

## **Entschließungsantrag**

**der Abgeordneten Kerstin Andreae, Dr. Thea Dückert, Cornelia Behm, Birgitt Bender, Alexander Bonde, Kai Gehring, Priska Hinz (Herborn), Christine Scheel, Irmingard Schewe-Gerigk, Dr. Gerhard Schick, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**zu der Beratung der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Kerstin Andeae, Dr. Thea Dückert, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksachen 16/8441, 16/10622 –**

### **Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland**

Der Bundestag wolle beschließen:

#### **I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:**

Die Finanz- und Wirtschaftskrise bieten für Deutschland eine Chance zur ökologischen Modernisierung der Industrie. Der Anteil des verarbeitenden Gewerbes liegt trotz der Entwicklung zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft nach wie vor bei 24 Prozent an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung und setzt mit sechs Millionen Beschäftigten jährlich mehr als 1 600 Mrd. Euro um. Deutschland ist international führend bei der Produktion hochwertiger Güter und Anlagen. Das deutsche Innovationssystem ist spezialisiert auf forschungsintensive Industrien und hochwertige Technologien. Diese Branchen sind durch unterschiedliche Unternehmensgrößen geprägt und nicht von Großunternehmen dominiert. Die industrielle Produktion ist ein Fundament der wirtschaftlichen Stärke Deutschlands.

Traditionelle Industriepolitik setzt vor allem auf die Erhaltung der bestehenden industriellen Struktur, eine moderne Industriepolitik dagegen auf eine aktive Gestaltung des Strukturwandels. Deshalb schadet eine strukturkonservative Ausrichtung der Industriepolitik volkswirtschaftlich. Die industrielle Transformation muss zum Schwerpunkt der Wirtschaftsförderung werden. Deutschland wird darum die Krise zur technologischen Erneuerung in allen Industriezweigen nutzen, statt veraltete Strukturen und Konzepte zu konservieren. So werden Arbeitsplätze in Industrie und unternehmensnahen Dienstleistungen langfristig gesichert – nicht nur in der Umweltbranche, sondern in allen Industriesektoren. CO<sub>2</sub>-armes Wirtschaften entscheidet die Zukunftsfähigkeit in allen Industrien – nicht nur für die Umweltindustrien.

Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit basieren auf effektiver Forschung und technologischer Entwicklung, die ökologische Innovationen ermöglicht. Eine

nachhaltig orientierte Forschungsförderung gehört zu den zentralen Aufgaben einer ökologisch und nachhaltig ausgerichteten Industriepolitik. In der Lissabon-Strategie haben sich die Mitgliedstaaten der EU auf konkrete Zielvorgaben für die Ausgaben für Forschung und Entwicklung verpflichtet. Bis 2010 soll der Anteil von Forschungs- und Entwicklungsausgaben (FuE) am Bruttoinlandsprodukt (BIP) auf 3 Prozent steigen. Forschung und Entwicklung ist aber nur dann erfolgreich, wenn neue Produkte in die Märkte eingeführt werden. Dafür soll die bisher übliche Projektförderung um eine Steuergutschrift für Forschung und Entwicklung für die kleinen und mittleren Unternehmen ergänzt werden.

Für innovative Unternehmen und Start-Ups muss der Zugang zu Beteiligungs- und Wagniskapital verbessert werden, damit sie ihre Ideen bis zur Marktreife entwickeln können. Die direkte Kapitalbeteiligung ist in Deutschland unterentwickelt. Die Nachfrage nach Venture Capital ist höher als das Angebot. Die steuerlichen Rahmenbedingungen für Venture Capital und die Möglichkeiten für Mikrokredite müssen erheblich verbessert werden. Davon profitieren besonders kleine und mittlere Unternehmen.

Der Staat setzt auch über die Vergabe öffentlicher Aufträge starke finanzielle Anreize. Mit den 13 Prozent des BIP, den 360 Mrd. Euro, die jährlich für öffentliche Aufträge ausgegeben werden, kann der Staat einen Innovations Schub auslösen. Darum braucht Deutschland einen Nationalen Aktionsplan für nachhaltige Beschaffung. Dieser muss unter anderem Vorgaben für energie- und materialeffiziente Produkte, verbrauchsarme Autos und den konsequenten Einsatz erneuerbarer Energie durch öffentliche Stellen enthalten.

Degressiv und transparent ausgestaltete Subventionen stärken und fördern – richtig angewendet – neue technologische Entwicklungen und industrielle Bereiche direkt. Marktanreizprogramme verschaffen neuen Produkten einen Preisvorteil und stärken die Nachfrage nach diesen Produkten im Vergleich zu etablierten Produkten. Ein gelungenes Beispiel der Innovationsförderung ist die Umlagefinanzierung der Energiewende durch das Einspeisegesetz im Bereich der erneuerbaren Energien.

Die staatliche Wirtschaftsförderung setzt Maßstäbe und entscheidet mit über den Weg, den die industrielle Produktion zukünftig nimmt. Allein mit direkten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für Unternehmen bewegt der Staat jährlich über 50 Mrd. Euro. Allerdings bestehen überwiegend Steuervorteile (nach der Studie des Umweltbundesamtes 40 Mrd. Euro) mit negativer ökologischer Lenkungswirkung, wie das Dienstwagenprivileg, die die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abschaffen will. Zukünftig soll die ökologische Finanzreform konsequent fortgesetzt und umweltschädliche Subventionen abgebaut werden.

Gerade die Kreativität der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) ist für die ökologische Modernisierung der Wirtschaft von zentraler Bedeutung. Ihre Neuentdeckungen erschließen die grünen Zukunftsmärkte. Doch nur 14 Prozent der Forschungs- und Entwicklungsausgaben der Wirtschaft in Deutschland entfallen auf KMU. Das zeigt: Über die bisher übliche Projektförderung allein können wir das Innovationspotenzial der KMU nicht aktivieren. Zudem drohen in der jetzigen Wirtschaftskrise die Forschungs- und Entwicklungsbudgets der Firmen unternehmerischen Sparzwängen zum Opfer zu fallen.

Um die Innovationsfähigkeit Deutschlands systematisch zu stärken, sollte daher eine Steuergutschrift für Forschung und Entwicklung eingeführt werden, die kleinen und mittleren Unternehmen zu Gute kommt. Eine intelligent ausgestaltete steuerliche Forschungsförderung stimuliert ergebnisoffene Entwicklungsprozesse. Sie ist ein einfaches Mittel, um auf unbürokratische Weise Forschung und Entwicklung auch in kleinen und mittleren Unternehmen attraktiver zu machen und soll neben der Projektförderung als ein weiterer Baustein der Innovationspolitik etabliert werden.

## II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- a) ein Konzept für eine nachhaltige und wirkungsorientierte Wirtschaftsförderung mit den folgenden Eckpunkten auszuarbeiten, in den Gesetzgebungsprozess als verbindliche Rechtsvorschriften einzubringen und bei der Erarbeitung zukünftiger Haushalte konsequent und nachweisbar einzuhalten:
1. Die öffentliche Beschaffung als größtes Marktanreizprogramm:  
Ausarbeitung eines Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen Beschaffung.
  2. Bedingungen für Forschung und Entwicklung verbessern:
    - Dauerhafte Steigerung der FuE-Ausgaben auf mindestens 3 Prozent des BIP,
    - Verbesserung der Rahmenbedingungen für Venture-Capital,
    - allen Unternehmen bis 250 Mitarbeiter sollen 15 Prozent ihrer Ausgaben für Forschung und Entwicklung steuerlich gutgeschrieben werden,
    - Weiterentwicklung der Projektförderung.
  3. Die folgenden Bedingungen für die Subventionsvergabe rechtsverbindlich verankern:
    - 3.1 Subventionen sind sinnvoll, wenn sie
      - die Erschließung neuer Märkte durch ökologisch-soziale Anreize ermöglichen,
      - wirtschaftliche Ziele fördern, die nachhaltig sind,
      - nicht ausschließlich Erhaltungssubventionen sind,
      - nicht Einzelne, sondern regional vernetzte Wirtschaftsstrukturen fördern.
    - 3.2 Subventionierungen sollen
      - nur erfolgen, wenn sie nach einer Kosten-Nutzen-Analyse das beste Mittel sind,
      - vorrangig befristet und degressiv als Finanzhilfen gestaltet und durch Einsparungen gegenfinanziert werden,
      - regelmäßig auf Ziele und Erfolge hin kontrolliert und nachgesteuert werden,
      - sich an klar benannten und evaluierbaren wachstums-, verteilungs-, wettbewerbs- und umweltpolitischen Zielen orientieren.
    - 3.3 Zudem soll stets geprüft werden, inwieweit
      - Steuervergünstigungen außerhalb der Forschungsförderung in Finanzhilfen umgewandelt werden können,
      - bei laufenden Beihilfen Alternativen der Finanzierung bestehen,
      - Zuschüsse schrittweise in Darlehen umgewandelt werden können und durch den Einsatz revolvingierender Fonds rückfließende Mittel weiterverwendet werden können;
- b) dem Haushaltsausschuss und dem Wirtschaftsausschuss halbjährlich ein Bericht vorzulegen, aus welchem die Umsetzung dieser Leitgedanken auf jede der einzelnen im Subventionsbericht aufgelisteten Subventionen laufend dargestellt wird.

Berlin, den 17. Juni 2009

**Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion**

## Begründung

1. Sowohl bei der Anwendung von Subventionen als auch der Beurteilung ihrer Wirkung durch die Bundesregierung klaffen Anspruch und Wirklichkeit weit auseinander. In ihrer Antwort auf die große Anfrage von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Thema (Bundestagsdrucksache 16/8441) führt sie zwar aus, dass es verbindliche Richtlinien als Selbstbindung bei der Vergabe von Subventionen gäbe. Diese werden in der Praxis aber kaum Ernst genommen. Nicht die Ziele der Selbstbindung der Bundesregierung bei der Subventionsvergabe sind falsch. Tatsächlich löst die Bundesregierung sie aber nicht ein:
  - 1.1 „Subventionen sollen nur dann ausgereicht werden, wenn sie am Besten geeignet sind, die angestrebte Wirkung zu erzielen. Dies hat unter Kosten-Nutzen-Analysen zu erfolgen“, heißt es in der Selbstbindung. Eine solche Analyse und Bewertung findet in der Praxis aber nicht ausreichend bis gar nicht statt (Beispiel: ÖkosteuerAusnahmebestände, Steinkohlebeihilfen etc.).
  - 1.2 „Subventionen sollen“ laut Selbstbindung der Bundesregierung „vorrangig als Finanzhilfen geleistet werden und durch Einsparungen an anderer Stelle finanziert werden“. Tatsächlich funktioniert nach wie vor der Großteil sämtlicher Subventionen als steuerlicher Vorteil. Damit wird die Transparenz erheblich beeinträchtigt. Eine Gegenfinanzierung erfolgt in der Regel nicht. Ausgabensteigerungen bzw. Einnahmever schlechterungen werden meist aufgesattelt.
  - 1.3 Auch die Vorgabe „Neue Finanzhilfen sollen befristet und degressiv gestaltet werden“ wird in der politischen Praxis der Bundesregierung völlig ignoriert.
  - 1.4 Die Vorschrift „Sowohl die Überprüfung der Ziele als auch eine Erfolgskontrolle von Subventionen hat regelmäßig zu erfolgen“ wird nicht befolgt. Bei Beschluss der Subventionen im Gesetz erfolgt nur marginal eine geschätzte finanzielle Darstellung der Auswirkungen. Eine wirtschaftliche Wirkungsanalyse und besonders auch eine dann daran ausgerichtete Erfolgskontrolle erfolgt nicht. Der nur alle zwei Jahre vorgelegte Subventionsbericht leistet dies nicht! Besonders anschaulich wird die fehlende Kontrolle bei einer der Investitionszulage, immerhin die volumenmäßig größte Einzelmaßnahme bei der Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern. Es ist absolut inakzeptabel, dass die Investitionszulage weder statistisch erfasst noch evaluiert wird. Es existiert somit keine verlässliche Datengrundlage, auf deren Basis das Erreichen der mit dem Förderinstrument verbundenen wirtschaftspolitischen Ziele bestätigt werden könnte. Einen erheblichen Missbrauch dieser Subvention belegten die Nachschauen der Finanzämter in Brandenburg und Thüringen. In Brandenburg forderten die Finanzämter 24,2 Mio. Euro Investitionszulage zurück – ein Viertel der beantragten Summe. In Thüringen waren es 13 Mio. Euro. Die anderen Bundesländer verzichten lieber auf derartige Nachschauen und nehmen den Missbrauch damit billigend in Kauf.
  - 1.5 In der Selbstbindung heißt es: „Es soll stets geprüft werden, inwieweit Steuervergünstigungen in Finanzhilfen umgewandelt werden können. Auch soll geprüft werden, inwieweit bei laufenden Subventionen Alternativen der Finanzierung bestehen, um auf Dauer den Staatshaushalt zu entlasten. Ebenso wird der Auftrag formuliert, laufende Subventionen daraufhin zu überarbeiten, sie zukünftig degressiv und befristet zu gestalten“. Das ist bisher nur ein frommer Wunsch, der gar nicht umgesetzt wird.

- 1.6 Schließlich sollen laut Selbstbindung „Subventionen so ausgestaltet werden, dass sie sich an wachstums-, verteilungs-, wettbewerbs- und umweltpolitischen Wirkungen hin orientieren“. Auch das ist bisher nicht der Fall, obwohl diese Selbstbindung der Bundesregierung eigentlich besteht.
- 1.7 Grundlegend ist zudem festzustellen, dass der Subventionsbegriff der Bundesregierung zu eng gefasst ist. Die Bundesregierung arbeitet im Subventionsbericht mit der Definition nach § 12 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StWG). Dieser hier verwendete Subventionsbegriff ist allerdings nicht ausreichend und inzwischen auch überholt. Auch die Reichweite und Tiefe des Subventionsberichtes ist nicht ausreichend. In der Summe werden von 105 steuerliche Vergünstigungen bisher rund 80 Prozent nicht oder nur sporadisch evaluiert. Bei den 58 Finanzhilfen sind es immerhin mehr als die Hälfte.
- 1.8 Es ist festzustellen, dass theoretisch ein umfassender Instrumentenkasten zum Umgang mit Subventionen vorliegt. Die Bundesregierung nimmt allerdings ihre sich selbst auferlegten Leitlinien nicht ernst. Dem Haushaltsausschuss und dem Wirtschaftsausschuss ist daher zukünftig halbjährlich ein Bericht vorzulegen, aus welchem die Umsetzung dieser Leitgedanken auf jede der einzelnen im Subventionsbericht aufgelisteten Subventionen laufend dargestellt wird.
2. Eine angemessene Beurteilung von staatlichen Zuwendungen oder Steuerbegünstigungen jedweder Art setzt ihre Offenlegung voraus. Dabei sind die größtmögliche Transparenz und die auch bürgerrechtspolitischen Anforderungen an einen umfassenden Datenschutz ins richtige Verhältnis zu setzen. Auch darf die Beurteilung einer Maßnahme nicht höhere direkte sowie bürokratische Folgekosten nach sich ziehen, als die Maßnahme selbst. Um Parteilichkeit und Betriebsblindheit in der Beurteilung auszuschließen, sind in der Regel externe Begutachtungen einer internen Prüfung durch beteiligte Behörden vorzuziehen. Dies gilt umso mehr, je finanziell bedeutsamer die untersuchte Maßnahme ist.
3. Transparenz und Willkürlichkeit in der Darstellung schließen sich aus. Eine umfassende Berichterstattung über Subventionen darf nicht allein aus beliebigen Gründen der Beispielhaftigkeit einzelne Bereiche intensiver darstellen als andere, sondern muss offen legen, bei welcher Förderung aus welchem Grund eine wie intensive Berichterstattung angemessen und notwendig ist. Die Berichterstattung soll auch geeignet sein, eine wirtschaftlichere Verwendung der öffentlichen Mittel zu gewährleisten.
4. Zugleich ist die Wirkungsforschung zu intensivieren. Bisher ist sie in Deutschland unterentwickelt. Sie muss zukünftig geeignet sein, die privaten, sozialen, ökologischen und ökonomischen Erträge der Fördermaßnahmen abzuschätzen. Hierbei sind nicht nur die Substitutionseffekte, die Zusatzwirkungen und die Folgewirkungen mit einzubeziehen, sondern auch die Vergabekosten im politischen oder administrativen Bereich und die Effizienzverluste, die durch nicht gewünschte Effekte entstehen. Bei solchen Analysen reichen keine planungsfokussierten Zielkontrollen mit Soll-Ist-Vergleichen. Eine gestaltende Evaluation, die prozessbegleitend durchgeführt wird, muss eine immer größere Rolle übernehmen.
5. Während sich das Monitoring der Maßnahme mit dem Input und dem daraus resultierenden direkten Output/Produkt befasst und so sehr zeitnahe Nachjustierungen ermöglicht, sind Evaluierungsberichte demgegenüber weitaus tiefer angelegt. Sie betrachten in Form von Ex-ante-Berichten, Ex-post-Berichten und Zwischenberichten die Ergebnisse, Wirkungen und erzielten Effizienzen. Dabei werden Zielindikatoren definiert, die quantitative und qualitative Zielgrößen beschreiben, und Kontextindikatoren, die

die Veränderungen der Rahmenbedingungen beschreiben und bewerten. Während die EU bei ihren Programmen bereits in diesem Sinne Monitoring und Evaluation betreibt, steht Deutschland hier noch ganz am Anfang.

6. Erfolgsbewertungen müssen zeitnah erfolgen, damit a) möglichst Nachsteuerungen möglich werden und b) die Ergebnisse schnell auf weitere laufende Programme angewandt werden können.



