

Pressekonferenz: Subventionsabbau in Deutschland

Berlin, 13. Januar 2011

Dr. Alfred Boss

Leiter des Bereichs Öffentliche Finanzen am Institut für Weltwirtschaft Kiel (ifW)

Es gilt das gesprochene Wort

Wer über Subventionen redet, muss zunächst einmal sagen, was er meint. Im Institut für Weltwirtschaft (IfW) werden Subventionen definiert als Finanzhilfen des Staates und Steuervergünstigungen, die die Allokation der Ressourcen verzerren.

Die Subventionen sind im Zeitraum 2000 bis 2007 jahresdurchschnittlich um 0,6 Prozent gesunken; danach aber stark gestiegen (Tabelle 1). Das Subventionsvolumen hat im Jahr 2010 einen Höchststand von 163,6 Mrd. Euro erreicht.

Tabelle 1:
 Subventionen (ohne Grenzfälle) 2000–2010 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>I</i> Finanzhilfen											
Bund ^a	25 681	21 434	22 644	21 954	21 531	23 597	25 163	23 862	23 461	29 322	35 260
Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“										5 220 ^b	1 980 ^b
Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“									1 035	1 421	1 809
Länder und Gemeinden insgesamt	59 255	59 451	59 087	57 792	56 793	56 012	55 852	55 545	59 169	63 092	62 500 ^b
Originäre Hilfen der Länder	47 214	47 728	47 364	46 559	45 587	44 783	44 793	45 228	50 235	54 077	53 466
Indirekte Finanzhilfen des Bundes	12 041	11 723	11 723	11 233	11 206	11 229	11 059	10 317	8 934	9 015	9 034
EU	5 938	6 243	6 166	6 453	6 152	6 255	7 707	5 152	5 101	5 990	5 512
Bundesagentur für Arbeit	9 078	8 998	8 830	8 334	7 765	5 753	4 883	4 239	4 015	5 412	4 800 ^b
Zusammen	99 952	96 126	96 727	94 533	92 241	91 617	93 605	88 798	92 781	110 457	111 861
<i>Nachrichtlich:</i>											
Kompensationszahlungen des Bundes								518	1 854	1 854	1 854
<i>II</i> Steuervergünstigungen	49 682	49 607	51 065	51 792	52 092	52 252	50 797	53 886	52 962	51 848	51 758
<i>III</i> Subventionen	149 634	145 733	147 792	146 325	144 333	143 869	144 402	142 684	145 743	162 305	163 619
<i>IV</i> Subventionen, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)	7,3	6,9	6,9	6,8	6,5	6,4	6,2	5,9	5,9	6,8	6,5

^aDirekte Finanzhilfen; indirekte Finanzhilfen bei den Finanzhilfen der Länder und der Gemeinden erfasst. — ^bGeschätzt.

Keineswegs alle Steuervergünstigungen und alle Finanzhilfen kommen den Unternehmen zugute. Auf sie entfällt aber ein großer Teil davon (Tabelle 2).

Tabelle 2:

Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen zugunsten der Unternehmen 2003–2010 (Mill. Euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>I</i> <i>Finanzhilfen des Bundes</i>								
Direkte Finanzhilfen des Bundes	21 103	19 674	20 212	20 094	20 407	19 952	20 994	22 321
Indirekte Finanzhilfen des Bundes	11 085	10 924	11 170	11 005	10 262	8 880	8 980	9 015
<i>Zusammen</i>	32 188	30 598	31 382	31 099	30 669	28 832	29 974	31 336
<i>Nachrichtlich:</i>								
Kompensationszahlungen des Bundes	518	1 854	1 854	1 854
<i>II</i> <i>Steuervergünstigungen</i>	46 901	47 596	47 876	46 311	48 991	47 825	46 924	46 971
<i>III</i> <i>Zusammen</i>	79 089	78 194	79 258	77 410	79 660	76 657	76 898	78 307
<i>Zusammen, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)</i>	3,7	3,5	3,5	3,3	3,3	3,1	3,2	3,1

Im Jahr 2010 beliefen sich die Steuervergünstigungen, die den Unternehmen zugerechnet werden können, auf 47,0 Mrd. Euro. Im Jahr 2003 waren es 46,9 Mrd. Euro.

Der Bund gewährte den Unternehmen im Jahr 2010 direkte Finanzhilfen in Höhe von 22,3 Mrd. Euro, nach 21,1 Mrd. Euro im Jahr 2003. Indirekt, also über die Haushalte der Länder, empfangen die Unternehmen 9,0 Mrd. Euro; im Jahr 2003 waren es 11,1 Mrd. Euro.

Unter den in der ersten Hälfte der Legislaturperiode der Großen Koalition beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen war die Abschaffung der Eigenheimzulage (für Neufälle) am wichtigsten. Quantitativ von großer Bedeutung war auch die Neuregelung der Entfernungspauschale.

Es sind aber nicht nur Steuervergünstigungen gekürzt oder abgeschafft, sondern auch Vergünstigungen eingeführt worden (wie z.B. die erhöhte Vorsteuerpauschale bei der Besteuerung der Umsätze in der Landwirtschaft sowie die Einkommensteuerermäßigung für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen). Zudem wurden Zulagen für bestimmte Investitionen in den neuen Ländern für zusätzliche Jahre beschlossen.

Die Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer zu Beginn des Jahres 2007 führte ebenfalls zu zusätzlichen Vergünstigungen. Es handelt sich um 3,1 Mrd. Euro je Jahr.

In der zweiten Hälfte der Regierungszeit der Großen Koalition gab es auch wichtige Änderungen bei den Steuervergünstigungen. Am bedeutsamsten war die – vom Bundesverfassungsgericht verlangte – Korrektur bei der Entfernungspauschale; sie hat – abgesehen von Erstattungen für zurückliegende Jahre – Mindereinnahmen in Höhe von 2,4 Mrd. Euro zur Folge. Mindereinnahmen in Höhe von 1,4 Mrd. Euro bringt die Ausweitung der Begünstigung bestimmter Handwerkerleistungen. Beträchtliche Mindereinnahmen resultieren zudem aus der nochmaligen Verlängerung der Regelung zu den Investitionszulagen.

Die Große Koalition hat in den Jahren 2007 und 2008 Steuervergünstigungen in geringem Maße reduziert. Für das Jahr 2009 ergeben sich dagegen Steuermindereinnahmen im Ausmaß von 3,9 Mrd. Euro.

Nennenswerte Fortschritte beim Kürzen der Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen sind für die Zeit der Großen Koalition nicht festzustellen. Die Finanzhilfen beliefen sich im Jahr 2009 auf 30 Mrd. Euro, nach 31,4 Mrd. Euro im Jahr 2005. Rechnet man die Kompensationszahlungen, die die Länder wegen der Abschaffung z. B. der Zahlungen für den sozialen Wohnungsbau vom Bund erhalten, dazu, so betragen die Hilfen im Jahr 2009 31,8 Mrd. Euro.

Was die direkten sektorspezifischen Finanzhilfen betrifft, so wurde der Zuschuss an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung für die Jahre 2008 und 2009 um 200 auf 400 Mill. Euro erhöht. Auch die Zuschüsse an die Deutsche Bahn AG nahmen beträchtlich zu. Die Steinkohlehilfen wurden hingegen um reichlich 200 Mill. Euro reduziert. Auch die Hilfen für die deutschen Werften wurden verringert. Die Wohnungswirtschaft erhielt ebenfalls geringere Hilfen, insbesondere in Form von Zinszuschüssen.

Anders als die direkten sektorspezifischen Finanzhilfen nahmen die direkten branchenübergreifenden Finanzhilfen zu; sie beliefen sich im Jahr 2009 auf 5,0 Mrd. Euro, nach 4,0

Mrd. Euro im Jahr 2005. Bedeutsam dafür war die verstärkte Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien.

Betrachtet man die Finanzhilfen des Bundes und die Steuervergünstigungen zusammen, so ergibt sich für die Zeit der Großen Koalition ein geringer Fortschritt beim Abbau der Subventionen (Tabelle 3).

Tabelle 3:

Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen zugunsten der Unternehmen 2005–2010 (Mill. Euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>I Finanzhilfen des Bundes</i>						
Direkte Finanzhilfen des Bundes	20 212	20 094	20 407	19 952	20 994	22 321
Indirekte Finanzhilfen des Bundes	11 170	11 005	10 262	8 880	8 980	9 015
Zusammen	31 382	31 099	30 669	28 832	29 974	31 336
<i>Nachrichtlich:</i>						
Kompensationszahlungen des Bundes	.	.	518	1 854	1 854	1 854
<i>II Steuervergünstigungen</i>	47 876	46 311	48 991	47 825	46 924	46 971
<i>III Zusammen</i>	79 258	77 410	79 660	76 657	76 898	78 307
<i>Zusammen, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)</i>	3,5	3,3	3,3	3,1	3,2	3,1

Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat entsprechend ihrer Ankündigung die Beherbergungsleistungen dem ermäßigten Umsatzsteuersatz unterworfen. Sie hat allerdings die Umsatzsteuervergünstigung für die Postuniversaldienste gekürzt. Per saldo sind die Steuervergünstigungen infolge der bisherigen Maßnahmen der schwarz-gelben Bundesregierung im Jahr 2010 um 727 Mill. Euro höher, als sie es sonst gewesen wären.

Im Rahmen des „Zukunftspakets“ der Bundesregierung werden die Energie- und die Stromsteuervergünstigungen für das produzierende Gewerbe reduziert. Die Energiesteuerbefreiung des Kerosinverbrauchs wird nicht reduziert; stattdessen wird – mit ähnlichen Auswirkungen auf den Kerosinverbrauch – mit Wirkung ab dem Jahr 2011 eine Luftverkehrssteuer eingeführt.

Insgesamt kann die schwarz-gelbe Bundesregierung auf einen geringen Erfolg beim Kürzen der Steuervergünstigungen verweisen. Die Finanzhilfen, die der Bund den Unternehmen gewährt, sind dagegen im Jahr 2010 gestiegen.

Die Koalition sieht weiteren Handlungsbedarf bei den ermäßigten Umsatzsteuersätzen. Die Ausgestaltung der Degression der Investitionszulage soll im Jahr 2011 geprüft

werden. Konkret festgelegt hat sich die Bundesregierung in beiden Politikbereichen noch nicht.

Vermutlich werden die Steuervergünstigungen zugunsten der Unternehmen in den nächsten Jahren deutlich abnehmen (Tabelle 4). Maßgeblich dafür ist zum einen, dass die Förderung in Form der Eigenheimzulage mit jedem Wegfall eines Förderjahrgangs kleiner wird, und zum anderen, dass die Investitionszulage befristet gewährt wird. Vernachlässigt man die Effekte der Eigenheimzulage sowie die der Investitionszulagen, so beträgt das Volumen der Steuervergünstigungen im Jahr 2009: 40,4 Mrd. Euro und im Jahr 2013 vermutlich 42,2 Mrd. Euro.

Was die direkten Hilfen an Unternehmen betrifft, so soll das Branntweinmonopol bis zum Jahr 2017 erhalten bleiben. Auch wurde der Zuschuss an die landwirtschaftliche Unfallversicherung für die Jahre 2010 und 2011 um 200 Mill. Euro erhöht. Zudem wurde ein zweijähriges „Grünlandmilchprogramm des Bundes“ (500 Mill. Euro) aufgelegt, um Flächenbrachen und damit verbundene unwiderrufliche Schäden für Natur und Kulturlandschaft zu verhindern.

Tabelle 4:
Steuervergünstigungen zugunsten von Unternehmen 2009–2013 (Mill. Euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
I Sektorspezifische Steuervergünstigungen					
1. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	766	806	805	805	805
2. Verkehr	2 213	2 238	2 240	2 240	2 240
3. Wohnungsvermietung					
Eigenheimzulage	4 973	3 750	2 420	1 180	200
Sonstige Vergünstigungen	186	346	350	350	350
Insgesamt	5 159	4 096	2 770	1 530	550
4. Sonstige Sektoren	22 147	22 882	22 900	22 900	22 900
5. Insgesamt	30 285	30 022	28 715	27 475	26 495
II Branchenübergreifende Steuervergünstigungen					
1. Regionalpolitische Zielsetzung (Investitionszulagen)	1 520	1 120	1 000	900	560
2. Sonstige Zwecke	8 134	8 869	8 900	8 900	8 900
3. Insgesamt	9 654	9 989	9 900	9 800	9 460
III Steuervergünstigungen in enger Abgrenzung (I + II)	39 939	40 011	38 615	37 275	35 955
IV Zusätzliche Steuervergünstigungen gemäß der Studie Koch-Steinbrück	6 985	6 960	6 960	6 960	6 960
V Steuervergünstigungen insgesamt	46 924	46 971	45 575	44 235	42 915
dito, ohne Eigenheimzulage und ohne Investitionszulagen	40 431	42 101	42 155	42 155	42 155

Bei den indirekten Finanzhilfen an Unternehmen soll gemäß Koalitionsvertrag geprüft werden, „ob nach dem Jahr 2013 der Bund den Ländern weiterhin zweckgebunden Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen der Wohnraumförderung gewährt“. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ soll „auf hohem Niveau und mit bundesweit einheitlichen Maßstäben fortgeführt“ werden. Was die Subventionierung des öffentlichen Personennahverkehrs betrifft, so steht die Koalition „zur Erfüllung der Finanzierungsverpflichtungen aus dem Regionalisierungsgesetz“.

Vermutlich werden die Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen von 30,0 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf 31,3 Mrd. Euro im Jahr 2013 zunehmen (Tabelle 5).

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung werden die wirtschaftlichen Aktivitäten über den Mechanismus der relativen Preise gesteuert und koordiniert. Damit ist grundsätzlich alles schädlich, was die Informations-, Lenkungs- und Anreizfunktion relativen Preise beeinträchtigt. Subventionen (Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen) sind allokativ nur dann begründet, wenn der Markt unvollkommen funktioniert und eine realistische Chance dafür besteht, dass Subventionen durch ihre Wirkung auf die Geförderten und (über Anpassungen auf den Güter- und Faktormärkten) auf die Nichtbegünstigten zu einem besseren wirtschaftlichen Ergebnis führen. Im konkreten Fall ist zu prüfen, ob diese Bedingungen vorliegen.

Tabelle 5:

Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen 2009–2013
(Mill. Euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Direkte Finanzhilfen	20 994	22 321	22 300	22 300	22 300
Indirekte Finanzhilfen	8 980	9 015	9 000	9 000	9 000
Insgesamt	29 974	31 336	31 300	31 300	31 300

for-
der

Subventionen können ökonomisch begründet sein, wenn sie dazu führen, dass positive externe Effekte internalisiert werden, dass also positive Ausstrahlungswirkungen bestimmter Aktivitäten, die sich nicht im Marktergebnis (Gewinn) niederschlagen, vom Staat „entlohnt“ werden. Das Informationsproblem bei der Festsetzung einer Subvention ist aber gravierend. Die Angebots- und Nachfragebedingungen auf einem spezifischen Markt sind nicht bekannt. Der Staat verfügt nicht über das Wissen über das Ausmaß eines Marktversagens, das er haben müsste, damit öffentliche Mittel im richtigen Umfang eingesetzt werden. Das Problem verschärft sich noch dadurch, dass sich die Marktverhältnisse laufend ändern. Eine ursprünglich berechnete Subvention mag sich im Laufe der Zeit

als ökonomisch nicht mehr sinnvoll erweisen, aber angesichts der Trägheit des politischen Prozesses oder infolge des Einflusses von Interessengruppen bestehen bleiben.

Eingriffe des Staates in Form von Finanzhilfen können demnach bei Marktversagen dazu führen, dass pareto-optimale Verhältnisse erreicht werden. Sie tun es aber in der Regel nicht. Sie sind wegen ihrer Selektivität, die notwendigerweise eine Diskriminierung der Nichtbegünstigten bedeutet, schädlich. Es kann sogar sein, dass es Politikern von vornherein nicht darum geht, positive externe Effekte zu internalisieren, sondern andere Ziele zu erreichen.

Subventionen verursachen Verwaltungskosten und haben über ihre Finanzierung weitere allokativen Verzerrungen zur Folge. Hinzu kommt, dass sie das Verhalten verändern können.

Subventionsprogramme müssen ausgearbeitet, die Subventionsvergabe muss koordiniert, und die Verwendung der Subventionen muss kontrolliert werden. Dies erfordert Personal im öffentlichen Dienst. Die zusätzlichen Personalausgaben sowie sonstiger Aufwand für ein Programm sind möglicherweise größer als der Nutzen aus einer infolge der Subvention verbesserten Allokation. Verschärft wird die Situation dadurch, dass die Verwaltung, die ein Programm durchführt, Interesse an einem möglichst großen Budget hat. Ein großes Budget verschafft der Bürokratie nämlich Einfluss und Einkommen. Schließlich besteht die Gefahr, dass sich die Verwalter der Subventionsprogramme im Verlauf des Subventionsprozesses mit den Interessen der geförderten Unternehmen identifizieren, so dass die Programme bestimmten Interessengruppen und nicht dem angestrebten Zweck dienen.

Die Wirkungen einer Subvention auf die Allokation der Ressourcen hängen von der Art der Finanzierung ab. Neutral im Sinne der Wohlfahrtstheorie ist lediglich die Finanzierung über eine Pauschsteuer. Dies ist aber in der Realität nie der Fall. Die allokativen Verzerrungen infolge der Finanzierung können ohne weiteres größer sein als die Effizienzvorteile infolge der Subvention.

Zu bedenken ist auch, dass staatliche Hilfen Verhaltensänderungen nach sich ziehen können. Subventionen vermindern die Anreize, Anpassungen vorzunehmen, die notwendig sind, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten oder wiederherzustellen. Dies betrifft die

Kostenkontrolle sowie die Aktivitäten im Bereich Forschung und Entwicklung, die zu Prozess- und Produktinnovationen führen. Es kann sich eine Subventionsmentalität auf Seiten der unterstützten Unternehmen entwickeln.

Subventionen verändern auch das Verhalten der Tarifvertragsparteien und provozieren lohnpolitisches „Moral-Hazard-Verhalten“. Sie versichern die Empfänger zumindest zeitweilig gegen die Folgen unternehmerischen Misserfolgs, lassen Arbeitsplätze sicherer erscheinen, als sie sind, und setzen Anreize für marktwidrige Lohnabschlüsse.

Hinzu kommt, dass für nicht subventionierte Unternehmen, für deren Wirtschaftsverbände und für deren Arbeitnehmerorganisationen Anreize geschaffen werden, ihre Anstrengungen auf die Erzielung staatlicher Hilfe zu lenken („rent-seeking“). Es ist rational, Ressourcen für die Beeinflussung politischer Entscheidungen einzusetzen, wenn Regierungen zu erkennen geben, dass sie bereit sind, Hilfe zu gewähren. Es entwickelt sich für Subventionen ein politischer Markt, auf dem über Lobby-Aufwand Subventionserfolg erzielt werden kann. Politische Einflussnahme wird unter solchen Umständen zu einer wirtschaftlichen Aktivität, die im Vergleich zu Anstrengungen, Markteinkommen zu erzielen, umso lohnender wird, je größer die Subventionsbereitschaft der Politiker ist. Im Übrigen kann das Bemühen um Subventionen für die Wettbewerber subventionierter Unternehmen notwendig sein, um zu verhindern, dass sie aus dem Markt verdrängt werden.

Selbst dann, wenn Subventionen sinnvoll erscheinen, gibt es möglicherweise Instrumente, die Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen überlegen sind. Zu denken ist hier an die Beseitigung von Marktunvollkommenheiten durch Regulierung und an die Schaffung und Durchsetzung von Eigentumsrechten, aber auch an Instrumente des Transfersystems.

Externe Effekte können nämlich dadurch verursacht sein, dass Eigentumsrechte nicht oder nur unzureichend definiert sind. Ist es möglich, Eigentums- und damit Ausschussrechte festzulegen, so können Verursacher und Betroffene externe Effekte durch Verhandlungen internalisieren, wenn die Transaktionskosten solcher Verhandlungen nicht hoch sind. Nur bei hohen Transaktionskosten sowie in Fällen, in denen sich Eigentumsrechte nicht definieren lassen, mag die Gewährung von Subventionen – bei Beachtung der genannten Einwände – das angemessene Instrument sein.

Die Ziele außerökonomisch begründeter Subventionen (wie z.B. Umverteilungsziele) entziehen sich einer wirtschaftswissenschaftlichen Beurteilung. Es kann aber überprüft werden, ob Subventionen die wirksamsten Instrumente im Hinblick auf angestrebte Ziele sind und mit welchen gesamtwirtschaftlichen Kosten sie verbunden sind. Eine solche Überprüfung zeigt regelmäßig, dass es bessere Instrumente als die Subventionierung gibt, Instrumente, die treffsicher sind und weniger öffentliche Mittel erfordern. Zu diesen gehören solche im Steuer- und Transfersystem.

Subventionen lassen sich in der Regel auch nicht damit begründen, man müsse auf Subventionen im Ausland reagieren und der heimischen Wirtschaft Wettbewerbsnachteile ersparen. Denn Subventionen im Ausland bedeuten in der Regel, dass dort die Steuerlast (heute oder in der Zukunft) höher als im Inland ist und dass Unternehmen im Inland, und zwar alle, deshalb Vorteile haben.

Generell ist ein Eingriff des Staates nicht allein aus der Tatsache, dass Marktversagen vorliegt, legitimierbar. Intervenierte der Staat, so kann es zu Staatsversagen kommen. Es muss, damit ein Eingriff berechtigt ist, sichergestellt sein, dass die Kosten des Staatsversagens die des Marktversagens nicht übersteigen. Es ist aber sehr zweifelhaft, ob dies der Fall ist; zu beachten ist beispielsweise, dass Eigeninteressen der Bürokratie im Spiel sind, die in Richtung Subventionsvergabe wirken.

Insgesamt lässt sich festhalten: Subventionen haben schädliche Effekte. Sie führen dazu, dass das Realeinkommen der Bürger insgesamt und die Beschäftigung niedriger sind, als sie sein könnten.

Sollen Subventionen gekürzt werden, so sind bestimmte Hemmnisse zu beachten. Es handelt sich dabei um rechtliche Regelungen, aber auch darum, dass das Vertrauen in staatliche Hilfe in begrenztem Maße schützenswert erscheint.

Selbst dann, wenn man solchen Hemmnissen für eine Politik der Subventionskürzung Rechnung trägt, ist es durch Einschnitte in die Subventionen möglich, das Budgetdefizit des Staates drastisch zu verringern. Das Kürzungspotential beläuft sich auf rund 58 ½ Mrd. Euro im Jahr 2010 (Tabelle 6).

Tabelle 6:
Kürzungspotential bei den Subventionen an Unternehmen 2007–2010 (Mill. Euro)

	2007	2008	2009	2010
Steuervergünstigungen	48 991	47 825	46 924	46 971
abzüglich				
Eigenheimzulage und Investitionszulagen	8 970	7 618	6 493	4 870
abzüglich				
nicht ohne weiteres kürzbare Vergünstigungen	525	758	780	800
Saldo	39 496	39 449	39 651	41 301
Direkte Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen	20 407	19 952	20 994	22 321
zuzüglich				
indirekte Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen	10 262	8 880	8 980	9 015
abzüglich				
nicht ohne weiteres kürzbare direkte Finanzhilfen des Bundes	9 412	8 290	6 919	7 232
abzüglich				
nicht ohne weiteres kürzbare indirekte Finanzhilfen des Bundes	8 244	6 779	6 864	6 955
Saldo	13 013	13 763	16 191	17 149
<i>Zusammen</i>	<i>52 509</i>	<i>53 212</i>	<i>55 842</i>	<i>58 450</i>

Für einen zeitlich gestreckten Abbau spricht, dass die Betroffenen Zeit haben, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Ein „big bang“ hat dagegen den Vorteil, dass nicht jeder einzelne Schritt einer allmählichen Subventionskürzung zu einem Wiederaufleben der politischen Debatte führt und der ursprüngliche Plan möglicherweise korrigiert wird, so dass die Kürzungen letztlich gering bleiben.

Für eine Ankündigung eines Einschnitts in die Subventionen spricht, dass sich alle Wirtschaftssubjekte auf die Kürzungen einstellen können. Eine Nichtankündigung verletzt den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Politiker wollen, dass ihnen Ökonomen eine „Streichliste“ vorlegen, nach der sie kürzen können. Eine solche Liste, die ökonomisch begründete Prioritäten bei Subventionskürzungen setzt, können Ökonomen aber nicht erstellen. In aller Regel dienen die Subventionen der Einkommensumverteilung und nicht der Verbesserung der Allokation der Ressourcen. Für die Verwirklichung des Umverteilungsziels gibt es aber das Steuer- und Transfersystem. Die eine Subvention ist deshalb so gut oder so schlecht wie die andere; die Hilfen unterscheiden sich nicht dadurch, dass sie eher „konsumtiven“ oder eher „investiven“ Charakter haben oder als „irgendwie gerecht“ oder „weniger gerecht“ eingestuft werden können. Eine Einteilung in „gute“ und „schlechte“ oder in „schädliche“ und „weniger schädliche“ Subventionen ist nicht möglich.

Unter diesen Umständen erweist es sich als sinnvoll, bei rechtzeitiger Ankündigung alle Subventionen in einem bestimmten Zeitraum gleichmäßig (um den gleichen Prozentsatz) bis auf null zu kürzen. Für diese Vorgehensweise hat sich der Begriff „Rasenmähermethode“ durchgesetzt.

Für die Rasenmähermethode sprechen politökonomische Überlegungen. Subventionen können politisch wahrscheinlich nur dann substantiell gekürzt werden, wenn alle Begünstigten gleichmäßig betroffen sind und wenn es zu einer in diesem Sinne „fairen“ Verteilung der „Last“ der Kürzung kommt. Es ist dann nicht notwendig, sich mit vielen Interessengruppen auseinanderzusetzen.

Das Tempo, in dem Subventionen gekürzt werden, ist politisch festzulegen. Eine konkrete Strategie könnte darin bestehen, beginnend im Jahr 2012 alle Subventionen abzuschaffen, die zum Kürzungspotential gerechnet werden. Die gesetzlichen Grundlagen dafür müssten im Jahr 2011 geschaffen werden. Die Strategie könnte sich auf beispielsweise drei, vier oder fünf Jahre erstrecken (Tabelle 7).

Tabelle 7:

Subventionen (Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen) zugunsten der Unternehmen gemäß verschiedenen Strategien zur Kürzung der Subventionen 2011– 2016 (Mill. Euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Strategie I: 3 Jahre	58 450	38 967	19 483	0	0	0
Strategie II: 4 Jahre	58 450	43 838	29 225	14 613	0	0
Strategie III: 5 Jahre	58 450	46 760	35 070	23 380	11 690	0

Entscheidet sich die Politik für einen 5-Jahres-Zeitraum, so ist das Budget des Staates im Jahr 2016 trotz ungekürzter Finanzhilfen der Länder und der Gemeinden fast ausgeglichen. Für das Jahr 2012 wird nämlich erwartet, dass das Budgetdefizit des Staates bei gegebener Finanzpolitik 65 Mrd. Euro betragen wird. Auch ist bei Einschnitten in die Subventionen mit positiven Wirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung zu rechnen, die den Budgetsaldo vergrößern.

Es ist grundsätzlich zweckmäßig, die Kürzung der Subventionen so zu gestalten, dass die Nutznießer in die Strategie eingebunden werden. Dies bedeutet, dass die Reduktion der

Subventionen mit Steuersenkungen verbunden wird. Mit dem Beschluss, Subventionen – über ein paar Jahre gestaffelt – auf null zu kürzen, könnte die Entscheidung einhergehen, dass die Steuern allgemein – also auch per Rasenmäher – gesenkt werden. Dann gäbe es zwar politischen Widerstand durch jene, die bei Subventionskürzungen und Steuersenkungen per saldo „verlieren“, es gäbe aber Unterstützung durch diejenigen, die von dem gesamten Paket „profitieren“.

Werden Kürzungen der Subventionen mit Steuersatzsenkungen verbunden, so vergrößert sich der Budgetsaldo des Staates weniger als sonst. Entspricht das Volumen der Steuersenkung dem der Subventionskürzung, so nimmt der Budgetsaldo erst mittelfristig über Effizienzgewinne und gestärkte Arbeits- und Investitionsanreize und dadurch verstärktes Wachstum zu.

Um die Subventionen zu kürzen, wurde ein Subventionsbegrenzungsgesetz vorgeschlagen. Es wurde zusätzlich zu den Regelungen in Art. 92 EG-Vertrag für erforderlich gehalten. Die Subventionsvergabe werde zwar durch die Beihilfenaufsicht durch die EU begrenzt, sie betreffe aber nur Subventionen, die den Wettbewerb im Binnenmarkt beeinträchtigen. Subventionen sollen nach dem Subventionsbegrenzungsgesetz grundsätzlich verboten, im Einzelfall aber erlaubt sein. Dieser Einzelfall soll definiert werden. Ergänzend wird das Instrument der Konkurrentenklage vorgeschlagen.

Es ist schwer zu beurteilen, ob ein Subventionsbegrenzungsgesetz helfen würde, entsprechende Staatseingriffe zu verringern. Es ist aber kaum vorstellbar, dass die Vorschrift für den Einzelfall so operationalisiert werden kann, dass sie zu einem deutlich reduzierten Subventionsvolumen führt. Die Vorschrift, dass „ein zwingendes öffentliches Interesse an einer Subventionsgewährung erforderlich“ sein muss, lässt bei einer Interpretation durch die Politik vieles zu, was aus ökonomischer Sicht nicht zulässig sein sollte. Auch die Vorschrift, dass Subventionen, wenn sie gewährt werden, nur befristet und degressiv gewährt werden dürfen, hilft, wie die Erfahrung zeigt, allenfalls wenig. Immer wieder wurden Fristen verlängert, wenn eine Subventionierung für politisch opportun gehalten wurde. Ein Paradebeispiel dafür ist die Investitionszulagengesetzgebung. Das Instrument der Konkurrentenklage könnte dagegen hilfreich sein.