

Subventionen

Die Forderung nach Subventionsabbau ist ein Dauerbrenner. Dennoch hat sich beim Gesamtumfang der Subventionen bislang wenig geändert. Das könnte und sollte sich gerade vor dem Hintergrund leerer Staatskassen 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 notwendigen Strukturwandel verzögern, weil sie sonst erforderliche Anpassungen entbehrlich machen. Zudem belasten Subventionen den Staatshaushalt: Sie treiben die von anderen Steuerpflichtigen zu tragenden Steuern in die Höhe: Beispielsweise könnte nach Berechnungen des Kieler Weltwirtschaftsinstituts 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. Anschubförderung von neuen wachstumsfördernden Technologien, Grundlagenforschung). Deshalb sollte der Subventionsabbau nicht pauschal, sondern gezielt erfolgen.

Zu enger gesetzlicher Subventionsbegriff

Der alle zwei Jahre erscheinende 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 um so eher als Steuervergünstigung, je kleiner der Begünstigtenkreis ist. Zu Recht steht der enge Subventionsbegriff in der Kritik – u. a. seitens des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und des Kieler Weltwirtschaftsinstituts. 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.

Jüngster Subventionsbericht beschlossen

Der am 13. Januar 2010 vom Bundeskabinett verabschiedete 22. Subventionsbericht führt 61 Finanzhilfen des Bundes mit einem Volumen von knapp 7 Mrd. € auf, z. B. Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle (1,5 Mrd. €), Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz (0,6 Mrd. €) und Zuschüsse im Rahmen des Programms „Energetisch Sanieren – CO₂ Gebäudesanierungsprogramm“ an die KfW (0,5 Mrd. €). Genannt werden zudem 102 Steuervergünstigungen mit einem Gesamtvolumen von knapp 29 Mrd. €; u. a. die auslaufende Eigenheimzulage (3,7 Mrd. €), die Steuerermäßigung für Renovierungsaufwand (3 Mrd. €), die Steuerbefreiung für Sonntags-, Feiertags- u. Nachtarbeitszuschläge (2 Mrd. €). Darüber hinaus listet der Bericht nachrichtlich 54 sonstige steuerliche Regelungen auf, die subventionsähnliche Tatbestände darstellen – hierunter den Abzug der Kirchensteuer als Sonderausgabe (2,8 Mrd. €), die Umsatzsteuerbefreiung u. a. der Sozialversicherungsträger (6 Mrd. €) sowie die Umsatzsteuerbefreiung von Heilbehandlungen im Bereich der Humanmedizin (5,3 Mrd. €).

Subventionsvolumen unverändert hoch

Angaben in Mrd. €	2008	2009	2010
61 Finanzhilfen des Bundes	5,9	12,2	6,8
102 Steuervergünstigungen	28,2	28,4	28,7
– davon Bund zurechenbar	17,5	17,2	17,6
54 subventionsähnliche steuerliche Regelungen	31,8	31,8	20,4
– davon Bund zurechenbar	14,7	14,8	9,9

Quelle: 22. Subventionsbericht, 2010



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 die Rasenmähermethode noch nie funktioniert, während selektive Ansätze – wie z. B. die Koch-Steinbrück-Liste – 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. Allerdings – und darauf weisen die Forschungsinstitute in ihrem Herbstgutachten 2009 hin – besteht immer noch ein Abbaupotenzial von rd. 63 Mrd. €.

Evaluierung von Subventionen erforderlich

Ein erster wichtiger Schritt für einen neuen Anlauf beim Subventionsabbau sollte eine grundlegende Evaluierung der bisherigen Subventionstatbestände sein. Hierzu hat Ende 2009 das Mannheimer Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ein fundiertes Gutachten der 20 größten Steuervergünstigungen (die fiskalisch rd. 85 % aller Steuervergünstigungen umfassen) im Auftrag des Bundesministerium der Finanzen 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 Rieser-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 im Koalitionsvertrag angekündigte Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aller finanzwirksamer Maßnahmen hat durch den vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung gewählten Ansatz eine gute Grundlage erhalten, der zügig auch auf alle übrigen Subventionen ausgedehnt werden sollte.

Publikationen

Zweiundzwanzigster Subventionsbericht

Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007-2010, Januar 2010

Evaluierung von Steuervergünstigungen

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln und Copenhagen Economics, Forschungsauftrag Projektnummer 15/07 des Bundesministeriums der Finanzen, Dezember 2009

Ansprechpartner

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Volkswirtschaft | Finanzen | Steuern

T +49 30 2033-1950

volkswirtschaft@arbeitgeber.de

Die jeweils neueste Ausgabe und weitere Hinweise zu diesem Thema finden Sie unter www.arbeitgeber.de