

29. Subventionsbericht der Bundesregierung

- Das Subventionsvolumen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes steigt im Berichtszeitraum von verausgabten 37,9 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf veranschlagte 67,1 Mrd. Euro im Jahr 2024.
- Die Subventionspolitik der Bundesregierung wird durch die Klima- und Umweltpolitik geprägt, insbesondere im Bereich der direkten Förderung durch Finanzhilfen des Bundes. Weitere Förderschwerpunkte liegen in den Bereichen Wohnungsbau, Digitalisierung und Mobilität.
- Entsprechend den subventionspolitischen Vorgaben werden die meisten im Berichtszeitraum neu eingeführten Finanzhilfen nur befristet gewährt.

■ Einleitung

Das Bundeskabinett hat am 30. August 2023 den 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 – den Bericht über die Finanzhilfen des Bundeshaushalts und die Steuervergünstigungen vor. Der aktuelle Berichtszeitraum umfasst die Jahre 2021 bis 2024.

Die Subventionsberichterstattung der Bundesregierung hat vor allem die Aufgabe, dem Deutschen Bundestag notwendige Informationen für Haushaltsentscheidungen bereitzustellen und zugleich auch den Bundesrat entsprechend zu informieren. Der Berichtsgegenstand des Subventionsberichts ist durch § 12 StabG festgelegt und umfasst Leistungen beziehungsweise Vergünstigungen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige. Unter Finanzhilfen werden 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.

■ Subventionsentwicklung des Bundes im Berichtszeitraum (2021 bis 2024)

Das Subventionsvolumen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes steigt von 37,9 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf 67,1 Mrd. Euro im Jahr 2024. Die Erhöhung um rund 29 Mrd. Euro beruht dabei ausschließlich auf dem Anstieg der Finanzhilfen um rund 30 Mrd. Euro von verausgabten 18,4 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf veranschlagte 48,7 Mrd. Euro im Jahr 2024, siehe Abbildung 1.

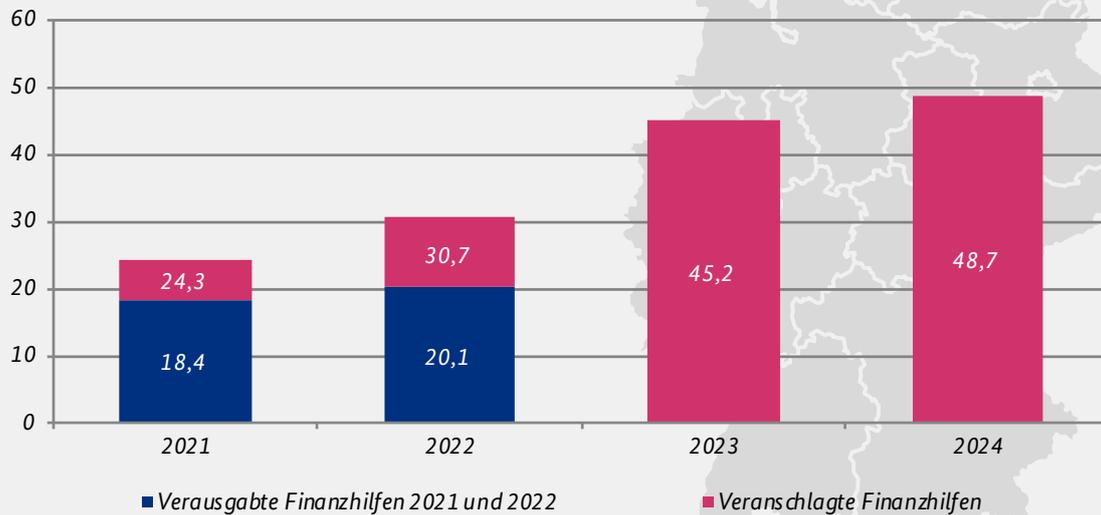
Bei der Entwicklung des Subventionsvolumens ist zu berücksichtigen, dass über Finanzhilfen für abgeschlossene Haushaltsjahre auf Basis von tatsächlichen Ausgaben (Ist-Zahlen) und für laufende und geplante Haushaltsjahre auf Basis der Haushaltsvoranschläge (Soll-Zahlen) berichtet wird. Die veranschlagten 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.

Der Anstieg der Finanzhilfen beruht vor allem auf Mehrausgaben für Klimaschutzmaßnahmen. Im Jahr 2023 weisen 83 der 138 Finanzhilfen mit einem veranschlagten Finanzvolumen von insgesamt 39 Mrd. Euro einen positiven Bezug zu den in

Entwicklung der auf den Bund entfallenden Finanzhilfen

Abbildung 1

in Mrd. Euro



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verankerten Umwelt- und Klimaschutzzielen auf. So wurden z. B. die Mittel zur Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energie im Gebäudebereich, die Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen und die Mittel zur Dekarbonisierung der Industrie erheblich erhöht. Ebenso stiegen die Zuschüsse zur Errichtung von Tank- und Ladeinfrastruktur und zum Ausbau von Gigabitnetzen sowie die Unterstützung des sozialen Wohnungsbaus. Darüber hinaus wurden Projekte von gemeinsamem europäischem Interesse, „Important Projects of Common European Interest“ (IPCEI), wie die deutsch-französischen-Projekte IPCEI Wasserstoff und die Maßnahme IPCEI Mikroelektronik und Kommunikationstechnologien, erstmalig veranschlagt. Insgesamt wurden 25 Finanzhilfen neu eingeführt.

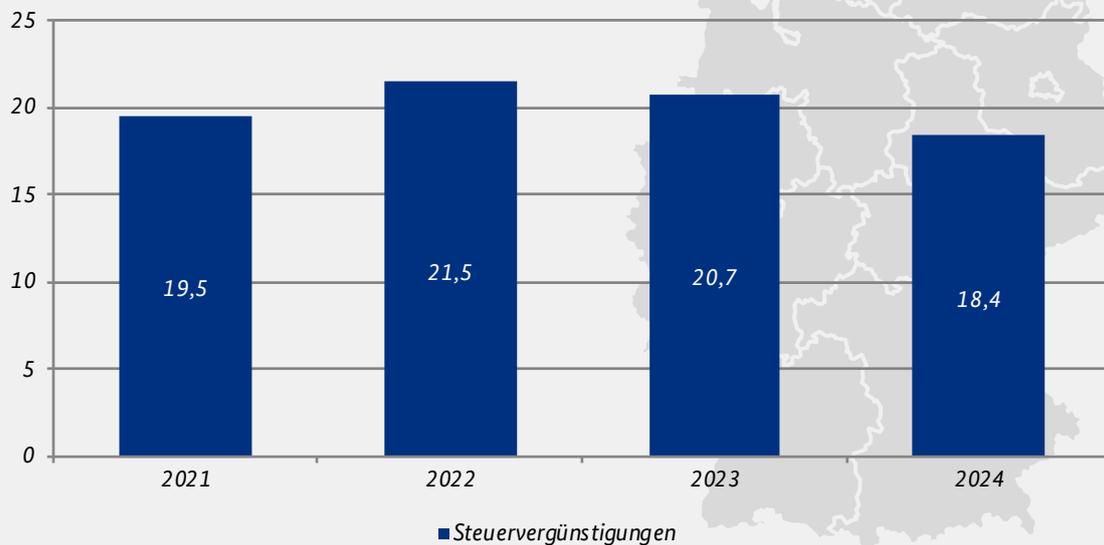
Die auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen sinken von 19,5 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf

18,4 Mrd. Euro im Jahr 2024. Dazu tragen insbesondere zurückgehende Steuervergünstigungen beim ermäßigten Umsatzsteuersatz auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen mit 945 Mio. Euro und bei der pauschalen Gewinnermittlung bei Betreiben von Handelsschiffen im internationalen Verkehr anhand der Schiffstonnage (sogenannte Tonnagebesteuerung) mit knapp 1,9 Mrd. Euro bei. Demgegenüber führen die steuerliche Förderung der Forschung und Entwicklung durch Einführung einer Forschungszulage mit 534 Mio. Euro sowie die erhöhte Inanspruchnahme der steuerlichen Begünstigung von Elektro- und extern aufladbaren Hybridelektrofahrzeugen bei der Dienstwagenbesteuerung mit 440 Mio. Euro zu höheren Steuermindereinnahmen. Beim ermäßigten Steuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen und dem ermäßigten Steuersatz für Beherbergungsleistungen steigen die Mindereinnahmen um 554 Mio. Euro beziehungsweise um 280 Mio. Euro.

Entwicklung der auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen

Abbildung 2

in Mrd. Euro



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Unternehmensbezogene Subventionen zur Überwindung der Energiekrise

Infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine sind die Energiepreise für viele Unternehmen sprunghaft angestiegen. Um die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen des Preisschocks für Unternehmen zu begrenzen, hat die Bundesregierung im Laufe des Jahres 2022 zielgerichtete Maßnahmen ergriffen, durch die die Energiekosten deutlich reduziert wurden, jedoch gleichzeitig Anreize zur Einsparung von Energie erhalten bleiben.

Die unternehmensbezogenen Maßnahmen zur Überwindung der Energiekrise im Zuge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine beliefen sich insgesamt auf 3,2 Mrd. Euro im Jahr 2022. Nach aktuellem Stand ist davon auszugehen, dass im Jahr 2023 insgesamt circa 20,3 Mrd. Euro für unternehmensbezogene Krisenhilfen ausgezahlt werden. Die Strom-, Gas- und Wärmepreisbremsen sowie die Härtefallregelungen werden aus dem

hierfür neu ausgerichteten Sondervermögen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) finanziert. Maßnahmen des WSF sind grundsätzlich bis zum Ablauf des 30. Juni 2024 möglich. Diese werden im 29. Subventionsbericht nachrichtlich aufgeführt.

Entwicklung der Subventionen des Bundes in einzelnen Bereichen

Die gewerbliche Wirtschaft ist der Wirtschaftszweig mit dem höchsten Subventionsvolumen. Die Subventionen steigen in diesem Bereich von 15,9 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf voraussichtlich 26,9 Mrd. Euro im Jahr 2024. Maßgeblich hierfür ist der erhebliche Anstieg der Finanzhilfen im Bereich der rationellen Energieverwendung und der erneuerbaren Energien. Im Jahr 2024 wird der Anteil der Subventionen des Bundes, welcher der gewerblichen Wirtschaft zugutekommt, voraussichtlich bei 40,1 Prozent liegen.

Die Subventionen für das Wohnungswesen steigen im Berichtszeitraum deutlich von 5,4 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf voraussichtlich 22,3 Mrd. Euro im Jahr 2024. Maßgeblich hierfür ist eine erhebliche Aufstockung der Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energie im Gebäudebereich auf 18,8 Mrd. Euro im Jahr 2024. Außerdem steigen die Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau. Das Wohnungswesen ist mit einem Anteil von rund 33,2 Prozent am Gesamtvolumen der zweitgrößte Subventionsbereich.

Die Subventionen im Verkehrsbereich steigen im Berichtszeitraum von knapp 8,3 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf veranschlagte 9,2 Mrd. Euro im Jahr 2024. Zum Anstieg der Verkehrssubventionen tragen vor allem die Erhöhung der Zuschüsse zur Errichtung von Tank- und Ladeinfrastruktur bei, außerdem die Zuschüsse für die Anschaffung

von Nutzfahrzeugen mit alternativen, klimaschonenden Antrieben, die Förderung des Ankaufs von Bussen mit alternativen Antrieben sowie die Zuschüsse zum Kauf elektrisch betriebener Fahrzeuge (Umweltbonus).

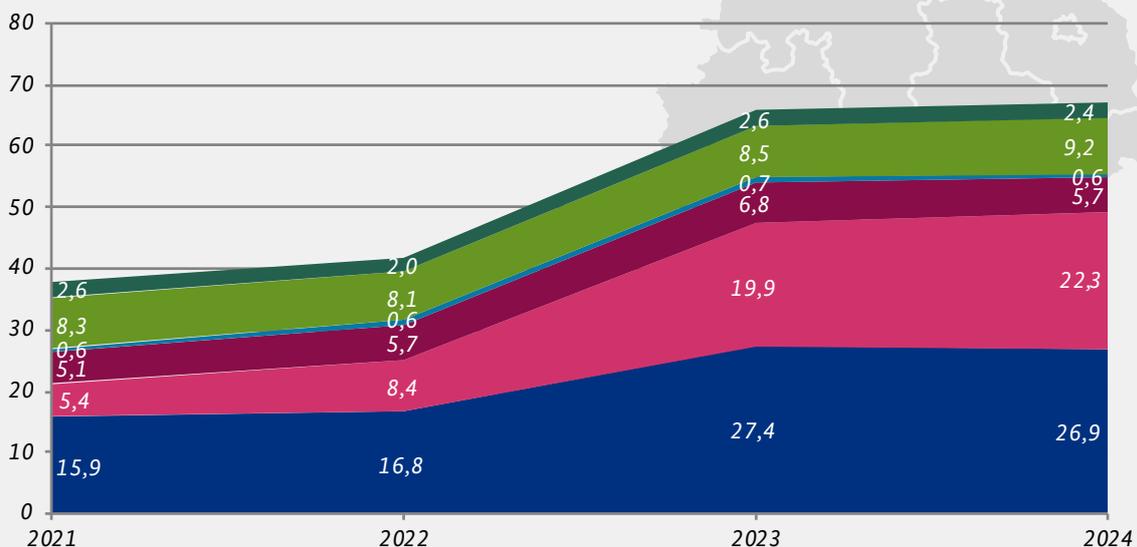
Im Bereich Ernährung und Landwirtschaft sinken die Subventionen von 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf voraussichtlich 2,4 Mrd. Euro im Jahr 2024. Der Rückgang beruht im Wesentlichen auf einer Kürzung der Mittel bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und geringeren Zuweisungen an die Landwirtschaftliche Rentenbank für das Investitions- und Zukunftsprogramm Landwirtschaft.

Bei der Sparförderung und Vermögensbildung bleibt das Subventionsvolumen im Berichtszeitraum konstant. Die Inanspruchnahme der

Entwicklung der auf den Bund entfallenden Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nach Wirtschaftszweigen

Abbildung 3

in Mrd. Euro



- Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- Verkehr
- Sparförderung und Vermögensbildung
- Übrige Steuervergünstigungen
- Wohnungswesen
- Gewerbliche Wirtschaft

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

steuerlichen Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge („Riester-Rente“) und das Volumen der Wohnungsbauprämie bleiben etwa gleich. Insgesamt liegen die Subventionen im Bereich Sparförderung und Vermögensbildung im Jahr 2024 voraussichtlich bei unter 0,7 Mrd. Euro, ihr Anteil am Gesamtvolumen aller Subventionen beträgt knapp 1 Prozent.

Die übrigen Steuervergünstigungen steigen im Berichtszeitraum von 5,1 Mrd. Euro auf 5,7 Mrd. Euro. Die Positionen mit den größten Volumina in diesem Bereich sind die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für kulturelle und unterhaltende Leistungen, die Steuerbefreiung der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit und der ermäßigte Umsatzsteuersatz für Beherbergungsleistungen.

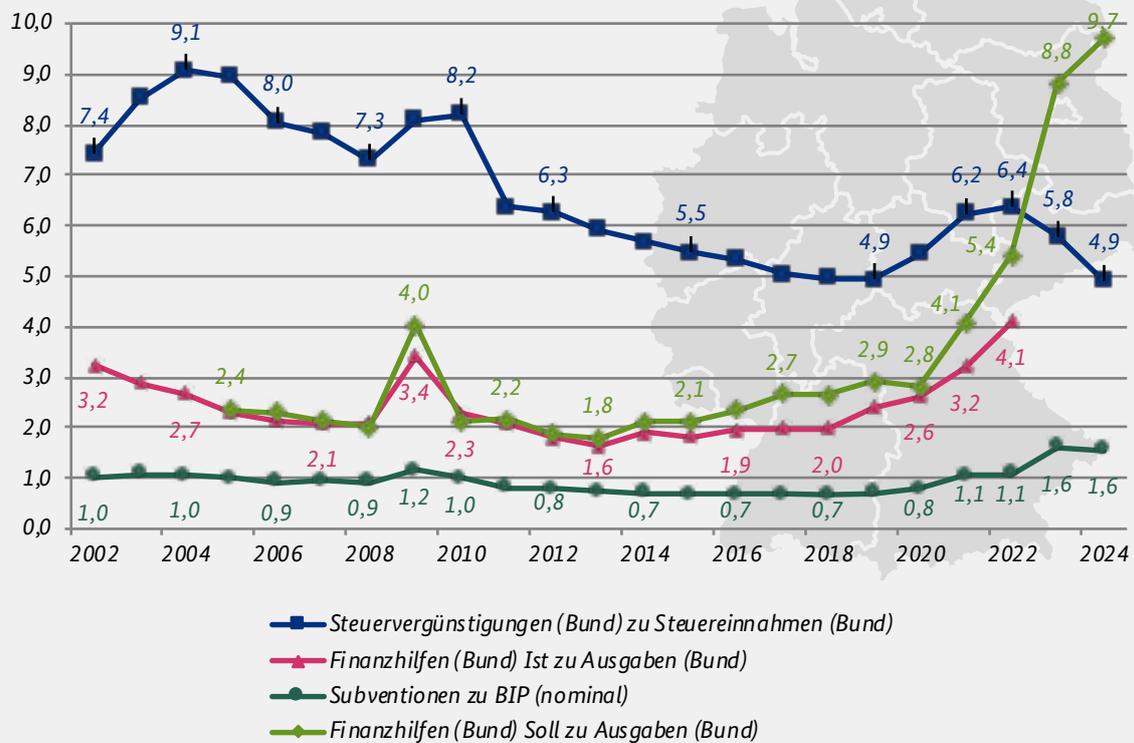
Relative Entwicklung der Subventionen

Das Subventionsvolumen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) lag seit 2002 in einer Bandbreite von 0,7 bis 1,2 Prozent des BIP. Für die Jahre 2023 und 2024 wird das Subventionsvolumen in Relation zum BIP demgegenüber auf Basis der veranschlagten Ausgaben und geschätzten Steuervergünstigungen auf 1,6 Prozent steigen. Der Aufwuchs des Subventionsvolumens ergibt sich allein aus dem Anstieg der Finanzhilfen.

Zwischen 2002 und 2008 sank der Anteil der verausgabten Finanzhilfen an den Bundesausgaben stetig, bevor es krisenbedingt zu einem Anstieg im Jahr 2009 kam. Nachdem der Anteil der Finanzhilfen an den Bundesausgaben von 2010 bis 2020

Subventionsquote

in Prozent



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

konstant bei etwa 2 Prozent lag, stieg er in den Jahren 2021 und 2022 auf 3,2 Prozent beziehungsweise 4,1 Prozent. Für die Planjahre 2023 und 2024 sind 45,2 Mrd. Euro beziehungsweise 48,7 Mrd. Euro an Finanzhilfen veranschlagt (8,8 Prozent beziehungsweise 9,7 Prozent der veranschlagten Ausgaben). Der Zuwachs um 3,5 Mrd. Euro von 2023 auf 2024 entspricht überschlägig dem Ausgabenzuwachs aus den drei mit EU-Mitteln kofinanzierten IPCEI-Projekte.

Die Steuervergünstigungen stiegen nominal von 2021 zu 2022 um rund 2 Mrd. Euro, im Verhältnis zu den Steuereinnahmen stiegen sie von 6,2 Prozent auf 6,4 Prozent. Für den Bundeshaushalt 2023 werden 20,7 Mrd. Euro an Steuervergünstigungen erwartet, was einer Relation von 5,8 Prozent der Steuereinnahmen entspricht. Für das Haushaltsjahr 2024 sind 18,4 Mrd. Euro beziehungsweise 4,9 Prozent an Steuervergünstigungen vorgesehen. Dies entspräche dem Umfang vor der Corona-Pandemie und dem niedrigsten Wert seit der Jahrtausendwende.

Rechtfertigung von Subventionen und Subventionsabbau

Subventionen bedürfen 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 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 der Wettbewerbsfähigkeit und eine nachhaltige Beeinträchtigung von wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung.

Die Bundesregierung hat bei der Aufstellung des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2024 erneut alle Ausgaben im Bundeshaushalt auf den Prüfstand gestellt. Einsparpotenziale wurden gehoben und Ausgabeansätze abgesenkt, die in der Vergangenheit Minderausgaben verzeichneten. Die Bundesregierung wird auch in den Folgejahren ihre kritische Überprüfung aller Subventionstatbestände fortsetzen.

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.

Bestandteile 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 zur Förderung prioritärer Maßnahmen in den Bereichen Klimaschutz, sozialer Wohnungsbau, Netzausbau der digitalen Infrastruktur oder Förderung von Innovationen weitgehend als befristete Finanzhilfen gewährt worden.

Nachhaltigkeit der Subventionen

Die subventionspolitischen Leitlinien sehen für alle Subventionen eine Nachhaltigkeitsprüfung vor. Im Mittelpunkt dieser Prüfung 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 das Erreichen von Generationengerechtigkeit, sozialem Zusammenhalt, Lebensqualität und Wahrnehmung internationaler Verantwortung ab. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und soziale Verantwortung sind so zusammenzuführen, dass Entwicklungen dauerhaft tragfähig sind. Grundlage der Nachhaltigkeitsprüfung ist die „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021“, die am 10. März 2021 vom Bundeskabinett verabschiedet worden ist. Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie orientiert sich an der global ausgerichteten VN-Agenda 2030 und deren Zielen für nachhaltige Entwicklung, den sogenannten Sustainable Development Goals. Mit sechs Leitprinzipien operationalisiert sie Anforderungen an eine nachhaltige Politik.

Die überwiegende Anzahl der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen weist einen direkten oder mittelbaren Bezug zu den Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung und den einzelnen Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie auf.

Der überwiegende Teil der Finanzhilfen leistet vor allem einen Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen im Zusammenhang mit dem 4. Prinzip – Stärkung einer nachhaltigen Wirtschaft – und dem 3. Prinzip – Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, vor allem durch Klimaschutz, Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung sowie Innovationsförderung.

Die Mehrheit der Steuervergünstigungen konzentriert sich auf die Stärkung nachhaltiger Wirtschaft (Nachhaltigkeitsprinzip Nr. 4). Stärker als die Finanzhilfen dient sie auch dem Nachhaltigkeitsprinzip Nr. 5 – Sozialer Zusammenhalt.

Im vorliegenden 29. Subventionsbericht wird erstmalig im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung die Klimawirksamkeit aller Finanzhilfen und Steuervergünstigungen hervorgehoben. Zu jeder Maßnahme sind Einschätzungen zur Klimawirkung ergänzt worden. Bei einzelnen Maßnahmen sind darüber hinaus quantitative Einschätzungen zur Emissionswirkung beziehungsweise Emissionsminderungswirkung aufgenommen worden, wenn entsprechende belastbare Informationen im Rahmen von Evaluierungen und Gutachten vorliegen.

Auswertung zu nachhaltigen Entwicklungsprinzipien der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie Tabelle 1

Nachhaltigkeitsprinzip	Finanzhilfen Anzahl	in Prozent der Anzahl der Finanzhilfen	Steuervergünstigungen Anzahl	in Prozent der Anzahl der Steuervergünstigungen
1. Konsequente Anwendung Leitprinzipien	2	1,4	1	0,9
2. Übernahme globaler Verantwortung	11	8,0	0	0,0
3. Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen	75	54,3	17	15,7
4. Stärkung nachhaltiger Wirtschaft	83	60,1	94	87,0
5. Sozialer Zusammenhalt	20	14,5	36	33,3
6. Bildung, Wissenschaft, Innovation	23	16,7	1	0,9

Quelle: Bundesministerium der Finanzen



Die Umsetzung der Leitlinien der Subventionspolitik wird im 29. 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.de eingesehen werden.

■ Fazit

Der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2024 steht wie schon der Bundeshaushalt 2023 im Zeichen einer Finanzpolitik der Zeitenwende. Durch gezielte finanzielle Unterstützung ist es gelungen, die negativen wirtschaftlichen Folgen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine in

Deutschland zu begrenzen. Gleichzeitig treibt die Bundesregierung Maßnahmen für den digitalen und ökologischen Wandel voran. Hierzu dienen auch Subventionen mit den Schwerpunkten in den Bereichen Klimaschutz, Energiewende, Mobilität und Digitalisierung.

Die Bundesregierung hat bei der Aufstellung des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2024 erneut alle Ausgaben im Bundeshaushalt auf den Prüfstand gestellt. Die darin veranschlagten Subventionen steigen dennoch im Jahr 2024. Dieser Anstieg entspricht überschlägig dem Ausgabenzuwachs aus den drei mit EU-Mitteln kofinanzierten IPCEI-Projekten. Die Bundesregierung wird in den Folgejahren ihre kritische Überprüfung aller Subventionstatbestände fortsetzen.