

SUBVENTIONEN

Die Forderung nach Subventionsabbau ist ein Dauerbrenner. Dennoch hat sich beim Gesamtumfang der Subventionen bislang wenig geändert. Das sollte sich gerade vor dem Hintergrund der auch weiterhin notwendigen Haushaltskonsolidierung ändern.

Subventionen gezielt abbauen

In der Regel haben Subventionen schädliche Folgen: Sie verzerren die Preise und damit den Wettbewerb, indem sie die Subventionsempfänger gegenüber ihrer Konkurrenz privilegieren, sie begünstigen eine Fehlallokation von Ressourcen und sie können einen notwendigen Strukturwandel verzögern, weil sie sonst erforderliche Anpassungen entbehrlich machen. Zudem belasten Subventionen den Staatshaushalt auf zweifache Weise: durch Mehrausgaben für Finanzhilfen und Mindereinnahmen wegen Steuervergünstigungen. Außerdem treiben sie die Steuerlast von nichtbegünstigten Steuerpflichtigen in die Höhe: z. B. könnte nach Berechnungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft (IfW) der normale Umsatzsteuersatz von derzeit 19 auf 10,5 % gesenkt werden, wenn alle Umsätze einheitlich belastet würden. Allerdings ist auch nicht jede Subvention dem Wettbewerb und dem Wachstum abträglich. Es gibt durchaus Gründe, die eine Subvention rechtfertigen können (z. B. temporäre Anschubförderung von neuen wachstums-

fördernden Technologien oder Grundlagenforschung). Deshalb sollte der Subventionsabbau nicht pauschal, sondern gezielt erfolgen.

Strategien zum Subventionsabbau

Vielfach wird empfohlen, Subventionen gemäß der „Rasenmähermethode“ zu kürzen, weil dies politisch aussichtsreicher sei als ein selektiver Abbau. Zwei Gründe sprechen aber gegen diese Vorgehensweise: Zum einen würden dann auch Finanzhilfen und Steuervergünstigungen gekürzt werden, die wirtschaftlich sinnvoll sind. Zum anderen hat ein radikaler Abbau noch nie funktioniert, während selektive Ansätze – wie z. B. die Koch-Steinbrück-Liste – schon erfolgreich umgesetzt wurden: 77 Mrd. € Subventionen wurden als grundsätzlich abbaubar identifiziert und sollten schrittweise über drei Jahre jeweils um 4 % p. a. abgebaut werden. Der Abbau erfolgte zwar anders als vorgeschlagen, insgesamt wurde das Abbauziel aber sogar übertroffen. Bedeutsam war insbesondere die Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle.

27. Subventionsbericht mit 174 Subventionen

Der im November 2019 von der Bundesregierung veröffentlichte 27. Subventionsbericht führt 93 Finanzhilfen des Bundes mit einem Volumen von rd. 10,5 Mrd. € (2019) auf, z. B. Förderung von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung (2,4 Mrd. €), Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle (0,9 Mrd. €) oder Zuschüsse im Rahmen des Baukindergeldes (0,6 Mrd. €). Genannt werden zudem 105 Steuervergünstigungen mit einem Gesamtvolumen von rd. 32,1 Mrd. € (2019), u. a. erbschaftsteuerliche Verschonung von Betriebsvermögen (7,3 Mrd. €), umsatzsteuerliche Begünstigung kultureller u. a. Leistungen (3,9 Mrd. €) sowie Steuerbefreiung für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeitszuschläge (2,8 Mrd. €). Darüber hinaus listet der Bericht 53 steuerliche Regelungen auf, die subventionsähnliche Tatbestände darstellen: z. B. den Abzug der Kirchensteuer als Sonderausgabe (4,2 Mrd. €), die Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger sowie von Heilbehandlungen im Bereich Humanmedizin (18 Mrd. €).

Subventionsvolumen weiter auf hohem Niveau

Angaben in Mrd. €	2017	2018	2019	2020
Finanzhilfen des Bundes	6,3	6,7	10,5	14,4
Steuervergünstigungen	30,6	31,7	32,1	32,5
– davon Bund zurechenbar	15,6	16,0	16,4	16,9
subventionsähnliche steuerrechtliche Regelungen	26,0	26,7	27,3	28,0
– davon Bund zurechenbar	13,0	13,3	13,7	13,9
Subventionquote (in % des BIP)	0,7	0,7	0,9	0,9

Quelle: 26. Subventionsbericht, 2019 (für 2019 und 2020: Planwerte)

SUBVENTIONEN

Evaluierung von Subventionen erforderlich

Ein erster wichtiger Schritt für einen neuen Anlauf beim Subventionsabbau ist eine grundlegende Evaluierung der bisherigen Subventionstatbestände. Hierzu haben verschiedene Forschungsinstitute unter Federführung des FiFo Köln zuletzt 2019 ein Gutachten der 33 Steuervergünstigungen, mit einer Höhe von rund 7,4 Mrd. Euro und damit knapp einem Viertel aller Subventionen, im Auftrag des Bundesfinanzministeriums vorgelegt. Dabei wurden die größten, zuvor noch nicht geprüften, Subventionen anhand von den Kriterien Relevanz des Zwecks, Wirksamkeit, Nachhaltigkeit, Eignung, Transparenz und Monitoring eingehend auf den Prüfstand gestellt. Lediglich sechs Vergünstigungen (u. a. Energiesteuerbegünstigungen für bestimmte Prozesse und Verfahren), mit einem Volumen von 2,7 Mrd. €, erzielten eine „gute“ Beurteilung. Damit sind sie gut genug, haben aber Verbesserungspotenzial. 17 Steuervergünstigungen haben den Test, entsprechend der Schulnote 4, bestanden. Für die anderen zehn Vergünstigungen besteht dringender Anpassungsbedarf, da ihr tatsächlicher Effekt merklich hinter dem gewünschten zurückbleibt.

Die Untersuchung war erst die dritte Ihrer Art und beweist mit ihren Ergebnissen, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aller finanzwirksamer Maßnahmen kaum verfügbar ist, jedoch für alle Subventionen benötigt wird. Nur dadurch entsteht eine Datengrundlage, um Subventionen gezielt abzubauen. Zu Recht setzt die Bundesregierung im Rahmen ihrer alle zwei Jahre erscheinenden Subventionsberichte inzwischen verstärkt auf eine systematische Evaluierung von Subventionen. Zudem sehen die subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung die zeitliche Befristung neuer Subventionen vor.

Zu enger gesetzlicher Subventionsbegriff

Der Subventionsbericht der Bundesregierung beruht auf dem engen Subventionsbegriff des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes: Erfasst werden danach allein staatliche Zahlungen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige. Der Subventionsbericht unterscheidet zwischen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Bei den Finanzhilfen handelt es sich um Mittel für Anpassungs-, Erhaltungs- und Produktivitätshilfen an Betriebe und Wirtschaftszweige. Steuervergünstigungen sind spezielle steuerliche Ausnahmeregelungen, die beim Staat zu Mindereinnahmen führen.

Dabei erachtet der Subventionsbericht einen steuerlichen Ausnahmetatbestand umso eher als Steuervergünstigung, je kleiner der Begünstigtenkreis ist. Zu Recht steht der enge Subventionsbegriff in der Kritik. Besser wäre, alle steuerlichen Ausnahmeregelungen, die abweichend von grundlegenden Besteuerungsprinzipien Vergünstigungen gewähren und somit Ausnahmen von der Regel sind, als Subventionen zu erfassen. Zentraler Vorteil dieser Abgrenzung wäre, dass dann alle Subventionen stärker auf ihre Rechtfertigung hin überprüft würden. Immerhin listet der Subventionsbericht steuerliche Sonderregelungen, die nicht den Subventionen zugeordnet werden, aber subventionsähnliche Tatbestände darstellen, nachrichtlich auf.