

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: 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 Weltwirtschaftsinstituts (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 wachstumsfördernden Technologien oder Grundlagenforschung). Deshalb sollte der Subventionsabbau nicht pauschal, sondern gezielt erfolgen.

Strategien zum Subventionsabbau

Vielfach wird empfohlen, Subventionen gemäß der „Rasemähermethode“ 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.

26. Subventionsbericht mit 174 Subventionen

Der im August 2017 vom Bundeskabinett verabschiedete 26. Subventionsbericht führt 70 Finanzhilfen des Bundes mit einem Volumen von rd. 8,9 Mrd. € (2017) auf, z.B. Förderung von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung (1,5 Mrd. €), Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle (1 Mrd. €) und Förderung des Ausbaus von Breitbandnetzen (0,7 Mrd. €). Genannt werden zudem 104 Steuervergünstigungen mit einem Gesamtvolumen von rd. 30,8 Mrd. € (2017), u.a. erbschaftsteuerliche Verschonung von Betriebsvermögen (5,7 Mrd. €), umsatzsteuerliche Begünstigung kultureller u.a. Leistungen (6 Mrd. €) sowie Steuerbefreiung für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeitszuschläge (4 Mrd. €). Darüber hinaus listet der Bericht 53 steuerliche Regelungen auf, die subventionsähnliche Tatbestände darstellen: z.B. den Abzug der Kirchensteuer als Sonderausgabe (3,8 Mrd. €), die Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger sowie von Heilbehandlungen im Bereich Humanmedizin (17 Mrd. €).

Subventionsvolumen weiter auf hohem Niveau

Angaben in Mrd. €	2015	2016	2017	2018
Finanzhilfen des Bundes	5,5	5,9	8,9	9,1
Steuervergünstigungen	32,1	31,3	30,8	30,0
– davon Bund zurechenbar	15,4	15,4	15,9	16,1
subventionsähnliche steuerrechtliche Regelungen	24,2	24,9	25,5	26,2
– davon Bund zurechenbar	12,1	12,4	12,8	13,1
Subventionquote (in % des BIP)	0,7	0,7	0,8	0,8

Quelle: 26. Subventionsbericht, 2017 (für 2017 und 2018: Planwerte)

SUBVENTIONEN

Evaluierung von Subventionen erforderlich

Ein erster wichtiger Schritt für einen neuen Anlauf beim Subventionsabbau sollte eine grundlegende Evaluierung der bisherigen Subventionstatbestände sein. Hierzu hat das Mannheimer Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) bereits 2009 ein fundiertes Gutachten der 20 größten Steuervergünstigungen, die fiskalisch rd. 85 % aller Steuervergünstigungen umfassen, im Auftrag des Bundesfinanzministeriums vorgelegt. Dabei wurden diese steuerlichen Ausnahmetatbestände anhand von Kriterien (u. a. Rechtfertigung, Transparenz, Eignung und Wirksamkeit) eingehend auf den Prüfstand gestellt. Lediglich bei fünf Vergünstigungen (u. a. Förderung der Riester-Rente, Sparerfreibetrag) mit einem Volumen von 3 Mrd. € sprach sich das Gutachten für die uneingeschränkte Beibehaltung aus. Fünf Steuervergünstigungen mit einem Volumen von 5 Mrd. € sollten dagegen abgeschafft werden. Die anderen zehn Vergünstigungen sollten gestrafft werden. Die erforderliche Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aller finanzwirksamer Maßnahmen hat so eine gute Grundlage erhalten, der zügig auch auf alle übrigen Subventionen ausgedehnt werden sollte. Dies ist die Basis, 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.