

Walter Kortmann

Subventionen: Die verkannten Nebenwirkungen

Bei oberflächlicher Betrachtung bietet das wirtschaftspolitische Instrument der Subventionierung für den Politiker eine einfache und rasch wirkende Möglichkeit, wirtschaftlichen „Fehlentwicklungen“ entgegenzuwirken. Die zahlreichen negativen Auswirkungen einer Subventionierung bleiben indes außer Betracht. Welche negativen Effekte haben Subventionen?

Subventionen sind geldliche und geldwerte Vorteile, die der Staat bestimmten Zielgruppen ohne konkrete Gegenleistung und in der Regel auch ohne Rückzahlungsverpflichtung gewährt. Häufigste Formen sind Zuschüsse (Beihilfen) und Steuererleichterungen¹. Je nach Interessenlage und Dokumentationszweck nehmen verschiedene Institutionen unterschiedliche Abgrenzungen des Subventionsbegriffs vor; entsprechend differieren die Quantifizierungen: So weist die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes (Wiesbaden) für das Jahr 2002 staatliche Subventionen in Höhe von gut 30 Mrd. Euro aus; der Subventionsbericht der Bundesregierung nennt knapp 55 Mrd. Euro, und das Kieler Institut für Weltwirtschaft kommt gemäß seinen umfassenden Berechnungen auf ein Gesamtvolumen von über 150 Mrd. Euro pro Jahr². Der größte Teil – nach Boss/Rosenschon fast zwei Drittel³ – entfällt auf einzelne Unternehmen und Wirtschaftszweige. Auf die Abgrenzungs- und Quantifizierungsproblematik braucht hier allerdings nicht näher eingegangen zu werden, denn die Auswirkungen sind weitgehend unabhängig von der genauen Subventionshöhe.

Von der Subventionierung versprechen sich die politischen Entscheidungsträger positive Wirkungen auf die Wirtschaft. Häufig vorgetragene Ziele – sofern solche überhaupt genannt werden – sind die Förderung von Innovationen und Investitionen, die Ansiedelung oder Gründung von Unternehmen, die Absatzförderung (so genannte Marktentwicklung), die Verhinderung von Marktvereinigungen (Arbeitsplatzabbau und Konkurse) sowie die Lenkung des Strukturwandels. Allgemein können also Schutz- und Unterstützungsfunktion von Subventionen unterschieden werden.

Oberflächlich betrachtet bietet das wirtschaftspolitische Instrument der Subvention eine einfache und rasch wirkende Möglichkeit, wirtschaftlichen

„Fehlentwicklungen“ entgegenzuwirken. So wird es auch von ökonomischen Laien wahrgenommen und mitunter sogar – natürlich unter Ausblendung des Finanzierungsaspektes – von diesen gefordert. Da nach den Prinzipien der Demokratie die Mehrheit der Wahlbevölkerung entscheidet, die Mehrheit der Menschen aber in gesamtwirtschaftlichen Sachverhalten unkundig oder uninteressiert ist, können sachgerechte und ökonomisch reflektierte wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen allenfalls dann erwartet werden, wenn es der Wissenschaft gelingt, die Auswirkungen solcher Maßnahmen deutlich zu machen, also der Öffentlichkeit und der Politik die Folgen von (Subventions-)Entscheidungen aufzuzeigen. So können entsprechende Analysen im Idealfall die Richtung der Wirtschafts- und Finanzpolitik positiv beeinflussen und helfen, Fehlentscheidungen zu vermeiden. An den Wirkungen ist auch die Erfolgskontrolle politischer Maßnahmen festzumachen.

Entsprechend den drei Ebenen, auf denen Subventionen ihre Wirkungen entfalten, gliedert sich dieser Beitrag in einzelwirtschaftliche (Unternehmen, Haushalte), teilwirtschaftliche (Branchen, Märkte) und gesamtwirtschaftliche (Volks- und internationale Wirtschaft) Betrachtungen. Unsere Analyse der Subventionswirkungen zeigt zugleich mögliche Ansatzpunkte für wirtschaftspolitische Korrekturen und Gegenmaßnahmen.

Einzelwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit

Es ist ein weitverbreiteter Irrglaube, durch den Einsatz von Subventionen ließe sich die Wettbewerbsfähigkeit von Wirtschaftseinheiten verbessern: In wirt-

¹ Auf die Wirkungen von Subventionen im Kontext des internationalen Handels sowie anderer protektionistischer Maßnahmen kann in diesem Beitrag nicht eingegangen werden. Der interessierte Leser sei hierzu verwiesen auf W. Kortmann: Reale Außenwirtschaftslehre - Fakten, Erklärungen, Maßnahmen, Stuttgart 1998, insbes. S. 225-234.

² Vgl. A. Boss, A. Rosenschon: Subventionen in Deutschland - Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung; Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 392/393, IfW, Kiel 2002. Vgl. auch die entsprechenden früheren Untersuchungen der Autoren.

³ Vgl. ebenda, S. 18 f., S. 23.

Prof. Dr. Walter Kortmann, 46, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Mikroökonomik, an der Fachhochschule Dortmund.

schaftliche Schwierigkeiten geratene Unternehmen oder Branchen könnten so wieder fit gemacht werden für die Märkte von heute und so genannte HighTech-Firmen würden gestärkt für die Märkte von morgen.

Tatsächlich besteht eine der wesentlichen Wirkungen von Subventionen darin, die Leistungsbereitschaft der Begünstigten zu reduzieren⁴, also sowohl deren Neigung als auch deren Fähigkeit, Leistung zu erbringen. Subventionen senken also die Wettbewerbsfähigkeit der Akteure⁵. Wer auch ohne besondere Leistungen Mittel erhält, lehnt sich zurück und gewöhnt sich recht bald an das gesichert erscheinende Leben. Das ist bei den Managern subventionierter Unternehmen nicht anders als bei Menschen, die staatliche Sozialleistungen erhalten. Auf ein Wirtschaftssubjekt wirken regelmäßig gezahlte Transfers in grober Analogie wie eine süchtigmachende Droge: Kurzfristig und vorübergehend stimuliert sie und macht „glücklich“. Doch rasch tritt Gewöhnung ein und schon bald psychische und physische Abhängigkeit. Alles Denken und Streben richtet sich von nun an auf den benötigten „Stoff“. Schließlich schrumpft die einzelwirtschaftliche Leistungsbereitschaft auf ein Minimum, während die Last für die Gemeinschaft ihr Maximum erreicht. Zuletzt zerfällt der Organismus; die Leistungsfähigkeit ist zerstört. Das ist der hohe Preis für den anfänglichen „Kick“. Auf solche und andere Folgewirkungen wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen muss die Wissenschaft die eher auf kurzfristige Primäreffekte ausgerichtete Politik immer wieder hinweisen.

Der Gewöhnungseffekt wird umso stärker ausgeprägt sein, je wichtiger die Subvention für die Wirtschaftseinheit ist und je länger sie gewährt wird. Man beginnt sich auf die staatlichen Gelder zu verlassen, rechnet bald sicher mit ihnen und plant sie schon fest ein. Schließlich kommt man nicht mehr ohne sie zurecht. Auch Steuervergünstigungen nimmt man schnell als selbstverständlich hin. Der ursprüngliche Zweck gerät nicht selten in Vergessenheit. Jede finanzielle Alimentation weckt den Wunsch nach Dauer.

Die leistungsmindernde Wirkung von Subventionen kommt auch daher, dass sie den Wettbewerbsdruck herabsetzen, dem ein Akteur auf den Märkten ausgesetzt ist. Unternehmen werden mehr oder weniger dem marktwirtschaftlichen Zwang enthoben, überlegt, wirtschaftlich und sparsam mit den knappen Ressourcen umzugehen, ständig Verbesserungen hervorzubringen, sich flexibel an veränderte Bedingungen anzupassen und Risiken vorsichtig abzuwägen. Die

Funktionen des Wettbewerbs⁶ werden so von der einzelwirtschaftlichen Ebene her beeinträchtigt. Und an die Stelle genuiner Freiheit tritt gleichsam die Freiheit des Abhängigen.

Unter Wettbewerbsbedingungen stellen Unternehmen ein nachfragegerechtes Angebot bereit, bei Subventionen ein politikgerechtes. Nicht was die Konsumenten durch ihre Zahlungen belohnen wird bereitgestellt, sondern was Politiker mit Zuschüssen goutieren. Wenn dieses „falsche“ Angebot dann später keinen hinreichenden Absatz findet, ist wieder ein Anlass für weitergehende staatliche Maßnahmen gegeben⁷. Ein Unternehmen, das die Nachfragerwünsche trifft, ist von selbst erfolgreich und braucht keine Subventionen. Ein Unternehmen, das dies nicht schafft, muss den Markt verlassen – und braucht dann auch keine Subventionen.

Nachlassende Wettbewerbsfähigkeit zeigt sich in überhöhten Kosten, in sinkender Angebotsattraktivität sowie in abnehmender Kunden- und Marktorientierung. Subventionen machen Unternehmen unflexibel und kostentolerant. Man geht eher unkalkulierte Risiken ein, wenn davon ausgegangen werden kann, dass der Staat im Falle des Scheiterns einspringen wird. Subventionen verringern den Anreiz, jene Anpassungen vorzunehmen, die notwendig sind, um wettbewerbsfähig zu bleiben⁸. Die Bereitschaft, selbst Risiken zu tragen, nimmt Schaden.

Auch die Verwendung gewährter Subventionsmittel ist problematisch: Mit fremdem Geld wird für gewöhnlich nachlässiger umgegangen als mit eigenem: Ein geschenkter Euro aus der Staatskasse wird deshalb in jedem Fall weniger produktiv eingesetzt als ein Eigenkapitaleuro. Riskantere und weniger produktive Investitionen schmälern jedoch die Wettbewerbsfähigkeit.

Das gilt nicht zuletzt im Hinblick auf Innovationen – einem sehr beliebten Argument für staatliche Fördermaßnahmen. Vieles spricht dafür, dass die Innovationskraft von Wirtschaftseinheiten durch Subventionen in der Summe eher ab- als zunimmt. Das Geld fließt unabhängig vom (ohnein ungewissen) Ergebnis der Innovationsaktivität. Was im Bereich wissenschaftlicher Forschung richtig und geboten ist – breite, ausreichende und ergebnisunabhängige finanzielle Förderung der Wissenschaft –, erweist sich bei der

⁴ Vgl. z.B. D. Dickertmann, K.D. Diller: Subventionswirkungen, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 10/1990, S. 478-484; sowie B. Molitor: Wirtschaftspolitik, München, Wien 2001.

⁵ Vgl. z.B. J.B. Donges et al.: Mehr Strukturwandel für Wachstum und Beschäftigung, Tübingen 1988; sowie W. Kortmann: Reale Außenwirtschaftslehre, a.a.O.

⁶ Vgl. dazu E. Kantzenbach: Die Funktionen des Wettbewerbs, 2. Aufl., Göttingen 1967, S. 15 ff. Ebenso H. Giersch: Aufgaben der Strukturpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1964, S. 61-91, insbes. S. 67 ff.

⁷ Zu dem hier angesprochenen „Ausweitungseffekt“ staatlicher Markteingriffe vgl. W. Kortmann: Effekte staatlicher Mindestpreisvorschriften, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 5/2000, S. 275-278, insbes. S. 278.

⁸ So auch A. Boss, A. Rosenschon, a.a.O., S. 33.

(Mit-)Finanzierung privater Forschung und Entwicklung (FuE) häufig als fatal:

Dem Verfasser sind mehrere Firmen in so genannten Technologieparks bekannt, die sich auf den üppig fließenden Innovationsfördermitteln von Land, Bund und/oder EU mehr oder weniger offensichtlich ausruhen. Es dürfte ein offenes Geheimnis sein, dass viele solcher vermeintlich innovativen Unternehmen das eingeworbene Geld tatsächlich für ganz andere Zwecke verwenden. Dem Subventionsgeber können von Zeit zu Zeit ohne großen Aufwand irgendwelche angeblich aussichtsreichen und „bahnbrechenden“ Produkt- oder Prozessneuerungen vorgegaukelt werden, die sich dann später natürlich am Markt als Flops erweisen – sofern es überhaupt zu einer ernsthaften Markterschließung kommt⁹.

Gründe für das Scheitern können dem Subventionsgeber schnell beigebracht werden. Sollte jedoch wirklich einmal ein wirtschaftlicher Erfolg eintreten (das wohl meist bei Projekten, die so vielversprechend sind, dass sie auch ohne staatliche Hilfe verfolgt worden wären), so geht der Subventionsgeber in der Regel leer aus: Die Kosten für FuE werden also soweit es geht auf den Staat verlagert (sozialisiert), die Gewinne dagegen selbst behalten (privatisiert)¹⁰. Meistens bleibt es jedoch bei den Kosten. Der Hinweis auf vermeintlich positive externe Effekte privatwirtschaftlicher FuE greift zu kurz. Eine gründliche und umfassende empirische Langzeituntersuchung über das Verhältnis der gesellschaftlichen Kosten und Nutzen der staatlichen Förderung privatwirtschaftlicher Forschung und Entwicklung steht bislang aus.

Bewusstseinsveränderung

Der bisher herausgestellte Sachverhalt ist Teil des umfangreicheren Problems der Bewusstseinsänderung, die Subventionen im Laufe der Zeit bei ihren Empfängern hervorrufen. Diese einstellungs- und verhaltensändernde Wirkung tritt neben die beschriebene leistungsdämpfende Wirkung. Gemeint ist jenes Phänomen, das auch als Subventionsmentalität bezeichnet wird. Mit Begriffen der Motivationspsychologie lässt sich der hier in Rede stehende Bewusstseinsübergang so ausdrücken: Extrinsische Motivation (durch Geld) verdrängt die intrinsische Motivation (durch Lust an der Sache). Aus der Psychologie ist bekannt,

⁹ Vgl. zur hier nur angesprochenen Innovations- und Markterschließungsproblematik im Einzelnen meine wirtschaftstheoretische und wirtschafts- (insbesondere technologie)politische Untersuchung W. Kortmann: Diffusion, Marktentwicklung und Wettbewerb, Frankfurt u.a.O. 1995.

¹⁰ Am Beispiel der Solartechnologieförderung hat der Verfasser nachweisen können, dass Konzerne auf der Suche nach den höchsten FuE-Förderungen sogar internationale Standortverlagerungen ihrer betreffenden Tochtergesellschaften vornehmen. Vgl. W. Kortmann: Diffusion, Marktentwicklung und Wettbewerb, a.a.O.

dass intrinsische Motivation typischerweise sehr viel wirksamer ist als extrinsische. Deshalb bedeutet der Übergang eine Verringerung der Leistung und damit auch der Wettbewerbsfähigkeit der Akteure.

Standen früher die ökonomische Herausforderung und der eigene Leistungsanspruch im Vordergrund unternehmerischer Investitionsentscheidungen, wird heute, so hat es den Anschein, bei allen Vorhaben zuerst einmal geprüft, welche staatliche Stelle wieviel „beisteuern“ wird. Sehr rasch wird das, was Menschen und Unternehmen ehemals von sich aus taten, nurmehr gegen Geld getan. So wie Kinder, deren Taschengeld an bestimmte häusliche Dienste geknüpft wird, diese irgendwann ohne dafür bezahlt zu werden, nicht mehr auszuführen bereit sind – ähnlich wie auch häusliche Pflegeleistungen durch Angehörige –, so breitet sich die „Bezahlmentalität“ auch in der Wirtschaft aus. Man denke an die staatlich alimentierte Einstellung von Langzeitarbeitslosen in Unternehmen, die Vornahme von Großinvestitionen oder möglicherweise einmal die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen. Die Motivationswirkung von Geld ist jedenfalls beschränkt. Davon zeugen unter anderem die vielen Fälle von Topmanagern, die trotz extrem erhöhter Vergütungen nicht zu einer besseren Unternehmensführung veranlasst werden konnten.

Zur subventionsbedingten Bewusstseinsänderung gehört auch das Problem der Rentensuche (rent seeking), auf das später noch einzugehen sein wird. Des weiteren führen Subventionen zu Verhaltensänderungen bei Tarifverhandlungen, da sich die Parteien zulasten eines Dritten – nämlich des Steuerzahlers – einigen können¹¹.

Managervorteile

Managern bieten staatliche Subventionen die willkommene Möglichkeit, ihre Bilanz zu verbessern, eigene Fehler und Leistungsmängel zu kaschieren sowie Belegschaft, Eigentümer und Kreditgeber „bei Laune“ zu halten. Immerhin neutralisieren staatlichen Zuschüsse einen Teil der eigenen Kosten und erhöhen die augenscheinliche Rentabilität. Es wäre interessant, die Gewinne etwa der hundert größten Unternehmen Deutschlands einmal brutto (so wie in den Geschäftsberichten ausgewiesen) und einmal netto, das heißt abzüglich aller vonseiten des Staates gewährten finanziellen Vorteile, zu vergleichen. Mit den Daten der Subventionsgeber müsste dies möglich sein¹².

¹¹ A. Boss, A. Rosenschon, a.a.O., S. 33 sprechen von einem lohnpolitischen Moral-hazard-Verhalten.

¹² Es wäre im Rahmen der industrieökonomischen Diskussion um die Wirkungen der Eigentümerkontrolle auch der Frage nachzugehen, ob managergeführte Unternehmen signifikant mehr Subventionsmittel einwerben als eigentümergeführte Unternehmen.

Durch eine allgemeine und breite Subventionierung erhöht der Staat zudem allerorten das Anspruchsniveau der Kapitaleigner. Die Renditeerwartungen steigen und können später nicht ohne frustrierende Einschnitte wieder auf das Normalmaß zurückgeführt werden. In diesem Zusammenhang ist auf die heutigen, im historischen Vergleich sehr hohen Renditeziele vieler großer deutscher Unternehmen hinzuweisen, die seit einiger Zeit sogar offen in der Wirtschaftspresse verkündet werden. Hohe Renditeansprüche lassen viele an sich rentable Investitionsprojekte unattraktiv erscheinen. Dem hier angesprochenen Aspekt des subventionsbedingt wachsenden Anspruchsniveaus ist bisher meines Wissens in der Literatur keine Beachtung geschenkt worden.

Wettbewerbsverzerrung

Nach Betrachtung der einzelnen Wirtschaftsakteure wenden wir uns nun der Markt- und Branchenebene zu. Stand bisher die Beeinträchtigung der einzelwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund, geht es nun vorrangig um die Wirkungen von Subventionen auf den Wettbewerb selbst.

Zunächst bedeutet jede Subvention zugunsten einer Wirtschaftseinheit ipso facto eine relative Benachteiligung aller übrigen, nichtsubventionierten Akteure. Darüber hinaus findet der absolute wirtschaftliche Vorteil der Subventionsnehmer sein Gegenstück in absoluten Nachteilen derjenigen, die die Last der Subvention zu tragen haben, insbesondere die Aufbringung der Mittel. Es kann also bei Subventionen eine relative und eine absolute Wettbewerbsverzerrung unterschieden werden: Während erstere darin besteht, dass einzelnen Wirtschaftseinheiten in unfairer Weise ein künstlicher Vorteil verschafft wird, sie also gegenüber anderen bevorzugt werden, beruht letztere auf den preis- und steuerbedingten Gewinnschmälerungen, die Subventionen unvermeidlich mit sich bringen.

Betrachten wir zunächst die relativen Wettbewerbsverzerrungen. Im Falle von „in Not“ geratenen Unternehmen oder Wirtschaftszweigen erhalten unrentabel gewordene oder schlecht geführte Wirtschaftseinheiten staatliche Unterstützungen (Beihilfen, Steuererleichterungen, Kreditbürgschaften, Protektion oder ähnliches), die anderen vorenthalten werden. Diese Ungleichbehandlung verzerrt zwangsläufig den Wettbewerb, macht ihn unfair, so als ob bei einem sportlichen Wettkampf einigen schlechten Athleten ein Vorsprung eingeräumt würde.

Doch damit nicht genug: Es sind stets die leistungsfähigen Unternehmen, die jene Mittel erwirtschaften müssen, die dann nach Abschöpfung durch den Staat den nichtleistungsfähigen als Subventionen zugute kommen. Das betrifft neben den Abgaben, die auf die Mitarbeiter (Einkommensteuer etc.) und Kunden (Ver-

brauchsteuern etc.) entfallen, auch die Abgaben, die von den Unternehmen zu zahlen sind – und die diese möglicherweise nicht voll auf die Preise überwälzen können. Während die Leistungsfähigen überhöhte Steuern zahlen, tun dies die Subventionsempfänger nicht, zumindest nicht im gleichen Maße. Im Grunde müssen die leistungsfähigen Unternehmen die künstliche Wettbewerbsbevorteilung ihrer Konkurrenten finanzieren.

Wie eingangs erwähnt, ist der durch die staatlichen Subventionen erforderliche Steueraufschlag beträchtlich. Er stellt in gewisser Weise eine finanzielle „Bestrafung“ für die wirtschaftlich operierenden, vorausschauenden und gut geführten Unternehmen dar, während die Gewährung von staatlichen Subventionen einer „Belohnung“ unwirtschaftlicher, ignoranter und schlecht gemanagter Firmen gleichkommt. Es werden somit falsche Anreize geschaffen. Die daraus resultierenden Veränderungen der einzelwirtschaftlichen Motivation und Wettbewerbsfähigkeit haben wir oben aufgezeigt. Sie sinkt sowohl bei den Begünstigten als auch bei den Benachteiligten.

Ressourcenbindung

Subventionen verhindern, dass ein dauerhafter Leistungsrückstand zum Marktaustritt des Unternehmens führt. Knappe Ressourcen (Kapital, Know-how, Fachkräfte etc.) werden in unwirtschaftlichen Aktivitäten gebunden und dadurch aufstrebenden, produktiven Sektoren vorenthalten. Der seit Jahren trotz der hohen allgemeinen Arbeitslosigkeit beklagte Mangel an Fachkräften in bestimmten Wirtschaftsbereichen beruht auch darauf, dass heute zahlreiche qualifizierte Kräfte durch Subventionen in „falschen“ Bereichen gebunden werden¹³. Vielleicht wäre die Diskussion um die Notwendigkeit der Anwerbung ausländischer Fachkräfte überflüssig, wenn die Politik den Mut aufbrächte, den vielen in subventionierten Unternehmen und Organisationen gebundenen Fachkräften durch eine zügige Rückführung der Subventionen den Wechsel auf sinnvolle, rentable Arbeitsplätze in den Knappheitsbereichen der Wirtschaft zu ermöglichen.

Die bindungsbedingte Verknappung müssen die nach Ressourcen suchenden Wirtschaftsbereiche in Form von erhöhten Faktorkosten (Löhne, Zinsen etc.) oder Expansionsbeschränkungen bezahlen. Auf diesem Wege senken Subventionen Gewinne und verringern die Wachstums- und Beschäftigungschancen der eigentlich leistungsfähigen Branchen. Der Strukturwandel wird gebremst, die Flexibilität herabgesetzt.

Noch auf einem anderen Weg erhöhen Subventionen die Lohnkosten, nämlich durch die gängige Übertragung und tendenzielle Nivellierung des Lohn-

¹³ Genaue Daten hierüber liegen meines Wissens nicht vor.

niveaus im Zuge von Tarifverhandlungen: Die nach marktwirtschaftlichen Maßstäben überhöhten Löhne in den subventionierten Wirtschaftsbereichen werden tendenziell auf die nichtsubventionierten Bereiche übertragen, weil die Gesellschaft und vor allem die Gewerkschaften an einem einheitlichen Lohnniveau interessiert sind.

Innerhalb einer Branche sind subventionierte Unternehmen eher geneigt, Lohnerhöhungswünschen der Arbeitnehmervertreter entgegenzukommen; die übrigen Firmen können sich diesem Sog kaum entziehen, zumal hier typischerweise wenige einflussreiche Großunternehmen gegen viele wenig homogene Kleinunternehmen stehen. Großunternehmen, die erfahrungsgemäß überproportional viele staatliche Unterstützungen erhalten, üben häufig die Lohnführerschaft in ihrer Branche aus.

Unternehmen und Branchen, die ihre ökonomische Daseinsberechtigung – nämlich die Bereitstellung nachgefragter Güter zu marktgerechten Preisen – eingebüßt haben, stellen eine wirtschaftliche Last für die Volkswirtschaft dar. Sie absorbieren mehr Werte als sie schaffen. Andere müssen quasi für sie mitarbeiten. Da ihr Angebot nicht mehr genug zahlungswillige Abnehmer findet, sollten sie den marktwirtschaftlichen Prinzipien folgend den Markt verlassen, ihre Ressourcen für andere freigeben und nicht vom Steuerzahler jene Zahlungen verlangen, die die Nachfrager ihnen verweigern.

Ungleiche Verteilung der Mittel

Wenn in Bezug auf Subventionen von „Empfängern“ gesprochen wird, erweckt dies den Eindruck, der Staat werde aktiv und verteile seine Wohltaten gleichmäßig und gerecht auf alle, die für eine Förderung infrage kommen. Genau dies ist aber bei staatlichen Förderprogrammen praktisch nie der Fall. Stets müssen Interessenten aktiv werden, aufwendige Anträge stellen und sich um die knappen Mittel bemühen; sie sind deshalb passender als „Subventionsnehmer“ zu bezeichnen.

Die Ungerechtigkeiten bei der Mittelverteilung sind vielschichtig: Schon das Wissen um die Existenz der diversen Fördermöglichkeiten ist, wie empirische Studien zeigen¹⁴, in den jeweiligen Zielgruppen höchst ungleich verteilt. Es ist wiederholt festgestellt worden, dass der Informationsgrad mit wachsender Unternehmensgröße zunimmt. Kleinunternehmen haben in der Regel weder die Zeit noch die Mittel, sich über die vielfältigen staatlichen Förderangebote zu informieren und auf dem laufenden zu halten; der potenzielle Ertrag deckt den immensen Aufwand für

Information und Antragstellung häufig nicht. Großunternehmen dagegen können ganze Abteilungen für die Subventionseinwerbung unterhalten, eigene Lobbyisten einsetzen und spezialisierte Subventionsberater beschäftigen, die für sie das Maximale herausholen.

Der Effekt, dass auf der einen Seite wirklich Bedürftige aufgrund der Komplexität des staatlichen Transfersystems keine Hilfe bekommen, während auf der anderen Seite clevere Akteure auch ohne bedürftig zu sein staatliche Unterstützung ergattern, ist auch ein Problem der staatlichen Sozialleistungen – nicht nur der Sozialhilfe. Überall wo der Staat Unterstützungszahlungen anbietet, tritt dieser Ungerechtigkeits-effekt auf.

Wettbewerbsbeschränkungen

Staatliche Fördermaßnahmen für ganze Wirtschaftszweige oder herausragende Firmengruppen fördern als Nebeneffekt die Zusammenarbeit der ehemals konkurrierenden Unternehmen. Für die staatliche Bürokratie ist es einfacher, mit wenigen kooperierenden Subventionsnehmern zu tun zu haben als mit vielen konkurrierenden. Insbesondere bei der FuE-Förderung verlangen staatliche Geldgeber geradezu die Zusammenarbeit der Empfänger.

Auch bei anderen Großsubventionen schweift die gemeinsame Teilhabe am staatlichen Füllhorn die Nehmer zusammen. Es kommt zwangsläufig zu Absprachen, Verhaltensabstimmungen und zu gemeinsamem Vorgehen. Bei der FuE-Förderung wird nicht nur im Labor zusammengearbeitet, sondern auch bei der folgenden Markterschließung. Hier liegt eine weitere wettbewerbsbeschränkende Wirkung von Subventionen.

Darüber hinaus entheben Subventionen die Bevorzugten mehr oder weniger dem Zwang, sich gegenseitig bei ihren Leistungen zu überbieten, mit der Folge, dass die Wettbewerbsintensität abnimmt. Dies bringt eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsfunktionen auf der Marktebene.

Bevorzugung von Großunternehmen

Wettbewerbspolitisch brisant ist die in Literatur und Medien vielfach beklagte systematische – absolute und relative – Bevorzugung von Großunternehmen gegenüber kleinen und mittleren Unternehmen bei der staatlichen Subventionsvergabe. Die Gründe sind klar: Großunternehmen haben ihre eigene Lobby und sind den staatlichen Subventionsgebern besser bekannt als die unzähligen kleinen und mittleren Bewerber. Außerdem kann die staatliche Bürokratie ihren Verwaltungs- und Kontrollaufwand gering halten, wenn sie bevorzugt mit Großunternehmen interagiert. Ferner erscheint das Risiko des Ausfalls geringer.

¹⁴ Vgl. z.B. die Hinweise in W. Kortmann: Diffusion, Marktentwicklung und Wettbewerb, a.a.O., S. 298 f.

Denn praktisch nur Großunternehmen können in Krisensituationen mit staatlicher Unterstützung rechnen; nur sie dürfen im Falle ihres Scheiterns erwarten, dass der Staat ihnen ein Verbleiben auf dem Markt ermöglichen wird. Seit der spektakulären (auch im Sinne einer ordnungspolitischen Verfehlung) „Rettung“ des Baukonzerns Philipp Holzmann durch Bundeskanzler Gerhard Schröder ist in Bezug auf Unternehmenskrisen die bittere Wendung geläufig: Zu den Großen kommt der Kanzler, zu den Kleinen der Konkursverwalter. Das anhaltend hohe Niveau der Unternehmenspleiten in Deutschland sollte einmal unter diesem Gesichtspunkt hinterfragt werden.

Aus den genannten Gründen wird Großunternehmen bei den Risikokosten vom Staat quasi ein künstlicher Wettbewerbsvorteil eingeräumt. Dies ist eine subtile Form der Subventionierung, die meines Wissens bisher in der Literatur noch nicht beachtet worden ist. Empirische Untersuchungen müssten zudem die effektive Steuerbelastung der Unternehmen unter die Lupe nehmen. Denn es wird immer wieder – manchmal auch mit empirischen Belegen – der Vorwurf erhoben, Großunternehmen würden auch bei der Unternehmensbesteuerung systematisch gegenüber kleineren Firmen bevorteilt, würden also relativ weniger Abgaben entrichten.

Ich vermute, dass sich bei näherem Hinsehen viele der vermeintlichen Economies of scale der Großunternehmen nur als versteckte staatliche Wohltaten erweisen – sei es bei der Vergabe lukrativer Großaufträge, sei es bei der FuE-Förderung, sei es bei Investitionszuschüssen und erst recht bei Erhaltungssubventionen. Jedenfalls verzerrt jede einseitige Bevorzugung den Wettbewerb.

Wachsende Unternehmenskonzentration

Die vorgenannten Umstände verstärken im Zeitablauf tendenziell die Unternehmenskonzentration. So ist denn auch in fast allen Problembereichen der deutschen Volkswirtschaft, die die Phase der dauerhaften Subventionierung erreicht haben, die Konzentration sehr hoch. Dies zum Teil sogar durch gezieltes Betreiben des Subventionsgebers, wie weiland im Steinkohle- und Stahlbereich. Staatliche Subventionierung macht folglich große Unternehmen größer und drängt kleine aus dem Markt oder in die Hände größerer Wettbewerber. Sie wirkt folglich konzentrations- und damit marktmachtfördernd. Beides beeinträchtigt den Wettbewerb. Denn letztlich bedeutet steigende Konzentration immer ein Mehr an Zentralisierung, also weniger Markt-Wirtschaft. Dabei ist es egal, ob die zentrale Planung in staatlichen Behörden oder in privatwirtschaftlichen Konzernzentralen erfolgt¹⁵.

¹⁵ Vgl. diesbezüglich auch unsere ähnliche Argumentation in W. Kortmann: Reale Außenwirtschaftslehre, a.a.O., S. 237-239.

Destabilisierung

Die Aussicht auf eine neue staatliche Förderung lässt die Akteure mit ihren entsprechenden Engagements zunächst abwarten, bis die Maßnahme rechtswirksam geworden ist. Neben diesem vorübergehenden Bremseffekt wirken Ankündigungen oder Aussichten dieser Art destabilisierend auf die Märkte. So haben beispielsweise auf dem Markt für Solarenergieanlagen staatliche Förderprogramme schon mehrfach für Unruhe gesorgt. Auf das 1000-Dächer-Programm folgte – mit einigen Jahren Abstand – das 100 000-Dächer-Programm. Bei diesen wie bei anderen ähnlichen Programmen brach die Nachfrage sowohl in der Zeit vor Wirksamwerden als auch nach Auslaufen der staatlichen Anschaffungshilfen zusammen. Das hat zahlreichen – vor allem kleinen – Unternehmen, die ehemals wesentlich zur Entwicklung dieses Marktes beigetragen haben, die Existenz gekostet.

Großunternehmen können mit einer wechselhaften staatlichen Förderpolitik besser zurecht kommen. Zum einen haben sie genug finanziellen Hintergrund, zum anderen können sie ihre Vorhaben gegebenenfalls auch unabhängig von staatlichen Zuschüssen verfolgen. So wirkt auch eine unstete Wirtschaftspolitik konzentrationsfördernd.

Gewinneffekte

Erhalten unrentable Unternehmen Erhaltungssubventionen, werden ihre Produktions- und Angebotskapazitäten künstlich auf dem Markt gehalten; der Marktaustritt soll ja gerade verhindert werden. Ist der Konkurs durch Einspringen des Staates erst einmal abgewendet worden, scheint für den verantwortlichen Politiker die Sache damit erledigt zu sein – für den Ökonomen allerdings nicht:

Das überhöhte Angebot drückt den Marktpreis unter den Wert, der bei einer Marktberingung zustande käme; das schmälert die Gewinne und Renditen der Anbieter. Mehr noch: Der quasi indirekt heruntersubventionierte Preis kann eine Reihe von Anbietern in Bedrängnis bringen, sie möglicherweise sogar zum Marktaustritt zwingen. Das sind all jene Unternehmen, die zwar zum „richtigen“ Gleichgewichtspreis wirtschaftlich anbieten könnten, nicht aber zum durch die Überkapazitäten herabgesetzten. Statt zu einer an ökonomischen Kriterien (Kosten, Leistungsfähigkeit etc.) orientierten Branchenberingung kommt es zu einer pervertierten: Eigentlich Effiziente müssen gehen, damit offensichtlich Ineffiziente bleiben können¹⁶. Man kann dies analog zu einem Phänomen der keynesianischen Fiskalpolitik als Crowding-out-Effekt bezeichnen.

¹⁶ Ähnlich N. Berthold: Mit Subventionen unterhöhlt der Staat den Wettbewerb, in: Arbeitgeber, H. 5/1996, S. 131.

Die künstlich auf dem Markt gehaltenen Produktionskapazitäten der subventionierten Unternehmen halten außerdem leistungsfähige Wettbewerber und Neuanbieter von Investitionen in innovative und effizientere Neuanlagen ab. Subventionsbedingt erhöhte Zinsen und Steuern sowie der zu niedrige Absatzpreis tragen ein Übriges zur Unattraktivität von Investitionen auf subventionsgetränkten Märkten bei. Die Investitionsschwäche kann dann, wie die Erfahrung zeigt, dem Staat wieder Anlass zu weiteren Subventionen – nämlich Investitionsbeihilfen – geben¹⁷. Aufheben ließe sich dieser Teufelskreis „einfach“ durch Streichung der Subventionen: Sofort würden die Rentabilitäten der leistungsfähigen Anbieter und damit die Investitionen steigen, ebenso die Anzahl neuer Anbieter.

Verzerrte Preisrelationen und Umlenkeffekt

Subventionen verändern unvermeidlich die Relationen der Güterpreise. Durch gezielte Preissubventionen direkt, durch finanzielle Unterstützung einzelner Unternehmen und Branchen indirekt. Zu den indirekten Einflüssen können nach unseren vorangegangenen Ausführungen auch die Aufrechterhaltung zu großer Angebotskapazitäten und die Herabsetzung des Wettbewerbsdrucks mit allen seinen negativen Folgen gezählt werden.

Eine Form direkter Preissubvention ist die Befreiung bestimmter Güter oder Aktivitäten von Steuern, zum Beispiel die lange kritisierte Steuerbefreiung für Flugzeugtreibstoff und die Freistellung energieintensiver Unternehmen im Rahmen der so genannten Ökosteuern. Mindestpreise dienen der indirekten Subventionierung der Anbieter, Höchstpreise der Subventionierung der Nachfrager¹⁸.

Im Vergleich zur Situation ohne staatliche Markteingriffe wird von den direkt oder indirekt subventionierten Gütern zuviel produziert und konsumiert und von den subventionierten Aktivitäten zuviel unternommen. Da Kaufkraft- und Investitionsströme den Preis- und Renditerelationen folgen, ändert sich längerfristig auch die Wirtschaftsstruktur. Die allokativer Verzerrung verfestigt sich.

Die subventionsbedingte Missweisung der Preise und Rentabilitäten zeigt sich darin, dass die knappen Ressourcen nicht mehr in die produktivsten, sondern in die infolge der Subventionen lukrativsten Verwendungen gelenkt werden. Im Rahmen der Strukturpolitik mag dies genau der gewünschte Effekt sein; bei der Strukturpolitik erfahren dagegen gerade jene Güter eine künstliche Verbilligung, die schon von den Nachfragern verschmäht

werden und deshalb eigentlich in geringerem Umfang bereitgestellt werden sollten.

Zu der durch die verzerrten Preisrelationen hervorgerufenen Ressourcenumlenkung kommt noch der direkte Umlenkeffekt hinzu, der auch als Spillover-Effekt bezeichnet wird: Kaufkraft, die durch den Markteingriff an einer Stelle frei wird oder nicht verausgabt werden kann, schwappt auf andere Märkte über und verändert dort das Nachfrageniveau. Hält dieses „Überfließen“ längere Zeit an, passt sich die Produktions- und Angebotsstruktur in den anderen Wirtschaftszweigen der veränderten Nachfrage an.

Das Problematische an diesem Vorgang ist, dass die Anbieter in diesen Branchen, die spillover-bedingte, also künstlich hervorgebrachte Nachfrageänderung nicht von einer autonomen, zum Beispiel durch einen Präferenzwandel der Nachfrager hervorgerufenen, unterscheiden können. Wird irgendwann die Subventionierung eingestellt, kommt es deshalb zwangsläufig zu unerwarteten Anpassungskrisen in den ehemals vom Spillover-Effekt bevorteilten Branchen.

Budgeteffekte

Die Struktureffekte leiten über zu den gesamtwirtschaftlichen Subventionswirkungen, auf die nun noch einzugehen ist. Die Nachteile der Subventionierung treffen nämlich nicht nur die benachteiligten Wettbewerber, sondern die Allgemeinheit, vor allem die Steuerzahler. Denn die Subventionsmittel (einschließlich des immensen Aufwandes für Verwaltung und Kontrolle) fallen nicht wie Manna vom Himmel, wie viele Befürworter zu glauben scheinen, sondern müssen irgendwoher beschafft werden. Auch Steuervergünstigungen müssen von irgendwem aufgefangen werden.

Es gibt drei Möglichkeiten der Finanzierung von Subventionen: Erstens kann der Staat die Last den Käufern eines Gutes in Form von Preisaufschlägen aufbürden, wie es früher beim so genannten Kohlepfennig der Fall war, mit dem über einen erhöhten Strompreis die Förderung der unwirtschaftlichen deutschen Steinkohle finanziert werden sollte. Auch Mindestpreisvorschriften dienen zumeist der Subventionierung der Anbieter. Zweitens kann der Staat selbst die erforderlichen Mittel durch Zwangsabgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge, i.w.S. auch durch Bußgelder) beschaffen. Sollte der Abgabewiderstand in der Bevölkerung zu groß sein, kann sich der Staat die Mittel drittens durch Kreditaufnahme auf den Kapitalmärkten besorgen.

Der erstgenannte Weg ist bürokratisch, verschleiert die Subventionierung und stört direkt die Signalfunktion der Preise. Er ist mit den marktwirtschaftlichen Prinzipien nicht vereinbar und deshalb abzulehnen. Der zweite Weg erhöht die Abgabenlast und verringert dadurch die Leistungsneigung der Wirtschaftssubjekte.

¹⁷ Zum hier angesprochenen Ausweitungseffekt staatlicher Markteingriffe vgl. wieder W. Kortmann: Effekte staatlicher Mindestpreisvorschriften, a.a.O., S. 278.

¹⁸ Vgl. ebenda.

Leistung, die sich nicht auszahlt, wird nicht erbracht. Der dritte Weg wirkt tendenziell zinssteigernd, was sich hemmend auf die private Konsum-, Bau- und Investitionsnachfrage auswirkt. Zudem schränkt ein hoher Schuldendienst die finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit des Staates ein. Nähert er sich der Verschuldungsgrenze, ist eine Anpassungskrise, wie wir sie derzeit in Deutschland erleben, unvermeidlich. Zu kritisieren ist ferner, dass jede Staatsverschuldung Lasten auf zukünftige Generationen verschiebt.

Alle drei Wege der Finanzierung sind also problembehaftet; Subventionen sind nicht „umsonst“ zu haben. Wer für staatliche Hilfen eintritt, fordert damit faktisch, der Staat und die Allgemeinheit sollten die oben genannten Probleme sowie die weiteren in diesem Beitrag aufgezeigten Nachteile auf sich nehmen. Wer sich um Subventionen bemüht, will sich gleichsam Vorteile zu Lasten anderer verschaffen.

Nachfragewirkungen

Sämtliche Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage werden durch Subventionen negativ beeinflusst: Die erhöhten Steuern und Zinsen schmälern die verfügbaren Einkommen der Privaten und die Investitionen der Unternehmen. Sie verschlechtern überdies die Ertragschancen der Unternehmen. Zudem sinkt, wie oben gezeigt, die allgemeine Leistungsbereitschaft und aufgrund der verschlechterten internationalen Wettbewerbsfähigkeit schließlich auch die Exportnachfrage des Auslandes¹⁹. Dies alles wirkt sedierend auf Produktion und Wachstum.

Das für selektiv gewährte Steuervorteile und Finanzhilfen aufgewendete Geld fehlt den staatlichen Haushalten für andere, sinnvolle Zwecke. So wird beispielsweise in Nordrhein-Westfalen die Steinkohle subventioniert, während gleichzeitig trotz der ohnehin desolaten Lage der Schulen und Hochschulen auch in diesen wichtigen Bereichen die Mittel weiter gekürzt werden. Der Bund finanziert zu einem erheblichen Teil den hier ansässigen Großunternehmen ihre private Forschung und Entwicklung²⁰, aber für die Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur fehlt das Geld. Bundesländer und Kommunen gewähren investitionswilligen Großunternehmen üppige Ansiedlungsbeihilfen (üblich sind mittlerweile Förderquoten von 30 bis 50%), während es an der öffentlichen Sicherheit mangelt.

¹⁹ Es könnte untersucht werden, inwieweit die schleichende Erosion der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands seit den 1970er Jahren mit dem Ausmaß staatlicher Subventionen korreliert. Vgl. zu dem hier angesprochenen Trend die datengestützten Betrachtungen in W. Kortmann: Reale Außenwirtschaftslehre, a.a.O..

²⁰ Die statistisch ausgewiesene gesamtwirtschaftliche Förderquote von etwa einem Drittel ist insofern irreführend, als die Förderung höchst ungleich auf Branchen und Unternehmen verteilt wird, so dass es im Einzelfall zu sehr viel höheren Quoten kommt.

Arbeitsplatzeffekte

Die Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen ist ohne Zweifel heute das herausragende Argument, wenn es um die Rechtfertigung von Subventionen geht, sowohl was die Forderung nach neuen als auch den Erhalt bestehender Förderungen angeht. Unternehmen und Wirtschaftsverbände setzen das Arbeitsplatzargument ganz unverblümt ein, um die Politik für ihre Zwecke unter Druck zu setzen. Wer behaupten kann, dass einige tausend neue Arbeitsplätze in einer bestimmten Region ohne massive staatliche Investitionszuschüsse nicht entstünden, oder einige tausend bestehender Arbeitsplätze ohne staatliche Unterstützung wegfielen, der kann sich des Entgegenkommens der staatlichen Entscheidungsträger, gleich auf welcher Ebene, schon so gut wie sicher sein. Wer dagegen nur einige Dutzend Arbeitsplätze zur Disposition stellen kann, hat in diesem Poker natürlich keine Chance.

Was aber ist von dem Argument zu halten, durch Subventionen ließen sich Arbeitsplätze sichern? Abgesehen von sehr kurzfristigen Effekten, die zwar für Politiker von herausragender Bedeutung sein mögen, für den an gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrt orientierten Ökonomen allerdings in den meisten Fällen irrelevant sind, lassen unsere vorangegangenen Ausführungen nur den Schluss zu, dass Subventionen insgesamt Arbeitsplätze mehr gefährden als sichern. Zunächst konnten wir zeigen, dass regelmäßig gewährte Subventionen die Wettbewerbsfähigkeit der Empfänger verschlechtern. Nicht wettbewerbsfähige Arbeitsplätze sind stets unsichere Arbeitsplätze. Auch kann eine Subventionierung nicht ad infinitum fortgeführt werden. Der irgendwann unvermeidbare Subventionsabbau geht – zumindest vorübergehend – mit Arbeitsplatzeinbußen einher.

Doch damit nicht genug: Eine ehrliche Analyse der Arbeitsplatzwirkungen darf nicht auf den subventionierten Wirtschaftsbereich beschränkt bleiben. Wir haben mehrere Gründe dafür vorgetragen, dass Subventionen auch und gerade in anderen Bereichen der Wirtschaft Nachteile mit sich bringen: Nichtsubventionierte Wettbewerber werden vom Markt verdrängt – Arbeitsplätze gehen verloren; erhöhte Steuern und gedrückte Preise machen anderen Grenzanbietern zu schaffen – Arbeitsplätze gehen verloren; Gewinne und verfügbare Einkommen in den nichtsubventionierten Bereichen sinken, und damit auch der Konsum und die Investitionen – Arbeitsplätze gehen verloren; leere öffentliche Kassen halten den Staat von investiven Ausgaben ab – Arbeitsplätze gehen verloren; die nachlassende internationale Wettbewerbsfähigkeit verschlechtert die Absatzmöglichkeiten im Ausland – Arbeitsplätze gehen verloren. Leistung und Engagement bei Innovation und Investition lohnen sich

für Arbeitnehmer und Unternehmen wegen erhöhter Steuern und Zinsen gleichermaßen weniger – neue Arbeitsplätze entstehen nicht; Lohndruck aus den subventionierten Wirtschaftsbereichen verteuert die Produktion auch in den nichtsubventionierten – neue Arbeitsplätze entstehen nicht; die Ressourcenbindung in den unwirtschaftlichen Branchen hält dort die wirtschaftlich dringend benötigten Produktionsfaktoren fest – neue Arbeitsplätze entstehen nicht.

Mit Subventionen kann der Verlust unrentabler Arbeitsplätze nicht verhindert werden²¹. Der künstliche „Erhalt“ unrentabler Arbeitsplätze durch Gewährung von Subventionen geht zwangsläufig mit Arbeitsplatzverlusten bei anderen, ehemals rentablen Wirtschaftseinheiten einher²². Wie zuvor gezeigt, sind es vor allem kleine und mittlere Unternehmen, die durch die Subventionspraxis systematisch benachteiligt werden. Auf die gesamte Volkswirtschaft bezogen werden durch Subventionen stets weniger Arbeitsplätze erhalten als anderswo wegfallen oder als neue hätten entstehen können. Sie erhöhen somit unvermeidlich die Arbeitslosigkeit²³.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit

Fasst man die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft als Resultante der Wettbewerbsfähigkeit ihrer in den internationalen Handel involvierten Branchen – und letztlich Unternehmen – auf, so wird klar: Die subventionsbedingte Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der Einzelwirtschaften wird sich irgendwann auch negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der ganzen Wirtschaftsregion auswirken. So zeigt eine Reihe von Indikatoren seit Jahren eine Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft²⁴.

Typischerweise reagiert die Politik auf solche Indizes mit dem Versuch, die Umstände durch noch mehr Subventionen wieder zu verbessern. Diese Verhaltenshypothese charakterisiert meines Erachtens recht gut die staatliche Industriepolitik. Die Wettbewerbsfähigkeit durch mehr Wettbewerb (und weniger Subventionen) zu verbessern versuchen, das

scheint außerhalb der Vorstellungskraft vieler Politiker zu liegen²⁵. Im Sport dagegen ist jedem klar, dass sich die Wettkampffähigkeit eines Athleten nicht durch Müßiggang und Sättigung, sondern nur durch ständiges Training und Teilnahme an Wettkämpfen aufrecht erhalten und verbessern lässt.

Anreize für Politiker

Die kurzfristige Wirksamkeit von Subventionen (z.B. bei der Abwendung von Großunternehmenskonkursen oder der „Sicherung“ von Arbeitsplätzen in bedrängten Branchen) entfaltet einen starken Anreiz auf demokratisch legitimierte Politiker, sich dieses Instruments zu bedienen, um die eigenen (Wieder-)Wahlchancen zu verbessern²⁶.

Ein weiterer Umstand, der Subventionen für Politiker so attraktiv macht, ist der Dispersionseffekt: Einzelne Wirtschaftseinheiten erhalten einen spürbaren Vorteil, der geneigt macht; die Nachteile werden dagegen breit gestreut, so dass sie im Einzelnen keiner merkt oder ursachenmäßig zuordnen kann. Deshalb eignen sich Subventionen bestens für „Wahlgeschenke“. Dazu ein vereinfachendes Zahlenbeispiel: Fünf Milliarden Euro pro Jahr als Subvention für die deutsche Steinkohlebranche bedeutet, bezogen auf 100 000 Beschäftigte, im Durchschnitt beachtliche 50 000 Euro pro Kopf und Jahr. Auf alle Privathaushalte in Deutschland verteilt ergibt sich indes für jeden eine steuerliche Mehrbelastung von „nur“ 150 Euro pro Jahr.

Die Anreizanalyse zeigt: Subventionen werden nicht in erster Linie gewährt, weil und wo sie ökonomisch sinnvoll wären, sondern weil und soweit sich Politiker Vorteile davon versprechen können. Sie ermöglichen es der Regierung, ihren potenziellen Wählern Hilfsbereitschaft und Tatkraft zu signalisieren. Faktisch verhalten sie sich jedoch wie ein Arzt, der jedem Patienten willfährig Morphium verabreicht und ihn dadurch in die Abhängigkeit treibt. Unternehmen in enger staatlicher Abhängigkeit zu halten, widerspricht allerdings der marktwirtschaftlichen Ordnung.

Rentensuche

Die Anfälligkeit des Staates für Subventionen weckt das Bestreben der Wirtschaft, diese Schwäche zum eigenen Vorteil auszunutzen. Gerade für große und wenig flexible Unternehmen oder für Branchen, deren Absatzmärkte schon die Sättigungsphase erreicht haben, kann es durchaus wirtschaftlich lohnend sein, sich stärker um staatliche Fördermittel als um Kunden

²¹ Vgl. N. Berthold, M. Donges: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Beihilfen; in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), H. 10/1996, S. 493.

²² Ähnlich N. Berthold, a.a.O., S. 131.

²³ Vgl. ebenda. Ebenso M. Willms: Strukturpolitik, in: D. Bender et al. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, 7. Aufl., München 1999, S. 470. Ähnlich auch H. Berg: Außenwirtschaftspolitik; in: ebenda, 1999, S. 546 f.

²⁴ Vgl. im Einzelnen unsere diesbezüglichen Ausführungen in W. Kortmann: Reale Außenwirtschaftslehre, a.a.O.

²⁵ Zu den Bestimmungsgründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und speziell zu meiner These, dass Wettbewerbsfähigkeit durch mehr, nicht durch weniger Wettbewerb zu erreichen ist, vgl. ebenda, S. 92-114.

²⁶ Vgl. dazu z.B. J. Weimann: Wirtschaftspolitik, Berlin, Heidelberg 1996; R.E. Baldwin: The political economy of protectionism, in: J.N. Bhagwati (Hrsg.): Import Competition and Response, Chicago 1982, S. 263-286; M. Grüne: Subventionen in der Demokratie, Frankfurt a.M. 1997, R. Hartig: Ökonomische und polit-ökonomische Aspekte des Einsatzes von Subventionen als Instrument der Wirtschaftspolitik, Diss. Universität Hannover 1990.

zu bemühen. Das gleiche gilt für neugegründete Unternehmen im so genannten HighTech-Sektor, die auf staatliche FuE-Förderung aus sind. Für ein Unternehmen ist es rentabler, durch Aufwendung von einer Million Euro zehn Millionen an Subventionen einzuwerben als mit einem Aufwand von zehn Millionen Euro durch Produktion und Absatz von Gütern „nur“ eine Million Gewinn zu erwirtschaften²⁷.

Ein solches systematisches und nachhaltiges Suchen nach Möglichkeiten, vom Staat oder mit staatlicher Hilfe wirtschaftliche Vorteile (Subventionen, Steuererleichterungen, Schutz vor ausländischer Konkurrenz, vorteilhafte Rechtsvorschriften und ähnliches) zu erhalten, wird als Rentensuche oder Rent-seeking bezeichnet²⁸.

Da sie auf eine selektive Besserstellung einzelner Akteure oder Gruppen abzielt, ist Rentensuche stets mit Ungerechtigkeit, Wettbewerbsverzerrungen und einer wohlfahrtsmindernden Umverteilung zu Lasten anderer verbunden. Jedem einzelwirtschaftlichen Vorteil stehen gesamtwirtschaftliche Nachteile größeren Ausmaßes gegenüber. Zudem geht jedes Rent-seeking mit einer Verschwendung von Ressourcen einher. Denn die angesprochenen Einwerbeaktivitäten verschlingen Mittel, die für die knappheitsmindernde Produktion von Gütern nicht mehr zur Verfügung stehen.

Rentensuchende Unternehmen kommen ihrer marktwirtschaftlichen Aufgabe, durch die Bereitstellung von Gütern zur Bedürfnisbefriedigung von Menschen beizutragen, nicht im gebotenen Umfang nach. Ihre Orientierung wendet sich gleichsam „weg von Köpfen (der Konsumenten), hin zu den Töpfen (der Fördermittelgeber)“²⁹. An die Stelle der marktorientierten Eigeninitiative tritt die rentenorientierte.

Je mehr der Staat diesem Ansinnen entgegenkommt, desto mehr werden auch andere Akteure versuchen, ihre Wünsche durchzusetzen, um den Begünstigten nicht nachzustehen. Mit jedem weiteren Fördertopf wachsen die Begehrlichkeiten. Geld zieht an. Wir haben es hier mit einer weiteren Dimension des zuvor schon angesprochenen Bewusstseinswandels infolge von Subventionen zu tun.

Wo immer sich neue Subventionstatbestände bieten, formieren sich sogleich Interessengruppen, Berater und Betrüger, die sich ihren Anteil zu sichern bemühen. Wenn der Staat, wie es heute üblich ist,

allerorts, regelmäßig und systematisch subventioniert, bilden sich so schon im Vorfeld der wirtschaftspolitischen Willensbildung Pressure-groups und Lobbys, die auf immer neue staatliche Wohltaten für die Wirtschaft drängen. Praktisch alle Großunternehmen und Interessenverbände beschäftigen heute eigene spezialisierte Mitarbeiter sowie Lobbyisten vor Ort und nehmen darüber hinaus die Dienste von externen Subventionsberatern in Anspruch. Es hat sich eine regelrechte Subventionsindustrie etabliert, die ihre Existenz und ihren Wohlstand einzig der staatlichen Subventionstätigkeit verdankt. Allein in Berlin kommen auf jeden Abgeordneten des Deutschen Bundestages 15 Lobbyisten³⁰. In Brüssel sind nach offiziellen Daten mindestens 15 000 Lobbyisten aktiv³¹. Die Anzahl der Subventionsberater und -agenturen dürfte in jedem Fall um ein Mehrfaches höher liegen. Seit einigen Jahren gibt es gar spezielle Lobbyistenschulen³².

Eine von Rentensuchaktivitäten durchsetzte Volkswirtschaft (rent-seeking society) läuft Gefahr, auf lange Sicht ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren und merkliche Wohlstandseinbußen zu erleiden. Dazu tragen neben der mit der Rentensuche verbundenen Ressourcenverschwendung und der infolge staatlicher Subventionen erhöhten Steuerlast auch die nachlassende Marktorientierung der betreffenden Unternehmen und die Wettbewerbsverzerrungen zwischen bevorteilten und nicht bevorteilten Akteuren bei. Zudem wird der Wettbewerb geschwächt. An die Stelle des marktbezogenen Wettbewerbs tritt ein Wettbewerb der potenziellen Nehmer um die begrenzten Fördermittel. Aus Leistungswettbewerb wird Partizipationswettbewerb.

Mitnahmeeffekt

Wo regelmäßig Geschenke verteilt werden, stellen sich die (potenziellen) Nehmer bald darauf ein. Und zu den wirklich Bedürftigen gesellen sich auch Unbedürftige, Mit-Nehmer. Über das Ausmaß des Mitnahmeeffektes kann nur spekuliert werden. Erfahrungen aus der Praxis legen jedoch die Vermutung nahe, dass der Anteil groß ist. FuE-intensive Unternehmen werden sich heutzutage schon aus wirtschaftlicher Vernunft praktisch jedes mögliche Vorhaben vom Staat (mit)finanzieren lassen – auch jene Projekte, die man als so aussichtsreich ansieht, dass man sie gegebenenfalls auch selbst finanziert hätte.

Das Gleiche gilt für Investitionen in neue Produktionsanlagen. Wären staatliche Investitions- und Ansiedlungsbeihilfen durch Gesetz oder Verfassung ver-

²⁷ Vieles spricht für einen S-förmigen Verlauf des Zusammenhanges zwischen Subventionseinnahmen und Subventionsaufwand. Denn ein sehr geringer Aufwand bleibt oft erfolglos, während extrem hohe Aufwendungen zur oberen Grenze des „Subventionsangebotes“ führen.

²⁸ Vgl. R.D. Tollison: Rent seeking - A survey, in: *Kyklos*, 35, 1982, S. 575-602; sowie G. Tullock, R.D. Tollison, Ch.K. Rowley (Hrsg.): *The political economy of rent-seeking*, Boston 1988.

²⁹ W. Kortmann: *Reale Außenwirtschaftslehre*, a.a.O., S. 259.

³⁰ Vgl. M.E. Streit: *Der deutsche Verbändestaat im Reformstau*, in: *Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung*, Nr. 3/2004.

³¹ Vgl. *Focus*, H. 43/2000, S. 315.

³² Vgl. ebenda

boten, würden Unternehmen ihre rentablen Vorhaben trotzdem realisieren. Sie aber mittels Subventionen zu veranlassen, auch eigentlich unrentable Projekte aufzugreifen, ist ökonomischer Unsinn. Investitionen, die Unternehmen ohne staatlichen Zuschuss nicht verfolgen würden, sind in jedem Fall von fragwürdigem Wert. Der Versuch, Subventionen mit positiven externen Effekten von Investitionen und Innovationen zu rechtfertigen, erscheint oft vorgeschoben und ist kaum substantiierbar.

Ratscheneffekt

Ein ernstes Problem von Subventionen besteht darin, dass sie, einmal etabliert, aller Erfahrung nach später nicht mehr ohne weiteres wieder zurückgenommen werden können. Die Nehmer haben sich an das „süße Gift“ gewöhnt, ihr Bewusstsein und ihre Werthaltungen haben sich gewandelt, Wirtschaftsstrukturen sich verändert, die Verzerrungen von Wettbewerb und Preisen sich verfestigt und auch die staatliche Vergabe- und Kontrollbürokratie hat sich auf die regelmäßige Subventionsgewährung eingestellt. Wer Vorteile aus Subventionen zieht, setzt jedem Versuch, diese wieder zu entziehen, Widerstand entgegen. Das kann, wie Beispiele der vergangenen Jahre und Jahrzehnte zeigen, bis zu Konkurs- oder Abwanderungsdrohungen reichen. Allzu leicht lässt sich auch die ökonomisch wenig vorgebildete Öffentlichkeit vor den Karren der um den Erhalt ihrer wirtschaftlichen Vorteile bemühten Interessenvertreter spannen. Hier sei besonders an den deutschen Steinkohlenbergbau erinnert.

Mit der Zeit kommen sich auch die staatliche Vergabe- und Kontrollbürokratie sowie die immer gleichen Subventionsnehmer näher. Irgendwann ist man gegenseitig bekannt und persönliche Beziehungen beginnen bei der Vergabe eine Rolle zu spielen. Schließlich werden die Subventionsempfänger in den Bürokraten Verbündete finden, wenn es darum geht, der Legislative Widerstand gegen die Streichung der für beide mittlerweile zum Berufsinhalt gewordenen Subventionierung entgegenzusetzen.

Während somit jeder Versuch eines Subventionsabbaus auf starke Widerstände stößt, ist die Einführung neuer oder die Erhöhung bestehender Subventionen grundsätzlich jederzeit möglich und wird selbstverständlich von den Empfängern begrüßt. Diese asymmetrische Flexibilität nach oben, nicht jedoch nach unten, wird Sperrklinken- oder Ratscheneffekt (ratchet effect) genannt. Die Neigung der Politik, Subventionswünschen bis an die Grenze des fiskalisch Möglichen – und nicht selten auch darüber hinaus – nachzugeben, ist stets latent vorhanden.

Ausweitungseffekt

Der Ratscheneffekt erklärt jedoch nicht allein die allgegenwärtige Tendenz zur Ausweitung von Subven-

tionen. Stehen unterschiedliche Subventionsgeber um Technologievorsprünge oder Industrieansiedlungen im Wettbewerb, zum Beispiel verschiedene Kommunen oder Länder, so besteht die Gefahr einer sich gegenseitig aufschaukelnden Subventionsaktivität (Subventionswettlauf).

Subventionen entwickeln aber auch aus sich selbst eine gewisse Eigendynamik. Wirtschaftsbereiche, die am Tropf öffentlicher Haushalte hängen, werden im Laufe der Zeit einen wachsenden Bedarf verzeichnen; das gilt ebenso bei allen Arten staatlicher Sozialleistungen, einschließlich der Maßnahmen der so genannten aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die geförderten Wirtschaftseinheiten werden aufgrund ihrer abnehmenden Wettbewerbsfähigkeit immer hilfebedürftiger. Die Schere zwischen dem, was der Markt hergibt, und dem, was man zum Weitermachen braucht, wird größer und größer. Bald werden auch andere Unternehmen und Branchen Bedarf anmelden, um nicht zurückzustehen und auch weil die allgemeine Subventionierung ihre Wirtschaftslage verschlechtert hat.

Dem Ökonomen erscheint es besonders beklemmend, dass sogar offensichtlich absurde staatliche Zuwendungen an Wirtschaftszweige und Unternehmen längst zur Normalität geworden sind. Kaum ein Subventionsnehmer oder maßgeblicher Politiker hat noch ein schlechtes Gewissen dabei, und die Steuerzahler wehren sich nicht wirksam. Beispiele sind Legion. So fördert die EU Antiraucher-Kampagnen und subventioniert gleichzeitig die Tabakproduzenten; Bundesländer offerieren Unternehmen Subventionen für die Beantragung von Subventionen bei der EU. Subventionsberater werben mit dem Hinweis, dass es heutzutage für praktisch jede Art von wirtschaftlicher Betätigung von irgendwem irgendwelche Fördermittel gebe.

Subventionsabbau

Bisher sind sämtliche Versuche, das Subventionsvolumen merklich zu reduzieren, gescheitert. Die Initiativen der jüngsten Vergangenheit heben sich von den früheren allein dadurch ab, dass der Druck der leeren öffentlichen Kassen heute stärker ist als noch vor einigen Jahren. Und so wird die Rückführung von Subventionen dieser Tage vorrangig als Möglichkeit thematisiert, etwas gegen die Finanznot der öffentlichen Haushalte tun zu können. Diese Einstellung lässt erwarten, dass in besseren Zeiten das Bemühen um den Subventionsabbau wieder nachlassen wird. Die im vorliegenden Beitrag aufgeführten vielfältigen und vielfach ignorierten Subventionswirkungen sollten allerdings gezeigt haben, dass auch unabhängig von fiskalischen Erwägungen eine nachhaltige Lösung des Problems erforderlich ist.