

Die Subventionsvergabe des Bundes – ordnungspolitische Analyse und Empfehlungen

Prof. Dr. Stefan Kolev, Maximilian Luz Reinhardt, Dr. Sebastian Kahlbau

Gutachten im Auftrag der
Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
veröffentlicht am 18. März 2025

Inhaltsverzeichnis

1	Ordnungspolitische Einordnung	3
2	Vorstellung unseres Frameworks	5
2.1	Operationalisierung des Subventionsbegriffs	5
2.2	Visualisierung des Subventionsbegriffs	7
3	Subventionen im Spiegel der makroökonomischen Entwicklung	12
3.1	Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Bundes	12
3.2	Entwicklung der Subventionen	14
4	Anwendung unseres Frameworks auf drei Fallbeispiele	20
4.1	Intel	20
4.2	Meyer Werft	22
4.3	Gaspreisbremse	24
5	Politische Implikationen	26
	Literaturverzeichnis	30

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Das Framework als Würfel.....	8
Abbildung 2: Entwicklung der Steuereinnahmen des Bundes in Mrd. Euro.....	13
Abbildung 3: Entwicklung der Ausgaben des Bundes in Mrd. Euro	14
Abbildung 4: Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes in Mrd. Euro.....	15
Abbildung 5: Die 20 größten Finanzhilfen	17
Abbildung 6: Entwicklung der Steuervergünstigungen des Bundes in Mrd. Euro.....	17
Abbildung 7: Entwicklung der Subventionen aus Bundesmitteln je Sektor in Mrd. Euro	18
Abbildung 8: Entwicklung der Subventionsquoten der Bundesregierung	19

1 Ordnungspolitische Einordnung

In den vergangenen Jahren konnte man in der Wirtschaftspolitik einen Trend identifizieren, der sich mit „Rückkehr des Grundsätzlichen“ überschreiben lässt. Während in den ökonomisch vergleichsweise stabilen Jahren vor dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie Wirtschaftspolitik oft als pragmatische und technokratische Angelegenheit gedacht und betrieben wurde, hat sich das durch die Fragilität der vergangenen Jahre zunehmend verändert (Kolev, 2024).

Einerseits ist spätestens seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und der damit verbundenen Offenlegung der deutschen Standardschwäche die Ordnungspolitik zurück, zunächst in einer Debatte über Angebotspolitik bereits im Sommer des Jahres 2022. Die sich zuspitzende nationale und internationale Wahrnehmung von Ordnungsverlust in und zwischen den westlichen Demokratien brachte eine Nachfrage nach Ordnungsentwürfen für die Wirtschaftsordnung mit sich, welche die Grundsätze der Ordnung klar benennt und diese der allgemeinen Fragilität in Wirtschaft und Gesellschaft als Gegengewicht entgegenstellt. Die Tradition der Ordnungspolitik hat damit eine neue Aktualität erhalten (Goldschmidt & Wohlgemuth, 2008).

Andererseits ist spätestens mit der Verabschiedung des Inflation Reduction Act im August 2022 und der damit verbundenen Neuausrichtung der US-amerikanischen Wirtschaftspolitik auch die Industriepolitik zurück. Der Impuls des IRA war hierzulande wirkmächtiger als die Industriestrategie von Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier von 2019. Bis dahin war das Paradigma der Industriepolitik, damit der Ordnungspolitik nicht unähnlich, zumindest in den westlichen Demokratien der vergangenen Jahrzehnte in Vergessenheit geraten. Das lag nicht so sehr am o. g. pragmatischen Geist der Wirtschaftspolitik. Vielmehr hatten sowohl die WTO auf der multilateralen als auch die EU auf der supranationalen Ebene zahlreiche institutionelle Riegel eingebaut, welche die Industriepolitik und vor allem die im Mittelpunkt dieser Studie stehenden Subventionen als Herz der Industriepolitik systematisch erschwerten (Solka, 2015).

Im deutschen Kontext lässt sich ergänzen, dass sich mit dem Haushaltsurteil des Bundesverfassungsgerichtes vom November 2023 die Paradigmen der Ordnungs- und der Industriepolitik nicht länger nur abstrakt gegenüberstanden, sondern zunehmend auch die konkreten Konflikte am Kabinetttisch der Bundesregierung befeuerten: auf der einen Seite SPD und Grüne mit ihren unterschiedlich konnotierten Entwürfen vom Industriepolitik, auf

der anderen Seite die FDP mit ihrem Entwurf von Ordnungspolitik. Parallel dazu besann sich die Union im Zuge ihrer programmatischen Erneuerung ebenfalls auf die Ordnungspolitik als ihren eigenen Kompass zurück. Für die politische Mitte in Deutschland brachte diese Entwicklung eine erfreuliche Enthomogenisierung in der Wirtschaftspolitik mit sich: hier Mitte-links und die Industriepolitik, dort Mitte-rechts und die Ordnungspolitik. Hätte im Wahlkampf die Wirtschaftspolitik die Rolle gespielt, die ihr für die Erneuerung des Landes zusteht, hätten die Bürger deutlich merken können, dass die Mitte zum ersten Mal seit vielen Jahren wieder unterscheidbare Angebotsentwürfe in der Wirtschaftspolitik anzubieten hat (Kolev, 2025a).

Worin besteht der Gegensatz zwischen den beiden Paradigmen hinsichtlich Subventionen? Tatsächlich gibt es kaum eine Scheidelinie, an der sich die Unterschiede klarer verdeutlichen lassen als am fiskalischen Nexus zwischen Staat und Privaten, den wir hier „Subvention“ nennen und in Kapitel 2 näher definieren sowie mit einem eigenen Framework einer differenzierten Betrachtung unterziehen.

Industriepolitiker sehen sich grundsätzlich imstande, „den Fortschritt“ im Singular zu erkennen. Weil dem so ist, wollen sie ihn auch forcieren und beschleunigen – mit Subventionen für diejenigen, die als Treiber des Fortschritts ausgemacht worden sind. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass dies eine bewusste Diskriminierung zugunsten einer bestimmten Technologie, eines bestimmten Sektors oder Unternehmens bedeutet – und damit auch eine Diskriminierung zulasten anderer Technologien und Akteure. Weil die Bundesregierung beispielsweise erkannt zu haben meinte, dass Chips von Intel ein entscheidender Teil des Fortschritts in der deutschen Industrie sein würden, wurden 10 Mrd. Euro für das Werk in Magdeburg bewilligt.

Im Gegensatz dazu sehen sich Ordnungspolitiker außerstande, „den Fortschritt“ im Singular zu erkennen, weil sie eine solche Fähigkeit als Anmaßung von Wissen einstufen. Stattdessen wollen sie „die Fortschritte“ in Plural ermöglichen – in der Sprache des aktuellen politischen Diskurses entspricht dies der Vorstellung von Technologieoffenheit. Für dieses Ermöglichen der vielen Fortschritte sind Subventionen für einige wenige unbrauchbar – stattdessen geht es um die Herstellung von besseren Rahmenbedingungen für alle. Mit den 10 Mrd. Euro könnte man im Sinne der Ordnungspolitik etwa in Deutschland allen die Stromsteuer erlassen, was allen die Freiräume gäbe, ihre Probleme besser zu lösen und

damit zum eigenen Vorteil und zum Vorteil der Gesellschaft ungehemmter fortzuschreiten (Kolev, 2025b).

Zwar zeigt sich in der frühen Phase der aktuellen Koalitionsverhandlungen die Neigung zur starken fiskalischen Expansion. Es bleibt aber im Sinne der Ordnungspolitik dennoch zu hoffen, dass während der Verhandlungen die im Bundeshaushalt in den vergangenen Jahren sprunghaft angestiegenen Subventionen einer kritischen Neubewertung unterzogen werden. Dazu kann die folgende Studie einen Beitrag leisten.

2 Vorstellung unseres Frameworks

2.1 Operationalisierung des Subventionsbegriffs

Umgangssprachlich wird gelegentlich jede staatliche Ausgabe, die aus einer Staatsaufgabe resultiert – ob für Schulen, Infrastruktur oder Bundeswehr –, als Subvention bezeichnet. Diese Unschärfe wird dadurch nicht besser, dass der Begriff häufig nicht nur beschreibend (positiv), sondern auch wertend (normativ) verwendet wird.

Besonders interessant – und gefährlich, da potenziell manipulativ – ist dieses Abgleiten ins Normative, geht es doch bei der Beurteilung von Ausgaben zunächst um die Frage nach den „richtigen“ Staatsaufgaben und den damit verbundenen Ausgaben. Somit geht es also um die Suche nach einem „guten“ Staat und dessen Aufgaben. Man kann aber die Gefahr der Manipulation durch beliebige oder versteckt eingestreute Werturteile umgehen. Die Bedingungen legitimer Werturteile, wie in der politischen Philosophie seit über 250 Jahren (David Hume) und in der politischen Ökonomie seit über 120 Jahren (Max Weber) ausgiebig diskutiert, sogar recht einfach. Die Lösung liegt nicht im Vermeiden normativer Fragen, etwa nach den „richtigen“ Staatsaufgaben, sondern in der Offenheit im Umgang damit. Derjenige, der wertet – ob Wissenschaftler, Politiker, Bürokrat oder Journalist –, muss erstens seine normative Position – in unserem Fall die Präferenz für Industriepolitik oder für Ordnungspolitik – offenlegen. Dabei geht es nicht nur über die Mittel (Industrie- bzw. Ordnungspolitik), sondern auch über die zugrunde liegenden Werte (z. B. welchen Wert die Freiheit relativ zu anderen Werten aufweist) um die zu verfolgenden Ziele (z. B. welche Bedeutung Wirtschaftswachstum als Ziel relativ zu anderen Zielen aufweist). Zweitens muss der Wertende die Stellen deutlich machen, an denen der Akteur vom Beschreibenden (Positiven) ins Wertende (Normative) wechselt. Drittens sollen Werturteile in der Form von

hypothetischen Aussagen formuliert werden: Statt „X muss erzielt werden“ soll es heißen „Wenn der Bürger X erzielen will, muss man Y anstreben“ (Grimm et al., 2024).

Um die Missbrauchsgefahr zu reduzieren, unternehmen wir in dieser Studie dreierlei. Erstens nehmen wir explizit die Perspektive der Ordnungspolitik ein und legen damit gleich zu Beginn offen, dass wir Subventionen als „Beschleuniger des Fortschritts im Singular“ grundsätzlich mit Skepsis begegnen. Zweitens entwickeln wir in Kapitel 2.2 ein Framework, dessen mit drei Dimensionen operierende Einordnung von Subventionen der Missbrauchsgefahr entgegenwirken soll. Drittens verwenden wir die offizielle Subventionsdefinition aus den Subventionsberichten der Bundesregierung.

Der Grund für die zuletzt genannte Entscheidung liegt bei den in der Literatur koexistierenden verschiedenen Subventionsdefinitionen. Sogar zwischen den einzelnen Ressorts der Bundesregierung gibt es Abweichungen, hinzu kommen die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes, das europäische Verständnis von Beihilfen, die Definition des Umweltbundesamtes oder des Kiel Instituts für Weltwirtschaft (IfW Kiel). Diese Divergenzen lassen die Schätzungen über das Subventionsvolumen stark auseinanderklaffen.

Die hier verwendeten Daten aus den Subventionsberichten der Bundesregierung bieten eine robuste, transparente und langfristig nachvollziehbare Datenbasis. Diese Berichte, die seit 1967 bis auf einige wenige Ausnahmen im Zweijahresrhythmus veröffentlicht werden, garantieren für den von uns betrachteten Zeitraum (2017 bis 2024) Stabilität für die Auswertbarkeit der Daten. In den Berichten wird der Subventionsbegriff folgendermaßen gefasst:

„Der Subventionsbegriff konzentriert sich auf die aus Bundesmitteln gewährten Hilfen sowie steuerlichen Sonderregelungen, die private Unternehmen und Wirtschaftszweige unmittelbar oder zumindest mittelbar begünstigen. Dabei wird zwischen Erhaltungs-, Anpassungs- und Produktivitätshilfen sowie Sonstigen Hilfen unterschieden.“ (29. Subventionsbericht, S. 135).

Grundsätzlich sind in diesen Berichten Infrastrukturaufgaben, Verwaltungsleistungen und Transfers direkt an die Haushalte nicht berücksichtigt. Ebenso wenig werden Zahlungen für die Grundlagenforschung durch Universitäten und Forschungsinstitute aufgeführt, während Zahlungen, die die Entwicklung und Marktreife bestimmter Produkte fördern sollen,

berücksichtigt werden. Diese Definition steht im Einklang mit dem in Kapitel 2.2 vorgestellten Würfel-Framework, da die eben genannten Staatsaufgaben nah am Ursprung des Würfels angesiedelt sind und damit in Kapitel 2.2 entlang eines Kontinuums als „ordnungspolitisch zulässig“ eingestuft werden können.

Ein Vergleich mit den Analysen des IfW Kiel zeigt, dass die Schätzungen der Bundesregierung ein deutlich geringeres Subventionsvolumen aufweisen. Während der 29. Subventionsbericht der Bundesregierung für das Jahr 2023 ein Gesamtsubventionsvolumen von etwa 64,9 Mrd. Euro angibt, beziffert das IfW Kiel die Subvention 2023 auf 106 Mrd. Euro (und, wenn man die Hilfen nach dem russischen Angriffskrieg aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds dazurechnet, sogar auf 208 Mrd. Euro; Laaser et al., 2023). Die Divergenz hat u. a. mit den Unterschieden bei der Erfassung der Sofortmaßnahmen im Zuge der Covid-19-Pandemie und der Abfederung des Energiepreisschocks zu tun.

2.2 Visualisierung des Subventionsbegriffs

Im Folgenden versuchen wir durch eine visuelle Veranschaulichung deutlich zu machen, warum staatliche Ausgaben – darunter Subventionen im Sinne der o. g. Definition der Bundesregierung – weder über einen Kamm zu scheren sind noch einfach einer versteckten Wertung überlassen werden dürfen, was Subventionen pauschal bzw. intuitiv als „akzeptabel“ oder „inakzeptabel“ einstufen ließe. Stattdessen benennen wir nun drei Kriterien, die ein höheres Maß an Transparenz erlauben und außerdem Entscheidungsträgern einen Apparat zur Umgrenzung des ordnungspolitischen Verständnisses von Subventionen ermöglichen.

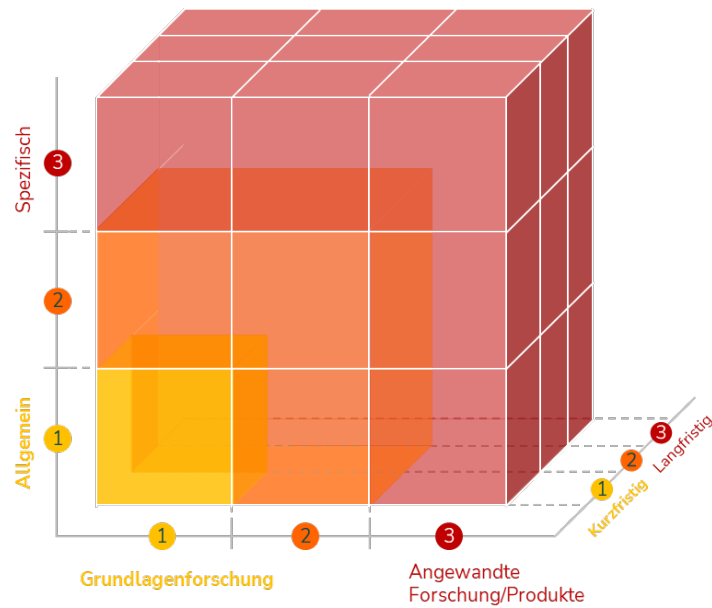


Abbildung 1: Das Framework als Würfel

Quelle: eigene Darstellung.

Ziel dieses Würfels, der als zentrales Werkzeug unsere Analyse unterstützt, ist es, Entscheidungsträger zu befähigen, einzelne Staatsaufgaben und die damit verbundenen Ausgaben entlang dreier Dimensionen einzuordnen und so die „ordnungspolitische Zulässigkeit“ dieser Aufgaben und Ausgaben auf einer Dreierskala einzustufen. Es geht also nicht um eine binäre Ja-nein-Einteilung, sondern um Abstufungen entlang der drei Dimensionen des Würfels.

Zunächst seien die Dimensionen erläutert:

- Auf der horizontalen **X-Achse** ist die Kategorie „Nähe zu einer kommerziellen Reife“ abgetragen. Ausgaben, die der grundlegenden Erforschung von Basistechnologien wie aktuell der KI dienen und in der Folge zu gänzlich neuen kommerziellen Verwertbarkeiten führen können, sind also ordnungspolitisch zulässiger als staatliche Ausgaben etwa für konkrete KI-Anwendungen. Mit anderen Worten: Güter oder Güterkombinationen, die bereits hinreichend erforscht sind und von denen infolge der Inventionen der Forschung bereits zahlreiche Innovationen am Markt vorhanden sind, sind entlang dieser Dimension kritischer zu beurteilen.
- Auf der horizontalen **Y-Achse** geht es um die Kategorie „Fristigkeit“. Kurzfristige Interventionen und damit verbundene Ausgaben wie etwa die Gaspreisbremse im

Winter 2022/23 als Antwort auf kurzfristig aufgetretene exogene Schocks sind ordnungspolitisch zulässiger als Ausgaben, die langfristig den Preismechanismus verzerren, bestimmte Akteure dauerhaft privilegieren und damit einerseits zu Abhängigkeiten bei diesen Akteuren und andererseits zur Polarisierung innerhalb der Gesellschaft zwischen den Begünstigten und den Zahlern führen. Eine kurzfristige und konkret bemessene Anschubfinanzierung ist hierbei ebenfalls zulässiger als eine langfristige Subvention, die alte Technologien und die damit zusammenhängenden Strukturen künstlich erhalten soll.

- Auf der vertikalen **Z-Achse** wird die Kategorie „Spezifität des Empfängerkreises“ abgetragen. Es geht dabei um die Frage, wie eng der Zweck einer Ausgabe ist, und damit auch um die verwandte Frage, wie eng die Bindung der Ausgabe an einen Sektor oder gar an spezifische Unternehmen ist. Während etwa die 10 Mrd. Euro für Intel denkbar eng definiert waren, da sie einem spezifischen Unternehmen und davon einem spezifischen Werk gewidmet waren, könnte man diese Summe deutlich allgemeiner zur Erhöhung der Resilienz der deutschen Industrie verwenden, indem beispielsweise ein intelligentes (d. h. ständig auf dem neuesten Stand befindliches) Chips-Lagersystem als Puffer für den Fall eines Konflikts zwischen China und Taiwan aufgebaut wird, das regelbasiert der gesamten Industrie zur Verfügung steht.

Je niedriger die Bewertung entlang einer Dimension des Würfels für eine Staatsausgabe ausfällt (1 ist also besser als 2, 2 ist besser als 3), umso „ordnungspolitisch zulässiger“ fällt die Einstufung einer Staatsaufgabe aus. Subventionen also, die sich bei ihrer graphischen Verortung weit weg vom Ursprung des Würfels (in der roten) befinden, sind in unserem Framework deutlich kritischer einzuschätzen als solche, die in der Nähe des Ursprungs (in der gelben Zone) verortet werden. Als Wissenschaftler wollen wir Politikern keine Vorgaben machen, wie wichtig die drei Dimensionen relativ zueinander sind, und nehmen deshalb im Folgenden beim aus dem Würfel resultierenden Scoringmodell zunächst an, dass die drei Dimensionen die gleiche Gewichtung haben.

Am folgenden Beispiel der Subventionierung des Aufbaus einer Ladesäuleninfrastruktur für Elektromobilität (die aktuellen Zahlen enthält der 29. Subventionsbericht des Bundes vom

September 2023, Posten #117, S. 406–407) wollen wir erörtern, wie das Scoringmodell den Entscheidungsträgern eine Strukturierungshilfe bieten kann. Es handelt sich dabei um einen Posten, der von etwa 310 Mio. Euro im Jahr 2021 auf über 2,2 Mrd. Euro im Jahr 2024 angewachsen ist. Als solcher steht dieser Posten auf Platz 5 der größten Finanzhilfen des Bundes (29. Subventionsbericht, S. 19).

- Diese Infrastruktur ist kommerziell verwertbar, d. h., Unternehmer können mit der richtigen Preis- und Kostenstruktur Gewinn erzielen. Dass kommerzielle, im Wettbewerb befindliche Anbieter auch acht Jahre nach Beginn der Subvention im Jahr 2017 immer noch zur kompetitiven Leistungsbereitstellung außerstande sein sollen (von den Erfahrungen anderer Länder ganz abgesehen), erschließt sich nicht. Auf der **X-Achse = kommerzielle Reife** ist die Bewertung also eine **3**.
- Ein Blick auf Posten #117 im 29. Subventionsbericht zeigt eine Geschichte dieser Subvention, die seit 2017 mehrere Anschlussprogramme aufweist, die auch am aktuellen Rand (Beschlüsse der Bundesregierung vom 19. Oktober 2023) mit neuen Förderrichtlinien angereichert werden. Offenbar handelt es sich um eine Subvention, die weder zeitlich bemessen war noch im Zeitverlauf degressiv ist. Im Wahlkampf wurden außerdem immer wieder neue Ideen geäußert, wie diese Infrastruktur zusätzlich subventioniert werden kann. Auf der **Y-Achse = Fristigkeit** ist die Bewertung also eine **3**.
- Die Subvention einer ganz besonderen Infrastruktur, die einer spezifischen Technologie des Fahrzeugantriebes zugutekommt, steht geradezu paradigmatisch für die in Kapitel 1 erläuterte Überzeugung von Vertretern der Industriepolitik in Politik und Verwaltung, „den Fortschritt“ im Singular zu kennen und deswegen diesen mit spezifisch gezielten Programmen zu forcieren und zu beschleunigen. Oft wird in Sachen Infrastruktur pauschal behauptet, dass das selbstverständlich eine Staatsaufgabe sei, was in dieser Pauschalität weder theoretisch noch wirtschaftshistorisch haltbar ist. Diese Diskriminierung zugunsten einer Technologie und die damit verbundene Anmaßung von Wissen widersprechen dem ordnungspolitischen Verständnis von Fortschritt im Sinne der Technologieoffenheit. Auf der **Z-Achse = Spezifität** ist die Bewertung also ebenfalls eine **3**.

Das Scoringmodell ergibt also eine **Gesamtbewertung von 9 Punkten**. Damit erhält die Subvention von Ladesäulen für die Elektromobilität aus den o. g. Gründen eine eindeutig negative Bewertung, wie in der obigen Abbildung durch die deutliche Entfernung zum Ursprung erkennbar ist. Das Beispiel ist dahingehend wichtig, dass wir damit nicht die Sinnhaftigkeit des Aufbaus einer solchen Infrastruktur infrage stellen, wohl aber die Notwendigkeit für langfristige (sogar steigende) Subventionen eines Gutes, das technologisch spezifisch sowie kommerziell verwertbar ist.

Mit anderen Worten lässt sich aus der Perspektive der Ordnungspolitik sagen: Die Erfolgsaussichten der deutschen Automobilindustrie hängen nicht primär von der Subventionierung der *Nachfrage* spezifischer Antriebe in Deutschland ab, wofür diese Subvention auch steht. Viel wichtiger sind ordnungspolitisch die *Angebotsbedingungen*, zu denen in Deutschland jegliche Fahrzeuge, unabhängig von der Antriebstechnologie, herstellbar sind oder, noch allgemeiner gesprochen, die Angebotsbedingungen für industrielle Wertschöpfung überhaupt. Diese Bedingungen gilt es wieder attraktiver zu machen, denn sie haben sich für die Automobilindustrie seit Jahren wesentlich verschlechtert.

Hierbei zeigt sich übrigens sehr klar der politökonomische Vorteil industriepolitischer Subventionen: Die neu aufgestellten Ladesäulen sieht man sofort und die Politik kann sich rühmen, kurzfristig etwas Sichtbares erzielt zu haben. Den politökonomischen Vorteil der ordnungspolitischen Stoßrichtung hin zu besseren Angebotsbedingungen für alle Technologien und Sektoren sieht man hingegen frühestens mittelfristig, und auch dann ist die genaue Zurechnung der ergriffenen Maßnahmen heute zu den mittelfristig erzielten Erfolgen im politischen Diskurs deutlich schwieriger nachzuweisen und zu kommunizieren. Trotzdem gilt, dass der Fiskus – auch bei großzügigen Reformen der Schuldenbremse – weiterhin mit knappen Mitteln operieren wird. Vor diesem Hintergrund präferiert die Ordnungspolitik trotz des temporalen Nachteils der Sichtbarkeit ihrer Erfolge die langfristig besseren Angebotsbedingungen für alle. Die Ordnungspolitik strebt dies an, und zwar, statt kurzfristige, aber klar sichtbare Strohfeder für einige wenige zu entfachen, die von den Subventionen privilegiert werden und zu deren Gunsten die Subvention andere diskriminiert.

3 Subventionen im Spiegel der makroökonomischen Entwicklung

3.1 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Bundes

Seit dem Jahr 2000 hat sich das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland nahezu verdoppelt. Diese aus Abbildung 2 ersichtliche Entwicklung wurde von mehreren Faktoren begünstigt: eine bis vor wenigen Jahren intakte Globalisierung, relativ günstige Energieimporte, niedrige Zinssätze in der Folge der Eurokrise, ein vergleichsweise schwacher Euro sowie eine starke Beschäftigungsentwicklung, bei der die geburtenstarken Jahrgänge noch am Arbeitsmarkt teilhatten. Diese Faktorkombination ließ den Standort Deutschland, gerade verglichen mit den europäischen Konkurrenten, über eine längere Zeit als stabil erscheinen, obwohl bei näherem Hinsehen Risse zu erkennen waren – ob in der kippenden Demographie, den Verwerfungen in der Globalisierung oder der starken Abhängigkeit von Energieimporten aus Russland (Braunberger, 2024).

Diese günstige wirtschaftliche Entwicklung hat sich stark auf die Einnahmen der öffentlichen Hand ausgewirkt. So haben sich beispielsweise auch die Einnahmen des Bundes in Abbildung 3 seit der Jahrtausendwende nominal verdoppelt, und zwar mit einem sehr beständigen Trend, wenn man von den Jahren der Covid-19-Pandemie absieht. Das gilt es in der aktuellen Debatte stets zu bedenken, wenn man über die fiskalische Neuordnung des Landes nach der Wahl reflektiert. Hinzu kommt, dass der Fiskus trotz der günstigen makroökonomischen Entwicklung kaum bescheidener gegenüber den Bürgern geworden ist: Während der 16 Jahre der Amtszeit von Bundeskanzlerin Angela Merkel ist die Abgabenquote von 38,8 % auf 41,9 % gestiegen, im Jahr 2024 belief sie sich auf 40,8 % und bewegt sich damit auf dem Niveau der letzten Vor-Pandemie-Jahre (BMF, 2025). Dass dem Fiskus dennoch oft ein Einnahmeproblem attestiert wird und in den Wochen seit der Bundestagswahl enorme neue Verschuldungsspielräume zugestanden werden, kann vor diesem Hintergrund durchaus verwundern.

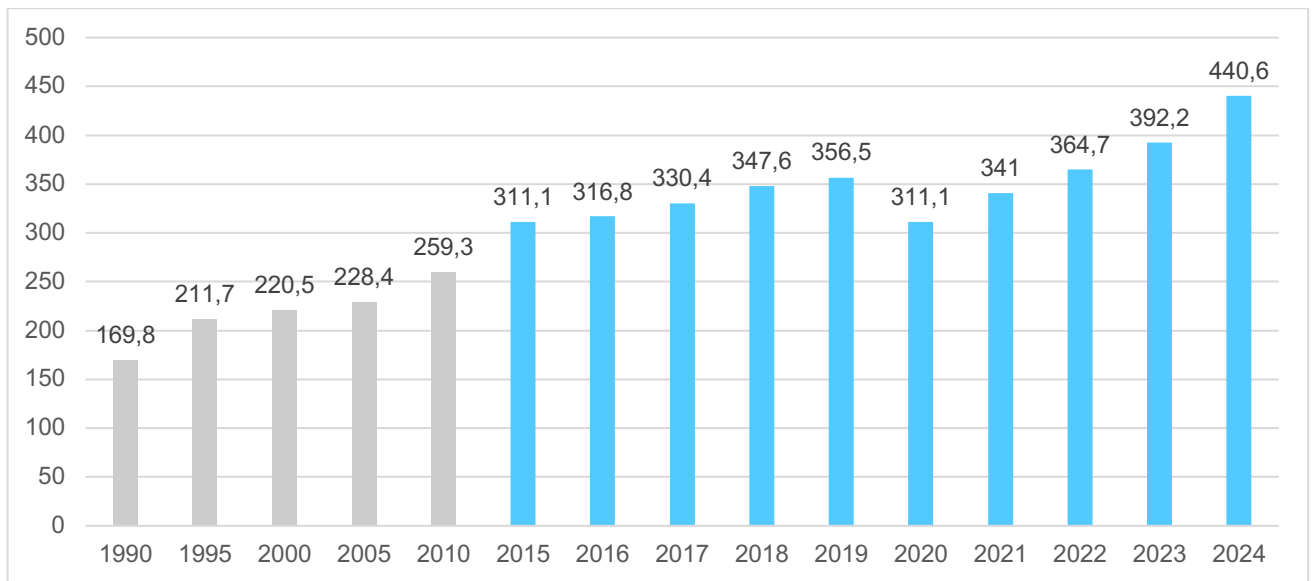


Abbildung 2: Entwicklung der Steuereinnahmen des Bundes in Mrd. Euro

Quelle: BMF (2025), S. 70.

Die Ausgabenentwicklung hielt aggregiert bis zur Pandemie mit der Einnahmenentwicklung Schritt, einschließlich einiger Jahre mit Überschüssen im Bundeshaushalt, auch wenn sich bei den disaggregierten Ausgaben die jahrelange Präferenz zugunsten neuer Sozialausgaben und zulasten der Investitionen heute schmerzhaft in einem verschlissenen öffentlichen Kapitalstock bemerkbar macht (Fuest, 2021).

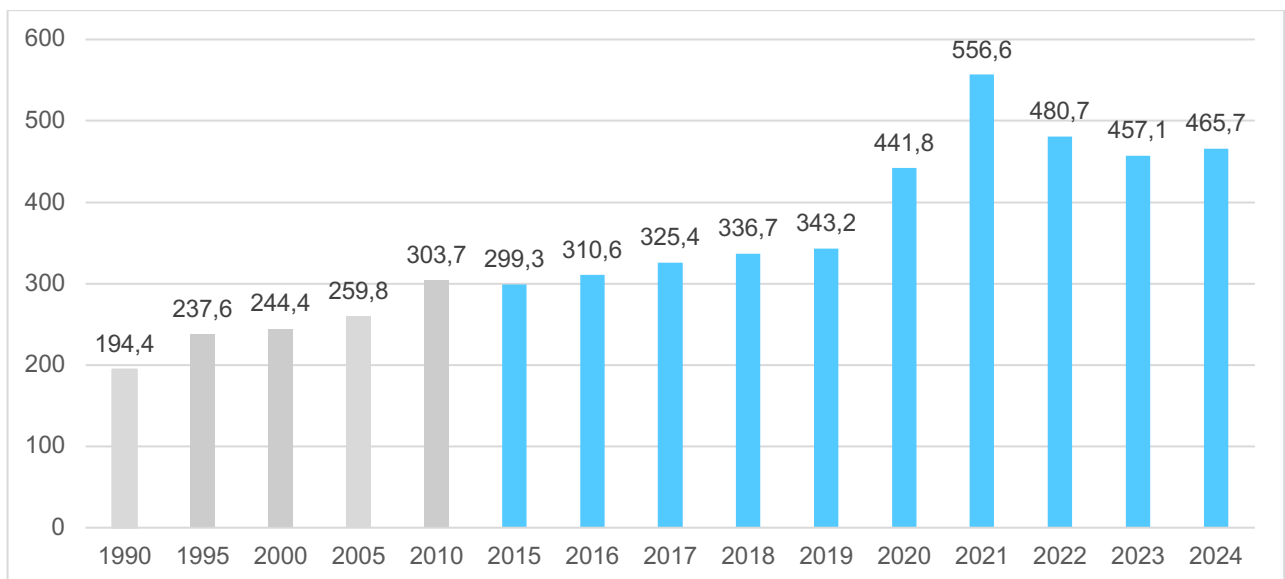


Abbildung 3: Entwicklung der Ausgaben des Bundes in Mrd. Euro

Quelle: BMF (2025), S. 70.

Wie man der Ausgabenentwicklung leicht ansieht, hat der Bund am aktuellen Rand Schwierigkeiten, seinen Haushalt auf dem Vor-Pandemie-Niveau zu konsolidieren, wobei zu berücksichtigen ist, dass wegen der erheblichen Inflation der letzten Jahre die inflationsbereinigten Ausgaben etwas niedriger ausfallen. Da aber allein wegen der demographischen Entwicklung sowohl die Einnahmen insgesamt als auch diejenigen der Sozialversicherungssysteme mittelfristig mit keiner erfreulichen Entwicklung rechnen dürfen (Werding & Läßle, 2020), ist die Konsolidierung der Ausgaben dringend geboten (Ehrentraut et al., 2021). Im Gegensatz dazu hat sich seit der „Nationalen Industriestrategie 2030“ von Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier (BMW, 2019) ein Trend hin zu neuen (manchmal auch neuartigen) Subventionen etabliert, der sich während der Amtszeit von Bundeswirtschaftsminister Robert Habeck weitert konsolidiert und verstärkt hat (Grimm et al., 2025).

3.2 Entwicklung der Subventionen

Seit der „Nationalen Industriestrategie 2030“ wurde die Frage nach einer verstärkten politischen Einflussnahme im Marktprozess, traditionell mit dem Begriff „Interventionismus“ überschrieben, immer häufiger aufgeworfen. Drei zentrale Aspekte stehen im Mittelpunkt der Diskussion:

1. die Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland durch unfaire Geschäftspraktiken in Drittstaaten, etwa durch Subventionen, insbesondere im Kontext der geoökonomischen Souveränität in einer geopolitisch unsicheren Welt, und die damit einhergehende Veränderung in vielen Lieferketten.
2. das Streben nach Führungspositionen in der Entwicklung neuer Geschäftsfelder im Einklang mit den klimapolitischen Zielvorgaben, einschließlich des Versuchs, etablierte Industriebranchen gemäß dieser Vorgaben zu transformieren.
3. der Bedeutungsverlust Deutschlands in vielen Bereichen der Hightechindustrie, etwa der Künstlichen Intelligenz oder der Robotik, und die Unfähigkeit zu marktfähigen

Innovationen in diesen Bereichen in Deutschland und Europa, was wiederum neue Fragen der geoökonomischen Souveränität aufwirft.

Um diesen Gefahren entgegenzusteuern, wurden seitens des BMWi bzw. BMWK eine Vielzahl von Förderprogrammen ins Leben gerufen. Dabei unterscheidet die Förderung zwei grundsätzliche Instrumentenkästen: direkte Unterstützung durch Finanzhilfen und indirektere Unterstützung durch Steuervergünstigungen.

Bei der Entwicklung der Finanzhilfen wird vor allem eines deutlich: Seit der „Nationalen Industriestrategie 2030“ hat sich das Volumen der Finanzhilfen knapp verfünffacht (Zahlungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie und dem russischen Angriffskrieg sind hierin nicht enthalten): Während 2019 rund 11 Mrd. Euro als Fördervolumen angesetzt wurden, waren es 2024 etwa 48,7 Mrd. Euro. In den vergangenen drei Jahren sind die Steigerungen bei den Finanzhilfen ganz besonders ausgeprägt.

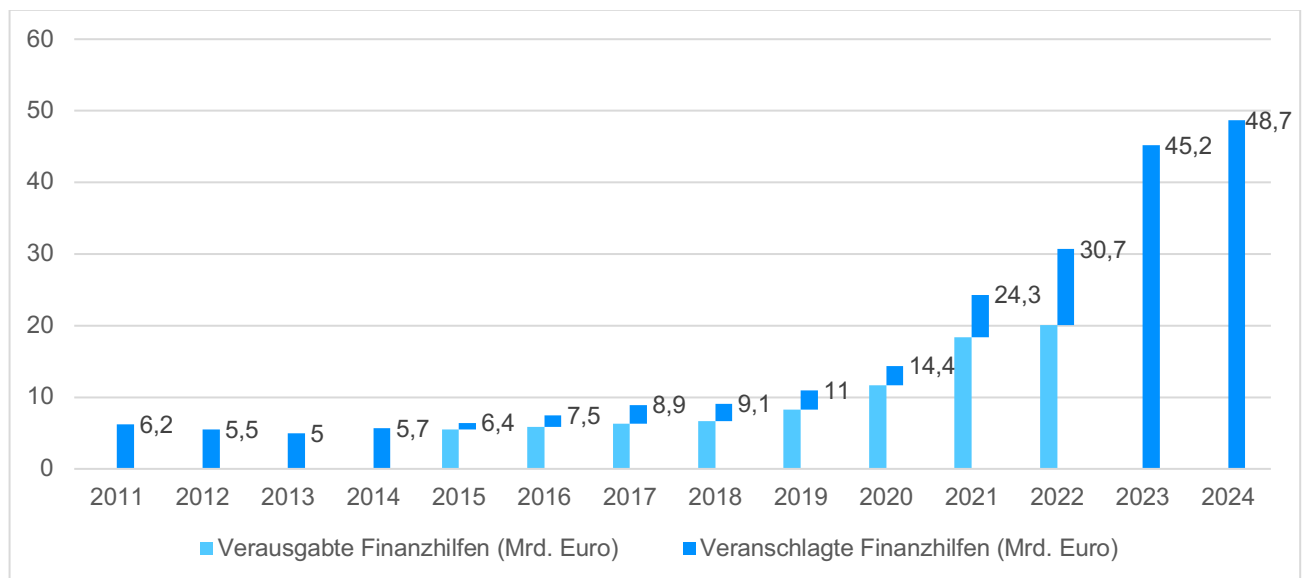


Abbildung 4: Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes in Mrd. Euro

Quelle: 23. bis 29. Subventionsbericht.

Im Vergleich dazu bewegt sich das Volumen der Steuervergünstigungen weitgehend auf einem konstanten Niveau.

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des 29. Subventionsberichtes machten die 20 größten Positionen der insgesamt 138 veranschlagten Finanzhilfen des Bundes etwa 85 % des Gesamtvolumens aus. Diese 20 Positionen setzen sich wie folgt zusammen:

Rang	# in Anlage 1	Kurzbezeichnung der Finanzhilfe	Soll 2024 in Mio. Euro	Soll 2023 in Mio. Euro
1	131	Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energie im Gebäudebereich	18.772	16.897
2	61	Förderung der Mikroelektronik	3.968	879
3	30	Strompreiskompensation	2.630	2.993
4	27	Projekte IPCEI Wasserstoff	2.462	1.935
5	117	Zuschüsse zur Errichtung von Tank- und Ladeinfrastruktur	2.210	1.935
6	135	Sozialer Wohnungsbau	1.583	1.800
7	88	Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen	1.280	1.456
8	83	Maßnahmen zum Natürlichen Klimaschutz	1.200	1.200
9	124	Investitionen zur Dekarbonisierung der Industrie/Klimaschutzverträge	1.000	208
10	31	Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft	854	921
11	86	Zuschüsse zum Kauf elektrisch betriebener Fahrzeuge (Umweltbonus)	810	1.200
12	84	Transformation Wärmenetze	800	550
13	123	Zuschüsse im Rahmen des Programms „Baukindergeld“	750	487
14	124	Zuschüsse für die Anschaffung von Nutzfahrzeugen mit alternativen, klimafreundlichen Antrieben	536	408
15	125	Förderung des Ankaufs von Bussen mit alternativen Antrieben	536	471
16	35	Industrielle Fertigung für mobile und stationäre Energieerzeuger	512	684
17	41	Beihilfen nach § 11 BEHG (hier: ohne Beihilfen nach Abs. 2)	500	337
18	87	Förderung des Ausbaus von Breitbandnetzen	472	1.200
19	75	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	408	388
20	68	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	408	388

Abbildung 5: Die 20 größten Finanzhilfen

Quelle: 29. Subventionsbericht, S. 19.

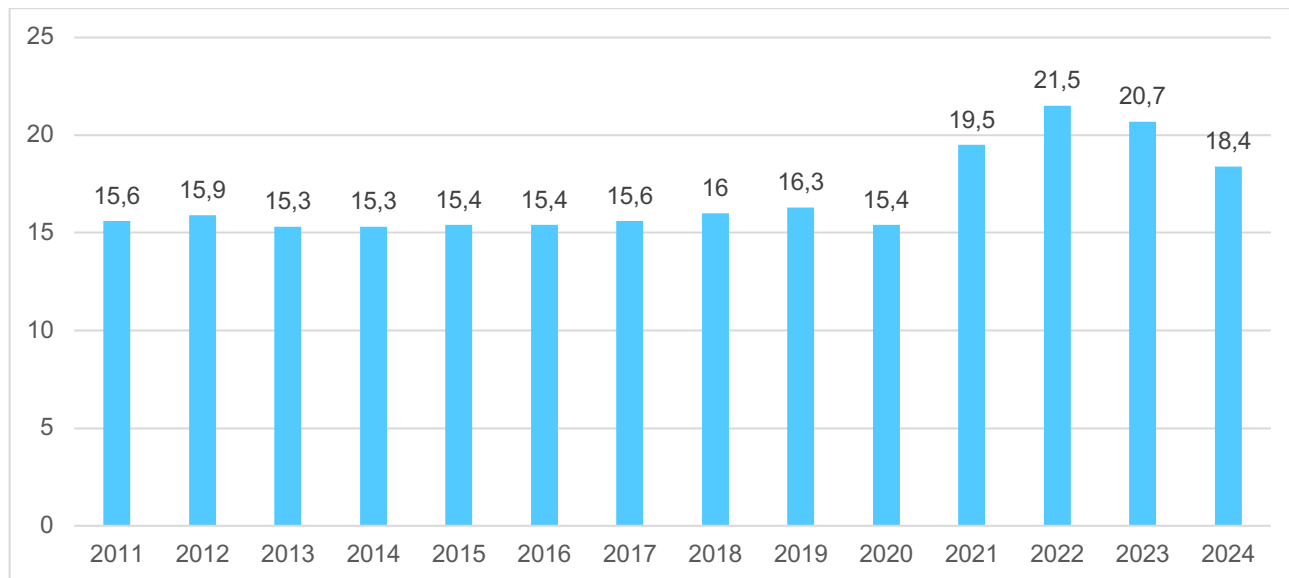


Abbildung 6: Entwicklung der Steuervergünstigungen des Bundes in Mrd. Euro

Quelle: 29. Subventionsbericht, S. 31.

Addiert man Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, ergibt sich ein eindeutiges Bild: Insgesamt hat sich das Subventionsvolumen in absoluten Zahlen seit 2019 mehr als verdoppelt. Dabei hat sich im Betrachtungszeitraum (2017 bis 2024) auch die sektorale Gewichtung der einzelnen Empfänger verschoben. So sind die Subventionen für Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Vermögensbildung sowie sonstige Steuervergünstigungen nahezu konstant geblieben. Für den Verkehrssektor hat sich das Fördervolumen von 2,4 Mrd. Euro auf 9,2 Mrd. Euro 2024 mehr als verdreifacht. Die Förderung für die gewerbliche Wirtschaft hat sich indes von 11 Mrd. Euro 2017 etwas mehr als verdoppelt, auf 26,9 Mrd. Euro 2024. Den stärksten prozentualen Anstieg konnte das Wohnungswesen verzeichnen: Von etwa 1,9 Mrd. Euro 2017 verelfachte sich die Förderung auf etwa 22,3 Mrd. Euro 2024. Dabei hat besonders die 2021 veranlasste Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) zu Buche geschlagen (BAFA 2025). Diese wurde als Umsetzungsinstrument der KfW für das zum 1. November 2020 in Kraft getretene Gebäudeenergiegesetz (GEG) etabliert. In der Folge der viel diskutierten Novellierung des

GEG 2023 hat sich auch das Fördervolumen im Gebäudesektor von 8,4 Mrd. Euro 2022 auf 19,9 Mrd. Euro 2023 innerhalb eines Jahres mehr als verdoppelt.

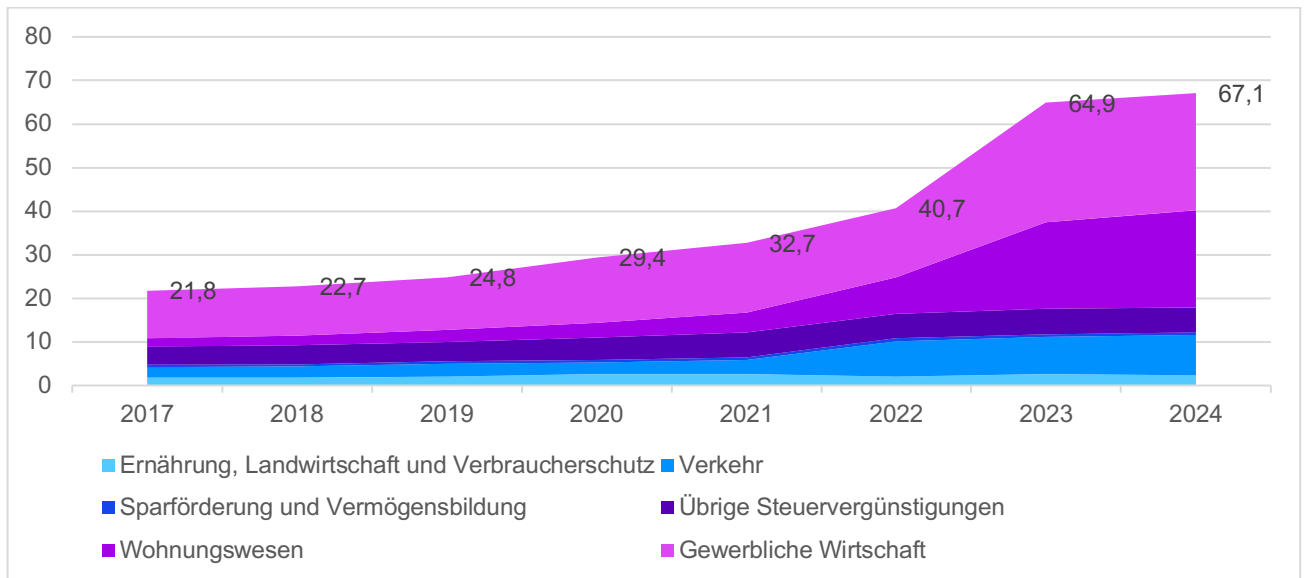


Abbildung 7: Entwicklung der Subventionen aus Bundesmitteln je Sektor in Mrd. Euro

Quelle: 27. bis 29. Subventionsbericht.

Bei den o. g. nominalen Zahlen muss, wie bereits erwähnt, die erhebliche Inflation der letzten Jahre berücksichtigt werden. Dabei kann es helfen, die absoluten Beträge in Relation zu anderen volkswirtschaftlichen Indikatoren zu betrachten (wenn man annimmt, dass die Aggregate von der Inflation gleichmäßig betroffen waren). So entsprechen die gegenwärtigen Finanzhilfen etwa 10,5 % der vom Bund getätigten Ausgaben, während sie im Jahr 2019 lediglich 3 % der Ausgaben ausmachten. Das Verhältnis von Steuereinnahmen zu Steuervergünstigungen hingegen zeigt einen leichten Rückgang, die Vergünstigungen waren also, im Vergleich zu den Finanzhilfen, nicht das präferierte Instrument beim Subventionszuwachs der vergangenen Jahre.

Der von uns präferierte Indikator ist schließlich das Verhältnis des Subventionsvolumens – bestehend aus Finanzhilfen und Steuersenkungen – zum Bruttoinlandsprodukt. Nachdem dieses Verhältnis von 2011 bis 2019 auf einem in etwa gleichbleibenden Niveau von 0,8 % verharrte, hat es sich bis 2024 auf etwa 1,6 % verdoppelt. Selbst nach der engen Definition des Subventionsberichtes der Bundesregierung sind also die Subventionen bei Weitem nicht nur nominal sehr deutlich gestiegen. Dass Deutschland international damit nicht alleine

steht, ist auch dahingehend kaum beruhigend, dass in anderen Ländern das BIP-Wachstum und damit der Verteilungsspielraum für die Politik in den vergangenen Jahren deutlich ausgeprägter war als hierzulande. Eine Rückkehr auf die 0,8 % vom BIP wie im Jahr 2019 würde bei der gegenwärtigen Größe des BIP einen fiskalischen Spielraum von 34 Mrd. Euro ermöglichen.

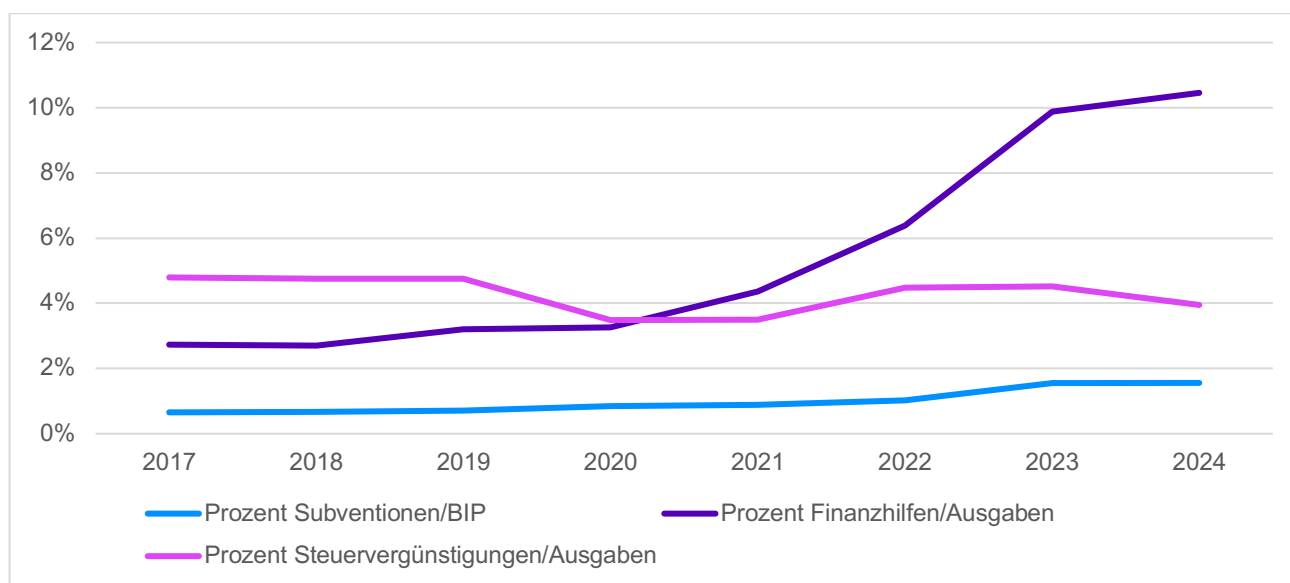


Abbildung 8: Entwicklung der Subventionsquoten der Bundesregierung

Quelle: eigene Berechnungen.

Zwischen 2021 und 2024 stiegen die Finanzhilfen also um 30,3 Mrd. Euro, wobei der überwiegende Teil dieses Anstiegs, nämlich 25,1 Mrd. Euro, auf den Zeitraum von 2022 (Ist-Zahlen) bis 2023 (Soll-Zahlen) entfiel. Dieser Zuwachs ist vor allem auf erhöhte Ausgaben im Bereich der Klimaschutzmaßnahmen zurückzuführen, wobei die Rolle des Klima- und Transformationsfonds (KTF) besonders hervorzuheben ist. Im Rahmen der Förderung von Dekarbonisierungsbemühungen hat die Bundesregierung den KTF als zentrales Finanzierungsinstrument etabliert, um umfassende Maßnahmen zur Transformation Deutschlands hin zur Klimaneutralität zu ermöglichen. Für den Zeitraum von 2024 bis 2027 waren im Wirtschaftsplan des KTF Programmausgaben in Höhe von insgesamt etwa 211,8 Mrd. Euro vorgesehen (Bundesregierung 2023). Diese Planung wurde jedoch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom November 2023 durchkreuzt, das die Umwidmung ungenutzter Mittel aus den Jahren der Covid-19-Pandemie untersagte. Allein

dem KTF stand davon laut dem 29. Subventionsbericht, der zwei Monate vor dem Karlsruher Urteil veröffentlicht wurde, eine Rücklage von 70,7 Mrd. Euro zur Verfügung.

4 Anwendung unseres Frameworks auf drei Fallbeispiele

4.1 Intel

Die Intel Corporation gehörte jahrzehntelang zur Speerspitze der weltweiten Hightechindustrie. Durch erfolgreiche Marketingkampagnen sind ihre PC-Chips einem breiten Publikum bekannt, darüber hinaus gehört aber auch eine umfangreiche Palette von Chips für industrielle Produkte zum Firmenportfolio. Beim öffentlichkeitswirksamen Durchbruch der KI im Jahr 2022 stellte sich allerdings heraus, dass Intel in diesem Bereich weit hinter Marktführer Nvidia hinkte (Lindner, 2024).

Im Frühjahr 2022 wurden die Pläne für eine Investition in ein neues Werk in Magdeburg bekannt, für das die Landesregierung Sachsen-Anhalts Grundstücke und die Bundesregierung knapp 10 Mrd. Euro Finanzhilfe in Aussicht stellten. Begründet wurde diese außerordentlich hohe Summe mit der Notwendigkeit, der deutschen Industrie – vor allem im Fahrzeugbau – zu mehr strategischer Souveränität zu verhelfen. Entfacht wurden diese Befürchtungen durch die zwischenzeitlich beschädigten Lieferketten während der Covid-19-Pandemie sowie, im Nachgang zum russischen Angriffskrieg auf die Ukraine, durch die neue Wahrnehmung relevanter Risiken eines chinesischen Überfalls auf Taiwan und dessen Chipindustrie, die in vielen Bereichen weltweit führend ist.

Die Höhe der Subvention führte zu einer monatelangen intensiven Diskussion, bei der verschiedene Fragen aufkamen, die vom BMWK nicht immer zufriedenstellend beantwortet wurden. Erstens bedeutet die Ansiedlung einer Endfertigung in Deutschland nicht, dass im geopolitischen Konfliktfall die weltweit zerstreute Lieferkette intakt bleibt und die Magdeburger Endfertigung beliefert. Zweitens heißt sogar eine im Konfliktfall funktionierende Endfertigung nicht zwingend, dass die hergestellten Chips notwendigerweise deutschen Abnehmern und nicht dem Höchstbietenden auf dem Weltmarkt angeboten werden. Drittens kamen Zweifel auf, für welche Bereiche der deutschen Industrie die in Magdeburg hergestellten Chips überhaupt geeignet sind (Dams & Fuest, 2023; Brantner & Kolev, 2023).

Zur Überraschung vieler verkündete Intel im September 2024 den vorläufigen Stopp der Planungen für Magdeburg (MDR Sachsen-Anhalt, 2025). Im Zuge dessen wurde bekannt, was bereits 2021 den Zahlen des Konzerns zu entnehmen gewesen wäre: Intel hat jahrelang schwere Managementfehler begangen und viele entscheidende Abzweigungen wie etwa die Richtung KI verpasst. Die bisher erhaltenen Beträge gab Intel an die Bundesregierung zurück. Allerdings wäre es auch vorstellbar gewesen, dass das Management das Projekt noch eine Weile weiterbetrieben hätte und bei dann aufkommenden existenziellen Problemen außerstande gewesen wäre, die Subventionsbeträge überhaupt zurückzuzahlen.

Im Würfel unseres Frameworks ergibt sich das folgende Bild:

Diese Subvention kam denkbar spezifisch einem einzelnen Werk eines einzelnen Unternehmens zugute. Das an sich rechtfertigt eine klare **3-Punkte**-Bewertung. Wenn man die geoökonomischen Überlegungen des BMWK als stichhaltig einstuft und die o. g. Einwände vom Ministerium entkräftet werden können, so dass die Produktion auch im Konfliktfall einen breiteren Kreis von industriellen Produzenten in Deutschland zugutekommt, erhält die Subvention **2 Punkte** in der Dimension Spezifität.

Es war zunächst nicht geplant, dass die Produktion über den Bau des Werks hinaus subventioniert werden soll, was eine kurze Frist bedeutet und damit 1 Punkt rechtfertigt. Für das Szenario allerdings, in dem Intel in existenzielle Schwierigkeiten geraten wäre und das BMWK vor der Entscheidung stünde, die bereits vergebenen Gelder aufzugeben oder eine neue Förderung zur Fertigstellung und zum subventionierten Betrieb in Magdeburg aufzusetzen, könnte es auch zu einer unabsehbar langen Subventionierung kommen. Deshalb sind **2 Punkte** in der Dimension Fristigkeit angemessen.

Die Beurteilung der kommerziellen Reife der subventionierten Produkte ist an der Stelle denkbar einfach. Es handelt sich um die Produktion eines Standardproduktes, das – wie wir inzwischen wissen – nicht einmal im Stand der ganz aktuellen Forschung der Chipindustrie entspricht. Ob Forschung in Magdeburg und damit in nennenswerter Entfernung zum forschungsintensiven Cluster in Dresden betrieben worden wäre, war von Anfang an ungewiss. Deshalb erhält das Dimension kommerzielle Reife **3 Punkte**. Das Scoringmodell ergibt also eine ungünstige **Gesamtbewertung von 7 bis 8 Punkten**.

4.2 Meyer Werft

Die Meyer Werft GmbH zählt zu den renommiertesten Schiffbauunternehmen weltweit. Neben ihrem Hauptsitz im niedersächsischen Papenburg, wo etwa 3.300 Mitarbeiter vorwiegend im Bau von Kreuzfahrtschiffen und zunehmend auch im Bau von Konverterplattformen für Offshore-Windparks tätig sind, gehört auch die Neptun Werft in Rostock zum Familienunternehmen (Leimbach, 2024). Letztere ist primär auf den Bau von Binnenschiffen spezialisiert.

Die Meyer Werft geriet in finanzielle Schwierigkeiten aufgrund von zwei Faktoren: der Covid-19-Pandemie als Nachfrageschock und des russischen Angriffskrieges als Angebotsschocks. Die Pandemie führte infolge von Reisebeschränkungen sowie Berichten über auf See gestrandete Touristen und Quarantänevorfälle zu einem erheblichen Nachfrageausfall bei Kreuzfahrtanbietern, was wiederum zu einem Einbruch in den Auftragsbüchern der Werft führte. Der russische Angriff auf die Ukraine verursachte starke Preissteigerungen bei Vorleistungsgütern, insbesondere Stahl und Energie. Diese Schocks beeinträchtigten die finanzielle Stabilität der Werft erheblich und führten zu einer Finanzlücke von etwa 2,8 Mrd. Euro. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, initiierte die Meyer Werft im April 2024 einen Restrukturierungsprozess, um die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens langfristig wiederherzustellen. Die Umsetzung eines umfassenden Sanierungsprogramms soll die wirtschaftliche Rentabilität der Werft sichern und sie bis 2028 stabilisieren, wobei dem Unternehmen eine positive Sanierungsperspektive bescheinigt wurde (Schade, 2025). Dennoch konnten keine Privatinvestoren gewonnen werden.

Um Unterstützung zu leisten, haben sich sowohl die Bundesregierung als auch die niedersächsische Landesregierung verpflichtet, jeweils mit rund 40 % in das Unternehmen einzusteigen, wodurch eine staatliche Mehrheitsbeteiligung entsteht und dem Unternehmen etwa 400 Mio. Euro Kapital zufließen. Zudem bürgen Bund und Land gemeinsam zu 80 % für einen Kreditrahmen von insgesamt 2,6 Mrd. Euro (BMWK, 2024). Als Rechtfertigung für diese Maßnahmen wurde neben dem positiven Sanierungsbescheid und der wirtschaftlichen Bedeutung für die betroffenen Regionen auch auf die potenzielle

geostrategische Relevanz der Meyer Werft verwiesen, was aber in der Folge durchaus kritisch diskutiert wurde.

Im Würfel unseres Frameworks ergibt sich das folgende Bild:

Die Förderung kommt einem einzelnen Unternehmen zugute, das überwiegend noch im Schiffsbau tätig ist und die Offshore-Energie derzeit als weiteres Standbein erschließt, und ist daher eine spezifische Subvention. Vor diesem Hintergrund erhält diese Förderung **3 Punkte** in der Dimension Spezifität. Allerdings könnte dem Unternehmen auch die o. g. geostrategische Relevanz zukommen. Da die Bundes- und Bündnisverteidigung sowie die Sicherstellung aller dafür notwendigen Maßnahmen als grundlegende Staatsausgaben betrachtet werden und laut unserer Definition nicht unter den Begriff der Subvention fallen, könnte die Sicherstellung der strategischen Tiefe und des im Unternehmen gebündelten maritimen Know-hows sowie der zugehörigen Infrastruktur auch zu einem Scoring von **2 Punkten** führen, abhängig von der Einschätzung der Entscheidungsträger zur geostrategischen Relevanz.

In Bezug auf die Fristigkeit ist die öffentliche Beteiligung an der Gesellschaft nicht zeitlich begrenzt. In der Vergangenheit gab es sowohl kurz- als auch langfristige öffentliche Engagements in privaten Unternehmen. Angesichts der zusätzlichen finanziellen Schwierigkeiten, die das Unternehmen Anfang 2025 öffentlich bekannt machen musste, sowie der voraussichtlich weiterhin hohen Energie- und Rohstoffkosten erscheint ein baldiger Rückzug der staatlichen Ankerinvestoren trotz des derzeit konsequent betriebenen Sanierungsprogramms unwahrscheinlich. Folglich ist bei der Fristigkeit eher mit einer mittel- bis langfristigen Bindung zu rechnen, wobei im ungünstigsten Fall durch die Bürgschaft noch zusätzliche Kosten auf den Fiskus zukommen könnten. Daher ist die Förderung in der Dimension Fristigkeit mit **3 Punkten** zu bewerten.

Die Förderung richtet sich an ein Unternehmen mit bereits bestehenden kommerziellen Produkten, wobei die Grundlagenforschung nicht im Vordergrund steht. Vielmehr zielt die Unterstützung auf den Erhalt des Produktionsstandortes ab. Daher ist die Dimension kommerzielle Reife der Förderung mit **3 Punkten** zu bewerten.

Angesichts der sich verschlechternden Standortbedingungen in Deutschland besteht die Befürchtung, dass in absehbarer Zeit auch Unternehmen aus anderen Schlüsselindustrien,

die für die industrielle Wertschöpfung im Land von Bedeutung sind, in eine ähnlich prekäre Situation geraten könnten. Eine Subventionierung wie bei der Meyer Werft ist vor einem solchen Hintergrund nicht verallgemeinerungsfähig, und eine selektive Förderung einiger wird mit hoher Wahrscheinlichkeit bei denjenigen, denen nicht trotz ähnlicher Problemlage nicht geholfen wird, auf Unverständnis und Missgunst stoßen. Das Scoringmodell ergibt also eine stark ungünstige **Gesamtbewertung von 8 bis 9 Punkten**.

4.3 Gaspreisbremse

Die vergleichsweise kostengünstige und als sicher geltende Erdgasversorgung in Deutschland war ein wesentlicher Treiber des in Kapitel 3.1 beschriebenen Wachstums bis 2022. Die Energiepartnerschaft zwischen Russland und Deutschland gewann zunehmend an Bedeutung, was nicht zuletzt auf verstärkte infrastrukturelle Abhängigkeiten bei den Pipelines Nord Stream 1 und 2 zurückzuführen war. Die deutsche Energiewende und die damit verbundenen Redispatch-Gaskraftwerke basierten in wesentlichen Teilen auf relativ preisgünstigem russischem Gas. Diese Abhängigkeit wurde von internationalen Partnern wiederholt thematisiert, es kam jedoch nicht zur Diversifizierung (Bingener & Wehner, 2023). Als im Zuge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine im Februar 2022 die Versorgungssicherheit mit Öl, Gas und Steinkohle aus Russland hierzulande infrage gestellt wurde, stiegen die Preise dramatisch und die Versorgung im kommenden Winter war ungewiss.

In dieser Situation hätte eine ungebremste Weitergabe der gestiegenen Preise das politisch angespannte Klima in Deutschland weiter anheizen können. Folglich initiierte die Bundesregierung die Einrichtung einer Expertenkommission für Gas, die mit der Erstellung eines Gutachtens sowie der Entwicklung möglicher Mechanismen beauftragt wurde (Bayer et al. 2022). Das Ergebnis dieser Bemühungen war die Einführung der Gaspreisbremse.

Die Gaspreisbremse war ein Mechanismus zur finanziellen Entlastung von Haushalten und Unternehmen, ohne dabei den Gasverbrauch zu fördern. Der Bericht der Kommission betont, dass eine direkte Subventionierung des Gasverbrauchs kontraproduktiv gewesen wäre, da sie die Nachfrage gesteigert und somit die Preise weiter in die Höhe getrieben hätte. Stattdessen basierte die Gaspreisbremse auf einem System, das Zahlungen unabhängig vom aktuellen Verbrauch vorsah.

Für Haushalte und kleine Gewerbetreibende bedeutete dies, dass der Staat von Dezember 2022 bis April 2024 monatliche Zahlungen an die Energieversorger leistete. Die Höhe dieser Zahlungen richtete sich nach der individuellen Jahresverbrauchsprognose vom September 2022 und dem gegebenen Gastarif. Dieses System stellte sicher, dass die Entlastung dort ankam, wo sie am dringendsten benötigt wurde, und ermöglichte den Verbrauchern, das Geld nach eigenem Ermessen zu verwenden. Dies förderte die Wahlfreiheit und enthielt gleichzeitig Anreize zum Gassparen (Gründler et al., 2022).

Für die Industrie sah die Kommission einen anderen Mechanismus vor, der eine begrenzte Preissubvention beinhaltete. Unternehmen durften das subventionierte Gas weiterverkaufen, was sicherstellte, dass das Gas dort genutzt wurde, wo es den größten wirtschaftlichen Mehrwert erzeugte. Diese Flexibilität half, die Produktionsstandorte zu erhalten und die wirtschaftlichen Folgen einer möglichen Gasknappheit zu minimieren.

Im Würfel unseres Frameworks ergibt sich das folgende Bild:

Das so entworfene System stellte eine differenzierte und wesentliche Stabilisierungsmaßnahme dar. Dabei wurden sowohl Unternehmen unterschiedlicher Größe und Branchen als auch die privaten Haushalte berücksichtigt. Energieintensivere Branchen profitierten relativ gesehen stärker von dieser Maßnahme als weniger energieintensive Sektoren, obwohl diese Branchen besonders durch die immensen Preissteigerungen belastet wurden und auch mit der Gaspreisbremse stärker unter wirtschaftlichem Druck standen als vor der Energiekrise. Folglich ergibt sich eine geringe Spezifität der Maßnahme, da branchen- und unternehmensübergreifend vor den gravierendsten Auswirkungen der Preissteigerungen abgeschirmt wurde. Im Würfel erhält diese Maßnahme daher **1 Punkt** in der Dimension Spezifität.

Angesichts des klar begrenzten Zeitraums sowie des eindeutig zuzuordnenden Zusammenhangs zwischen der Ursache und den Auswirkungen der Maßnahmen ist auch die Dimension Fristigkeit positiv zu bewerten, nämlich mit **1 Punkt**. Die Gaspreisbremse war als kurzfristige Antwort auf den Preisschock konzipiert und diente nicht dazu, strukturelle Schwächen des Energiesystems zu kaschieren.

Die Beurteilung der kommerziellen Reife der subventionierten Produkte gestaltet sich aufgrund der Ausrichtung des Förderansatzes als schwierig. Der Gasverbrauch sämtlicher

Unternehmen wurde im Rahmen ihrer unternehmerischen Tätigkeiten subventioniert, was sowohl die Produktion von Gütern als auch potenzielle Forschungsprojekte umfasst. Die Möglichkeit, das subventionierte Gas weiterzuverkaufen, ermöglichte eine Optimierung der Beziehungen zwischen den Unternehmen, indem das Gas dort eingesetzt wurde, wo es den höchsten Mehrwert erbrachte. Dies kann gesamtwirtschaftlich auch der Produktion marktreifer Güter zugutekommen, weshalb die Gaspreisbremse in der Dimension kommerzielle Reife mit **2 Punkten** bewertet wird. Das Scoringmodell ergibt also eine günstige **Gesamtbewertung von 4 Punkten**.

5 Politische Implikationen

Im Mittelpunkt dieser Studie stand eine doppelte Fragestellung. Zum einen ging es um das Entwickeln eines Frameworks, das konzeptionell und durch eine Visualisierungshilfe Entscheidungsträgern erlaubt, Subventionen hinsichtlich ihrer ordnungspolitischen Zulässigkeit einzuschätzen, indem man sie im Kontinuum zwischen der gelben und der roten Zone des Framework-Würfels verortet und mit dem Scoringmodell bewertet. Zum anderen wurde die Entwicklung der Subventionsvolumens im Bundeshaushalt der vergangenen sieben Jahre vor dem Hintergrund analysiert, welcher fiskalische Spielraum durch Einsparungen bestimmter Subventionen für die nächste Legislaturperiode entstehen kann – und das unter bewusster Verwendung des eng definierten Subventionsbegriffs der Bundesregierung.

Das Subventionsvolumen ist in den vergangenen Jahren sprunghaft angestiegen, und zwar losgelöst von den sehr hohen Beträgen, die im Zuge der Covid-19-Pandemie und des russischen Angriffskrieges zur Abfederung vom Bund geleistet wurden. Verantwortlich für den großen Sprung im Sinne des Subventionsberichtes der Bundesregierung sind vielmehr zahlreiche Programme zum Klimaschutz sowie die Förderung der Mikroelektronik, insbesondere im Fall Intel. Zusammenfassen lassen sich diese Programme unter dem Paradigma der Industriepolitik, das in den vergangenen Jahren nicht nur in Deutschland eine Renaissance erlebt hat. Falls es in der nächsten Legislatur um Einsparung bei diesen Subventionen geht, empfiehlt sich allerdings nicht die Rasenmähermethode, sondern eine differenzierte Analyse der einzelnen Programme und die Priorisierung ihrer Zulässigkeit, wie wir das in dieser Studie mit unserem Framework empfehlen.

Die deutsche Schuldenbremse, und zwar unabhängig von ihrer möglichen Reformierung, zwingt die politischen Entscheidungsträger zur Priorisierung der wirtschaftspolitischen Ziele und außerdem zur bestmöglichen Begründung der gewählten Mittel zur Erreichung eines Zieles. Wissenschaftlern steht es nicht zu, Ziele zu bewerten, sie können höchstens auf Zielkonflikte hinweisen. Unter der Schuldenbremse gibt es Zielkonflikte, die es stets zu bedenken gilt. Wir zeigen in diesem Sinne auf, dass, wenn der Bund zum Subventionsvolumen zurückkehrte, das er relativ zum BIP 2019 aufwies, also von aktuell 1,6 % zurück auf 0,8 % des BIP, ein fiskalischer Spielraum von etwa 34 Mrd. Euro entstünde. Gegeben den Subventionsbegriff des Bundes, sind darin keinerlei Reformen der innerstaatlichen Zahlungsströme oder des Sozialsystems eingeschlossen. Um die konkreten Schritte hin zu diesem neuen fiskalischen Spielraum zu benennen, bleibt das Desiderat für weitere Studien das systematische Scoring der einzelnen Subventionen, zunächst der in Kapitel 3.2 aufgeführten Tabelle der umfangreichsten Programme.

Wir möchten hiermit mit drei konkreten Empfehlungen zum Umgang mit Subventionen in der nächsten Legislaturperiode schließen:

- 1) Der **Klimaschutzschwerpunkt** der seit 2019 hinzugekommenen Subventionen rechtfertigt ein besonderes Augenmerk auf die Spezifika des hier entstehenden fiskalischen Spielraums. Aktuell erleben wir in Europa ein schwindendes Interesse am Thema Klimaschutz, verbunden mit der Angst vor den zu erwartenden höheren Preisen für CO₂-Emissionen. Mit der Einführung des Emissionshandelssystems ETS II auf EU-Ebene ab 2027 werden auch Emissionen aus dem Verkehr- und Gebäudesektor bepreist, was die gegenwärtigen Ängste konkretisieren wird – ganz sicher nicht ohne das Zutun von politischen Akteuren, die aus den steigenden CO₂-Preisen politisches Kapital zu schlagen versuchen werden. Falls die neue Bundesregierung die Praxis beibehält, die aus den CO₂-Emissionen entstehenden Einnahmen weiterhin für Industriepolitik zu verausgaben, laufen wir Gefahr, dass dieses ökonomisch effizienteste Mittel der Klimapolitik politisch untragbar wird, weil die Mittel nicht zur Kompensation an die Bürger ausgeschüttet werden. Ohne Kompensation wird aber die Legitimation der CO₂-Bepreisung kaum vermittelbar sein.
- 2) Das Fallbeispiel Meyer Werft veranschaulicht die politökonomische Versuchung von **Erhaltungssubventionen**. Diese Versuchung entsteht potenziell bei jedem

größeren Unternehmen, das in Schwierigkeiten gerät und sich für ein mediales Narrativ eignet, aus dem Politiker für sich Kapital schlagen können. Neben den ökonomischen Unwägbarkeiten der Anmaßung von Wissen bei der Auswahl zu rettender Unternehmen entstehen auch gesellschaftliche Probleme. Das diskriminierende Erhalten eines Unternehmens auf Kosten des Steuerzahlers und das Nichterhalten eines vergleichbaren Unternehmens spaltet und polarisiert die Gesellschaft, außerdem erzeugt die Vergabe dieser Privilegien durch die Wirtschaftspolitik notwendigerweise den Eindruck von Beliebigkeit.

- 3) Das Fallbeispiel Intel macht die Komplexität von **Anpassungssubventionen** deutlich, die oft als Transformationsschritte im Zuge geoökonomischer Risiken begründet werden. Bei der Nennung dieser Risiken als Begründung werden häufig Begriffe wie „strategische Resilienz“, „strategische Autonomie“ oder „strategische Souveränität“ verwendet. Dabei sprechen die beim Fallbeispiel Intel genannten offenen Fragen eine deutliche Sprache: Es ist nicht ersichtlich, welche Strategie genau bei der Vergabe verfolgt wurde. Zwar ist die Existenz einer Strategie keine hinreichende Bedingung, da aus ordnungspolitischer Perspektive der Top-down-Ansatz der Transformation auch weitere Risiken birgt. Aber die Strategie ist ganz klar eine notwendige Bedingung. Das gilt ebenso für den Aufbau des neuen Kapitalstocks der Bundeswehr in der nächsten Legislaturperiode. Eine Strategie für das Verausgaben der enormen anvisierten Beträge blieb bisher aus, auch wenn die drei Jahre seit dem Verabschieden des ersten Sondervermögens viel Zeit dafür geboten hätten.

Zum Schluss sei nochmal auf den strukturellen politökonomischen Nachteil solcher ordnungspolitischen Vorschläge hingewiesen: Die Suchprozesse der einzelnen Bürger hin zu Einsparmöglichkeiten auf der Nachfrageseite und Innovationsmöglichkeiten auf der Angebotsseite werden erst mittelfristig erkennbar sein, während das Verteilen von Milliardencheck-Subventionen für einige wenige sofort sichtbar ist. Ordnungspolitik ist eben eine mittel- und vor allem langfristig ausgerichtete Wirtschaftspolitik – und damit der richtig verstandenen Nachhaltigkeit (im Ökonomischen, Ökologischen und Sozialen) wesensverwandt. Hoffentlich bringt die neue Bundesregierung die notwendige Geduld auf, eine solche Wirtschafts- und Finanzpolitik zu betreiben und den kurzfristigen Versuchungen

industriepolitisch motivierter Subventionen erfolgreicher als in der Vergangenheit zu widerstehen.

Literaturverzeichnis

29. Subventionsbericht des Bundes, 2023. URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/29-subventionsbericht.pdf

BAFA, 2025. Bundesförderung für effiziente Gebäude: Förderprogramm im Überblick, URL: https://www.bafa.de/DE/Energie/Effiziente_Gebaeude/Foerderprogramm_im_Ueberblick/foerderprogramm_im_ueberblick_node.html

Bayer, C., Hirth, L., Kalkuhl, M. & Pittel, K., 2022. So schaffen wir den Spagat aus Entlastung und Gassparen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1. November.

Bingener, R. & Wehner, M., 2023. Die Moskau-Connection: Das Schröder-Netzwerk und Deutschlands Weg in die Abhängigkeit. München: C.H.Beck.

BMF, 2025. BMF-Monatsbericht Januar 2025, URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2025/01/Downloads/monatsbericht-2025-01.pdf>

BMWi, 2019. Nationale Industriestrategie 2030, URL: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Monatsbericht/Monatsbericht-Themen/2019-03-nationale-industriestrategie-2030.pdf>

BMWK, 2024. Einigung zur Stabilisierung der Meyer Werft steht – Bund und Land Niederachsen unterzeichnen Verträge zur Rettung der Werft, URL: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2024/09/2024-09-17-einigung-zur-stabilisierung-der-meyer-werft.html>

Brantner, F. & Kolev, S., 2023. Macht Staatsgeld glücklich?, DIE ZEIT, 26. Juli.

Braunberger, G., 2024. Deutschland steckt in der Wachstumsschwäche fest, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30. Juli.

Bundesregierung, 2023. Sondervermögen „KTF“: Milliardeninvestitionen in Energiewende, Klimaschutz und Transformation, URL: <https://www.bundesregierung.de/bregde/aktuelles/ktf-sondervermoegen-2207614>

Dams, J. & Fuest, B., 2023. Zehn Milliarden Steuergeld für Intel – ist das sinnvoll?, DIE WELT, 26. Juni.

Ehrentraut, O., Moog, S. & Sulzer, L., 2021. Demografie und Staatsfinanzen, in: Demografischer Wandel und Wirtschaft, herausgegeben von H. Budliger, S. 113–129. Wiesbaden: Springer Gabler.

Fuest, C., 2019. Die neue deutsche Industriepolitik, ifo Standpunkt 202.

Fuest, C., 2021. Die Ära Merkel: Eine Bilanz der Haushalts- und Finanzpolitik, ifo Standpunkt 228.

Goldschmidt, N. & Wohlgemuth, M., 2008. Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik. Tübingen: Mohr Siebeck.

Grimm, V., Kolev, S. & Weidmann, J., 2024. Interventionismus als Gefahr für die Demokratie?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. Februar.

Grimm, V., Feld, L. P. & Wieland, V., 2025. Für eine echte Wirtschaftswende. Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.

Gründler, K., Potrafke, N. & Schlepperet, M., 2022. Von der Energiepreiskrise zum Energiekrieg: So würden die deutschen Ökonom*innen handeln, ifo Schnelldienst 11/2022, S. 54–57.

Kolev, S., 2024. Governing Dynamics and Superfragility: Liberal Political Economists as Order Guardians, LEF Papers on Economy and Society 1–24, Ludwig-Erhard-Forum für Wirtschaft und Gesellschaft.

Kolev, S., 2025a. Wie ist der ordnungspolitische Neustart Deutschlands möglich?, Table.Briefings, 14. Januar.

Kolev, S., 2025b. Das Ende der Ampel: Zur Unvereinbarkeit zweier Staatsverständnisse, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13. Januar.

Laaser, C., Rosenschon, A. & Schader, K., 2023. Kieler Subventionsbericht 2023: Subventionen des Bundes in Zeiten von Ukrainekrieg und Energiekrise, Kiel Institut für Weltwirtschaft.

Leimbach, A., 2024. Wie sinnvoll ist die Rettung der Meyer Werft?, tagesschau, 23. August.

Lindner, R., 2024. Intels verlorene Jahre, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. Dezember.

MDR Sachsen-Anhalt, 2025. Chronologie der Intel-Ansiedlung in Magdeburg, 5. März.

Schade, G., 2025. Sanierung, Stellenabbau, Stimmung: So ist die Lage auf der Meyer Werft, Neue Osnabrücker Zeitung, 27. Februar.

Solka, S., 2015. Die Industriepolitik der Europäischen Union: Analyse ihres Verhältnisses zur europäischen Wettbewerbspolitik anhand der Regelung des Art. 173 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV. Tübingen: Mohr Siebeck.

Werding, M. & Läßle B., 2020. Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.