

# Sind Subventionen sinnvoll?

Roland Sturm

## 1. Subventionen sind akzeptiert

Subventionen sind selten Gegenstand öffentlicher Kontroversen. Wie eine der wenigen politikwissenschaftlichen Untersuchungen zu diesem Thema treffend feststellte: „Dort wo Subventionspolitik als Subventionspolitik thematisiert wird, kann über sie zwar reflektiert, nicht jedoch entschieden werden. Dort dagegen, wo die konkreten subventionspolitischen Entscheidungen fallen, wird tunlichst vermieden – so weit dies möglich ist – Subventionsentscheidungen als Subventionspolitik zu deklarieren.“<sup>41</sup> Es herrschen Euphemismen vor, wie Finanzhilfen, Investitionszuschüsse oder Mittelförderung. Ein „umfassender Subventionsabbau“<sup>42</sup> wird zwar regelmäßig gefordert, hat aber noch nie stattgefunden. Auch im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung heißt es in diesem Sinne: „Wir wollen zusätzliche Haushaltsspielräume dadurch gewinnen, dass wir im Haushalt überflüssige, unwirksame und umwelt- und klimaschädliche Subventionen und Ausgaben abbauen.“<sup>43</sup>

Subventionen sind staatliche Leistungen zugunsten von einzelnen oder Gruppen von Marktteilnehmern. Anders als Sozialleistungen dienen sie nicht dazu, Fehlentwicklungen des Marktes, zum Beispiel bei der Sicherung von Standards unter

anderem bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit, abzufedern. Subventionen sind Versuche, die Wirtschaft nach politischen Vorgaben zu lenken. Wenn Subventionen gewährt werden, ist dies eine politische Entscheidung. Die politische Entscheidung betrifft den Zeitpunkt, den Zeitraum und den Umfang einer Subvention. Sie schafft den Subventionsempfängern im Wettbewerb mit anderen Wirtschaftsteilnehmern einen Vorteil. Das heißt, Subventionen verzerren den Wirtschaftswettbewerb und sind theoretisch mit der Logik des Marktes, sofern diese auf dem Gedanken der vollständigen Konkurrenz beruht, nicht vereinbar.

Deutschland ist Teil des europäischen Binnenmarktes. Für diesen gilt Artikel 107, Satz 1, des Lissabon-Vertrages von 2009 (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV). Dieser lautet: „Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“ Letzteres ist faktisch so gut wie immer der Fall. Artikel 108, Absatz 1 (AEUV), beauftragt die Europäische Kommission mit der Subventionskontrolle.



**Prof. i. R. Dr. Roland Sturm**

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg  
Institut für Politische Wissenschaft und GWP-Herausgeber

Dennoch sind Subventionen allgegenwärtig. Die EU schließt beispielsweise ganze Wirtschaftsbereiche, wie die Landwirtschaft oder die Förderung wirtschaftlich benachteiligter Regionen, vom Beihilfeverbot aus. Subventionen erweisen sich in der Praxis als dauerhafter Besitzstand und immer wieder eingesetztes Mittel der Politik. Diese denkt in Wahlzyklen, die viel zu kurz sind, um bei den Erwartungen nicht entsprechender Marktentwicklungen auf sich selbst korrigierende Marktmechanismen zu warten, bzw. den zeitweiligen Verlust von Arbeitsplätzen im großen Stil zu akzeptieren. Deshalb greift die staatliche Ebene mit Subventionen in den Wirtschaftskreislauf ein, trotz der vorherrschenden Überzeugung, dass der Preismechanismus in der Marktwirtschaft zur effizienten Allokation von Waren, Gütern und Dienstleistungen funktioniert.

Zur Verfügung stehen in der Subventionspolitik Instrumente auf der Angebotsseite, also steuerliche Vergünstigungen, Abgabenreduktionen oder von staatlicher Seite übernommene Erschließungskosten bei Bauvorhaben, sowie auf der Nachfrageseite Finanzzuschüsse und andere finanzielle Zuwendungen. Subventionen sollten dazu dienen, wirtschaftliche Innovationen und Investitionen zu fördern. Der politische Druck führt aber auch dazu, Erhaltungssubventionen zu finanzieren (z.B. den „Kohlepfennig“ für eine lange Übergangsfrist zur Beendigung des Steinkohleabbaus) mit dem Argument, es gelte Arbeitsplätze zu sichern.

Der Wunsch, Innovationen zu fördern, macht aber Bund, Länder und Kommunen auch erpressbar. Die Entscheidung für eine Investition an einem bestimmten Standort zwingt diesen darüber hinaus in eine Standortkonkurrenz und potentiell in einen (ökonomisch letztendlich nicht immer sinnvollen) Bieterwettbewerb. Dies gilt auf allen politischen Ebenen. Hinsichtlich der Reaktionen auf die Subventionsangebote des amerikanischen Inflation Reduction Acts (IRA) von 2022 warnte der Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), der die Bundesregierung berät: „Nationale Förderprogramme in Reaktion auf den IRA sollten nicht zu einem Bieterwettbewerb der einzelnen Mitgliedstaaten (der EU, R.S.) untereinander führen.“<sup>64</sup>

Die Firma Intel will in Sachsen-Anhalt (Magdeburg) die modernste Chip-Fabrik der Welt bauen<sup>5</sup>. Intel verlangt dafür vom Bundeswirtschaftsministerium eine Subvention in Höhe von fast zehn Milliarden Euro, geplant waren zunächst 6,8 Milliarden Euro. Diese Subvention ist zum Teil schuldenfi-

nanziert durch Haushaltsmittel aus dem Klima- und Transformationsfonds. Es bedarf der Interpretation, um hierin keine Zweckentfremdung des Fonds zu sehen.

Der Umfang der gesamten Finanzhilfen des Bundes machte 2022 nur knapp das Doppelte des für Intel vorgesehenen Betrages aus. Oder anders formuliert: Wie steht die Überweisung an Intel im Verhältnis zur Tatsache, dass der Bundeshaushalt gerade einmal fünf Milliarden Euro für die Linderung der Wohnungsnot bereithält oder dass mit den zehn Milliarden Euro hunderte von Schulen gebaut werden könnten? Wie lange bleibt Intel? Ist eine Investitionsentscheidung tatsächlich nur an den finanziellen Rahmenbedingungen orientiert. Die empirische Forschung bestreitet dies<sup>6</sup>. Reiner Haseloff, Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt, argumentiert aber: „In der Chipindustrie gelten die Lehrbuchregeln nicht mehr, solche Firmen werden weltweit bezuschusst. Da stehen nicht nur Firmen im Wettbewerb, sondern auch politische Systeme. Die liberalen Demokratien müssen, vor allem gegenüber Autokratien auf Augenhöhe agieren und Waffengleichheit herstellen. Subventionen sind in solchen Fällen ein Ausgleich für Standortnachteile, bei uns sind das etwa Bau- und Energiepreise.“<sup>67</sup>

Nach Meinung des SVR<sup>8</sup> kann eine „Subventionierung strategisch wichtiger Bereiche [...] sinnvoll sein, sofern die wirtschaftlichen Kosten der Subventionen, auch auf lange Sicht, als geringer eingeschätzt werden als die Folgen einer ausbleibenden Unterstützung. So hätte Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten beispielsweise gezielt die Versorgungssicherheit mit Gas durch einen Ausbau von LNG-Terminals unterstützen können. Private Unternehmen hatten aufgrund der mit dem Infrastrukturausbau verbundenen Kosten und der Sicherheit staatlicher Unterstützung im Krisenfall dazu bislang nur geringe Anreize. Eindeutigere EU-Richtlinien zur Festlegung strategisch wichtiger Bereiche, die eine Vergabe von Subventionen zur Stärkung der strategischen und technologischen Autonomie rechtfertigen, und die Förderung von Projekten außerhalb dieses Definitionsbereichs verhindern, sind daher unabdingbar. Gleichzeitig besteht keine Gefahr, dass staatliche Entscheidungsträger keine ausreichenden Informationen über die Zukunftsträchtigkeit einzelner Sektoren besitzen und Unterstützung an der falschen Stelle leisten. Dann werden die Kosten der Privilegien einzelner Unternehmen von Wettbewerbern, Steuerzahlern und Konsumenten

ten getragen.“ Bei Subventionen geht es also immer darum, strategisch relevante Industrien und Produkte zu identifizieren, ohne dabei von Partikularinteressen vereinnahmt zu werden.<sup>9</sup>

Der „Fall“ Intel weist auf zwei Probleme hin, die mit Subventionen verbunden sind: a) Es gibt „Mitnahmeeffekte“, also das schwer quantifizierbare Problem, welche Subventionshöhe „angemessen“ ist bzw. ob Investitionen nur deshalb getätigt werden, weil staatliche Beihilfen zur Verfügung stehen; b) Großunternehmen tun sich leichter als kleine und mittlere Unternehmen, die formalen und finanziellen Voraussetzungen zu erfüllen und die rührige und effiziente Interessenvertretung zu organisieren, die das Bemühen um Subventionen erfordern.<sup>10</sup>

## 2. Was wissen wir über Subventionen?

Die kurze Antwort lautet: Nicht genug. Dafür gibt es mindestens drei Gründe. Erstens die Grenze zwischen Einnahmeminderungen bzw. finanziellen Zuwendungen und den sachbedingten Staatsausgaben/Mindereinnahmen ist fließend. Inwieweit ist beispielsweise die staatlich geförderte Grundlagenforschung eine Subvention für die Industrie, wenn diese dadurch ihre anwendungsbezogenen Innovationen auf Grundlagenforschung stützen kann? Betrachtet man „weiche“ Standortfaktoren, die besonders für Personen im Management von Großunternehmen von Bedeutung sind, aber nicht nur, so wäre zu fragen, ob staatliche Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur (Verkehrsverbindungen, Schulen, Theater) auch eine Art von Subvention sind. Wie unterscheidet man direkte von indirekten Subventionen?

Zweitens die Erfassung von Subventionen ist defizitär. Paragraph 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) bezieht Subventionen des Bundes in die politische Globalsteuerung der Wirtschaftsentwicklung ein. Dies erfordert seit 1967 einen Subventionsbericht, der alle zwei Jahre vorzulegen ist, dessen Vollständigkeit allerdings angezweifelt wird. Sind beispielsweise Subventionen, die noch nicht haushaltswirksam wurden, als Finanzhilfen zu zählen? Hier wären die Hermes-Bürgschaften zu nennen. Das sind Exportgarantien des Bundes, die Unternehmen vor Zahlungsausfällen schützen, wenn sie in aus wirtschaftlichen oder politischen

Gründen risikoreiche Märkte liefern. Ein solcher Zahlungsausfall/Subventionsfall wurde beispielsweise 1979 nach dem Sturz des Schahs im Iran Realität.

Der Subventionsbericht für die Jahre 2019-2022 konzidiert: „Was unter einer Subvention zu verstehen ist, wird in Wissenschaft und Politik unterschiedlich weit ausgelegt. Mit der generellen Beschränkung des Subventionsberichts in § 12 StabG auf Hilfen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige werden weite Bereiche des Bundeshaushalts nicht erfasst, die nach anderen Abgrenzungen den Subventionen zuzurechnen sind.“<sup>11</sup>

Auch die Länder nutzen Subventionen, um politische Ziele zu fördern und Wählergruppen positiv zu stimmen. Allerdings folgen sie nicht immer der Systematik der Berichterstattung des Bundes. Auf der Einnahmeseite (Steuersubventionen) ist dies unproblematisch, weil Steuergesetze in der Regel Bundesgesetze sind. Auf der Ausgabenseite ist ein regional spezifischer und situativer Förderwildwuchs entstanden. Ein Gesamtüberblick über die deutsche Subventionspolitik fällt schwer. Er ist seit den 1980er Jahren etwas leichter möglich geworden, seit die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) versucht, die Ländermeldungen an das Raster des Subventionsberichts des Bundes anzupassen. Tabelle 1 zeigt aber, dass die Länder ganz unterschiedlich mit ihrer Subventionspolitik umgehen, Ländervergleiche unmöglich machen und nur selten darüber Rechenschaft geben, welchen Anteil Fördermaßnahmen an ihren Gesamtausgaben haben. Die Selbstbezogenheit der Länder ist die beste Voraussetzung für einen Subventionswettbewerb.

Tabelle 1: Die Subventionsberichterstattung der Länder

Land	Subventionsbegriff	Wann wird berichtet?	Anteil der Subventionen an Gesamtausgaben des Haushalts (zum Vergleich Bund 2022: 5,9%)
Baden-Württemberg	Subvention (nach Definition des Bundes)	Seit 2019 jährlich, vorher zweijährig	2020: 14,2%
Bayern	„Förderungen“, nur Ausgabensubventionen		
Berlin	Zuwendungsdatenbank	jährlich	
Brandenburg	Bisher zwei Subventionsberichte	kein weiterer Subventionsbericht	
Bremen	Zuwendungsbericht	jährlich + Quartalsberichte	
Hamburg		kein Subventionsbericht	
Hessen	Bericht über Finanzhilfen	zweijährig, dazwischen verkürzte Berichterstattung	
Mecklenburg-Vorpommern	Zuwendungsausgaben des Landes als Anhang zur mittelfristigen Finanzplanung	Planungszeitraum fünf Jahre	
Niedersachsen	Subventionsbericht	zweijährig	2022: 4,4%
Nordrhein-Westfalen	Bis 2002 Subventionsbericht, dann Förderbericht	letzter Bericht 2007, kein weiterer vorgesehen	
Rheinland-Pfalz	Finanzhilfenbericht (beinhaltet auch sog. Zukunftsinvestitionen wie Bildung, frühkindliche Förderung, Betreuung von Kindern)	zweijährig	2021: 22,3%
Saarland	Subventionsbericht, ab 2020 konkurrierend Transparenzdatenbank	Datenbank wird regelmäßig aktualisiert, jährlich immer am 1.4.	
Sachsen	Sächsisches Förderprofil	zweijährig	
Sachsen-Anhalt	Subventionsbericht	bisher nur ein Bericht (2000-2004), kein weiterer vorgesehen	
Schleswig-Holstein	Subventionsbericht	zur Mitte jeder Wahlperiode	
Thüringen	Subventionsbericht	bisher vier Berichte, zuletzt 2012	

Quelle: Subventionsberichterstattung der Länder und 28. Subventionsbericht (bundesfinanzministerium.de), abgerufen am 14.7. 23, S. 123f.

Drittens werden inzwischen vor allem die Ergebnisse und Konsequenzen von Finanzhilfen regelmäßig evaluiert. Bei Steuererminderungen zugunsten von Wirtschaftsbranchen ist dies schwieriger. Das StabG hatte noch keine Evaluation von finanzieller Förderung vorgesehen. Ob die inzwischen übliche Evaluation ausreicht, und was ihre Kriterien sein sollen, bleibt umstritten. Vor allen Dingen ist das Argument, Subventionen waren erfolgreich, weil die zur Verfügung gestellten Mittel nachgefragt wurden, nicht hilfreich.

### 3. Was wird subventioniert?

Auch hier wäre eine kurze Antwort möglich: Alles kann subventioniert werden. Orientiert man sich am Subventionsbericht des Bundes findet man spezifische und weniger spezifische Aussagen vor. Einzelförderung bestimmter Projekte ist ebenso möglich wie die Förderung ganzer Wirtschaftszweige. Wenig überraschend versucht die amtierende Regierung, ihre Schwerpunkte zu fördern. So hieß es im ersten

Subventionsbericht der Ampelkoalition: „Der Großteil des Anstiegs der Subventionen entfällt auf die gewerbliche Wirtschaft. Im Berichtszeitraum steigen diese von verausgabten 12 Mrd. Euro im Jahr 2019 um 9,9 Mrd. Euro auf rund 21,9 Mrd. Euro veranschlagte Mittel im Jahr 2022. Dies entspricht einem Anteil von 46,4 Prozent aller Subventionen im Jahr 2022. Maßgeblich hierfür ist der Anstieg der Finanzhilfen zum Kauf elektrischer betriebener Fahrzeuge (Umweltbonus) und derjenige zur Dekarbonisierung der Industrie. Im Sektor Wohnungswesen steigen die Subventionen im Berichtszeitraum von 2,8 Mrd. Euro auf 8,3 Mrd. Euro. Hier wirkt sich die erhebliche Aufstockung der Förderung von Maßnahmen zur Energieeffizienz und Nutzung erneuerbarer Energie im Gebäudebereich aus. Im Verkehrssektor steigen die Ausgaben von 3 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 6,9 Mrd. Euro im Jahr 2022, vor allem in Folge höherer Finanzhilfen zur Errichtung von Tank- und Ladeinfrastruktur.“<sup>12</sup> 2022 stellte der Bund insgesamt 128 Finanzhilfen zur Verfügung. Die zwanzig größten Einzelmaßnahmen machten etwa 77 Prozent des Gesamtvolumens aus.<sup>13</sup>

*Tabelle 2: Die 20 größten Finanzhilfen des Bundes 2022*

- Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energie im Gebäudebereich
- Bundesförderung für effiziente Gebäude
- Markteinführungsprogramm zur Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energien
- Zuschüsse zum Kauf elektrischer betriebener Fahrzeuge
- Zuschüsse zur Errichtung von Tank- und Ladeinfrastruktur
- Investitionen zur Dekarbonisierung der Industrie
- Zuschüsse im Rahmen des Programms „Baukindergeld“ der KfW Bankengruppe
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
- Förderung des Ausbaus von Breitbandnetzen
- Strompreiskompensation
- Sozialer Wohnungsbau
- Industrielle Fertigung für mobile und stationäre Energiespeicher
- Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
- Bundesförderung für Energieeffizienz in der Wirtschaft
- Zuschüsse für die Anschaffung von Nutzfahrzeugen mit alternativen, klimaschonenden Antrieben
- Verwendung der streckenbezogenen LKW-Maut
- Reduzierung Trassenpreis im Schienengüterverkehr
- Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität
- Transformation Wärmenetze

Quelle: 28. Subventionsbericht (bundesfinanzministerium.de), abgerufen am 14.7.2023, S. 19.

Um Subventionen zu steuern, können diese befristet werden, was in über 70% der Finanzhilfen und über 25% der Steuervergünstigungen geplant ist. Sie können auch degressiv gestaltet werden, d.h. über Zeit jährlich weniger werden. Dies gilt aber nur für ca. 13% der Finanzhilfen und nicht für Steuervergünstigungen. Subventionen haben also durchaus die Neigung zur Langfristigkeit.<sup>14</sup>

## 4. Fazit

Ob Subventionen sinnvoll sind, hängt sicher vom Einzelfall ab. Sie sind ein politisches Instrument, das keine Regierung aus der Hand geben wird. Welche Subvention die Exekutive unterstützt, ist auch Gegenstand des politischen Prozesses. In der Frühphase der Bundesrepublik war die Öffentlichkeit skeptischer als heute hinsichtlich des Einflusses der Verbände. Bei ihrer Lobbytätigkeit geht es ja gerade darum, Fördermaßnahmen für bestimmte Anliegen zu sichern. Die politischen Entscheider sollen das Gemeinwohl identifizieren und mit dem Geld des Steuerzahlers pfleglich umgehen. Jede Subvention verteilt gesellschaftlichen Reichtum um. Hierfür sollte es gute Gründe geben.

Was keine Zukunft hat ist „Wirtschaftspolitik mit dem Scheckbuch“.<sup>15</sup> Wirtschaftliche Innovation bleibt Aufgabe der privaten Entscheider. Konkurrenzfähig wird der Standort Deutschland nicht durch Fördermaßnahmen alleine, was nicht ausschließt, dass wirtschaftliche Ziele, die sich nicht rechnen, durch Subventionen ermöglicht werden können. Ein jüngstes Beispiel hierfür ist ein Aspekt der Energiewende in Deutschland. Die Presse meldete<sup>16</sup>, dass die Bundesregierung den Bau von mehr als 50 wasserstofffähigen Gaskraftwerken fördern will. Fossile Brennstoffe werden, trotz Klimawende, weiterhin gebraucht, weil die erneuerbaren Energien wetterabhängig bleiben. Gaskraftwerke werden in den kurzen Intervallen eingeschaltet, in denen keine erneuerbare Energie zur Verfügung steht, um Stromlücken zu vermeiden. Gaskraftwerke, die selten und unvorhersehbar lange laufen, sind aber für private Investoren uninteressant. Sie werden diese nur bauen, wenn ausreichend Fördermittel Betriebsgewinne garantieren. Diese Subvention wird die Bundesrepublik bezahlen müssen, auch wenn sie damit zumindest anfangs noch auf fossile Brennstoffe setzt (die Wasserstofftechnologie ist noch nicht so weit).

Die Subventionskontrolle liegt heute in erster Linie bei der Europäischen Union. Sie ist, ebenso wie die Evaluation von Fördermaßnahmen ausbaufähig. Ein wichtiger Aspekt wäre dabei Transparenz. Hier findet zu viel außerhalb der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und durch erfolgreiche Lobbytätigkeit statt. Letztere ist den unterschiedlichen Interessengruppen nicht vorzuwerfen. Problematisch wird es erst dann, wenn politische Entscheider meinen, ein Spezialinteresse an Fördermitteln mit dem Gemeinwohl gleichsetzen zu können.

## Anmerkungen

- 1 Zoltán Jákl: Vom Marshallplan zum Kohlepfennig. Grundrisse der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1990, S. 238.
- 2 Z.B. Sachverständigenrat für Wirtschaft: Jahresgutachten 2022/23: ENERGIEKRISE SOLIDARISCH BEWÄLTIGEN, NEUE REALITÄT GESTALTEN (sachverstaendigenrat-wirtschaft.de), abgerufen am 14.7.2023, S.158.
- 3 Koalitionsvertrag (bundesregierung.de), abgerufen am 14.7. 2023, S. 162.
- 4 Der Inflation Reduction Act: Ist die neue US-Industriepolitik eine Gefahr für Europa? (sachverstaendigenrat-wirtschaft.de), abgerufen am 15.7. 2023, S. 10.
- 5 Süddeutsche Zeitung vom 24./25. 6. 2023, S. 21; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. 6. 2023, S. 19.
- 6 Vgl. Roland Sturm: Politische Wirtschaftslehre, Opladen 1995, S. 188ff.
- 7 Der Spiegel vom 24. 6. 2023, S. 25.
- 8 Sachverständigenrat für Wirtschaft, abgerufen am 14. 7. 2023, S. 405f.
- 9 Vgl. ebda. S. 267.
- 10 Vgl. Joachim Starbatty/Uwe Vetterlein: Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1990, S. 49.; Roland Sturm: Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration, Baden-Baden 1991, S. 12.
- 11 28. Subventionsbericht (bundesfinanzministerium.de), abgerufen am 14.7.2023, S. 12.
- 12 Ebda. S. 8.
- 13 Ebda. S. 19.
- 14 Ebda. S. 51f.
- 15 Gerald Braunberger: Das Elend des Standorts, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.6. 2013, S. 15.
- 16 Der Spiegel vom 15.7. 2013, S.68-69.