der 16. Legislaturperiode im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung vorgeschriebenen Nachhaltigkeitsprüfung.

Die langfristigen ökonomischen, ökologischen und sozialen Wirkungen stehen im Fokus dieser Abwägung.

Positiv auf die Ziele und Indikatorenbereiche der Nachhaltigkeitsstrategie wirken vor allem die 29 neu eingeführten und im vorliegenden Bericht als Subventionen erfassten Finanzhilfen. Insgesamt zielen 21 dieser Maßnahmen vor allem auf positive ökologische Wirkungen, wie die Förderung des Klimaschutzes, die Ressourcenschonung oder den Ausbau erneuerbarer Energien. Zu nennen sind hier insbesondere die Radverkehrsförderung, die Reduzierung der Trassenpreise im Schienengüterverkehr, die Förderung der industriellen Fertigung für mobile und stationäre Energiespeicher, die Zuschüsse zur Hardwareausrüstung von gewerblichen Handwerker- und Lieferdieselfahrzeugen sowie Dieselmotoren des öffentlichen Personennahverkehrs und die Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Programms „Modellvorhaben Wärmenetzsysteme 4.0“. Bei weiteren sechs neuen Finanzhilfen, wie etwa der Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen oder der Unterstützung für durch die Dürre geschädigten landwirtschaftliche Betriebe stehen die positiven ökonomischen Wirkungen – mit Blick auf wirtschaftliche Zukunftsvorsorge und Leistungsfähigkeit sowie Innovation und Beschäftigung – im Fokus. Die neuen Hilfen für den Wohnungsbau zielen vor allem auf soziale Komponenten der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, wie die Stärkung des sozialen Zusammenhalts.

Evaluierung von Subventionen

Gemäß den Subventionspolitischen Leitlinien sind grundsätzlich alle Subventionen regelmäßig in Bezug auf Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz zu evaluieren. Die 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 und auch mit Blick auf Optimierungspotenziale überprüft werden. Eine regelmäßige und wirkungsvolle interne oder externe Erfolgskontrolle zielt insbesondere auch darauf ab, Potenziale für einen gezielten und ökonomisch sinnvollen Subventionsabbau oder eine Optimierung beziehungsweise Feinjustierung in der Subventionsausgestaltung zu erschließen.

Im Rahmen einer Erfolgskontrolle ist auch zu prüfen, ob die Notwendigkeit einer Förderung weiterhin besteht, sowie ob und in welchem Umfang die betrachtete Maßnahme tatsächlich das gewünschte Ziel erreicht. Voraussetzung hierfür ist, dass bereits bei Einführung von Subventionen die angestrebten Ziele hinreichend konkretisiert und idealerweise mit operationalen Indikatoren unterlegt werden. Insbesondere die Unterlegung von Maßnahmen mit geeigneten und messbaren Indikatoren ist jedoch oft schwierig. Qualitativ hochwertige Wirkungsanalysen erfordern zudem Einschätzungen, welche Entwicklung die Märkte beziehungsweise die betrachteten Bereiche ohne den jeweiligen Eingriff des Staates genommen hätten. Die Generierung und Bereitstellung der hierfür benötigten Daten ist oftmals nicht möglich oder nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden möglich. Eine kausale Erfolgskontrolle von Subventionen stößt insoweit auf erhebliche methodische und praktische Umsetzungsschwierigkeiten.

Insgesamt wurden im Berichtszeitraum 49 der 93 Finanzhilfen intern oder extern evaluiert, was einem Anteil von 52,7 % entspricht. Das Volumen der evaluierten Finanzhilfen macht 74,6 % des gesamten Fördervolumens aus. Dies stellt gegenüber dem 26. Subventionsbericht einen Rückgang von 16 Prozentpunkten dar. Mit 29 neuen Finanzhilfen enthält der aktuelle Subventionsbericht aber besonders viele 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 erfolgen kann.

Die finanziell gewichtigen Finanzhilfen werden weitgehend extern evaluiert. Auch hier ist gegenüber dem vorangegangenen Bericht vor dem Hintergrund der Vielzahl neuer Finanzhilfen ein Rückgang zu verzeichnen. Der Anteil der extern evaluierten Haushaltsmittel ist von 76,6 % auf 63,5 % gesunken.

Von den 105 Steuervergünstigungen im Berichtszeitraum wurden 45 Steuervergünstigungen (beziehungsweise 42,9 %) extern und 6 Steuervergünstigungen (beziehungsweise 5,7 %) intern evaluiert. 54 Steuervergünstigungen und damit rund 51,4 % der Steuervergünstigungen wurden bislang noch nicht evaluiert. Das Volumen der bereits evaluierten Steuervergünstigungen des Bundes macht aktuell rund 82 % des gesamten steuerlichen Subventionsvolumens des Bundes aus. Dies stellt im Vergleich zum vorangegangenen Subventionsbericht ein Plus von über 35 Prozentpunkten dar.

Zu diesem deutlichen Anstieg des evaluierten Subventionsvolumens auf der Einnahmenseite hat die Etablierung eines regelmäßigen Evaluierungszyklus von Steuervergünstigungen beigetragen. So hat das BMF zur Umsetzung der erweiterten Subventionspolitischen Leitlinien im März 2017 ein umfassendes Forschungsvorhaben zur Evaluierung der größten, bisher noch nicht extern evaluierten Steuervergünstigungen sowie zu hiermit im engen inhaltlichen Zusammenhang stehenden Regelungen in Auftrag gegeben. Dabei ergaben sich Evaluierungsschwerpunkte im Bereich der Energie- und Stromsteuer, Kraftfahrzeugsteuer und Einkommensteuer mit einem breiten Spektrum an betroffenen Wirtschafts- und Politikbereichen (Gewerbliche Wirtschaft, Landwirtschaft, Verkehr, Wohnungswesen und Städtebau, Mitarbeiterkapitalbeteiligung). Insgesamt wurden somit weitere 33 Steuervergünstigungen aus Anlage 2 des 26. Subventionsberichts evaluiert. Das Projekt wurde im Oktober 2019 abgeschlossen.

Grundkonzeption und wesentliche Evaluierungsergebnisse des Forschungsvorhabens sind im 27. Subventionsbericht in Abschnitt 6.4 (Kasten 5) sowie für die betreffenden Steuervergünstigungen in den Subventionskennblättern der Anlage 8 dargestellt. Der Gesamtbericht kann unter www.bundesfinanzministerium.de eingesehen werden.

Evaluierung von Subventionen

Tabelle 1

Evaluierungen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes	Extern	Intern	Keine abgeschlossene Evaluierung
Finanzhilfen			
Anzahl	33	16	44
in %	35,5	17,2	47,3
Volumen in Mio. € (2019)	6.653	1.163	2.660
in %	63,5	11,1	25,4
Steuervergünstigungen			
Anzahl	45	6	54
in %	42,9	5,7	51,4
Volumen in Mio. € (2019)	13.366	106	2.896
in %	81,7	0,6	17,7

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Fazit

Die Subventionspolitik ist Bestandteil der zukunftsorientierten Finanzpolitik der Bundesregierung. Haushaltspolitische Spielräume werden prioritär für wachstumsfördernde, zukunftsgestaltende und den sozialen Zusammenhalt fördernde Maßnahmen genutzt.

Die Subventionspolitik der Bundesregierung wird zunehmend durch die Klima- und Umweltpolitik geprägt, insbesondere im Bereich der direkten Förderung durch Finanzhilfen des Bundes. Neben dem Klimaschutz als ein politisches Kernanliegen liegen weitere aktuelle Förderschwerpunkte in den Bereichen Wohnungsbau, Digitalisierung und Mobilität. Durch eine klare inhaltliche Schwerpunktsetzung in prioritären Bereichen werden mit subventionspolitischen Maßnahmen wichtige Impulse

gegeben, um die Zukunfts- und Innovationsfähigkeit der Wirtschaft zu stärken, Klima- und Umweltschutz voranzubringen und sozialen Ausgleich zu fördern.

Das BMF hat mit der Durchführung einer systematischen Evaluierung von 33 weiteren Steuervergünstigungen seinen Willen unterstrichen, die Subventionspolitischen Leitlinien konsequent umzusetzen. Im Rahmen eines umfassenden, im Oktober 2019 abgeschlossenen Forschungsvorhabens sind überwiegend die größten, bisher noch nicht extern evaluierten Steuervergünstigungen insbesondere im Hinblick auf ihre Zielerreichung, Effizienz und instrumentelle Eignung sowie erstmals auch auf ihre Nachhaltigkeit evaluiert worden. Das Forschungsprojekt leistet somit einen wirkungsvollen Beitrag zu einer evidenzbasierten Finanz- und Steuerpolitik.