

Laaser, Claus-Friedrich; Rosenschon, Astrid; Schrader, Klaus

**Article**

## Subventionsschub durch Corona?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Laaser, Claus-Friedrich; Rosenschon, Astrid; Schrader, Klaus (2020) : Subventionsschub durch Corona?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 100, Iss. 8, pp. 640-642, <https://doi.org/10.1007/s10273-020-2724-1>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225623>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Claus-Friedrich Laaser, Astrid Rosenschon, Klaus Schrader

## Subventionsschub durch Corona?

Am 3. Juni 2020 hat die Große Koalition ein Maßnahmenbündel mit einem Volumen von rund 170 Mrd. Euro geschnürt, das die Corona-Folgen bekämpfen, den Wohlstand sichern und die Zukunftsfähigkeit stärken soll (BMF, 2020; Boysen-Hogrefe, 2020). Dabei handelt es sich um ein Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket, das als kurzfristige Krisenhilfe Konjunkturimpulse setzen soll. Darüber hinaus soll durch ein Zukunftspaket die Wirtschaft langfristig durch Investitionen in Spitzentechnologien gefördert werden. Entsprechend enthält dieses kombinierte Corona-Programm Maßnahmen, die zumindest partiell den erlittenen wirtschaftlichen Schaden durch die Pandemiebekämpfung ausgleichen und Corona-bedingte Existenzbedrohungen abwehren sollen. Insofern leistet der Staat denjenigen eine Art Schadenersatz, die ohne Krise und Infektionsschutzmaßnahmen nicht in wirtschaftliche Bedrängnis gekommen wären. Darüber hinaus sind auch Maßnahmen vorgesehen, die den Charakter von Subventionen haben. Schon vor dem Corona-Programm hatten Bund und Länder Hilfsprogramme in beträchtlichem Umfang aufgelegt. Die Einzelposten zeigen kaum einen Subventionscharakter, sondern stellen Schadenersatz für Aktivitätsverbote oder andere Kategorien der Staatsausgaben wie Sozial- oder Forschungsausgaben dar (Laaser und Rosenschon, 2020).

Die Einordnung der Corona-Subventionen erfolgt nach den Bewertungskriterien der Kieler Subventionsampel. Dabei werden die Maßnahmen mit Subventionscharakter nach den Ampelsignalen rot, gelb-orange, gelb oder grün gegliedert (Laaser und Rosenschon, 2018; 2019). Mit der Ampelfarbe ist jeweils ein unterschiedliches Maß an vermuteter Schädlichkeit der einzelnen Maßnahmen verbunden, sodass durch die Größe der Aggregate auch Aussagen über die Allokationswirkungen insgesamt getroffen werden können. Daneben enthält das Corona-Programm Elemente, bei denen sich Maßnahmen mit Subventionscharakter mit eher infrastrukturellen oder allgemeinen Staatsausgaben mischen. Sie werden hier als graue Kategorie bezeichnet. Schließlich wird die temporäre Mehr-

wertsteuersenkung dokumentiert, weil sie per se Auswirkungen auf die Steuervergünstigungen hat. In Tabelle 1 sind die Positionen des Corona-Programms dargestellt, bei denen a priori ein Subventionscharakter vermutet werden kann. Insgesamt ergibt die Analyse, dass 101,5 Mrd. Euro (60,7 % des Pakets) potenziell subventionsrelevant sind. Die temporäre Absenkung der Mehrwertsteuersätze (A1) wird als formaler Aspekt dokumentiert und erhält kein Ampelsignal. Diese Maßnahme beeinflusst insofern die Höhe der in Deutschland vergebenen Subventionen, als sich damit die auf die Mehrwertsteuer gerichteten Steuervergünstigungen vom Betrag her verringern, soweit die Privilegien selbst unverändert bleiben.

Ein rotes Ampelsignal erhalten fragwürdig erscheinende Positionen, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht entfallen sollten. Das gilt etwa für die Maßnahmen zum Austausch von Fahrzeugflotten zugunsten von Elektrofahrzeugen (B35b, B35d und B35e): Im Rahmen des Postens B35b wird unter anderem die Kaufprämie für Elektroautos auf 6.000 Euro erhöht. Die einseitige Förderung der Elektromobilität ist kritisch zu sehen, da staatlicherseits eine bestimmte Technologie bevorzugt wird, obwohl nicht feststeht, ob es sich hierbei um den Königsweg für eine nachhaltigere Mobilität handelt. Das Bonus-Programm für Zukunftsinvestitionen der Fahrzeughersteller und der Zulieferindustrie (B35c) ist eine spezifische Zuwendung an die Automobilindustrie und ihre Zulieferer.

Der Zuschuss aus Haushaltsmitteln zur Senkung der EEG-Umlage (A3) ist ein Fortschritt, weil eine Preissubvention von den Energieverbrauchern an die Produzenten erneuerbarer Energien zum Teil in eine haushaltsrelevante Finanzhilfe verwandelt wird. Es bedarf jedoch einer grundlegenden Reform der Energiepolitik, durch eine Absenkung der Stromsteuer, eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung, eine Einbeziehung aller Sektoren in das europäische CO<sub>2</sub>-Lizenzsystem und eine technologieneutrale Förderung der Forschung und Entwicklung im Energiesektor (Felbermayr, 2020). Aufgrund eines bislang fehlenden CO<sub>2</sub>-Preises sind die Finanzhilfen für den Erhalt der Wälder (A17), für die Umstellung der Flugzeugflotten auf Maschinen neuester Bauart mit geringeren Emissionen (B35l) und für das CO<sub>2</sub>-Gebäudersanierungsprogramm (B39) widersprüchlich. Problematisch ist nicht das Ziel der Klimaschutzmaßnahmen, sondern deren Ausgestaltung.

Ein gelbes Ampelsignal erhalten Subventionen, wenn der gesamtwirtschaftliche Nutzen zwar begründbar, aber

**Dr. Claus-Friedrich Laaser** und **Dr. Astrid Rosenschon** sind Mitarbeiter des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel. **Dr. Klaus Schrader** leitet dort den Bereich Schwerpunktanalysen.

Tabelle 1

**Subventionsrelevanz der Maßnahmen des Corona-Programms vom 3. Juni 2020**

Maßnahmenkategorie (mit Nr. in BMF 2020)	Finanzbedarf Mio. Euro	Anteil am Gesamt- programm <sup>a</sup> in %	Ampelfarbe, Kieler Subventionsampel
<b>(I) Temporäre Mehrwertsteuersenkung (A1)</b>	20.000 <sup>b</sup>	12,0 <sup>b</sup>	-- <sup>b</sup>
<b>(II) Finanzhilfen/Steuervergünstigungen mit rotem Ampelsignal</b>			
Austausch von Fahrzeugflotten zugunsten von Elektrofahrzeugen (B35b)	2.200		rot <sup>c</sup>
Bonus-Programm für Zukunftsinvestitionen der Fahrzeughersteller und der Zulieferindustrie (B35c)	2.000		rot
Flottenaustauschprogramm „Sozial und Mobil“ (B35d)	200		rot <sup>c</sup>
Flottenaustauschprogramm Handwerker und KMU (B35e)	0 <sup>d</sup>		rot <sup>c</sup>
Zwischensumme rot	4.400	2,6	
<b>(III) Finanzhilfen/Steuervergünstigungen mit gelb-orangem Ampelsignal</b>			
Zuschuss aus Haushaltsmitteln zur Senkung der EEG-Umlage (A3)	11.000		gelb-orange
Finanzhilfe für den Erhalt und die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder (A17)	700		gelb-orange
Umstellung der Flugzeugflotten auf Maschinen neuester Bauart mit geringeren Emissionen (B35l)	1.000		gelb-orange
CO <sub>2</sub> -Gebäudesanierungsprogramm (B39)	2.000		gelb-orange
Zwischensumme gelb-orange	14.700	8,8	
<b>(IV) Finanzhilfen/Steuervergünstigungen mit gelbem Ampelsignal</b>			
EU-Notifizierung von Länderhilfen für Fahrgeldausfälle von ÖPNV-Unternehmen (A21)	0 <sup>e</sup>		gelb
Einmalige Erhöhung der Regionalisierungsmittel für den SPNV (A22)	2.500		gelb <sup>f</sup>
Finanzhilfen für Sportstätten (A23)	150		gelb
Aufstockung der Gemeinschaftsaufgabe GRW-Finanzhilfen (A31)	500		gelb
Reduktion der Mitfinanzierungspflichten bei anwendungsorientierter Forschung (B33)	1.000		
Förderung der projektbezogenen Forschung (B34)	300		
Förderung der Ladezellen-Infrastruktur, Elektromobilität-F&E und Batteriezellforschung (B35f)	2.500		gelb
Förderung des Austausches der Mobilfunk-Zugendgeräte (B35h)	150		gelb
Aufstockung der Förderung für E-Busse im Stadtverkehr und deren Ladeinfrastruktur (B35i)	1.200		
Innovationsförderung im Bereich der Schifffahrt (B35k)	1.000		gelb
Vorlage einer „Nationalen Wasserstoffstrategie“ (B36)	7.000		gelb <sup>g</sup>
Etablierung außenwirtschaftlicher Partnerschaften zur Wasserstoffproduktion (B37)	2.000		gelb <sup>g</sup>
Förderung der Innovationskraft der Hersteller von Kommunikationstechnologien 5G und 6G (B45)	2.000		gelb
Entbürokratisierung der Förderung des Glasfaser-Breitbandausbaus und Aufbau einer Mobilfunk- infrastrukturgesellschaft des Bundes zum Ausbau eines flächendeckenden 5G-Netzes (B46)	0 <sup>d</sup>		gelb
Inländische Produktion wichtiger Arzneimittel und Medizinprodukte (B52)	1.000		gelb
Zwischensumme gelb	21.300	12,7	
<b>(V) Finanzhilfen/Steuervergünstigungen mit grünem Ampelsignal</b>			
Programm für Überbrückungshilfen zur Existenzsicherung von KMU (A13)	25.000 <sup>h</sup>		grün
Maßnahmen zur Stabilisierung gemeinnütziger Organisationen (A15)	900		grün
Coronahilfen im Kulturbereich (A16)	1.000		grün
KMU-Prämien für Ausbildungsplatzangebote (A30)	500		grün
Beschleunigte Abschreibung von digitalen Wirtschaftsgütern, Förderung digitaler Infrastruktur und beschleunigter digitaler Transformation von KMU (B42)	1.000		grün
Zukunftsprogramm Krankenhäuser (B51)	3.000		grün
Förderung der Entwicklung von Impfstoffen (B53)	750		grün
Zwischensumme grün	32.150	19,2	
<b>(VI) Duale Maßnahmen, sowohl aus allgemeinen Staatsausgaben als auch aus Subventionen bestehend (grau)</b>			
Zusätzliche Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG (B35g)	5.000		grau
Förderung der Künstlichen Intelligenz (B43)	2.000		grau
Förderung der Quantentechnologie (B44)	2.000		grau
Zwischensumme grau	9.000	5,4	
<b>Gesamtsumme subventionsrelevante Maßnahmen aus dem Corona-Paket</b>	<b>101.550</b>	<b>60,7</b>	
Davon subventionserhöhende Beträge <sup>i</sup>	72.550	43,4	
Nachrichtlich: Summe des Gesamtprogramms laut BMF (2020)	167.240	100,0	

<sup>a</sup>In % des Gesamtprogramms einschließlich nicht subventionsrelevanter Posten; in Klammern die Nummerierung der Positionen im Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket (A) und Zukunftspaket (B). <sup>b</sup>Die Maßnahme senkt zwar auch unveränderte Mehrwertsteuer-bezogene Steuervergünstigungen und müsste teilweise ein negatives Vorzeichen erhalten, ist aber im Programm als Finanzbedarf der Gesamtmaßnahme einschließlich der Mindereinnahmen wegen der gesenkten Steuersätze selbst gekennzeichnet. <sup>c</sup> Sofern die Technologieförderung technologieoffener wird, Verlagerung in die gelbe Kategorie möglich. <sup>d</sup>Keine zusätzlichen Mittel vorgesehen. <sup>e</sup>Nur verwaltungstechnische Unterstützung. <sup>f</sup>Mit Tendenz zu hellgrün. <sup>g</sup>Bei alleiniger Förderung dieser Technologie in die rote Kategorie einzuordnen. <sup>h</sup>Die Summe von 25 Mrd. Euro soll aus nicht ausgeschöpften bestehenden Programmen finanziert werden. <sup>i</sup>Ohne temporäre Mehrwertsteuersenkung (I) und ohne graue Posten (VI).

Quelle: BMF (2020); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

umstritten ist und Kürzungspotenziale zu vermuten sind. Länderhilfen für Fahrgeldausfälle im ÖPNV (A21) und die einmalige Erhöhung der Regionalisierungsmittel für den SPNV (A22) sind Finanzhilfen, die prinzipiell sinnvoll sind, aber einer Kostenkontrolle bedürfen. Die Finanzhilfen für Sportstätten (A23) wären für den Breitensport relativ unschädlich, für den Profisport dagegen zweifelhaft. Die Aufstockung der Gemeinschaftsaufgabe GRW (A31) ist eine klassische regionalpolitische Subvention. Bei der Reduktion der Mitfinanzierungspflichten bei anwendungsorientierter Forschung (B33) sowie der Förderung der projektbezogenen Forschung (B34), des Austauschs der Mobilfunk-Zugendgeräte bei Eisenbahnverkehrsunternehmen (B35h), von Innovationen im Bereich der Schifffahrt (B35k), der Innovationskraft der Hersteller von Kommunikationstechnologien 5G und 6G (B45) sind Subventionen, bei denen die Förderung über die originäre staatliche Rolle, Grundlagenforschung zu fördern, hinausgeht. Bedenken gegen die einseitige Förderung von Elektroautos gelten grundsätzlich auch für die Förderung der Ladezellen-Infrastruktur, Elektromobilität-F&E und Batteriezellforschung (B35f) sowie der E-Busse im Stadtverkehr und deren Ladeinfrastruktur (B35i). Hier mag eine Anschubfinanzierung eher gerechtfertigt sein, um das Problem bei einer flächendeckenden Versorgung der Fahrzeuge mit Energie zu entschärfen. Für sich genommen wären eine Nationale Wasserstoffstrategie (B36) und die Etablierung außenwirtschaftlicher Partnerschaften zur Wasserstoffproduktion (B37) eine auf bestimmte Technologie zugeschnittene Subvention, allerdings wird damit die bisherige Einseitigkeit der Förderung der Elektromobilität abgeschwächt und technologieoffener gestaltet. Die Entbürokratisierung der Förderung des Glasfaser-Breitbandausbaus und Aufbau einer Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft des Bundes zum Ausbau eines flächendeckenden 5G-Netzes (B46) hat teilweise Infrastruktureigenschaften, aber die Arbeitsteilung zwischen privatem Lizenznehmer und Staat scheint nicht effizient zu sein. Die Inländische Produktion wichtiger Arzneimittel und Medizinprodukte (B52) ist im Unterschied zu anderen Maßnahmen im Medizinbereich skeptisch zu beurteilen. Sowohl für die staatliche Vorsorge als auch für die normale Verfügbarkeit kommt es darauf an, dass diversifizierte Lieferketten und verlässliche vertragliche Bindungen bestehen, um auf die notwendigen Produkte zugreifen zu können.

Ein grünes Ampelsignal erhalten Subventionen, bei denen ein Abbau nicht infrage kommt, etwa weil sie unabweisbar sind. Die Programme für Überbrückungshilfen zur Existenzsicherung von KMU (A13), gemeinnützigen Organisationen (A15) und im Kulturbereich (A16) sind als Schadenersatz für untersagte wirtschaftliche Aktivitäten anzusehen. Bei den KMU-Prämien für Ausbildungsplatzangebote (A30) erscheinen die mit ihnen einhergehenden Verzerrungen durch die Nähe zur Bildungspolitik wenig schädlich. Auch die För-

derung digitaler Infrastruktur und Transformation von KMU (B42) erscheint wenig problematisch, da ein die ganze Wirtschaft umfassender Strukturwandel unterstützt werden soll. Beim Zukunftsprogramm Krankenhäuser (B51) zeigt die aktuelle Corona-Pandemie, dass das Vorhalten von Reservekapazitäten essenziell ist. Zumindest die Förderung von Notfall-Kapazitäten ist angesichts unbekannter Pandemien als staatliche Vorsorgeaufgabe anzusehen. Auch die Förderung der Entwicklung von Impfstoffen (B53) erscheint als seuchenvorbeugende Vorsorgemaßnahme vertretbar, obwohl die Entwicklung von COVID-19-Impfstoffen erhebliche private Erträge versprechen dürfte.

Grundsätzlich sind Eigenkapitalerhöhungen durch den Eigentümer wie bei der Deutschen Bahn (B35g) nicht subventionsrelevant. Der Erhöhungsbeitrag dient zwar zum Verlustausgleich, jedoch werden hier vorwiegend Verluste aufgrund des spezifischen Verkehrsrückgangs infolge des Lockdowns ausgeglichen. Selbst wenn sich bei der Förderung der Künstlichen Intelligenz (B43) und der Quantentechnologie (B44) Ansatzpunkte für Anwendungsforschung ergeben, handelt es sich doch auch um Maßnahmen, die näher bei der staatlich zu fördernden Grundlagenforschung angesiedelt sind.

Die hier vorgenommene vorläufige Auswertung des kombinierten „Corona-Programms“ macht deutlich, dass eine ganze Reihe von Hilfsmaßnahmen zum Teil oder gänzlich subventionsrelevant ist. Es muss sich nun zeigen, ob es sich um einen einmaligen krisenbedingten Niveausprung oder einer Verstetigung bei den Subventionen handelt.

## Literatur

- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2020), Eckpunkte des Konjunkturprogramms: Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.html> (7. Juli 2020).
- Boysen-Hogrefe, J. (2020), Zum Fiskalimpuls des Konjunkturpakets, *Wirtschaftsdienst*, 100(7), 599-600, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/7/beitrag/zum-fiskalimpuls-des-konjunkturpakets.html> (22. Juli 2020).
- Felbermayr, G. (2020), Konjunkturpakete und Klimaschutz gehören nicht vermengt, *Wirtschaftswoche online*, 3. Juni, <https://www.wiwo.de/politik/konjunktur/welt-wirtschaft-konjunkturpakete-und-klimaschutz-gehoren-nicht-vermengt/25884246.html> (7. Juli 2020).
- Laaser, C.-F. und A. Rosenschon (2018), Kieler Subventionsbericht und die Kieler Subventionsampel: Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen bis 2017 – eine Aktualisierung, *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, 14, [https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/ifw/Kieler\\_Beitraege\\_zur\\_Wirtschaftspolitik/wipo\\_14.pdf](https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/ifw/Kieler_Beitraege_zur_Wirtschaftspolitik/wipo_14.pdf) (7. Juli 2020).
- Laaser, C.-F. und A. Rosenschon (2019), Kieler Subventionsbericht: Steigende Subventionen des Bundes bis zum Jahr 2018, Mit einer Schwerpunktanalyse Verkehrssubventionen, *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, 22, [https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/ifw/Kieler\\_Beitraege\\_zur\\_Wirtschaftspolitik/wipo\\_22.pdf](https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/ifw/Kieler_Beitraege_zur_Wirtschaftspolitik/wipo_22.pdf) (7. Juli 2020).
- Laaser, C.-F. und A. Rosenschon (2020), Der Kieler Subventionsbericht 2020 – Ergänzungen nach dem Schweizer Modell, *Kieler Beitrag zur Wirtschaftspolitik*, im Erscheinen.