



28. Subventionsbericht der Bundesregierung

- Das Volumen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes steigt im Berichtszeitraum von 24,6 Mrd. € im Jahr 2019 auf 47,2 Mrd. € im Jahr 2022.
- Die Subventionspolitik der Bundesregierung wird zunehmend durch die Klima- und Umweltpolitik geprägt, insbesondere im Bereich der direkten Förderung durch Finanzhilfen des Bundes. Im Jahr 2021 weisen 67 der 128 Finanzhilfen mit einem veranschlagten Finanzvolumen von insgesamt 16,2 Mrd. € einen positiven Bezug zu den in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verankerten Umwelt- und Klimaschutzziele auf. Sie tragen zwei Drittel zum Gesamtvolumen der Finanzhilfen bei.
- Neben dem Klimaschutz liegen weitere aktuelle Förderschwerpunkte in den Bereichen Wohnungsbau, Digitalisierung und Mobilität.

■ Einleitung

Das Bundeskabinett hat am 18. August 2021 den 28. Subventionsbericht der Bundesregierung verabschiedet. Gemäß § 12 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StabG) legt die Bundesregierung dem Bundestag und dem Bundesrat alle zwei Jahre – in zeitlichem Zusammenhang mit der Vorlage des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts – den Bericht über die Finanzhilfen des Bundeshaushalts und die Steuervergünstigungen vor. Der aktuelle Berichtszeitraum umfasst die Jahre 2019 bis 2022.

Der Subventionsbegriff des Bundes konzentriert sich 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 verbilligen, aber mittelbar dem Wirtschaftsgeschehen zugerechnet werden können. Dies gilt etwa für die Hilfen im Wohnungsbau.

Eine ähnliche Abgrenzung und Gliederung gilt für Steuervergünstigungen. 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. Auch Sonderregelungen, die die Wirtschaft insgesamt gegenüber der Allgemeinheit begünstigen, sind Steuervergünstigungen.

■ Subventionsentwicklung des Bundes im Berichtszeitraum (2019 bis 2022)

Das Subventionsvolumen steigt im Berichtszeitraum von 24,6 Mrd. € im Jahr 2019 auf 47,2 Mrd. € im Jahr 2022. Diese Erhöhung um 22,6 Mrd. € beruht vor allem auf einem Aufwuchs bei den Finanzhilfen des Bundes.

Der Anstieg der Finanzhilfen von verausgabten 8,3 Mrd. € im Jahr 2019 auf veranschlagte 27,7 Mrd. € im Jahr 2022 beträgt 19,4 Mrd. €. Insgesamt wurden 42 Finanzhilfen neu eingeführt. Die im Klimaschutzprogramm 2030 erfolgte Ausweitung des Energie- und Klimafonds und die im

Konjunkturprogramm zur Bewältigung der Corona-Pandemie im Jahr 2020 beschlossenen Zukunftsinvestitionen tragen zum Anstieg der Finanzhilfen bei. Mit aufeinander abgestimmten Instrumenten und Maßnahmen sollen für Unternehmen und Privathaushalte die Anreizwirkungen für klimafreundliches Verhalten verstärkt werden. Die vorgesehene Flankierung durch klare Regeln folgt dem Gedanken, dass Förderung grundsätzlich befristet gewährt werden sollte.

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. Die veranschlagten Haushaltsmittel sind in den vergangenen Jahren in großen Teilen nur unvollständig abgerufen worden. Der Anstieg der Finanzhilfen im Berichtszeitraum wird aufgrund der Diskrepanz zwischen Soll und Ist überzeichnet.

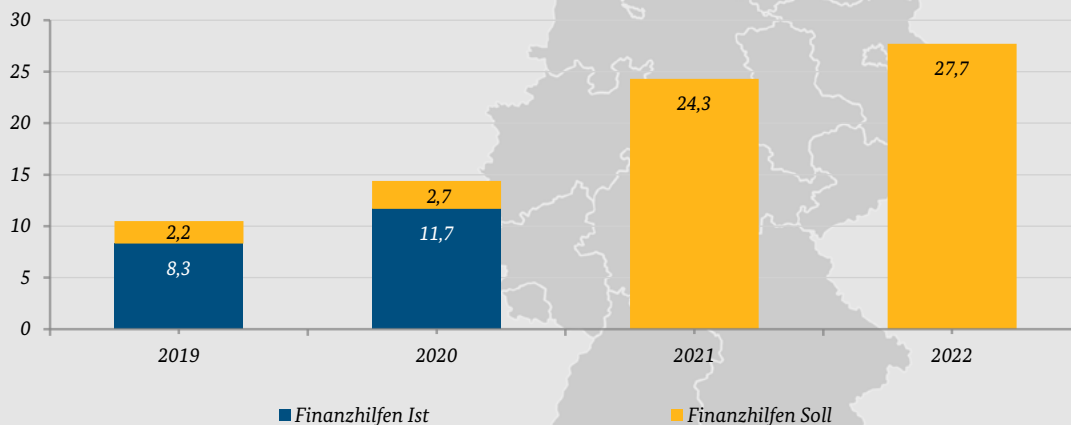
Im aktuellen Subventionsbericht wurden dann neue Finanzhilfen einbezogen, wenn für sie im Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2022 Mittel veranschlagt sind. Neue Steuervergünstigungen

werden erst aufgeführt, wenn die Gesetzgebung abgeschlossen ist. Entsprechend dem gesetzlichen Auftrag des Subventionsberichts, dem Bundestag und Bundesrat Informationen für die Haushaltsaufstellung bereitzustellen, werden temporär angelegte Unternehmenshilfen zur Überwindung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie nicht berücksichtigt. Die vom Bundeskabinett am 21. Juli 2021 beschlossenen Sofortmaßnahmen für die vom Hochwasser betroffenen Regionen werden ebenso als temporäre Maßnahmen nicht aufgeführt.

Die Mindereinnahmen der auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen erhöhen sich von 16,3 Mrd. € im Jahr 2019 auf 19,6 Mrd. € im Jahr 2022. Hier wirken sich im Jahr 2022 insbesondere der durch das Dritte Corona-Steuerhilfegesetz bis Ende 2022 geltende ermäßigte Umsatzsteuersatz auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen mit 1,6 Mrd. € und die steuerliche Förderung der Forschung und Entwicklung durch Einführung einer Forschungszulage mit 1,0 Mrd. € aus, zudem die stärkere Inanspruchnahme der steuerlichen Begünstigung von Elektro- und extern aufladbaren Hybridelektrofahrzeugen bei der Dienstwagenbesteuerung.

Entwicklung der auf den Bund entfallenden Finanzhilfen in den Jahren 2019 bis 2022

in Mrd. €



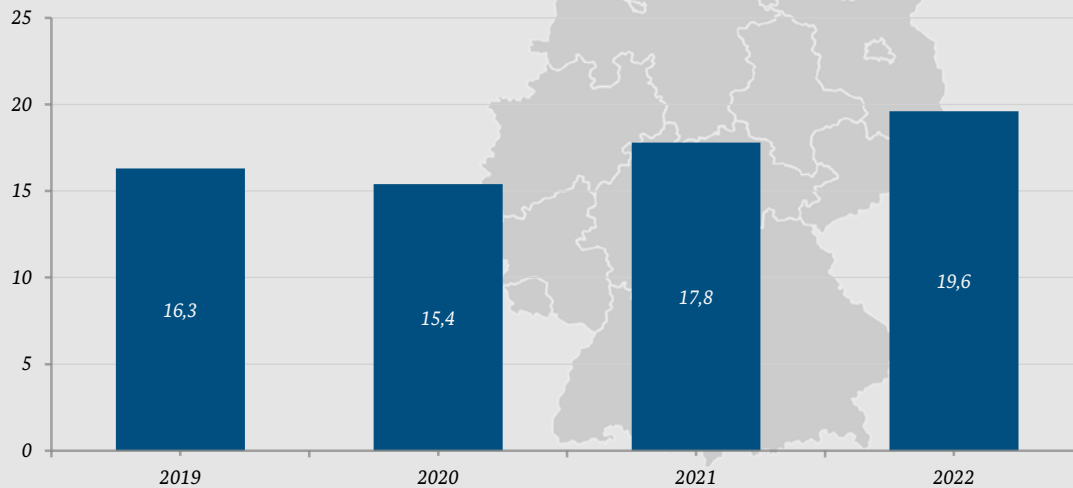
Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Abbildung 1

Entwicklung der auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen
in den Jahren 2019 bis 2022, Schätzungen

Abbildung 2

in Mrd. €



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Entwicklung der Subventionen des Bundes in einzelnen Bereichen

Unverändert ist die gewerbliche Wirtschaft der bedeutendste Subventionsempfänger. Die Subventionen steigen in diesem Bereich von 12 Mrd. € im Jahr 2019 auf voraussichtlich 21,9 Mrd. € im Jahr 2022. Maßgeblich hierfür ist der erhebliche Anstieg der Finanzhilfen im Bereich der rationellen Energieverwendung und der erneuerbaren Energien. Im Jahr 2022 wird der Anteil der Subventionen des Bundes für die gewerbliche Wirtschaft voraussichtlich bei 46,4 Prozent liegen.

Das Ausmaß der Subventionen im Verkehrsbereich steigt im Berichtszeitraum von knapp 3 Mrd. € im Jahr 2019 auf voraussichtlich 6,9 Mrd. € im Jahr 2022. Für das gestiegene Volumen sorgen vor allem zahlreiche neue Finanzhilfen wie die Zuschüsse für klimaschonende Nutzfahrzeuge und Busse oder Ladeinfrastruktur.

Das Subventionsvolumen für das Wohnungswesen steigt im Berichtszeitraum von 2,8 Mrd. € im Jahr 2019 auf voraussichtlich 8,3 Mrd. € im Jahr 2022. Maßgeblich hierfür ist eine erhebliche Aufstockung der Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich, der Zuschüsse für das „Baukindergeld“ und der Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau. Das Wohnungswesen ist mit einem Anteil von rund 17,6 Prozent am Gesamtvolumen der zweitgrößte Subventionsbereich.

Im Bereich Ernährung und Landwirtschaft steigt der Umfang der Subventionen von 1,9 Mrd. € im Jahr 2019 auf voraussichtlich 2,7 Mrd. € im Jahr 2022. Der Anstieg beruht im Wesentlichen auf einer Aufstockung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und des Waldklimafonds.

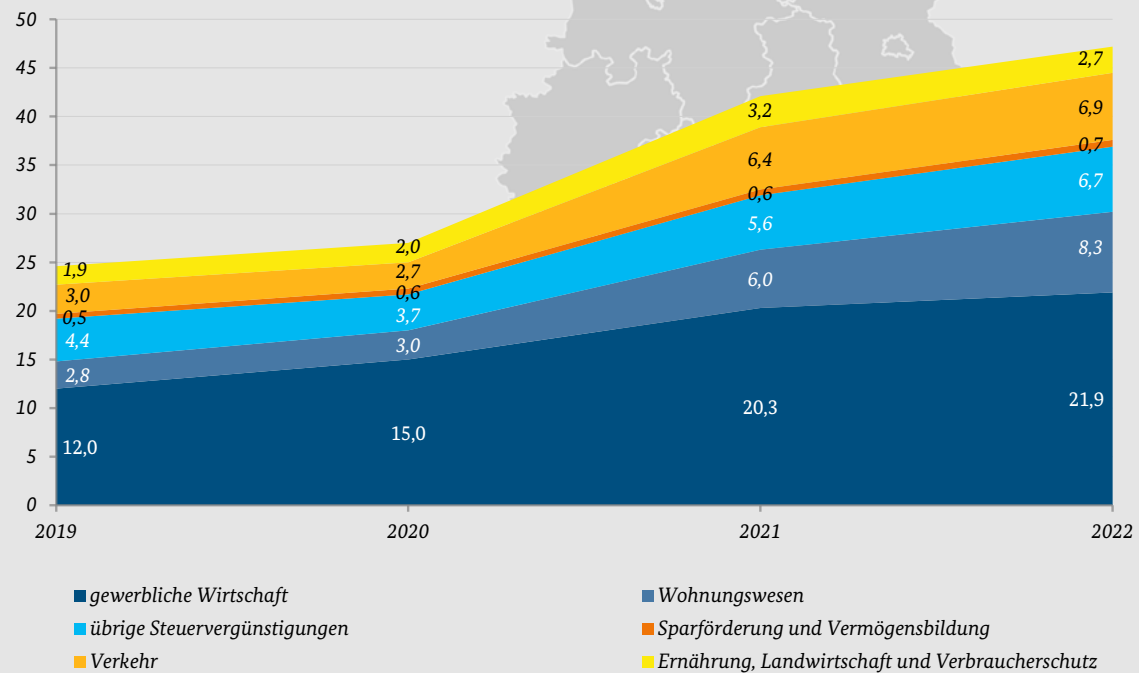
Das Volumen der Subventionen im Bereich Sparförderung und Vermögensbildung wird im Jahr 2022 voraussichtlich bei knapp 0,7 Mrd. € liegen.

Die Wirkungen der übrigen Steuervergünstigungen steigen im Berichtszeitraum von 4,4 Mrd. € auf 6,7 Mrd. €. Den größten Beitrag zum Anstieg

in diesem Bereich leisten der bis Ende 2022 ermäßigte Umsatzsteuersatz auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen (Ausnahme Getränke) und für kulturelle und unterhaltende Leistungen sowie die Steuerbefreiung der gesetzlichen oder tariflichen Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit.

Entwicklung der auf den Bund entfallenden Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nach Wirtschaftszweigen in den Jahren 2019 bis 2022
in Mrd. €

Abbildung 3



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

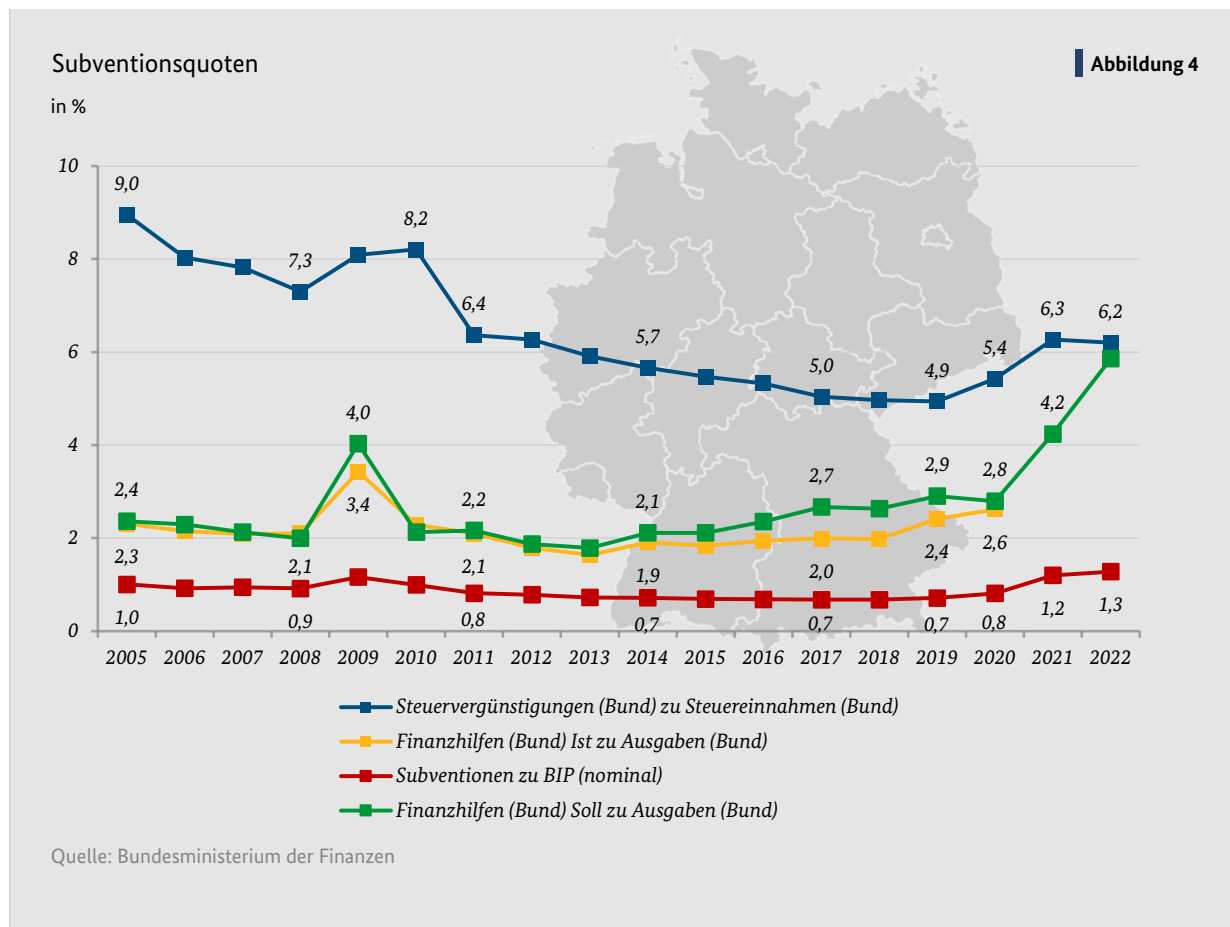
Relative Entwicklung der Subventionen

Das Subventionsvolumen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) hat im Jahr 2020 0,8 Prozent betragen und steigt in den Planjahren 2021 und 2022 voraussichtlich auf 1,2 Prozent beziehungsweise 1,3 Prozent. Es wird damit das höchste Niveau seit dem Jahr 2009 erreicht (s. a. Abbildung 4).

Während die veranschlagten Finanzhilfen seit dem Jahr 2016 stark stiegen, setzte der Anstieg der verausgabten Finanzhilfen erst verzögert ein. Im Berichtszeitraum 2019 bis 2022 liegt der Anteil der Finanzhilfen an den Bundesausgaben in den Jahren 2019 und 2020 bei 2,4 Prozent beziehungsweise

2,6 Prozent. Hier ist zu beachten, dass bedingt durch die Corona-Pandemie das nominale BIP im Jahr 2020 um 3,3 Prozent gefallen ist. Für die Planjahre 2021 und 2022 sind demgegenüber 4,3 Prozent beziehungsweise 5,9 Prozent der geplanten Ausgaben als Finanzhilfen veranschlagt.

Das Ausmaß der Steuervergünstigungen sank im Jahr 2020 absolut um rund 1 Mrd. € gegenüber dem Jahr 2019. Im Verhältnis zu den noch stärker sinkenden Steuereinnahmen des Bundes stieg es dennoch im Jahr 2020 auf 5,4 Prozent der Steuereinnahmen an. Für die Jahre 2021 und 2022 werden Steuermindereinnahmen in Höhe von 6,3 Prozent beziehungsweise 6,2 Prozent der Steuereinnahmen erwartet.



Rechtfertigung von Subventionen und Subventionsabbau

Viele der neuen Finanzhilfen dienen dazu, einen Beitrag zur Erreichung der klimapolitischen Ziele der Bundesregierung zu leisten. Subventionen werden darüber hinaus genutzt, um Innovationen und Investitionen zu fördern, regionale Disparitäten abzubauen, negative Auswirkungen von Marktberaumungsprozessen abzumildern oder lenkend in den Strukturwandel einzugreifen.

Subventionen bedürfen dennoch stets einer besonderen Rechtfertigung und einer regelmäßigen Erfolgskontrolle. Dabei sind die wachstums-, verteilungs-, wettbewerbs- und umweltpolitischen Wirkungen der Fördermaßnahmen zu berücksichtigen, was externe Effekte und mögliche Folgekosten einschließt. Eine dauerhafte Begünstigung einzelner Marktteilnehmer zu Lasten der Allgemeinheit hat in der Regel schädliche Folgen: Die Subventionierung kann durch die Veränderung der relativen Preise zu gesamtwirtschaftlichen Verzerrungen führen und dadurch Fehlallokationen von Ressourcen verursachen. Subventionierte Unternehmen könnten andere, wettbewerbsfähige Unternehmen verdrängen. Auch droht die Gefahr einer sich verfestigenden Subventionsmentalität mit der Konsequenz, dass notwendige unternehmerische Anpassungen unterbleiben beziehungsweise Leistungsbereitschaft und Eigeninitiative zurückgehen. Mögliche Folgen sind ein verzögerter Strukturwandel, ein Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und eine nachhaltige Beeinträchtigung von wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung.

Subventionspolitische Leitlinien

Vor diesem Hintergrund folgt die Bundesregierung 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 die

Umsetzung der Leitlinien der Subventionspolitik ist 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 grundsätzliche Verpflichtung zur Evaluierung der Subventionen. Der Subventionsbericht dokumentiert den Stand der Umsetzung. Entsprechend den Leitlinien sind die im Berichtszeitraum neu eingeführten Subventionen weitgehend als befristete Finanzhilfen gewährt worden.

Die Umsetzung der Leitlinien der Subventionspolitik

ist im 28. Subventionsbericht im Kapitel 6 sowie für die einzelnen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in den Subventionskennblättern der Anlagen 7 und 8 dargestellt. Der Gesamtbericht kann unter www.bundesfinanzministerium.de¹ eingesehen werden.

Nachhaltigkeit der Subventionen

Die subventionspolitischen Leitlinien sehen für alle Subventionen eine Nachhaltigkeitsprüfung vor. Im Mittelpunkt der Nachhaltigkeitsprüfung steht die Abwägung der Auswirkungen der Maßnahmen aus ökologischer, ökonomischer und sozialer Perspektive, die insbesondere Zielkonflikte in den Blick nimmt. Nachhaltigkeit als politisches Leitprinzip der Bundesregierung zielt auf die Erreichung von Generationengerechtigkeit, sozialen Zusammenhalt, Lebensqualität und die Wahrnehmung internationaler Verantwortung. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und soziale Verantwortung sind so zusammenzuführen, dass Entwicklungen dauerhaft tragfähig sind. Grundlage

¹ Abrufbar unter:
<http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20210911>

der Nachhaltigkeitsprüfung ist die „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021“. Sie orientiert sich an der global ausgerichteten VN-Agenda 2030 und deren Zielen für nachhaltige Entwicklung, den sogenannten Sustainable Development Goals (SDGs). Mit sechs Leitprinzipien operationalisiert sie Anforderungen an eine nachhaltige Politik.

Subventionen führen tendenziell 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 Begrenzung der Staatsverschuldung verursachen. Auch diese nachteiligen Wirkungen begründen den Rechtfertigungszwang, dem Subventionen unterliegen.

Die überwiegende Anzahl der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen weist einen direkten oder

mittelbaren Bezug zu den Indikatorenbereichen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) auf.

Viele Finanzhilfen leisten einen Beitrag zu mehreren Zielen. Der überwiegende Teil leistet vor allem einen Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen im Zusammenhang mit dem 4. Prinzip „Stärkung einer nachhaltigen Wirtschaft“ und dem 3. Prinz „Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen“.

Die Mehrheit der Steuervergünstigungen konzentriert sich auf die „Stärkung nachhaltiger Wirtschaft“ und unterstützt vor allem das Erreichen des SDG 8 „Wachstum, Vollbeschäftigung und Arbeit für alle“. Stärker als die Finanzhilfen dient sie auch dem Nachhaltigkeitsziel Nr. 5 „Sozialer Zusammenhalt“.

Zuordnung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zu den Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung

Tabelle 1

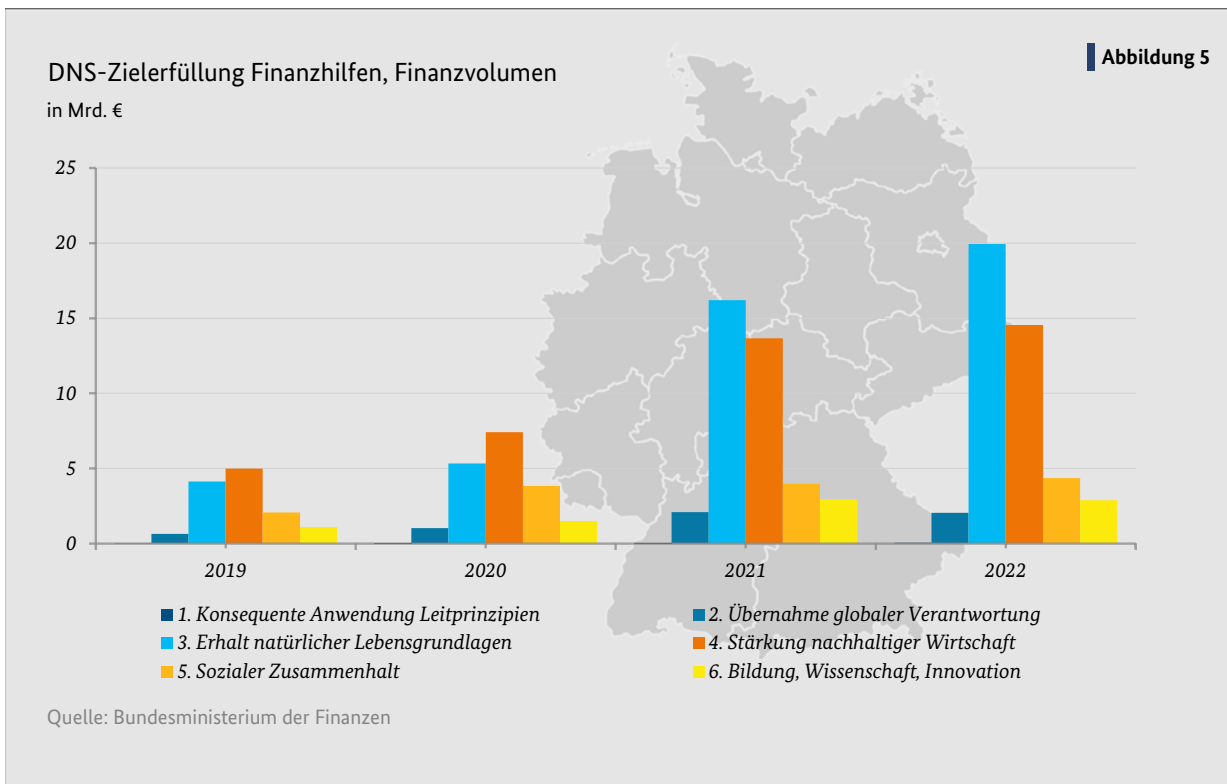
Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung der DNS	Finanzhilfen	Anteil in %	Steuervergünstigungen	Anteil in %
1. Konsequente Anwendung Leitprinzipien	1	0,8	1	0,9
2. Übernahme globaler Verantwortung	8	6,3	0	0,0
3. Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen	67	52,3	13	12,3
4. Stärkung nachhaltiger Wirtschaft	78	60,9	92	86,8
5. Sozialer Zusammenhalt	17	13,3	37	34,9
6. Bildung, Wissenschaft, Innovation	20	15,6	1	0,9
Gesamtzahl	128		106	

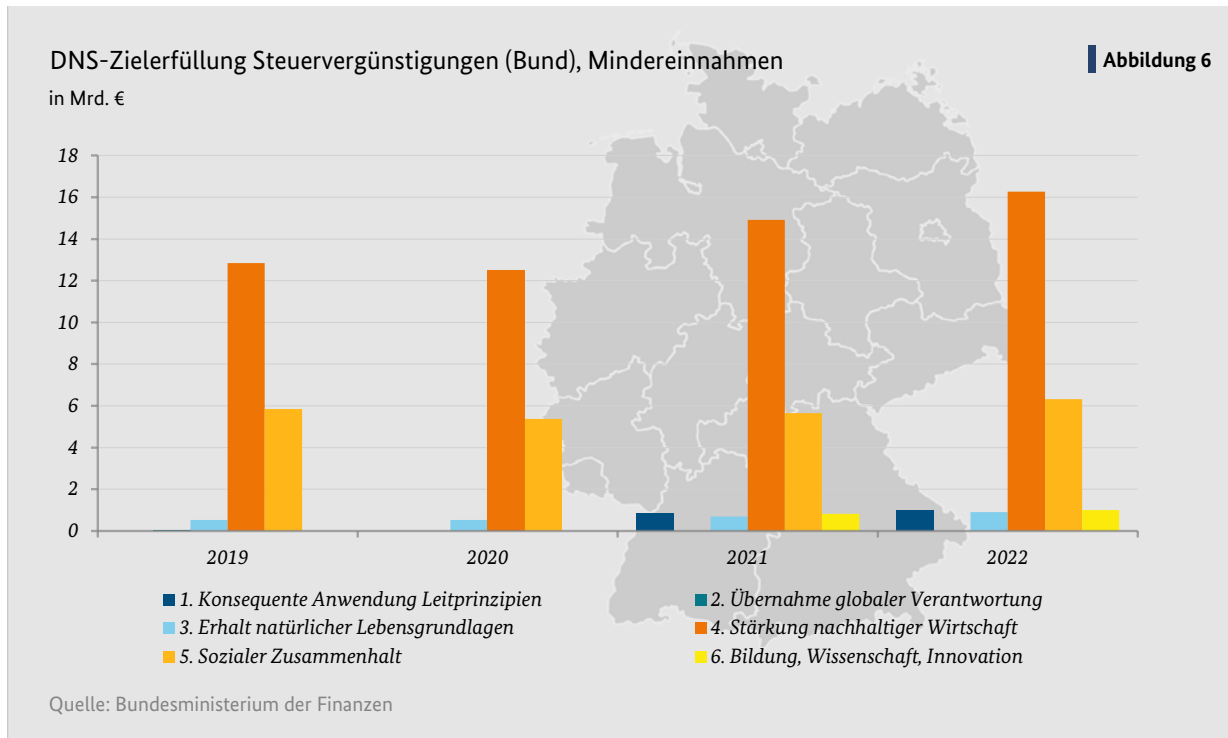
Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Die Schwerpunktzuordnung bei den Leitprinzipien kann auch am Finanzvolumen nachvollzogen werden. Beim Vergleich der Jahre ist zu beachten, dass für die Jahre 2019 und 2020 Ist-Ausgaben und für die Jahre 2021 und 2022 veranschlagte Soll-Werte angegeben sind. Dies überzeichnet den Anstieg der Finanzhilfen. Maßnahmen zum Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen haben beim Volumen der Finanzhilfen am stärksten zugelegt, aber auch bei der Stärkung einer nachhaltigen Wirtschaft ist ein Zuwachs ersichtlich (s. a. Abbildung 5). Bei den Steuervergünstigungen, deren Ausmaße viel geringer zugenommen haben, ist die Differenzierung schwächer ausgeprägt (s. a. Abbildung 6). Auch

wenn hier ein kleiner Anstieg in der Vielfalt der erfüllten Nachhaltigkeitsziele zu verzeichnen ist, dienen die Steuervergünstigungen – auch gemessen am Volumen der Mindereinnahmen – zumeist der Stärkung einer nachhaltigen Wirtschaft oder dem sozialen Zusammenhalt.

Zur Differenzierung beigetragen haben die 42 neu eingeführten Finanzhilfen. Insgesamt zielen 30 dieser Maßnahmen vor allem auf ökologische Wirkungen wie die Förderung des Klimaschutzes, der Ressourcenschonung oder des Ausbaus erneuerbarer Energien. Zu nennen sind hier z. B. der Beitrag zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung





der Wälder, das Zukunftsinvestitionsprogramm für Fahrzeughersteller und die Zuliefererindustrie, die Zuschüsse für klimaschonende Nutzfahrzeuge und Busse sowie die serielle Sanierung im Wohnungswesen. 25 der neuen Finanzhilfen, wie etwa die Unterstützung des Mobilfunknetzausbaus, dienen vorrangig oder zusätzlich der wirtschaftlichen Zukunftsvorsorge und Leistungsfähigkeit sowie Innovation und Beschäftigung.

Fazit

Die Subventionspolitik ist Teil der zukunftsorientierten Finanzpolitik der Bundesregierung. Sie wird zunehmend durch die Klima- und Umweltpolitik geprägt, insbesondere im Bereich der direkten Förderung durch Finanzhilfen des Bundes. Im Jahr 2021 weisen 67 der 128 Finanzhilfen mit einem veranschlagten Finanzvolumen von insgesamt 16,2 Mrd. € einen positiven Bezug zu den in der DNS verankerten Umwelt- und Klimaschutzzielen auf. Ihr Anteil am Gesamtvolumen der Finanzhilfen beträgt im Jahr 2021 66,7 Prozent.

Neben dem Klimaschutz liegen weitere aktuelle Förderschwerpunkte in den Bereichen Wohnungsbau, Digitalisierung und Mobilität. Durch inhaltliche Schwerpunktsetzung in prioritären Bereichen werden mit subventionspolitischen Maßnahmen Impulse gegeben, um die Zukunfts- und Innovationsfähigkeit der Wirtschaft zu stärken, die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie zukunftsorientiert zu bewältigen, Klima- und Umweltschutz voranzubringen und sozialen Ausgleich zu fördern.

Die subventionspolitischen Leitlinien bilden die Leitplanken der Subventionspolitik der Bundesregierung. Sie erhöhen Transparenz und Rechtfertigungsdruck und schärfen das Steuerungspotenzial von Subventionen, damit diese möglichst zielsicher, effizient und zur Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung wirken. Dementsprechend werden die meisten im Berichtszeitraum neu eingeführten Subventionen befristet gewährt.