



MANAGERKREIS DER
FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

Nachhaltige Finanzpolitik: Subventionen auf dem Prüfstand

Thesenpapier

von
Ulrich Pfeiffer (Federführung)
Horst Föhr
N. Erich Gerlach
Klaus Wedemeier

Mitarbeit
Reiner Braun

Berlin, März 2003

INHALT

I.	ZUSAMMENFASSUNG: SUBVENTIONSABBAU UND NACHHALTIGE FINANZPOLITIK	5
1.	Kürzungen von Subventionen	7
1.1	Kürzungsargumente	7
1.2	Landwirtschaft	7
1.3	Wohnungswesen	7
1.4	Gewerbliche Wirtschaft	8
1.5	Spezielle Subventionen an die privaten Haushalte	8
2.	Ein Fazit	9
II.	SUBVENTIONEN: URSACHEN UND HINDERNISSE BEIM ABBAU	11
1.	Subventionen	11
2.	Die Anfälligkeit der Demokratie für Subventionen zu Gunsten von Minderheiten: Warum immer wieder?	11
3.	Über die Schwierigkeit, Subventionen abzubauen	12
3.1	Ein strukturelles Ungleichgewicht: Diffuse volkswirtschaftliche Nutzen und konkrete politische Schäden	12
3.2	Die Rasenmähermethode: populär aber unsinnig	13
3.3	Institutionelle Reformansätze	13
III.	ALTERUNG DER BEVÖLKERUNG: EIN NEUES ZEITALTER DER FINANZPOLITIK	15
1.	Steigende Staatsquote oder steigende private Ersparnis	15
2.	Nachhaltige Finanzpolitik	16
3.	Grundüberlegungen zum Nachhaltigkeitsbericht	17
4.	Der Alterssicherungskeil und seine Sprengkraft	19

IV. GERECHTFERTIGTE SUBVENTIONEN?	23
1. Meritorische Güter	24
2. Sozialpolitisch motivierte Subventionen	24
3. Positive Externe Effekte	25
4. Natürliche Monopole	25
5. Anpassungshilfen	26
6. Fazit	27
V. DIE SUBVENTIONSREALITÄT	28
1. Umfang und Struktur der Subventionen	28
2. Folgen der Subventionitis	29
2.1 Steuerbelastung und Staatsverschuldung	29
2.2 Wettbewerbsverzerrung bei Erhaltungssubventionen	30
2.3 Wachstum und Beschäftigung bei Erhaltungssubventionen	30
2.4 Internationaler Handel (Kohle, Agrarsubventionen)	31
2.5 Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz	31
2.6 Geringe Effizienz	31
2.7 Beharrung und Expansion	31
2.8 Verschwendung von Ressourcen	32
2.9 Intransparenz und Mehrfachsubvention	32
VI. DIE EINZELNEN BEREICHE	33
1. Landwirtschaft	33
1.1 Zum Umfang: Vermischung von EU-Beihilfen und nationalen Subventionen	33
1.2 Zur Effizienz der Subventionen	33
1.3 Subventionslogik und Anpassungslogik - oder die Subventionen verschärfen die Probleme, die sie zu lösen vorgeben	34
1.4 Der Ausweg: stärkere Schrumpfung im Generationswechsel, weniger Subventionen, mehr Markt	35

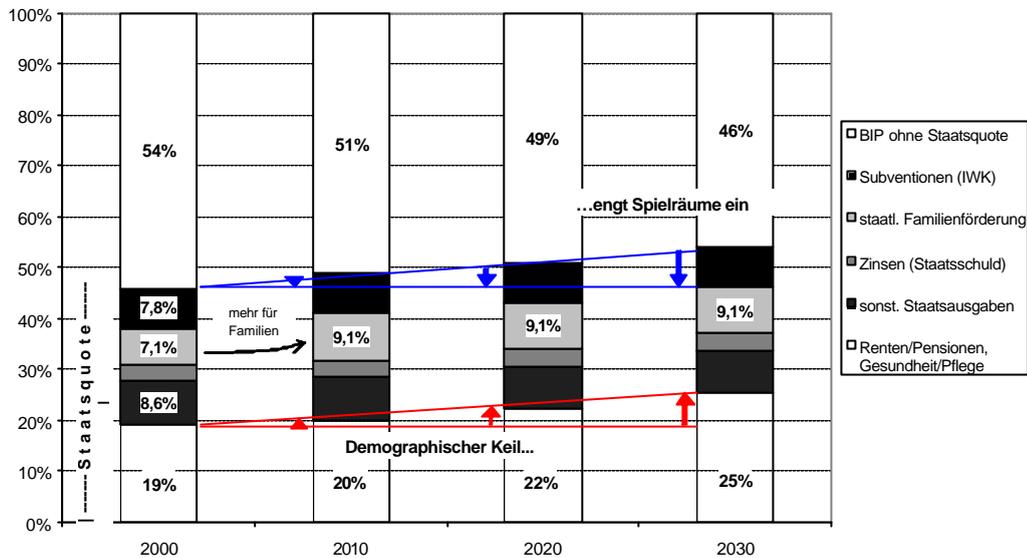
2. Wohnungswesen	36
2.1 Zum Umfang: Gute Motiven aber unsinnige Subventionen	36
2.2 Zur Wirksamkeit: Durch Kostentreiber behindert der Staat den Wohnungsbau	37
2.3 Die jüngsten Kürzungsversuche	38
2.4 Eine langfristige Lösung: Die Ratio eines Subventionsabbaus	39
3. Gewerbliche Wirtschaft	41
3.1 Subventionsempfänger sind nicht immer die Begünstigten	41
3.2 Auswirkungen im Einzelnen	42
4. Spezielle Subventionen an die privaten Haushalte	44
4.1 Sparförderung	44
4.1.1 Übersicht	44
4.1.2 Wirkungsanalyse	45
4.1.3 Förderung der privaten Altersvorsorge	46
4.1.4 Nachgelagerte Besteuerung des Vorsorgesparens statt Sparsubventionen	47
4.2 Abschaffung der Entfernungspauschale	48
4.2.1 Der Tatbestand	48
4.2.2 Abbau trotz Übergangsproblemen	48
4.3 Steuerfreiheit von Sonn-, Feiertags- und Nachtarbeit	49
4.3.1 Warum überhaupt?	49
4.3.2 Übergangsprobleme	50
5. Bildung	51
5.1 Pro und Contra Studiengebühren	51
5.2 Bündnis für kürzere Ausbildungszeiten	53
VII. LITERATUR	54

I. ZUSAMMENFASSUNG: SUBVENTIONSABBAU UND NACHHALTIGE FINANZPOLITIK

1. Subventionen sind wie Seitensprünge in einer Ehe. Sie sind nicht vorgesehen, finden aber ständig statt. Subventionen - darüber sind sich alle nicht interessengebundenen Analytiker einig - **verringern in der Masse den Wettbewerb, reduzieren wirtschaftliches Wachstum, reduzieren die Anpassungsflexibilität einer Wirtschaft oder haben problematische Verteilungswirkungen.** Es gibt auch „gute“ Subventionen, sie bilden aber eine Minderheit.
2. Nach Analysen des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel werden fast **acht Prozent des Bruttoinlandsprodukts durch Subventionen umgeschichtet.** Der Subventionsbericht der Bundesregierung weist nur etwa ein Drittel dieses Volumens aus.
3. Politisch führen spezifische Mechanismen immer wieder zu neuen Subventionen oder stabilisieren die alten: Kleine gut organisierte Gruppen erzielen große Vorteile zu Lasten einer Mehrheit. Die kleinen Gruppen kämpfen für ihre Platzregen. Die große Gruppe der Belasteten nimmt den tröpfchenweisen Entzug kaum wahr und ein Widerstand ihrerseits ist nicht zu organisieren. Genau entgegengesetzt wirken die Mechanismen, bei denen große Gruppen mit spezialisierten Interessen und mit geringer Rücksicht auf Wirksamkeit „Beschwichtigungssubventionen“ erhalten (Paradebeispiele: Eigenheimzulage, Entfernungspauschale).
4. In einer Wachstumsgesellschaft kann man über Schäden von Subventionen noch hinwegsehen. In einer Gesellschaft mit **schrumpfender und alternder Bevölkerung und einem Sozialstaat, der riesige Ansprüche an das künftige Sozialprodukt in die Welt gesetzt hat, wird die künftige fiskalische Wirklichkeit einschneidende Kürzungen erzwingen.** Ein Staat, der alle Subventionen für Tabu erklärt, würde z.B. Leistungen für den Zahnersatz kürzen müssen, den Weg zur Arbeit jedoch weiterhin mit dem Progressionseffekt der Einkommenssteuer subventionieren. Das wäre absurd.
5. **Kürzungen von Rentenansprüchen oder Ansprüchen an die Krankenversicherung verändern den Bedarf an Alters- und Krankheitsvorsorge kaum.** Sie erzwingen eine **Transformation in privates Sparen.** Damit wird zwischen die bestehenden Konsumblöcke ein dicker **Alterssicherungskeil geschlagen, der jahrzehntelange Konsumtrends unterbrechen oder sogar umkehren** wird (siehe nachfolgende Abbildung).

Der Alterssicherungskeil im „Weiter So“-Szenario:

Steigende Transfers (Alterssicherungskeil) und konstante Subventionsquote



Annahmen und Quellen: Siehe Kapitel III.3, S. 16

Man könnte geneigt sein, die Transformation von öffentlichen Abgaben in private Ersparnis als eine reine Umbuchung abzutun. Doch können die Haushalte anschließend ihre zeitlichen Belastungen besser steuern. Eine private Verwendungsent-scheidung des Einkommens hat bessere Anreizwirkung als öffentliche Abgaben. Auch bei der Kürzung von Subventionen kann zunächst der Eindruck entstehen, dass lediglich öffentliche Leistungen gestrichen und dafür private höhere Leistungen erbracht werden. Tatsächlich entstehen erhebliche Effizienzgewinne. So werden z.B. Subventionskürzungen im Wohnungsbau durch sinkende Bodenpreise und Baukosten weitgehend kompensiert.

Man darf bei allen diesen Veränderungen auf keinen Fall nur auf die Zahlungsströ-me achten. Man muss die ausgelösten ökonomischen Wirkungen untersuchen. Hier wird sich zeigen: **die Wohlfahrtgewinne von Subventionskürzungen sind weit höher als die Vorteile, die sich aus Kürzungen in den Transfersystemen ergeben.** Deshalb darf die jetzt anstehende Strategie zu einer Stabilisierung der Transfersys-temen keine isolierten Kürzungsstrategien starten. Es gilt: **Subventionsabbau kommt vor Transferabbau.**

Nur wenn man den Subventionsabbau in eine generelle Strategie des Austarierens des öffentlichen Sektors einbaut und wenn die Zusammenhänge zwischen Alters-vorsorge und Subventionsabbau deutlich sind, wird eine politische Unterstützung zu mobilisieren sein. **Das Eigeninteresse der einzelnen an ihren Lebensplänen kann die Unterstützungsenergie bringen, die für die riesige Aufgabe des Umbaus der öffentlichen Budgets nötig ist.**

1. Kürzungen von Subventionen

1.1 Kürzungsargumente

Angesichts der Diskussion reichen hier nur einige Hinweise auf wiederkehrende Scheinargumente und nicht tragfähige Rechtfertigungen:

- **Subventionen an bestimmte Produktionsfaktoren erhöhen kaum deren Einkommen**, sondern kommen eher den Käufern entsprechender Produkte zugute, da der Wettbewerb auf Faktormärkten für einen Ausgleich der Faktorentlohnung nach Subventionszahlung sorgt.
- Erhaltungssubventionen sollen die Anpassungslasten im schrumpfenden Sektoren verringern. Tatsächlich werden durch die Subventionen fast immer wieder neue Arbeitskräfte angelockt. **Die Subventionen erzeugen zum Teil genau die Probleme, die sie zu lösen vorgeben.**
- Gute Motive bei der Erfindung von Subventionen garantieren keine guten Ergebnisse. **In allen Subventionssystemen wimmelt es von Mitnahmeeffekten.**
- Der Staat stellt in vielen Fällen Güter selbst bereit, **ohne dafür (angemessene) Preise zu verlangen**. Am wichtigsten sind Bildungsleistungen. Leider erweisen sich staatliche Dienstleistungen oft nicht als besonders leistungsfähig.

1.2 Landwirtschaft

Hier werden insgesamt 13 Mrd. Euro „verbraucht“. Das uralte und zentrale Motiv für die Subventionen ergibt sich aus der ständigen Schrumpfung der Zahl der Beschäftigten. Diese Schrumpfung wird durch Einkommensdisparitäten erzwungen. Leider können die üblichen Gegenmittel (Mindestpreisgarantien, Produktionssubventionen) Schrumpfungsprozesse nicht aufhalten. Sie locken dagegen immer wieder aufs neue junge Menschen an, die dann später erfahren müssen, dass sie den falschen Beruf erlernt haben. Jeder Subventionsabbau muss an diesem Punkt ansetzen. **Im Generationenwechsel muss der Nachwuchs durch Beratung möglichst knapp gehalten werden, damit die Zahl der Beschäftigten ohne Anpassungslasten schrumpft und diese Beschäftigten ein ausreichendes Einkommen erwirtschaften können.**

1.3 Wohnungswesen

Im Wohnungssektor sind die Schäden staatlicher Interventionen besonders groß. Auf der Angebotsseite kommt es durch eine Überregulierung zu unsinniger Verteuerung. Bauland wird durch planerische Rationierungen und kommunale Erschließungen teuer gemacht. Um die sozialen Härten der überhöhten Kosten zu vermeiden, wurden ständig riesige Subventionen (noch heute rund 18 Mrd. Euro pro Jahr - ohne Wohngeld) aufgewendet, um das Wohnen wieder preiswert zu machen. Auch

hier hilft nur eine Doppelstrategie: **die Angebotsbedingungen müssen verbessert werden, dann werden alle Subventionen überflüssig.** Ein Hinweis: in Großbritannien zahlen die Käufer neugebauter Eigenheime im Durchschnitt rund 3,5 Jahreseinkommen. Im reicheren Deutschland sind sechs bis acht Jahreseinkommen erforderlich.

1.4 Gewerbliche Wirtschaft

Hier gibt es ein buntes Nebeneinander von Steuervergünstigungen in der Unternehmensbesteuerung und in der Umsatzbesteuerung. Es gibt die Kohlesubventionen und diverse Beihilfen für einzelne Sektoren bis hin zur Förderung erneuerbarer Energien.

In diesem Bauchladen der Subventionen, die in Jahrzehnten aus immer wieder neuen, gut motivierten Anlässen entstanden sind, gibt es eine **Vielzahl von Verzerrungen und auch Entgleisungen.** So dürften die Subventionen für Windkraft - nachdem das Risiko weg reguliert wurde - deutlich überhöht sein. Viele Subventionen sollen Konsumenten zu Gute kommen (ermäßigte Umsatzbesteuerung), ohne dass tragfähige Gründe für die Subventionierung bestimmter Güter bestehen. Sektorale Hilfen sollen Anpassungslasten verringern oder Wettbewerbsverzerrungen abbauen, mutieren aber oft zu Dauersubventionen.

1.5 Spezielle Subventionen an die privaten Haushalte

- Einen großen Brocken stellt die **Sparförderung** dar. Sie hat sich weithin zu einer pauschalen Verringerung der Abgabenlasten entwickelt. Große Teile der geförderten Sparprozesse wären auch ohne Förderung abgelaufen. Im Zuge der wachsenden Bedeutung des privaten **Vorsorgesparens** bietet es sich an, **alle Leistungen von der Arbeitnehmersparzulage bis zur Wohnungsbauprämie zu bündeln, um eine (verbesserte) nachgelagerte Besteuerung der privaten Altersvorsorge zu finanzieren.** Im Gegenzug sollten die Sparer mehr Freiheit bei der Anlageentscheidung erhalten. Die nachgelagerte Besteuerung stellt keine Subvention dar, dennoch entstehen im Übergang hohe Steuerausfälle, die gegenfinanziert werden müssen.
- Die **Entfernungspauschale** hat schon viele Kürzungsversuche überlebt. Hier wird unterstellt, dass die Kosten des Weges zur Arbeit als Werbungskosten zu behandeln sind. **Tatsächlich handelt es sich um eine private Konsumententscheidung.** Mit gleichem Recht könnten sonst Haushalte, die teure Wohnung in der Nähe zentraler Arbeitsplätze mieten oder kaufen, Subventionen für diese Sonderlasten einfordern. Hier gilt mehr als in allen anderen Bereichen die Kritik: warum ist der Arbeitsweg der Reichen dem Staat mehr Wert als der Arbeitsweg der Ärmeren? Das zähe Leben dieser Regelung erklärt sich aus der langfristigen Gewöhnung und aus den Wohnortentscheidungen der Begünstigten, die mit Blick auf die Subventionen getroffen wurden. Deshalb kann **ein Abbau nur in sehr langen Übergangsfristen zugemutet werden.** Selbst bei nicht gerecht-

fertigten Subventionen muss man anerkennen, dass diese Subventionen Bindungen und Entscheidungen hervorgerufen haben.

- Eine sehr ideologische Debatte tobt seit langem bei der Frage um die Einführung von **Studiengebühren**. Das Gegenargument liegt auf der Hand: es wird eine Abschreckung gerade bei Kindern armer Eltern befürchtet. Auf der anderen Seite werden selbst von armen Eltern Kindergartengebühren verlangt. Außerdem entstehen durch das Studium lebenslange Renten, die künftig allein deshalb zur Ungleichheit beitragen, weil Akademiker häufig bei Eheschließungen „unter sich“ bleiben und damit ihre Akademikerrenten kumulieren. **Der Staat sollte deswegen Studiengebühren in begrenztem Umfang (20 bis 30 Prozent der Studienkosten) im Rahmen eines umfassenden „Bündnis für kürzere Ausbildungszeiten“ einführen.** Abitur mit 18, keine Wehrpflicht und eine Studiendauer von vier Jahren würde einen früheren Erwerbseinstieg und eine Entlastung der Transfersysteme ermöglichen. Das hätte nicht nur bei der Finanzierung der einkommensorientiert rückzahlbaren Darlehen günstige Effekte. Gleichzeitig würde die Familienfähigkeit und Risikofähigkeit der jungen Akademiker steigen. Steigen würde auch ihre Marktmacht, mit der Folge, dass die Universitäten die Bedürfnisse der Studenten stärker berücksichtigen würden. Die Effizienz des Systems würde steigen. Ungerechtfertigte Akademikerrenten würden abgebaut, Einkommensunterschiede verringert.

2. Ein Fazit

Die grundlegende Einordnung des Subventionsabbaus in eine Strategie der Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen kann neue Unterstützung und neue politische Energie für eine Politik des Subventionsabbaus bringen. Eine solche Abbaustrategie sollte nach gründlicher Vorbereitung in einer großen Lösung versucht werden. Wobei diese Lösung natürlich längere Übergangszeiten oder auch Vorlaufzeiten umfassen sollte. Die Bürger der Bundesrepublik werden in den nächsten Jahren immer klarer erkennen, welche Verantwortung sie für ihre eigene Alters- und Gesundheitsvorsorge übernehmen müssen. Der Staat der hundertprozentigen Absicherung gehört der Vergangenheit an. Die notwendigen Verhaltensänderungen werden Zeit brauchen, aber sie werden mit Sicherheit kommen. Eine mutige Subventionsabbaupolitik kann den Aufklärungsprozess bei den privaten Haushalten verstärken und beschleunigen.

Gleichzeitig muss die kritische ökonomische Debatte über einzelne Subventionen ständig weitergetrieben werden. Für jeden Einzelfall müssen dort Konzepte gefunden werden, die glaubwürdig machen, dass Härten vermieden werden. Ein reduzierter Nachwuchs in der Landwirtschaft, der die Einkommen je verbleibenden Beschäftigten rascher steigen lässt, zeigt, was gemeint ist. Selbst solche Strategien der Konfliktminderung erzeugen eigene Konflikte. Weil sie gegen geheiligte Traditionen und irrationale Versprechungen angehen. Subventionsabbau bleibt in jedem Fall ein mühsames, risikoreiches Geschäft für jeden Politiker, der sich darauf einlässt. Allerdings gilt: am Subventionsabbau führt kein Weg vorbei. **Die Bürger sollten**

wissen, wer sich heute gegen gewisse Abbauhärten sperrt, wird morgen zur Unzeit Kürzungsbrutalitäten hinnehmen müssen. Wenn heute keine Spielräume für privates Vorsorgesparen entstehen, wird morgen Einkommen im Alter fehlen. Die Logik des Problems ist einfach. Es kommt darauf an, sie zu verbreiten.

II. SUBVENTIONEN: URSACHEN UND HINDERNISSE BEIM ABBAU

1. Subventionen

Es gibt nur wenige Subventionen, die tatsächlich die wirtschaftliche Entwicklung voranbringen. Auch kommen nur wenige Subventionen bedürftigen Haushalten wirklich zugute und verbessern die Einkommensverteilung. Trotz ihrer geringen Wirksamkeit lenken Subvention - in der Abgrenzung des Kieler Instituts für Weltwirtschaft - fast acht Prozent des Bruttoinlandsprodukts um. Eine kritische Analyse zeigt dabei, dass Erhaltungssubventionen die sozialen Probleme schrumpfender Sektoren nicht verringern, sondern durch Verlängerung des Anpassungsprozess noch vergrößern. Subventionen zu Gunsten von Unternehmen führen im Wettbewerb vielfach lediglich dazu, dass die Kunden profitieren. Der Vorteil für die Unternehmen ist geringer als sie selbst annehmen. Das gilt auch für Subventionen an Arbeitnehmer: die Vorteile der Zahlungsempfänger sind meist geringer als diese auf Grund der Geldströme meinen. Solche Hinweise ändern nichts an der Sucht, immer neue Subventionen zu gebären, und nichts an der Zähigkeit, mit der alte Subventionen verteidigt werden.

Unsere zentrale These lautet dennoch: Lawinen der Ansprüche an den Staat, die als Folge der Alterung der Bevölkerung noch entstehen werden, erzwingen drastische Umschichtungen in den öffentlichen Budgets. Wer nicht bereit ist, Subventionen zu kürzen, wird vor dem Dilemma stehen, dass bei der Entlastung der Transfersysteme Rentenansprüche verringert und Gesundheitsleistungen gekürzt werden, aber gleichzeitig luxuriöse Ökoprodukte staatliche Förderung erhalten, oder Arbeitnehmer ihren Zahnersatz weitgehend selber tragen müssen, aber gleichzeitig mit Progressionseffekt auf dem Weg zur Arbeit entlastet werden. Die innere Stimmigkeit des öffentlichen Sektors wird aus den Fugen geraten, wenn eine Überprüfung aller Subventionen nicht im Zentrum der großen Umschichtungsoperation steht, zu der die Alterung der Bevölkerung zwingen wird. Dabei gilt: je früher umso besser.

2. Die Anfälligkeit der Demokratie für Subventionen zu Gunsten von Minderheiten: Warum immer wieder?

Fast jede Regierung nimmt sich vor, Subventionen abzubauen. Das gelingt auch ab und zu. Dennoch wachsen immer wieder neue Subventionen nach, und alte, schon fast ausgediente mutieren zu neuen Vielfressern von Steuergeld.

Die historischen Erfahrungen eines immer aufs neue zähen Lebens von Subventionen könnte zu schulterzuckender Resignation führen. Zu viele Ökonomen haben vor uns gezeigt, welche Subventionen nicht gerechtfertigt oder unwirksam sind. Es hat

wenig genutzt. Woher kommt das zähe Leben einer so aufwändigen Unwirtschaftlichkeit und so eklatanter Unvernunft?

Subventionen entstehen einmal dann, wenn kleine, gut organisierte Minderheiten (Bauern, Bergarbeiter) vor intensiven Problemen stehen, die zu Lasten großer, nicht organisierter Mehrheiten durch staatliche Zahlungen gelindert werden sollen. Dabei spielt die Wirksamkeit dieser Zahlungen oft nur eine geringe Rolle. Die Interessenorganisationen rechtfertigen sich gegenüber Mitgliedern durch die mobilisierten Finanzmittel. Fast alle Mittel sind erlaubt. Notfalls werden gute Wirkungen erfunden. Subventionen und politische Moral leben auf Kriegsfuß.

Subventionen werden mit Vorliebe bei sehr speziellen aber gleichgerichteten Interessen sehr großer Gruppen gewährt (Entfernungspauschale für Autofahrer, Eigenheimzulage). Hier reichen die Masse der Interessierten und die Eindeutigkeit der Interessen für die Durchsetzung.

Subventionen haben auch deshalb ein zähes Leben, weil mehrere Ministerien und ihre dazugehörigen Verbände die Fundamente ihrer Existenz ganz oder teilweise durch Subventionen gelegt haben oder gelegt bekamen. Von ihnen fordert man eine heroische Kehrtwendung, wenn man aus scheuklappigen Ressortchauvinisten Generalisten machen will, die fiskalisch programmübergreifendes Denken praktizieren. Die Subventionsflut ist auch Zeichen einer Schwäche der Ressortorganisation und eines falschen Rollenverständnisses der Ministerialbürokratie. Programmverwalter sollten mit ihrem Monopol an Informationen die ersten bzw. zumindest die fairen Kritiker ihrer Programme und nicht ihre ersten Propagandisten sein.

Wohin man schaut, unser staatliches System ist auf Status Quo und auf Anbauen in labyrinthischen Systemen programmiert. Abreißen für einen Neuanfang gibt es kaum. Immer mehr wird unter Denkmalschutz gestellt, um den Denkmalschützern dann ein Vetorecht gegen Veränderungen zuzugestehen. Weil die Landwirtschaft schon unter Bismarck subventioniert wurde, geht die Subventionitis weiter. Probieren wir es mal unter der Überschrift „Ökolandwirtschaft“: Es funktioniert!

3. Über die Schwierigkeit, Subventionen abzubauen

3.1 Ein strukturelles Ungleichgewicht:

Diffuse volkswirtschaftliche Nutzen und konkrete politische Schäden

Bei dem Versuch, Subventionen abzubauen, entsteht enormer Widerstand. Die negativen Folgen für die Entzugssektoren werden in grellen Farben geschildert. Die positiven Wachstumseffekte eines Abbaus wären dagegen kaum messbar. Sie entstehen irgendwann nicht zurechenbar in der Zukunft. Für die Politiker wird Subventionsabbau zu einem Verlustgeschäft. Selbst die Entlasteten honorieren ihre Anstrengungen nicht.

Sollen sogar Massensubventionen gestrichen werden, dann erleben die Finanzminister des Bundes und der Länder, denen die Schulden über den Kopf wachsen, erbit-

terten Widerstand. Der gesamte, gegen den Staat aus Tausenden von Gründen aufgestaute Frust bricht sich Bahn. Die Flutwelle des Zorns zwingt Abgeordnete rasch ans rettende Ufer des Status Quo. Die Finanzminister bleiben allein mit der Flut und können, wenn ihre Autoritätsfundamente nicht fest genug verankert waren, auch davon geschwemmt werden. Das Geschäft des Subventionsabbau ist nicht mit guten Argumenten allein zu betreiben. Es muss gelingen, Emotionen zu wecken, Sorgen über die Zukunft und das Eigeninteresse vieler Wähler am Subventionsabbau zu schüren. Es müssen längerfristige Prozesse der Aufklärung und des Aufbaus von Unterstützung in Gang gesetzt werden. Die Subventionsabbaukonzepte der Finanzminister verfangen sich leicht in fachlichen Fußangeln, weil es der Finanzbürokratie in vielen Bereichen nicht immer gelingt, alle Subventionswirkungen zu überblicken.

3.2 Die Rasenmähermethode: populär aber unsinnig

Populär - auch jetzt wieder - ist die Rasenmähermethode. Man muss sie als Verzweiflungsvorschlag gut meinender, aber konfliktscheuer Politiker interpretieren oder als Präventivtrick von Lobbyisten, die hoffen, durch solche Vorschläge die Masse der Subventionen bei breiter Zustimmung für einen nicht ausreichenden Abbau zu retten.

Tatsächlich entstehen auch bei solch pauschalem Abbau neue Verzerrungen, denn ein großer Teil der materiellen Subventionen erscheint in keinem Subventionsbericht. In den Ausschüssen beginnen endlose Verhandlungen darüber, was die Basis dieser 10% sein soll. Rasenmäher eignen sich eben nur zur Kürzung gleich langer, dünner Halme die auf ebener Flächen wachsen, aber nicht dazu, einen wilden Dschungel zu roden. Pauschale Kürzungen bringen nur Scheinlösungen.

3.3 Institutionelle Reformansätze

Es gibt zahlreiche Vorschläge, die Chancen eines Subventionsabbaus zu erhöhen oder die Einführung neuer Subventionen zu erschweren:

- qualifizierte Mehrheiten; sie verhindern allerdings nicht die Einführung von Subventionen, es werden meist nur „größere Pakete“ geschnürt, was den gut organisierten Gruppen in die Hände spielt – dies zeigen die Entscheidungsprozesse in der EU.
- quantitative Begrenzungen bei gleichzeitiger Beschränkung der Neuverschuldung.
- Zeitliche Befristung.
- Degressive Ausgestaltung.
- Nur direkte Subventionen, denn Ausgabenprogramme sind transparenter und müssen Jahr für Jahr neu beschlossen werden. Die Schweiz hat beispielsweise ein weitgehendes Verbot steuerlicher Subventionen erlassen.

- Subjektförderung statt Objektförderung.
- Beschränkung der Steuereinnahmen; Heimliche Steuererhöhungen (wegen Inflation und Progression) erlauben die ständige Ausweitung staatlicher Subventionen. Bei Lohnerhöhungen steigt das Steueraufkommen stärker als die Löhne. Hilfreich wäre eine Indexierung oder zumindest eine regelmäßige Anpassung des Steuertarifs. Elegant wäre auch ein proportionaler, indirekt progressiver Tarif.
- Bei allen neuen, ausgabewirksamen Gesetzen Nachweis einer Gegenfinanzierung durch Ausgabenkürzungen.
- Unabhängige, konkurrierende Vorab-Evaluationen aller neuen Subventionen und Subventionsvorschläge. Im Wettbewerb der Evaluatoren steigt der Rechtfertigungs- und Darlegungszwang, wodurch die Qualität von Wirkungs- und Kostenprognosen steigt. Die Ergebnisse sollten grundsätzlich in einem gemeinsamen Internet-Portal veröffentlicht werden, um ein Maximum an Öffentlichkeit und Transparenz zu gewährleisten; Kurzfassungen können dem regelmäßig erscheinenden Subventionsbericht der Bundesregierung beigelegt werden.

III. ALTERUNG DER BEVÖLKERUNG: EIN NEUES ZEITALTER DER FINANZPOLITIK

1. Steigende Staatsquote oder steigende private Ersparnis

Wir halten den Zeitpunkt für eine neue Runde der Diskussion zum Subventionsabbau für gekommen:

- die demografische Entwicklung in der Bundesrepublik wird dazu führen, dass über die nächsten 20 bis 40 Jahre die Staatsquote in einem stetigen Prozess um insgesamt vier bis sechs Prozentpunkte des Bruttosozialprodukts zu steigen tendiert.
- In den anstehenden Reformen zur Krankenversicherung oder Rentenversicherung werden massive Kürzungen unvermeidbar werden, wenn der Anstieg der Lohnnebenkosten gebremst werden soll. Allerdings wird der reale Bedarf nach Gesundheitsleistungen oder nach Alterssicherung dadurch nicht gekürzt.
- Als Äquivalent der Kürzungen in den öffentlichen Systemen werden bei den betroffenen Haushalten die Sparquoten steigen oder die Konsumquoten sinken müssen. Gekürzte Ansprüche an öffentliche Sicherungssysteme müssen in eigene Sparleistungen transformiert werden, weil sich sonst Alterssicherung oder Gesundheitsleistungen verschlechtern. In dieser Transformationen werden glücklicherweise einige Effizienzgewinne erreicht werden.
- Die Wähler werden sich gegen die Kürzungen ihrer Konsumquoten wehren. **Der Steuerwiderstand wird hart wie Kruppstahl. Dieser Widerstand liefert die Unterstützung für den Subventionsabbau.** Verweigert sich die Politik dem Subventionsabbau, dann droht das absurde Ergebnis, dass eine Entlastung der Krankenkassen den Zahnersatz vielleicht zur Privatsache erklärt, der Weg zur Arbeit aber subventioniert bleibt, oder dass der Konsumluxus elitärer Gruppen durch Ökoprodukte subventioniert wird, während die Selbstbeteiligung bei Arzneimitteln steigt.

Im Ergebnis verschärft sich die Konkurrenz des legitimen Sozialstaats für die Bürger mit dem illegitimen „Sozialstaat“ der Subventionen für die Unternehmen und dem Sozialstaat der Beschwichtigungssubventionen für starke Gruppen.

Im Budget der privaten Haushalte verschärft sich aber auch die Konkurrenz zwischen der so beliebten Urlaubsreise oder der großen Wohnung und den Sparnotwendigkeiten für die eigene Alterssicherung.

Die Verschiebungen kommen unaufhaltsam und sind auf Dauer dramatisch. Die Politik kann sie verschleiern und verdrängen. Statt Trends kontinuierlich zu biegen, wird sie dann immer zur Unzeit (meist in Rezessionen) Trendbrüche erzeugen, die

wiederum Krisen, Koalitionsbrüche, Ministerrücktritte, Straßendemonstrationen, Steuerstreiks, Schill'sche Protestschreier oder ernsthaft Radikale, Brain Drain und auch Kapitalflucht auslösen können. Eine Politik aus falsch verstandenen sozialen Motiven heute, die Subventionen tabuisiert, führt direkt in die soziale Brutalität von morgen.

Ein Staat, der den Bürgern mehr Verantwortung für die eigene Sicherheit im Alter völlig zu Recht überträgt, muss sich bewusst sein, dass dazu 30- bis 40-jährige Sparprozesse erforderlich werden. Ein Staat, der die Bürger unterstützen will, muss in Zukunft Subventionsgeröll und Subventionsmüll aus dem Wege räumen, um den Bürgern wieder Bewegungsspielraum für ihre eigenen Lebenspläne zu verschaffen.

2. Nachhaltige Finanzpolitik

Die Auswirkungen der Alterung bei individuellen Haushalten finden ein Spiegelbild in der Finanzpolitik des Staates. Die Wähler müssen ein wachsendes Interesse daran haben, dass ihnen die Parteien ihre langfristigen Zukunftsentwürfe in verständlicher Form präsentieren, damit sie erkennen können, wie die Interessenabwägung zwischen Gruppen und Altersschichten, zwischen Wachstumsförderung und Verteilungspolitik abgewogen werden. Angesichts des langfristigen Umbaus der Konsumbudgets sind die langfristigen Verschiebungen in den Korridoren der Staatstätigkeit für die Wähler von größerer Bedeutung als in der Vergangenheit, denn in der Vergangenheit hat der Staat für die Bürger vorgesorgt. Außer dem Eigenheim gab es bei den abhängig Beschäftigten keine nennenswerte private Alterssicherung. Die gesetzliche Krankenversicherung deckte fast 100% der Risiken für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung ab. Jetzt beginnt das Zeitalter der eigenen langfristigen Planungen für alle.

Ganz nebenbei hätte ein solcher Zukunftsentwurf, in dem die großen Ausgabenblöcke in ihrer Gewichtung festgelegt werden, auch den Vorteil, dass die völlig unbefriedigende politische Kontroverse zwischen Opposition und Regierung mit größerer Klarheit geführt wird. Wir wollen als Wähler von allen Parteien wissen – die Regierung sollte die ersten Zukunftsentwürfe liefern:

- In welchen Fristen wird die Staatsschuld abgebaut?
- In welchen Fristen sterben welche Subventionen ab?
- In welchen Fristen werden die Erwerbstätigen entlastet und erhalten sie mehr Spielraum für Ersparnisse?
- Welche Bereiche sollen künftig noch wachsende Anteile am Bruttosozialprodukt erhalten (z.B. Unterstützung der Familien oder Forschung und Entwicklung) und welche Bereiche müssen schrumpfen?

Es wäre sinnvoll, in jeder Legislaturperiode einen „Nachhaltigkeitsbericht der Finanzpolitik“ vorzulegen, in dem solche Fragen geklärt werden. Jeder einzelne muss künftig stärker als in der Vergangenheit Pläne über 30 und 40 Jahre entwickeln und durchhalten. Das erfordert auch mehr Transparenz über die öffentlichen Korridore

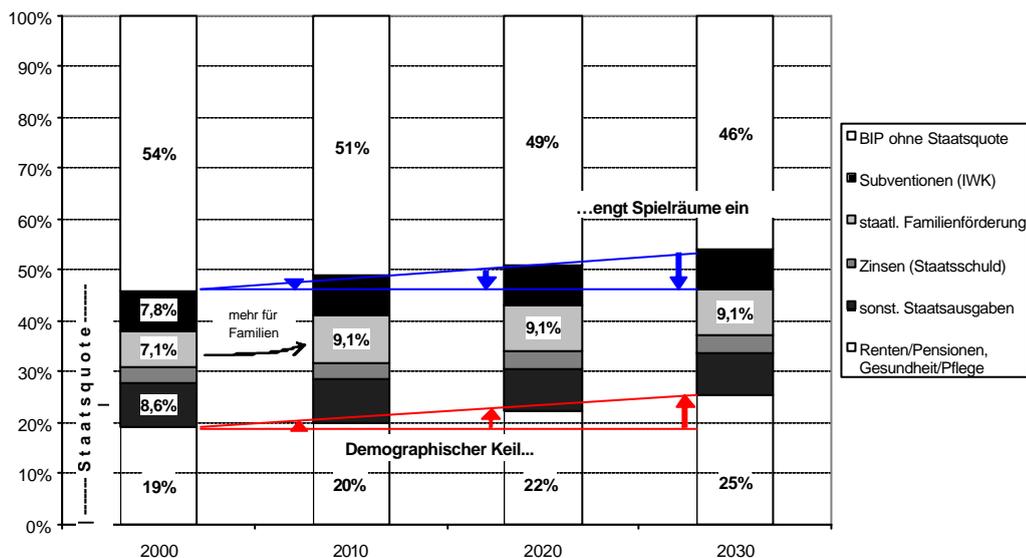
der Einnahmen und Ausgaben und Festlegungen für die Transfersysteme, für die Personalkosten, für die Leistungen zu Gunsten der Familie oder für Forschung und Entwicklung sowie für Bildung.

3. Grundüberlegungen zum Nachhaltigkeitsbericht

Die Abb. 1a verdeutlicht, welche langfristigen Steigerungen der Staatsquote bei geltenden Abgabe- und Versorgungssystemen entstehen werden. Im „**Weiter So-Szenario**“ kommt es zu kaum verkraftbaren Abgabenerhöhungen. Die Staatsquote steigt. Dahinter stehen dann weiter steigende Lohnnebenkosten oder sogar auch Steuern. Dieser alterungsbedingte Keil muss zusammengedrückt werden (vgl. Abb. 1b). Gleichzeitig müssen trotz zunehmender Knappheit andere Bereiche mit Priorität weiter wachsen.

Abb. 1: Gesamtwirtschaftliche Perspektive:
Wie kann man die Staatsquote konstant halten?

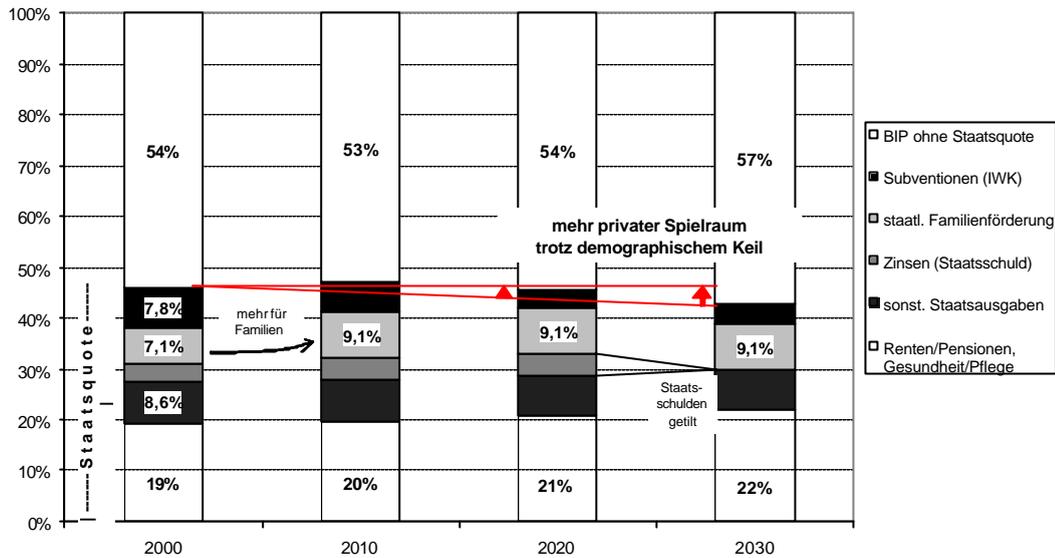
a) „Weiter So“-Szenario:
Steigende Transfers (Alterssicherungskeil) und konstante Subventionsquote



Annahmen „Weiter So“: Die Entwicklung der BIP-Anteile für soziale Sicherung beruhen auf Schätzungen des IWF (2002). Die BIP-Anteile für Familienförderung werden um 2 BIP-Punkte angehoben (Ausbau der Familienförderung und der Bildungsausgaben); die absoluten Ausgaben für die staatliche Familienförderung¹ im Jahr 2000 beruhen auf Schätzungen des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel (2002). Die „sonst. Staatsausgaben“ und die Staatsausgaben für Zinsen wurde als konstant angenommen. Der untere Keil stellt die Belastungen in den Transfersystemen dar, der obere Keil die Verringerung der Mehrbelastungen bei Kürzung der Subventionen.

¹ Incl. Hochschulausbildung, BAFöG und Studentenwohnraumförderung; ohne Kinderkomponente Eigenheimzulage und Familienkomponente beim Sozialen Wohnungsbau (bereits in der Kategorie „Subventionen“ enthalten) sowie Beiträge des Bundes zu Kindererziehungsleistungen an die GRV und familienpolitische Maßnahmen im Sozialversicherungssektor (bereits in der Kategorie „Renten/Pensionen, Gesundheit/Pflege“ enthalten).

b) **„Reform“-Szenario:**
 Alterssicherungskeil flacher, Subventionsquote halbiert



Annahmen „Reform“: wie „Weiter So“, zusätzlich werden die Subventionen bis 2020 alle 5 Jahre um einen BIP-Punkt abgesenkt, so dass sie bis 2020 nur noch 3,8% am BIP ausmachen. Die staatlichen Transfers für Renten/Pensionen und Gesundheit/Pflege steigen nur halb so stark an wie im „Weiter So“-Szenario. Die „sonst. Staatsausgaben“ werden bis 2030 kontinuierlich um insgesamt 1%-Punkt des BIP abgesenkt. Die Staatsschuld wird bis 2020 auf null gefahren. Dadurch steigt die Belastung für Zins und Tilgung zunächst um einen Punkt, an 2020 fällt sie auf null (Annahme: BIP-Wachstum 2% p.a. und BIP-Anteil für Zins und Tilgung bleibt über den betrachteten Zeitraum konstant).

Quelle: IWF, IWK, Stat. Bundesamt und eigene Berechnungen

Der Vergleich der Abbildungen zeigt die Operation in ihren Dimensionen. Als großer Steinbruch wirken die Kürzungen von Subventionen. Dabei deutet der Keil an, dass nicht alle Kürzungen durch Effizienzgewinne aufgefangen werden, sondern zu Verlagerungen in den privaten Sektor führt. Ähnliches gilt bei der Stabilisierung der Transferquoten für Renten/Pensionen und Gesundheit/Pflege. Der demographisch bedingte Wachstumskeil verschwindet realwirtschaftlich nicht. Die Kürzungen bedeuten weitgehend Verlagerungen in den privaten Sektor.

Diesen Kürzungen bzw. Verlagerungen stehen jedoch als große Wachstumstitel in den öffentlichen Haushalten die Aufwendungen für Familien (inkl. Bildung) gegenüber. Wir haben als Größenordnung bis 2020 einen Anstieg um etwa 2% des BIP angenommen.

Im Einzelnen bieten sich für ein **„Reform“-Szenario** folgende Kürzungen an:

- Kürzungen der Subventionen bis 2020 um 4% des BIP.
- Beschränkung des Anstiegs der Transferquote (Renten/Pensionen und Gesundheit/Pflege).
- Kürzungen der sonstigen Ausgaben um 1% des BIP.
- Tilgung der Staatsschuld bis etwa 2020. Dies bringt zunächst Erhöhungen entlastet aber die Erwerbstätigen nach 2020 durch eine Absenkungen der Staatsquote von 3 - 4%-Punkten.

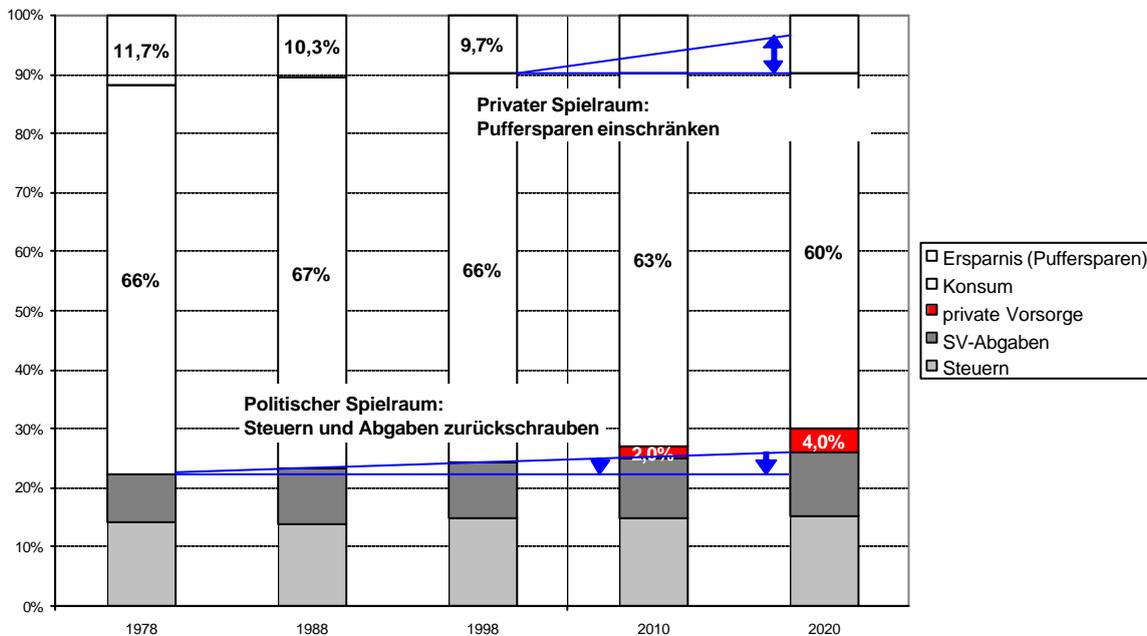
Auf diese Weise könnte die Staatsquote trotz „Kosten der Alterung“ bis 2020 um 3% des BIP gesenkt werden. Eine solche Absenkung wird notwendig, damit die privaten Haushalte ohne dramatische Umschichtungen in ihren Konsumbudgets ihr steigendes Alterssicherungssparen finanzieren können. Damit wäre gleichzeitig die Voraussetzung für Kürzungen in den staatlichen Transfersystemen (Renten/Pensionen, Gesundheit/Pflege) geschaffen. Die Vorteile einer Kombination aus öffentliche und private Alterssicherung könnten stärker genutzt werden.

4. Der Alterssicherungskeil und seine Sprengkraft

Die Skizze eines Umbaus der öffentlichen Haushalte beschreibt eine politische Herkulesarbeit. Allerdings dürfte die Bereitschaft der Bürger, eine solche Operation zu unterstützen, ständig wachsen. Die Notwendigkeit langfristiger Lebensplanungen wird immer mehr Menschen bewusst werden. Der Sozialstaat der Vergangenheit hatte solche Planungen weitgehend überflüssig gemacht. Die Gesellschaft steht am Anfang eines kollektiven Lernprozess. Die Finanzpolitik kann durch einen Strom von Informationen und durch klare Zukunftsbilder der Nachhaltigkeit diesen Lernprozess beschleunigen.

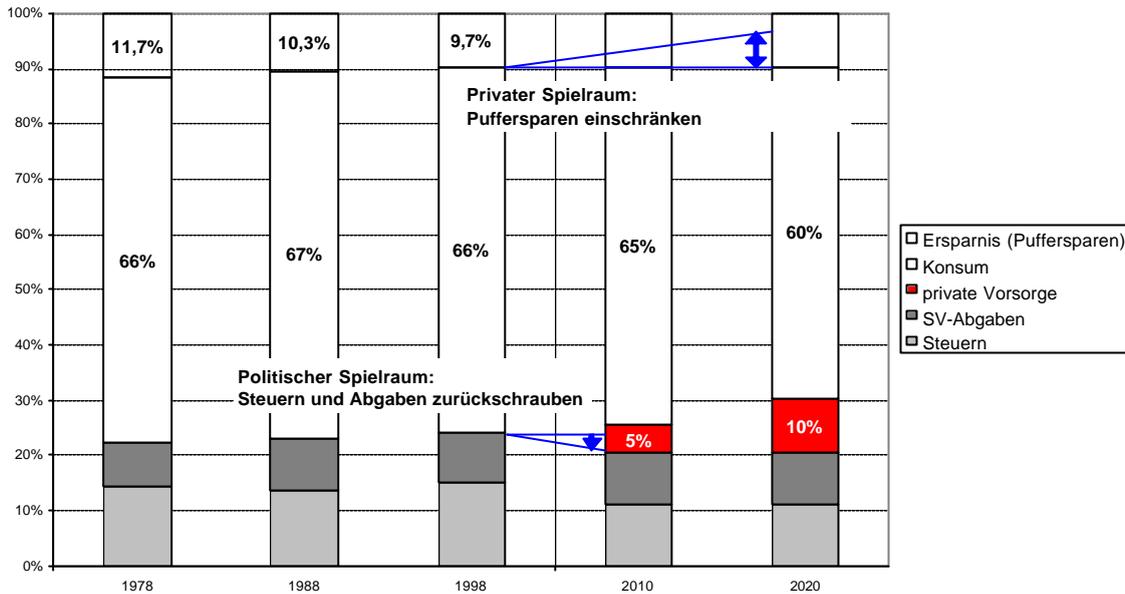
Abb. 2: Individuelle Perspektive:
 Wie kann ich meine heutige Konsumquote in etwa konstant halten? Aufteilung des Bruttoeinkommens eines unter 60jährigen Haushaltes 1978-2020

a) **Status Quo-Szenario:**
 Steigende Abgaben und geringes Vorsorgesparen



Annahme („Weiter So“-Szenario): Steuern und SV-Abgaben steigen gem. dem linearen Trend weiter.

b) „Reform“-Szenario:
Reduzierte Abgabenlast und erhöhtes Vorsorgesparen



Annahme („Reform“-Szenario): Steuern werden gesenkt und SV-Abgaben eingefroren, dafür steigt der private Vorsorgebedarf stärker an.

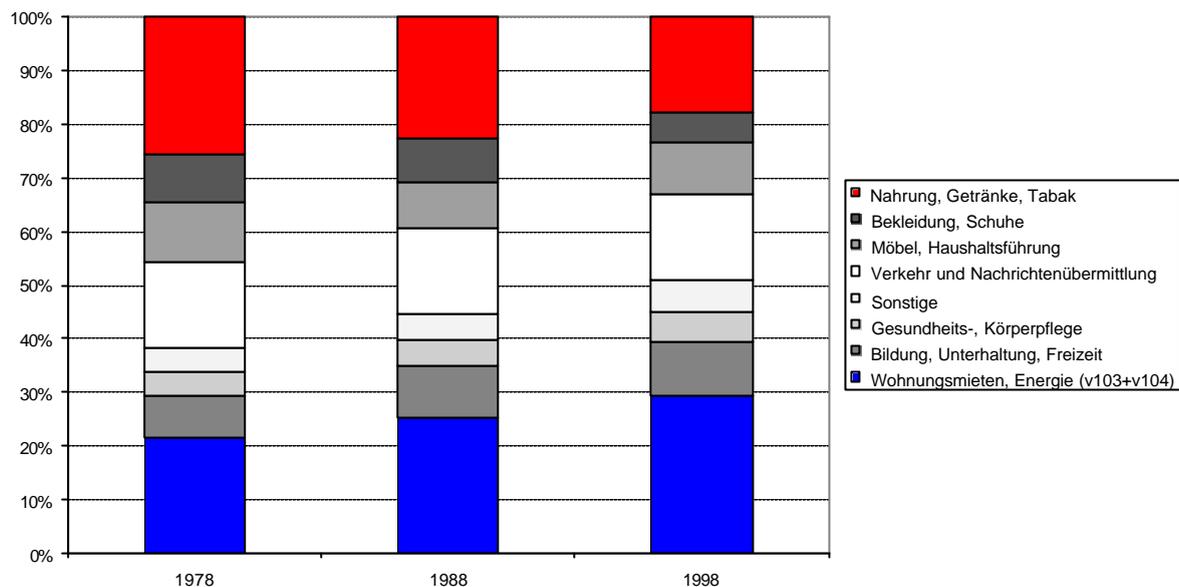
Quelle: empirica-Berechnungen aus EVS

Ganz offensichtlich wird der künftige Zwang zur privaten Vorsorge alle unter 40-Jährigen wirklich schmerzhaft treffen, denn er wird einen dicken Keil in die privaten Konsumbudgets treiben. Der Vorgang ist in seiner Logik klar: Die Erwerbstätigen werden ab sofort ihre Sparquoten bezogen auf das verfügbare Einkommen um sechs bis zehn Prozentpunkte steigern müssen. Jüngere sind stärker betroffen als Ältere. Abb. 2 zeigt schematisch, welcher Keil damit zwischen die verschiedenen Ausgabenblöcke getrieben wird. Niemand weiß, welche Ausgaben durch den Alterssicherungskeil zusammengequetscht werden.

Wie die Abb. 3 zeigt, wurden die Konsumbereiche „Wohnen“ sowie „Bildung, Unterhaltung und Freizeit“ in den letzten 20 Jahren kräftig ausgedehnt. Das würde ohne Entlastungen so in der Masse künftig nicht mehr möglich sein

Die Abbildung zeigt die Dimensionen der Veränderung, die verarbeitet werden muss. Kommt es zu keinen Entlastungen bei den staatlichen Abgaben z.B. weil der Subventionsabbau nicht gelingt, dann könnten die privaten Haushalte ihre Alterssicherung vernachlässigen. Das Aufwachen in 20-30 Jahren wäre schrecklich, aber zu spät. Es gilt: Wähler, die ihre Alterssicherung für morgen ernst nehmen, müssen die Finanzminister heute beim Subventionsabbau unterstützen.

Abb. 3: Struktur der Konsumausgaben – alte Bundesländer



Quelle: empirica-Berechnungen aus EVS

Die Sprengkraft der neuen Sparbedürfnisse kann sie dafür wach machen.

- Die anstehenden Umschichtungen werden in jedem Fall diverse Anpassungen auslösen. Ein erhöhtes Alterssicherungssparen wird im Vergleich zur Vergangenheit erhebliche Sparüberschüsse bringen, was den Kapitalexport beflügeln dürfte.
- Ohne Entlastungen durch Kürzungen wird die Finanzpolitik vom Zorn der überforderten Wähler einfach weggewählt werden. Finanzpolitiker, die breiten Mehrheiten Entlastungen anbieten, werden im Laufe dieses Prozesses auf größere aktive Zustimmung stoßen als bisher. Es wird sich lohnen, früh aufzustehen, um die noch schlafenden Kämpfer gegen Subventionen zu wecken und ihnen zu zeigen, welche Erfolge zu ihren Gunsten erstritten werden können. Steuerzahler und Abgabenzahler aller Schichten vereinigt euch und scharft euch hinter mutigen Finanzpolitikern, damit ihr eure private Alterssicherung finanzieren könnt, ohne auf Urlaubsreisen, Wohneigentum oder Kinder verzichten zu müssen.
- Die Finanzpolitik muss allerdings ihre Verbündeten durch Aufklärung erst schaffen. Eine ständige Debatte über die Nachhaltigkeit der Entwicklung der öffentlichen Budgets kann der Ort sein, wo diese Aufklärung stattfindet, indem sie grobe Skizzen der künftigen Verwendung des Bruttosozialprodukts und Richtungen der Verschiebungen in den öffentlichen Haushalten deutlich macht. Das Grundproblem der Kürzungen bei den öffentlichen Renten und Gesundheitsleistungen und der dadurch ausgelöste Zwang zur erhöhten privaten Sparleistung, wird jedem Wähler durch die Wirklichkeit eingebläut werden.

- Die Finanzpolitik muss sich in einem ständigen Prozess zu Verbündeten der Alterssicherungssparer machen und mit deren Unterstützung durch Subventionsabbau aber Spielräume für das Sparen schaffen. Das ist die grundlegende Operation.
- Daneben brauchen Familien und Bildung mehr Ressourcen. Auch das dürfte jedem einleuchten. Es kommt jetzt darauf an, diese einfachen Wahrheiten zum Leben zu erwecken und sie in der täglichen kontroverse Diskussion nicht untergehen zulassen.

IV. GERECHTFERTIGTE SUBVENTIONEN?

Auch in einer Marktwirtschaft sind staatliche Eingriffe durchaus notwendig und erlaubt. An erster Stelle sind Maßnahmen zum Schutz der Eigentumsrechte zu nennen, ohne die eine Marktwirtschaft überhaupt nicht funktionieren könnte (Art. 14 GG). Darüber hinaus rechtfertigt das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 und 28 GG) Eingriffe zur Umverteilung. Daneben können Staatseingriffe auch rein ökonomisch gerechtfertigt werden, wenn Marktversagen diagnostiziert wird. Solche Funktionsstörungen liegen vor, wenn das Marktangebot von bestimmten Gütern „zu gering“ ausfällt.²

Grundsätzlich darf bei allen Eingriffen nicht vergessen werden, dass die dazu erforderlichen Subventionen aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden. Die negativen Wirkungen zusätzlicher Steuern und Abgaben müssen den Subventionen angelastet werden.

Definition

Subventionen sind selektive (diskriminierende) Vergünstigungen...

Die Subventionsempfänger gehören immer einer ausgewählten Gruppe an, niemals werden alle Unternehmen oder Haushalte gefördert. Dabei können die Vergünstigungen „in Geld“ (direkte Finanzhilfen, Steuervergünstigungen) oder „Geldwert“ sein (z.B. Zinsvergünstigung, Ausfallbürgschaft, Preisgarantie oberhalb Marktpreis, verbilligte Abgabe von Gütern oder Leistungen des Staates).

...die an die Erfüllung von Auflagen gebunden sind...

Im Unterschied zu nicht zweckgebundenen Transfers (z.B. Sozialhilfe) sollen Subventionen die Produktionsstrukturen oder die Einkommensverwendung verändern.

...aber keine Gegenleistung im Sinne des Äquivalenzprinzips einfordern...

Die Höhe einer Subvention ist also nicht als „Marktpreis“ für eine Gegenleistung zu sehen.

...und von Leistungsträgern der öffentlichen Finanzwirtschaft vergeben werden

Dabei ist der Tatbestand einer Subvention nicht abhängig von der Institution, die sie vergibt, sondern lediglich von der (hier beschriebenen) Art der Vergabe. Die bedeutendsten Subventionsgeber in Deutschland sind der Bund, Länder und die Gemeinden sowie die Bundesanstalt für Arbeit und die staatlichen Sondervermögen.

Meist wird Subventionen ein wohlklingender Name gegeben

Nachteilsausgleich, Übergangshilfe, Wettbewerbshilfe oder Marktzugangserleichterung sind lediglich Synonyme für Subventionen. Eine Subvention kann auch die Form einer Nicht-Erhebung von Steuern oder Abgaben annehmen. Deswegen erfüllen z.B. auch ein „Studium ohne Studiengebühren“ oder die „Unterbesteuerung der großen Eigenheime in den Städten“, die nach dem Äquivalenzprinzip besteuert werden müssten, einen Subventionstatbestand.

² Umgekehrte gilt dies allerdings nicht: wenn bestimmte Güter nicht angeboten werden, dann muss nicht notwendig Marktversagen vorliegen. So kann es durchaus vorkommen, dass die Zahlungsbereitschaft kleiner ist als die Herstellungskosten.

1. Meritorische Güter

Meritorische Güter sind Güter, die nach Ansicht des Staates oder dessen Vertreter nicht im richtigen Ausmaß konsumiert werden und von deren „Konsum“ man sich Vorteile für die Gesellschaft und die Begünstigten verspricht. Im Falle eines „zu geringen“ Konsums kann eine Subventionierung der Anbieter (Nachfrageausweitung durch Preissenkung) oder der Konsumenten (mit Verwendungsaufgabe für das betreffende Gut) dann Abhilfe schaffen.

Der Einzelne wird allerdings gewissermaßen zu „seinem Glück“ gezwungen. Daraus können sich auch Wohlfahrtsverluste ergeben, wenn der staatliche Planer die „falschen“ Vorgaben macht. So z.B. im Falle einer Stadtplanung, die eine dichte Bebauung vorsieht, obwohl die Haushalte eine lockere Bebauung präferieren.

Als Ursachen für eine „zu geringe“ Nachfrage werden regelmäßig Informationsdefizite, Unterschätzungen der Vorteile für Dritte und Verstöße gegen die eigenen Interessen (z.B. Impfung) genannt. In solchen Fällen könnte der Staat anstelle einer Subvention z.B. der privaten Altersvorsorge besser über die künftigen Einkommenslücken aufklären. Die Konfrontation mit einem sinkenden Lebensstandard im Alter wäre ein starker Sparanreiz. Wer dennoch keine private Vorsorge in Angriff nimmt könnte durch eine gesetzliche Verpflichtung gezwungen werden (analog der gesetzlichen Rentenversicherung). Dies wäre allerdings nur zu rechtfertigen, wenn sich daraus Belastungen der Allgemeinheit etwa durch Sozialhilfe im Alter ergeben.³

Ein Sonderfall ergibt sich im Bildungssektor. Hier ist völlig unbestritten, dass Bildung bis zum Abitur Kindern und Eltern als freies Gut zu Verfügung gestellt wird. Die Begründungen ergeben sich aus der überragenden Bedeutung der Bildung für das Leben des einzelnen und für die Gesellschaft insgesamt. Die Bildung der Kinder sollen nicht vom Einkommen der Eltern abhängig sein. Kontrovers wird die Frage diskutiert, ob Hochschulstudien ebenfalls als freie Güter angeboten werden, wobei die Studenten ihre Lebenszeit einbringen (vgl. hierzu Kap. 5).

2. Sozialpolitisch motivierte Subventionen

Sozialpolitisch motivierte Subventionen gleichen niedrige Markteinkommen aus. Sie stützen sich auf das Sozialstaatsprinzip. Sozialpolitisch motivierte Subventionen sind zu rechtfertigen, wenn die Bedürftigen sich nicht selbst helfen können und alle ihre Möglichkeiten ausgeschöpft haben.

Diese Subventionen setzen also sowohl eine individuelle Bedürftigkeitsprüfung (Einkommen, Wohnverhältnisse etc.) voraus und müssen aber auch allen gleichartig Betroffenen einen Rechtsanspruch auf dieselben Leistungen garantieren. Das bedeutet auch, dass nicht pauschal Unternehmen oder Branchen gefördert werden dürfen, in denen viele „Hilfsbedürftige“ vermutet werden. Durch diese wichtige Einschränkung wird deutlich, dass viele sozialpolitisch motivierte Subventionen in der heuti-

³ Dies ist mit Einführung der Grundsicherung zu Beginn des Jahres 2003 gewährleistet.

gen Form nicht zu rechtfertigen sind (z.B. Einkommensunterstützung für Landwirte oder Bergleute).

Im Unterschied zu meritorischen Gütern verbietet sich bei sozialpolitisch motivierten Subventionen auch eine Subventionierung von Produzenten. Denn über den Weg einer Preissubvention würden auch alle nicht Bedürftigen profitieren. Andererseits, da jetzt eine Umverteilung im Vordergrund steht, ergeben sich aber auch keine Probleme mehr mit der Bevormundung mündiger Bürger).

3. Positive Externe Effekte

Durch Preise werden nicht alle Ergebnisse wirtschaftlichen Handelns abgegolten. Es gibt negative Nebenwirkungen, etwa in Gestalt von Belastungen der Umwelt oder positive Nebeneffekte für die der Erzeuger keinen Preis erzielt. In solchen Fällen sollten die Marktergebnisse korrigiert werden, um eine zu hohe oder zu niedrige Produktion auszugleichen.

Vor allem Subventionen zur Stärkung von Innovation und Produktivität sollen der Tatsache Rechnung tragen, dass ein Teil der Nutzen bei anderen anfällt und dass Risikoscheu deswegen zu sehr geringen Aufwendungen führen kann. Solche Innovationssubventionen in Risikofeldern sind zwar in sich wieder risikoreich, aber Flops gehören bei Suchprozessen und einem Stochern im Nebel zukünftiger Technologien einfach dazu.

Im politischen Alltag werden vor allem Subventionen im Bereich Forschung und Entwicklung mit der Internalisierung positiver externer Effekte begründet. Die Argumentation stützt sich dabei auf den Umstand, dass neben dem „Erfinder“ auch andere Haushalte oder Unternehmen von verwertbaren Forschungsergebnissen profitieren – ohne einen angemessenen Preis dafür entrichten zu müssen. Dadurch sinken die Investitionsanreize für Forschung und Entwicklung, was gesamtwirtschaftlich nicht gewollt sein kann. Leider werden die Erfolge einer Förderung regelmäßig erst auf dem Markt entschieden. Auch das Förderrisiko ist damit hoch. Im Ergebnis sind Subventionen, die sich auf positive externe Effekte stützen, immer kritisch zu überprüfen und vorsichtig zu bemessen.

4. Natürliche Monopole

Natürliche Monopole sind dadurch gekennzeichnet, dass auf dem Markt nur ein Unternehmen profitabel arbeiten kann, weil die Stückkosten mit zunehmender Ausbringungsmenge sinken (steigende Skalenerträge).⁴ Im Ergebnis kommt es zu einem Marktversagen, weil der monopolistische Anbieter überhöhte Preise verlangen kann. Soll dies verhindert werden, muss der Staat regulierend eingreifen. Preisregulierung

⁴ Ohne Marktzutritt entstehen Wohlfahrtsverluste, weil Monopolpreise verlangt werden, mit Marktzutritt versucht das erste Unternehmen am Markt den Zutritt zu blockieren. Dazu verlangt es Durchschnittskostenpreise, die aufgrund der höheren Ausbringungsmenge unter denen des potentiellen Wettbewerbers (mit zunächst niedrigerer Ausbringungsmenge) liegen, der deswegen nur defizitär anbieten könnte.

gen können jedoch dazu führen, dass das betroffene Unternehmen defizitär arbeitet.⁵ Diese Defizite müssen dann durch Subventionen ausgeglichen werden.

Durch die Defizitübernahme entstehen jedoch Anreizprobleme, weil der regulierte Monopolist kein Interesse an einer effizienten Produktion oder an der Entwicklung kostensenkender Methoden hat. Vielmehr entstehen Anreize, überhöhte Kosten zu erzeugen. Auch eine Kostenkontrolle ist nicht einfach, weil Grenzkosten schwierig zu ermitteln sind.⁶ Außerdem können die Kosten nur nach Angaben des Monopolisten ermittelt werden. Ohne Wettbewerber bleibt aber immer unbekannt, ob alle Kosten in der gemachten Höhe wirklich betriebsnotwendig sind. Eine Lösung kann in periodischen Ausschreibungen bestehen.

Die klassischen Beispiele für natürliche Monopole - Strom- und Telekommunikationsmärkte - sind als Folge technischer Entwicklungen und veränderter Rahmenbedingungen mittlerweile im Wettbewerb organisiert. Auch im Schienenverkehr lassen sich die Probleme natürlicher Monopole auf den Betrieb des Schienetzes beschränken, die Verkehrsleistung selbst kann dagegen wettbewerblich organisiert werden. Im Ergebnis sollten natürliche Monopole in erster Linie durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen reguliert werden.

5. Anpassungshilfen

Sektorale Schrumpfungsprozesse sind für die Betroffenen mit Härten verbunden. Es werden Qualifikationen entwertet oder es müssen unfreiwillige Ortswechsel bewältigt werden. In Regionen mit einseitiger Wirtschaftsstruktur kann hohe Arbeitslosigkeit entstehen. Die Betroffenen fordern fast regelmäßig einmalige oder auch unbefristete Anpassungshilfen, um soziale Härten zu vermindern. Solche Subventionen finden vielfach Befürworter. Allerdings lehrt die Erfahrung, dass Erhaltungssubventionen gerade die Probleme, die sie lösen wollen, auch wieder verschärfen, weil immer wieder neue Erwerbstätige in die subventionierten Sektoren gelockt werden. Es ist praktisch nie gelungen, die Erhaltungssubventionen auf ältere Arbeitnehmer zu konzentrieren, die keine alternativen Beschäftigungen mehr finden.

Bei Anpassungshilfen, die eine soziale Abfederung gewährleisten sollen, wird außerdem regelmäßig vernachlässigt, dass dabei meist mehr Arbeitsplätze an anderer Stelle verloren gehen – z.B. in anderen Unternehmen derselben Branche oder in nicht-subventionierten Unternehmen anderer Branchen, die zur Finanzierung der Subventionen mit höheren Steuern belastet werden müssen.

⁵ Dies gilt regelmäßig bei der (wohlfahrtsoptimalen) Grenzkostenpreisregulierung, weil bei zunehmenden Skalenerträgen die Grenzkosten per Definition niedriger als die Durchschnittskosten sind, so dass ein Defizit unumgänglich ist.

⁶ Die Unterscheidung zwischen fixen vs. variablen Kosten hängt vom Betrachtungszeitraum ab und sehr langfristig sind z.B. sogar die Investitionskosten variabel.

6. Fazit

Subventionen können gerechtfertigt werden

- zur Internalisierung externer Effekte, wobei dieses Kriterium überaus restriktiv gehandhabt werden muss;
- als vorübergehende Anpassungshilfe bei schockartigen Veränderungsprozessen (Naturkatastrophen, Wiedervereinigung), die nicht aus dem „normalen“ marktwirtschaftlichen Strukturwandel resultieren;
- aus sozialpolitischen Motiven, wenn eine individuelle Bedürftigkeitsprüfung stattfindet.

Schwer zu rechtfertigen sind

- sozialpolitisch motivierte Subventionen ohne individuelle Bedürftigkeitsprüfung;
- dauerhafte Anpassungssubventionen an Unternehmen;
- Subventionen mit meritorischem Charakter;
- Pauschale Defizitübernahme für natürliche Monopole.

V. DIE SUBVENTIONSREALITÄT

1. Umfang und Struktur der Subventionen

Insgesamt summieren sich die Subventionen nach Berechnungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft (IWK) im Jahr 2001 auf 155,6 Mrd. Euro (Ostdeutschland: 1.348 Euro/Kopf mit fallender Tendenz, Westdeutschland 650 Euro/Kopf mit steigender Tendenz), das sind

- 7,5% vom BIP,
- 10,2% vom Volkseinkommen,
- 34,9% vom Steueraufkommen.

55% aller Subventionen richteten sich an bestimmte Sektoren, darunter 76% an die vier Sektoren Landwirtschaft, Bergbau, Verkehr und Wohnen.

Im Unterschied zum IWK errechnet der Subventionsbericht der Bundesregierung für das Jahr 2001 nur ein Subventionsvolumen von 57,8 Mrd. Euro. Damit verschweigt der Regierungsbericht rund 2/3 aller Subventionen.

Tabelle 1: Subventionen in Deutschland 1998-2001

Angaben in Mio. EURO

	1998	1999	2000	2001	nachrichtl. Subventionsbericht der Bundesregierung	2001
I Finanzhilfen	112.353	115.451	115.956	115.841		28.900
- Bund	30.368	31.317	30.972	29.584		9.500
- Länder und Gemeinden	68.860	68.717	69.933	70.640		12.800
- EU	5.714	5.869	5.939	6.597		6.600
- Bundesanstalt für Arbeit	7.411	9.548	9.112	9.020		-
II Steuervergünstigungen*	37.790	38.277	41.332	39.792		23.300
III Subventionen insg.	150.143	153.728	157.288	155.633		57.800
IV dito, in Relation zum BIP (Prozent)	7,8	7,8	7,8	7,5		2,8

*ohne degressive AfA und Sofortabschreibung von Erhaltungsaufwand im Wohnungswesen (zusammen rd. 3.800 Mio. Euro)

Quelle: Rosenschon und Boss (2002)

Die Unterschätzung des Volumens im Subventionsbericht der Bundesregierung hat viele Ursachen:

- es fehlen die Subventionen der BA für Arbeit ;
- Subventionen, die gleichzeitig dem Bereich der Sozialpolitik und anderen Politikbereichen zugeordnet werden können, werden nicht berücksichtigt (z.B. Wohngeld oder Zuschüsse des Bundes im Rahmen der landwirtschaftlichen Sozialpolitik),

- Verwendung eines sehr weiten Begriffes von Staatsaufgaben, die keine Subventionen darstellen (Zuschüsse an Bayreuther Festspiele, Deutsche Welle, Kantinen und Gebäude des Dt. Bundestages),
- Deklaration von Zuschüssen als Infrastrukturmaßnahmen,
- Vernachlässigung von Subventionen im Rahmen von Bürgschaften und verbilligten Krediten.

Aber selbst das Kieler Institut kann nicht alle Subventionen erfassen, nicht berücksichtigt werden z.B.:

- Preissubventionen, wenn der Staat bei Privaten zu teuer ein- bzw. zu billig verkauft,
- Zwang der Netzbetreiber, vorgegebene Mengen an Strom aus Windenergie einzuspeisen,
- Beteiligungen, bei denen der Staat auf marktübliche Renditen verzichtet (WestLB),
- Bürgschaften,
- Verrechnete Subventionen (kommunale Betriebe verrechnen rote Zahlen aus dem Verkehrssektor mit schwarzen aus der Energieversorgung),
- Steuermindereinnahmen durch ermäßigten USt-Satz,
- Verwaltungskosten der Subventionspolitik.

2. Folgen der Subventionitis

2.1 Steuerbelastung und Staatsverschuldung

Ohne Subventionen könnten die Steuersätze deutlich niedriger sein. Nach Berechnungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft summieren sich die Subventionen derzeit auf rund zwei Drittel des Aufkommens aus der Einkommensteuer (vgl. Tabelle 2). Nach einem vollständigen Subventionsabbau könnte der Eingangsteuersatz deswegen von 19,9% auf 6,9% und gleichzeitig der Spitzensteuersatz von 48,5% auf 16,9% gesenkt werden. Selbst wenn man von diesen Rechnungen deutliche Abschläge macht, bleiben für die Steuerzahler erhebliche Absenkungen der Steuersätze, denen natürlich eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gegenübersteht.

Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass Subventionskürzungen allokativ positive Konsequenzen hätten, die das Steueraufkommen zusätzlich steigen ließen. Im Ergebnis wären mittelfristig also noch geringere Steuersätze möglich. Darüber hinaus müssen die Kosten der Bürokratie und die Komplizierung des Steuerrechts in Rechnung gestellt werden. Außerdem gilt: je komplizierter ein Steuerrecht, desto ungerechter ist es.

Tabelle 2: Einkommensteueraufkommen, Subventionen und Einkommensteuersätze nach Subventionssabbau – Modellrechnung für das Jahr 2001

	notwendiges ESt-Aufkommen Mrd. Euro	Subventionen Mrd. Euro	Wohngeld Mrd. Euro	ohne Soli		mit Soli	
				Eingangs- Steuersatz	Spitzen- Steuersatz	Eingangs- Steuersatz	Spitzen- Steuersatz
Status quo	214,7	143,8	0,0	19,9%	48,5%	21,0%	51,2%
Subventionskürzung um...							
20%	186,7	115,0	0,8	17,3%	42,2%	18,4%	44,8%
40%	158,7	86,3	1,5	14,7%	35,8%	15,8%	38,5%
60%	130,7	57,5	2,3	12,1%	29,5%	13,2%	32,1%
80%	102,7	28,8	3,0	9,5%	23,2%	10,6%	25,8%
100%	74,7	0,0	3,8	6,9%	16,9%	8,0%	19,4%

Annahmen: Status quo-Subventionen = Finanzhilfen abzgl. fiktive Zinsendiensthilfen an das Bundeseisenbahnvermögen und an den Ausgleichsfond zur Sicherung des Steinkohleeinsatzes zzgl. Steuervergünstigungen ohne steuersatzabhängige Einkommensteuervergünstigungen und ohne fiktive Zinsendiensthilfen an frühere Sondervermögen des Bundes. Das notwendige ESt-Aufkommen wird erhöht um Pauschaltransfers als Ersatzaufwendungen für das Wohngeld.

Quelle: Rosenschon und Boss (2002)

2.2 Wettbewerbsverzerrung bei Erhaltungssubventionen

Bei Erhaltungssubventionen sind Wettbewerbsverzerrungen gewollt. Es entsteht eine Subventionsmentalität. In der Folge fallen die Anreize für Qualitätsverbesserung und Kostensenkung oder werden sogar ins Gegenteil verkehrt.

In Unternehmen, die längere Zeit von Erhaltungssubventionen profitieren, orientieren sich die Löhne auch nicht mehr an der Produktivität (s. weite Teile Ostdeutschlands oder bundesweit in der Landwirtschaft). Dadurch entfallen für die Beschäftigten die Anreize, sich in produktiveren Branchen zu bewerben und entsprechende Qualifikationen zu erwerben (*moral hazard*) oder es werden zu viele junge Erwerbstätige angelockt. Gleichzeitig erschwert das künstlich erhöhte Lohnniveau die Ansiedlung neuer Branchen.

2.3 Wachstum und Beschäftigung bei Erhaltungssubventionen

Wettbewerber müssen mit subventionierten Angeboten konkurrieren, eine höhere Steuerbelastung tragen (zur Finanzierung der Subventionen) und höhere Lohnkosten tragen (weil das Lohnniveau angehoben wird und weil die höheren Steuern zu höheren Lohnforderungen führen). Im Extremfall werden nicht-subventionierte Unternehmen aus dem Markt verdrängt, obwohl sie effizienter arbeiten. Die Allokation knapper Ressourcen wird nicht mehr über den Markt geregelt, sie folgt nicht mehr Angebot und Nachfrage, sondern wird von staatlichen Entscheidungsträgern diktiert. Man kann unterstellen, dass denen das Wissen um die beste Allokation fehlt. Im Ergebnis werden die falschen Produkte hergestellt, die höhere Steuerbelastung schränkt Leistungsbereitschaft und Investitionen ein und das Wachstum insgesamt wird beeinträchtigt. Die Beschäftigungswirkung ist insgesamt negativ.

2.4 Internationaler Handel (Kohle, Agrarsubventionen)

Subventionen, die internationale „Wettbewerbsnachteile“ kompensieren und „vor ausländischer Konkurrenz schützen“, behindern die Ausnutzung komparativer Kostenvorteile der internationalen Arbeitsteilung. Dadurch entstehen sowohl im Inland als auch im Ausland Wohlfahrtsverluste: im Inland muss z.B. die teure Inlandskohle verheizt werden und im Ausland verursachen die subventionierten Agrarexporte den Zusammenbruch der lokalen Märkte in der dritten Welt. Auch Gegesubventionen (Begründung: das Ausland subventioniert auch) sind kontraproduktiv: sie erhöhen die Lohnkosten und die Steuerbelastung und führen zu einem ruinösen Subventionswettlauf.

2.5 Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz

Subventionen führen zu Diskriminierung und Privilegierung der Begünstigten und verstoßen damit gegen das Prinzip der „sozialen Gerechtigkeit“.

2.6 Geringe Effizienz

Die Effizienz ist umso höher, je weniger Mittel aufgewendet werden müssen, um ein vorgegebenes Ziel zu erreichen. Als Ursache geringer Effizienz sind bei Subventionen meist Mitnahmeeffekte verantwortlich. D.h., die Subventionen fließen auch solchen Unternehmen oder Haushalten zu, die überhaupt nicht bedürftig sind oder sie begünstigen Vorgänge, die ohnehin abgelaufen wären. Paradebeispiel: Subvention für den Kauf von Wohneigentum aus dem Bestand, d.h. von Objekten, die schon bestehen und deren Verkauf in der Masse exogen bestimmt ist durch Umzug, Erbfall oder Umsteigen auf höherwertige Objekte. Damit wird gleichzeitig deutlich, dass Erfolgsmessungen einer Subvention anhand ihrer Inanspruchnahme kein geeignetes Mittel darstellen.

So entstehen z.B. im Sozialen Wohnungsbau Sickerverluste, weil die Mieter nur indirekt gefördert werden und ein Teil der Förderung beim Wohnungsinvestor „hängen bleibt“. Außerdem wird die Bedürftigkeit des Mieters nur beim Einzug als Auswahlkriterium herangezogen, spätere Einkommenszuwächse führen aufgrund des Kündigungsschutzes aber nicht zu einer Kündigung. Dies ist vor allem deswegen ungerecht, weil Bedürftige über ihre Steuerzahlungen die Subvention mitfinanzieren ohne einen Rechtsanspruch auf eine Sozialwohnung geltend machen zu können.

2.7 Beharrung und Expansion

Subventionen erzeugen Gewöhnungseffekte. Deswegen ist immer mit erheblichen Widerständen zu rechnen, wenn Subventionen zurückgeführt werden sollen. Gegen entsprechende Kürzungen wird dann oft eingewandt, dass die Maßnahme schließlich auch von Vielen in Anspruch genommen wird, was doch zeige, dass es sich um eine erfolgreiche Maßnahme handle, die weitergeführt und fortentwickelt werden müsse.

Demgegenüber führt ein geringe Inanspruchnahme meist zu einer Forderung nach einer Verlängerung der Maßnahme - mit höherem Förderbudget, versteht sich.

Tatsächlich sind die hauptsächlich begünstigten Sektoren (Landwirtschaft, Kohlebergbau, Schiffsbau,) bereits Ende der 90er in ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung nicht einmal mehr halb so groß wie zu Beginn der 80er Jahre. Die Hoffnung, Erhaltungssubventionen für Krisenbranchen würden sich von selbst abbauen, wenn diese Branchen schrumpfen, kann sich aber nur erfüllen, wenn die Höhe der Subvention degressiv ausgestaltet ist. Tatsächlich verlängern Erhaltungssubventionen Anpassungsprozesse und locken u.U. jüngere Arbeitskräfte in Sektoren ohne Zukunft.

2.8 Verschwendung von Ressourcen

Unternehmen – auch nicht subventionierte – erhalten Anreize, Anstrengungen auf die Erzielung staatlicher Hilfe zu lenken (*rent seeking*).

2.9 Intransparenz und Mehrfachsubvention

Die Vielfalt des Subventionsdschungels verschleiert die wahren Gewinner und Verlierer. Eine Vielzahl von Unternehmen und Haushalten beteiligt sich sowohl an der Finanzierung der Subventionen und profitiert gleichzeitig von einer oder mehreren Fördertatbeständen. Der Nettoeffekt ist unbekannt. Außerdem birgt die Vielzahl von Subventionstatbeständen die Gefahr von ungewollten Doppel- und Mehrfachförderungen, z.B. die Gewährung von Abwrackprämien bei gleichzeitiger Subventionierung des Schiffbaus.

VI. DIE EINZELNEN BEREICHE

Im folgenden werden einzelne Subventionsbereiche vorgestellt und Lösungswege untersucht, die aus dem Subventionskreislauf hinaus führen. Bei der Auswahl der betrachteten Subventionen wurde versucht, die größeren Tortenstücke darzustellen.

1. Landwirtschaft

Subventionsvolumen „Landwirtschaft“ 2001

EU-Subventionen	6,6 Mrd. Euro
Finanzhilfen von Bund, Ländern und Gemeinden	5,3 Mrd. Euro
Steuervergünstigungen	1,1 Mrd. Euro
Summe	13,0 Mrd. Euro

Quelle: Boss und Rosenschon (2001)

1.1 Zum Umfang: Vermischung von EU-Beihilfen und nationalen Subventionen

Das Volumen der in verschiedenen Formen durch EU, Bund und Länder an die Landwirtschaft (inkl. Forstwirtschaft und Fischerei) bezahlten Subventionen summiert sich im Jahr 2001 auf rund 13 Mrd. Euro. Die Auswirkungen zu Lasten der Konsumenten, die für landwirtschaftliche Produkte aufgrund der Abschottung gegenüber dem Weltmarkt überhöhte Preise zahlen müssen, sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Gut die Hälfte aller Subventionen stammt aus dem EU-Haushalt (6,6 Mrd. Euro), auf 5,3 Mrd. Euro belaufen sich die direkten Finanzhilfen von Bund, Ländern und Gemeinden, die restlichen 1,1 Mrd. Euro sind Steuervergünstigungen zuzuschreiben, insbesondere dem „Agrardiesel“ - mit 0,3 Mrd. Euro der größte Einzelposten.

Die Vermischung von EU-Beihilfen und nationalen Subventionen erschweren Kürzungen. Selbst rein nationale Beihilfen können z.T. nur in Übereinstimmung mit den Mitgliedern der EU gestrichen werden.

1.2 Zur Effizienz der Subventionen

Bei vollständiger Subventionseffizienz würde jeder Subventions-Euro das Einkommen der Landwirte um einen Euro erhöhen. In der Realität fließt aber ein großer Teil

in andere Taschen, namentlich Zulieferer und Grundeigentümer⁷. Die Produktionssubventionen erhöhen das Angebot und senken die Preise zugunsten der Käufer. Darüber hinaus entstehen Ressourcenkosten aufgrund der induzierten allokativen Verzerrungen: es wird nicht produziert was nachgefragt wird, sondern was am meisten gefördert wird. So hat das System z.B. jede Menge „Sofamelker“ hervorgebracht: Landwirte, die längst die Milchkuhhaltung aufgegeben haben, aber ihre garantierte Quote jährlich an Kollegen verkaufen. Schätzungen zufolge werden etwa 70 Prozent der deutschen Milchrechte einmal „durchgehandelt“.

Die OECD schätzt, dass nur ein Bruchteil der Subventionen das Einkommen der Landwirte erhöhen. Subventionen werden außerdem im Grundstückspreis kapitalisiert. D.h., subventioniertes Land wird zum einem höheren Preis verkauft bzw. verpachtet. Im Extremfall verpuffen damit die Wirkungen für die Landwirte bzw. wirken Subventionen nur temporär, solange die Subvention ausgezahlt wird (vgl. OECD, 2000). Deswegen wäre eine Subvention effizienter, wenn sie von der landwirtschaftlichen Aktivität entkoppelt würde. Allokative Verzerrungen würden dann minimiert, weil die Auswirkungen auf die Produktionsentscheidung kleiner sind. Außer würden auch distributive Mängel beseitigt, weil gezielter diejenigen gefördert werden können, die wirklich bedürftig sind.

1.3 Subventionslogik und Anpassungslogik - oder die Subventionen verschärfen die Probleme, die sie zu lösen vorgeben

Das Grundproblem aller Subventionen in der Landwirtschaft lässt sich einfach darstellen und schnell begreifen. Hier begegnen wir einem Sektor mit enormen Steigerungen der Arbeitsproduktivität und einer geringen Einkommenselastizität der Nachfrage. Als Ergebnis müssen die realen Preise ständig sinken und die Zahl der Beschäftigung ständig zurückgehen. Gegen diese einfache Binsenweisheit subventioniert die Agrarpolitik seit Jahrzehnten an, ohne dass die geringsten Aussichten bestünden, den langfristigen Schrumpfungsprozess aufzuhalten.

Die Subventionsversprechen und die Subventionserwartungen regen ständig zusätzliche Bauernkinder dazu an, wieder Bauern zu werden. So erzeugt die Agrarpolitik zu einem großen Teil die Probleme, die sie angeblich lösen will. Von Zeit zu Zeit stellen diese durch die Politik verführten Bauern enttäuscht fest, dass der Staat seine Subventionsversprechen nicht einhält. Das Ergebnis sind dann - in Frankreich stärker als in der Bundesrepublik - Bauernprotest und Bauernwut mit der Konsequenz neuer Subventionen, die das Problem aber wieder nicht lösen können. Die nächste Runde des Protests ist gewiss.

Leider gibt es immer wieder neue Scheinargumente, um junge Bauern wieder in den Sektor zu locken. Der letzte Trick lautet: Öko-Landwirtschaft. Sie ist arbeitsintensiv und erzielt relativ hohe Preise. Allerdings ist die Nachfrage nach diesen Produkten beschränkt. Deshalb ist zu befürchten, dass hier mit Lust und guten Motiven wieder

⁷ Dies ist dann der Fall, wenn Landwirte Land pachten; Laut OECD sind mehr als 60% der landwirtschaftlichen Flächen in Deutschland gepachtet.

eine neue Subventionswelt eröffnet wird. Im Jahr 2002 wird allein das „Bundesprogramm Ökologischer Landbau“, mit dessen Hilfe der ökologische Landbau von derzeit 3,2 % der Fläche auf 20 Prozent in zehn Jahren ausgedehnt werden soll, mit 35 Mio. Euro subventioniert. Dabei weiß man durch Anschauung, dass die Ökoprodukte in der Masse von Haushalten mit sehr hohem Einkommen gekauft werden. In Bioläden und Reformhäusern trifft man wenig Sozialhilfeempfänger. Es gibt keinen erkennbaren Grund, diese Produkte zu subventionieren und ihnen einen besonderen Heiligenschein zu verpassen. Als Steuerzahler gibt es nur eine Position: Subventionen einstellen und abschaffen. Wer Öko-Produkte essen will, soll sie zu Marktpreisen bezahlen. Es mag sein, dass es nützlich und gerechtfertigt ist, den anfänglichen Aufbau von Absatzwegen oder die Einführung von „Ökosiegeln“ zu unterstützen. Mehr jedoch bitte nicht!

1.4 Der Ausweg: stärkere Schrumpfung im Generationswechsel, weniger Subventionen, mehr Markt

Der Staat kann nicht über ein ganzes Berufsleben hinweg Einkommensgarantien aufrechterhalten. Das würde ständig steigende Subventionen erfordern. Diese Subventionen müssten noch dazu produktionsneutral vergeben werden, damit keine dauerhaft zunehmende Überproduktion entsteht.

Eine Agrarpolitik, die einen langfristigen Subventionsabbau erreichen will, muss deswegen - zur Linderung von Anpassungsschmerzen - möglichst viele Bauernkinder davon überzeugen, andere Berufe zu ergreifen. Im Generationenwechsel könnte der Beschäftigungsabbau dann ohne soziale Härten stattfinden. Wenn es gelänge, den Nachschub an Erwerbspersonen zu halbieren oder sogar zu dritteln und wenn es gelänge, die Beschäftigung der Landwirtschaft wirklich knapp zu machen, dann würden auch extensive Formen der Bewirtschaftung auf größeren Betrieben entstehen, die keine Subventionen benötigen.

Der Staat hat in der Landwirtschaft vor allem ein Informationsproblem zu lösen. Motto: **Aufklären ist wichtiger als Subventionieren - oder Aufklären kann Subventionieren überflüssig machen.** Voraussetzung für den Subventionsabbau sind deswegen die Bestimmung von Einkommenszielen und umfangreiche Informationen über die zu erwartenden Einkommensverhältnisse.

Daneben sind überall dort Marktlösungen anzustreben, wo es möglich ist. Dazu gehört die Einrichtung von Dienstleistungen, die die Funktionsfähigkeit der Märkte verbessern und die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirte erhöht (Infrastruktur, Weiterbildung, Forschung). Darüber hinaus können die Einkommen der verbleibenden Landwirte stabilisiert werden, indem Marktversagen gezielt beseitigt wird. Neue Finanzmarktinstrumente wie Versicherungen und Zukunftsmärkte zur finanziellen Absicherung des Ernteertrages machen staatlich garantierte Mindestabnahmepreise überflüssig ohne die Einkommensvariabilität der Bauern zu erhöhen. Verbleibende Einkommensprobleme können im Rahmen bestehender Transfersysteme gelöst werden, sektorspezifische Spezialtransfers sind abzuschaffen. Insbesondere stellen

Niedrigeinkommen in strukturschwachen Regionen und bei kapitalschwachen Landwirten keine sektorspezifische Probleme dar.

Zur Vermeidung von Übergangshärten sollten jedoch spezielle Transfers für ältere Landwirte vorgesehen werden, die auf das bisherige System der „lebenslangen“ Absicherung durch Subventionen vertraut haben. Eine Grenze für diese Transfers könnte beispielsweise für Geburtsjahrgänge vor 1960 markiert werden.

2. Wohnungswesen

Subventionsvolumen „Wohnungswesen“ 2001

Mietwohnungen* (degressive AfA, Sofortabschr. Erhaltungsaufwand, Investitionszulagen)	4,6 Mrd. Euro
Selbstgenutzte Wohnungen* (KfW-Darlehen, Investitionszulagen, Eigenheimzulage)	9,8 Mrd. Euro
Programmförderung (Städtebauliche Maßnahmen** und Sozialer Wohnungsbau)	3,2 Mrd. Euro
Summe	17,6 Mrd. Euro

* nur rund 1/3 aller Fertigstellungen entfiel im Jahr 2001 auf Mehrfamilienhäuser

** Städtebauförderung/Soziale Stadt, Sanierungsgebiets- und Denkmalschutz-AfA ohne „Stadtumbau Ost“ (erst ab dem Jahr 2002)

Quelle: empirica

In diesen Zahlen sind nicht die Effekte der Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen im Anschluss an typische Verlustphasen erfasst. Tatsächlich erzielen Steuersparinvestoren durch Veräußerung von Wohnungen nach Abschluss der anfänglichen steuerlichen Verlustphase die höchsten Renditen und Subventionsvorteile.

2.1 Zum Umfang: Gute Motiven aber unsinnige Subventionen

Der Wohnungssektor ist ein Subventionsfresser. Noch immer werden - ohne das Wohngeld - Jahr für Jahr rund 3,2 Mrd. Euro als Programmsubventionen ausgegeben - für den sozialen Wohnungsbau, für Städtebauförderung/Soziale Stadt, Sanierungsgebiets- und Denkmalschutz-AfA. Darüber hinaus verzichtet der Staat Jahr für Jahr auf rund 2,3 Mrd. Euro an Steuereinnahmen, weil er gestattet, praktisch alle Instandsetzungen und Modernisierungen als sofortigen Erhaltungsaufwand abzusetzen, und verzichtet auf weitere 1,5 Mrd. Euro, weil er im Neubau eine degressive Abschreibung zugesteht. Diese größten Subventionsbrocken werden weder im Subventionsbericht der Bundesregierung noch im Subventionsbericht des Kieler Institutes quantifiziert.

Auch nach der Einführung einer Besteuerung der Wertsteigerungen in Höhe von 15 %, wird die volle Verrechnung von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung mit

anderen Einkunftsarten, bei weitgehender Steuerfreiheit für realisierte Wertsteigerungen ein dickes Element der Subvention enthalten, die sich nicht exakt beziffern lässt. Zudem besteht eine erhebliche Ungleichheit: Dauereigentümer leisten bereits während der normalen Bewirtschaftung einen positiven Beitrag zum Steueraufkommen. Demgegenüber bekommen die „Umsteigeinvestoren“, die den Steuersparinvestor ablösen, als steuerliche Bemessungsbasis den gestiegenen Verkehrswert angerechnet. In der Folge erzielt der Dauereigentümer nach seiner Schuldentilgung hohe steuerliche Erträge, während jeder Umsteiger eine neue Schuldenrunde einleitet und neue steuerliche Verluste erzeugt. Dem Staat ist es nicht gelungen bei der Veräußerung eine Wertverknüpfung zu erreichen.

Selbst nach den geplanten Kürzungen der Eigenheimzulage werden mittelfristig noch viele Milliarden Euro aufgewendet, bis alte Baujahrgänge aus der Förderung herausgewachsen sind (Barwert 2000: 9,4 Mrd. Euro). Eine gekürzte Förderung wäre weitgehend unwirksam, weil z.B. eine Neubauförderung für Familien mit zwei Kindern in Höhe von 2.600 Euro p.a. unter den Bedingungen Münchens oder Frankfurts, wo Eigenheime unter 300.000 Euro praktisch nicht am Markt angeboten werden, keine kaufentscheidende Bedeutung mehr hat.

Eine Förderung der Transaktionen im Bestand ist ohnehin nahezu unwirksam, denn das Angebot dieser Objekte ist weitgehend preisunelastisch. Es entsteht immer mehr aus Gründen der beruflichen Mobilität und im Erbgang. Nur ganz selten wird jemand seine Wohnung deshalb am Markt zusätzlich anbieten, weil die Preise als Folge der steuerlichen Subventionen um 5.000-10.000 Euro höher liegen. Die Bestandsförderung war in den siebziger Jahren gerechtfertigt, als ganze Generationen, die bis dahin fast automatisch Nachfrager am Neubaumarkt waren, überzeugt werden sollten, sich stärker im Bestand zu engagieren. Inzwischen kam es zu einer Umwertung der Präferenzen. Der Staat braucht für Käufe aus dem Bestand keine besonderen Anreize bieten. Außerdem werden künftig ohnehin mehr und mehr Objekte im Erbgang auf den Markt kommen. Hier endet eine Kaufförderung in der Absurdität. Das Argument, durch die Förderung von Bestandstransaktionen würde die Stadterneuerung gefördert, grenzt an Lächerlichkeit, denn die Käufer von selbstgenutzten Eigentumswohnungen achten gerade darauf, dass ihre Wohnungen einen nachhaltigen Wert haben und nicht in Verfallsgebieten liegen.

2.2 Zur Wirksamkeit:

Durch Kostentreiber behindert der Staat den Wohnungsbau

Die Bundesrepublik hält zusammen mit der Schweiz den Weltrekord in den Baukosten. In verschiedenen Studien ist nachgewiesen worden, dass die extremen Baukosten in der Bundesrepublik auf folgende Faktoren zurückgehen:

- extrem hohe Bodenpreise und Erschließungskosten, die eine Folge der Rationierung von Baurechten und teurer öffentlicher Erschließungen und Erschließungsverfahren sind;

- Überregulierung des Bauprozesses, insbesondere durch Handwerksordnung, berufsständische Regelungen, inklusive einer zu starken Stellung der Architekten im Bauprozess;
- zu hohe Wertschöpfung auf den Baustellen und einen geringen Anteil von Vorfertigung;
- fragmentierte Bauprozesse und das Fehlen der Steuerung aus einer Hand;
- teure Baumaterialien;
- zersplitterte Märkte, die eine Kostendegression nicht zulassen und lokalen Wettbewerb einschränken.

Praktisch alle diese kostentreibenden Elemente gehen auf staatliche Regulierungen und Interventionen bzw. auf die kommunalen Planungen zurück. Ohne Übertreibung kann man behaupten: der Staat hat den Wohnungsbau so teuer gemacht, dass er riesige Subventionen aufwenden musste, um Wohnungen für breite Schichten überhaupt noch erschwinglich zu machen. Insbesondere sind die staatlichen Rahmenbedingungen eigentumsfeindlich. Deutsche Käufer wenden das sechs- bis achtfache ihrer Jahreseinkommen für den Erwerb von Wohneigentum auf. Die Käufer in anderen Ländern kommen mit dem drei bis fünffachen aus. Hätten in den letzten 30 Jahren Rahmenbedingungen wie in Holland oder England gegolten, dann gäbe es in Westdeutschland rund 5 - 6 Millionen Wohnungseigentümer mehr und entsprechend weniger Mieterhaushalte. Dies entspräche einem Vermögen von mindestens 500 - 600 Milliarden Euro.

2.3 Die jüngsten Kürzungsversuche

Den meisten Beteiligten war vor der Wahl klar, dass der Wohnungsbau angesichts schrumpfender Bevölkerung und schwächer werdender Nachfrage Subventionskürzungen hinnehmen sollte. Schon im Vorfeld hatten deshalb die Fachpolitiker und die Lobbyorganisationen Verteidigungspositionen aufgebaut, um den Anfängen zu wehren. Oppositionspolitiker schlugen sich automatisch auf die Seite der Einsparungsverhinderer. Die vom Finanzminister vorgelegten Sparvorschläge waren dann auch fachlich unausgegoren und in ihrer Zusammensetzung angreifbar. Das Ergebnis war eine wirre, von Polemik durchsetzte Diskussion, die zu neuen, im Ergebnis noch schlechteren Vorschlägen führen wird. Da die CDU bis heute nicht erkennen lässt, wo sie wirklich sparen will, ist das Endergebnis nicht absehbar. In keinem Falle wird der Sektor mit rationalen Rahmenbedingungen rechnen können. Dabei wäre es wirklich Zeit, das in Jahrzehnten gewucherte und gewachsene System an die künftigen Aufgaben anzupassen. Es ist absurd, dass die degressive Abschreibung heute günstiger ist als zu Ludwig Erhards Zeiten. Es wäre allerdings auch absurd, jetzt nur die Subventionen für den Neubau zu kürzen, was automatisch zu Mietsteigerungen auch im Bestand führt und den Bestandeigentümern diese Renten zu belassen.

2.4 Eine langfristige Lösung: Die Ratio eines Subventionsabbaus

Die langfristige Lösung muss berücksichtigen, dass sich die politischen Aufgabenstellungen auf den einzelnen regionalen Märkten dramatisch differenzieren. In München wird noch über mindestens zwanzig Jahre der bekannte Wohnungsmangel herrschen. In Leipzig stehen schon heute 20 Prozent aller Wohnungen leer. München muss den Neubau und Leipzig muss vermehrt den Stadtumbau fördern. Als sinnvollste Lösung sollte sich der Bund aus allen Einzelsubventionen zurückziehen. Bund und Länder sollten den Gemeinden auf gesetzlicher Grundlage, nach differenzierten Bedarfsindikatoren Stadtentwicklungshilfen zur Verfügung stellen. Dabei könnte insgesamt mindestens die Hälfte der Subventionen eingespart werden.

Wir schätzen, dass gegenwärtig noch knapp 20 Milliarden Euro (ohne Wohngeld) in den Sektor fließen. Davon könnte die Hälfte den Kommunen zur Verfügung gestellt werden. Die andere Hälfte würde den Bundeshaushalt entlasten.

Ein Subventionsentzug in Milliardenhöhe, wie er im Wohnungssektor notwendig wird, muss natürlich Anpassungen auslösen. Da die Subventionen im Mietwohnungssektor langfristig weitgehend an die Endnutzer weitergegeben werden, muss es zu Mietsteigerungen kommen. Wir schätzen, dass allein die Aufhebung der degressiven Abschreibung bei gleichzeitiger Besteuerung künftiger Wertsteigerungen das Mietniveau im Neubau um mehr als zehn Prozent anheben wird. Ein Teil dieser Mietsteigerungen wird durch Kostensenkungen aufgefangen. Insgesamt dürften jedoch die Mieter mit drei bis fünf Milliarden an Mehrbelastungen rechnen können. Die Finanzminister erzielen dadurch eine bis eineinhalb Mrd. Euro an steuerlichen Mehreinnahmen als Folge der erhöhten Erträge bei den Eigentümern. Diese Erträge werden allerdings erst in drei bis vier oder sogar fünf Jahren in voller Höhe anfallen. Gleichzeitig oder schon vorher kommt es für einige Jahre zu massiven Einbrüchen in der Bautätigkeit und damit zu geringeren Steuereinnahmen durch die Bauwirtschaft und höheren Belastungen aus der Arbeitslosigkeit.

Als Folge der Mieterhöhungen beziehen die Alteigentümer Wertsteigerungen (Größenordnung: rund 50 bis 90 Milliarden Euro). An diesem Beispiel wird deutlich: es ist ziemlich unsinnig, Abschreibungserleichterungen im Neubau isoliert zu kürzen, weil dadurch den Alteigentümern Knappheitsrenten zugeschoben werden. Es wäre rational, parallel auch die Abschreibungen für Instandhaltungsaufwand zu begrenzen. Das dürfte allerdings die Rationalität der Beteiligten überfordern. Als beste Lösung bleibt daher der Weg, durch eine massive Ausweitung des Angebots an Bauland, die künftigen Baulandpreise und die Angebotspreise insgesamt zu verringern. Der Subventionsabbau wäre dann ohne jegliche Belastungen der Wohnungseigentümer und der Mieter möglich. Gegen eine solche Strategie werden ökologische Bedenken artikuliert. Dabei wird offensichtlich verdrängt, dass eine ökologische Ver-

knappung von Bauland, wenn sie denn wirklich ernsthaft betrieben würde, eine Vermögensumverteilung von vielen Milliarden Euro erzeugen würde.⁸

⁸ Angesichts eines Immobilienvermögens von 10.000 Milliarden Euro kann eine ökologisch motivierte Verknappung, die einen Anstieg der Immobilienpreise um 10 Prozent verursacht, ohne Probleme 1.000 Milliarden Euro an Vermögensumschichtungen hervorrufen und den Alteigentümern ungerechtfertigte Renten verschaffen. Die politisch erzeugte relative Verschiebung von Preisen in so gewichtigen Sektoren wie der Immobilienwirtschaft kann alles in den Schatten stellen, was in sonstigen Subventionsbereichen bewegt wird.

3. Gewerbliche Wirtschaft

STEUERVERGÜNSTIGUNGEN

Finanzielle Auswirkungen im Entstehungsjahr (Quelle: Steuervergünstigungsabbaugesetz)

Unternehmensbesteuerung ⁹	5.410 Mio. Euro
Umsatzbesteuerung mit Regelsatz statt ermäßigtem Satz ¹⁰	1.390 Mio. Euro

BEIHILFEN UND SONSTIGES

Rechnungs-Soll im Jahr 2001 (Quelle: Subventionsbericht der Bundesregierung)

Kohlesubventionen	3.600 Mio. Euro
Ausnahmen bei der Ökosteuer	3.252 Mio. Euro
Verbrauchssteuern ¹¹	798 Mio. Euro
Sonst. Hilfen für bestimmte Industriebereiche ¹²	219 Mio. Euro
Förderung erneuerbarer Energien (Einzelmaßnahmen)	153 Mio. Euro

Quelle: Steuervergünstigungsabbaugesetz, Subventionsbericht der Bundesregierung

3.1 Subventionsempfänger sind nicht immer die Begünstigten

Genauso wie bei den Landwirten ein beträchtlicher Teil der Subventionen in die Taschen von Zulieferern und Grundeigentümern fließt und im Wohnungsbau ein Großteil der Steuervergünstigungen der Investoren in Form niedrigerer Mieten weitergereicht wird, genauso erhöht auch in der gewerblichen Wirtschaft nicht jeder Subventions-Euro automatisch den Unternehmensgewinn um einen Euro. Vielmehr muss man sich darüber im Klaren sein, dass der Subventionsabbau im gewerblichen Sektor vor allem Preiserhöhungen für die Konsumenten zur Folge hat.

Dies wird deutlich, wenn man z.B. die Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Bücher oder Schnittblumen in Erwägung zieht. Weder der Blumen- noch

⁹ Darunter: Abschaffung des Lifo-Verfahrens bei der Vorratsbewertung außer für NE-Metalle, Nichtanerkennung der Bildung von Jubiläumsrückstellungen, Auflösung der bisherigen Jubiläumsrückstellungen, Abschaffung der Vereinfachungsregelung bei der Abschreibung (§7 Abs. 1, 2 und 5 EStG, R 44 Abs. 2 EStR), Nichtanerkennung der Mehrmütterorganschaft auch im Bereich der Körperschaftsteuer.

¹⁰ Darunter: gartenbaulicher Erzeugnisse, landwirtschaftliche Vorprodukte, Tieraufzucht/-haltung, Pflanzenzucht etc. und Leistungen der Zahntechniker.

¹¹ Darunter: Steuerbefreiung der bei der Mineralölherstellung zur Aufrechterhaltung des Betriebes verwendeten Mineralöle, Steuerbefreiung oder –begünstigung für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, der Land- und Forstwirtschaft, für Stromversorger und Betreiber von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen, Mineralölsteuerbefreiung für Luftfahrtbetriebsstoffe bei gewerbmäßiger Beförderung und Mineralölsteuerbefreiung bei Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt.

¹² Darunter: Zuschüsse zur Finanzierung von Aufträgen an deutsche Schiffswerften, Wettbewerbshilfen für deutsche Schiffswerften und Finanzierungshilfen für Absatz ziviler Flugzeuge/ Triebwerke.

der Bücherhandel erzielt derzeit aufgrund der Subventionen überdurchschnittliche Renditen. Also kann man unterstellen, dass die Abschaffung besonderer Steuersätze für diese Güter weitgehend über die Preise auf die Verbraucher abgewälzt werden, soweit dieser Effekt nicht durch technischen Fortschritt oder Rationalisierung kompensiert werden kann. Zwar freuen sich weder die Konsumenten über steigende Preise noch die Anbieter über den daraus resultierenden Rückgang der Nachfrage, dennoch muss man zugestehen, dass es dem allgemeinen Gerechtigkeitsempfinden widerspricht, wenn der Verkauf von Blumen und Bücher weniger stark besteuert wird als etwa der Verkauf von Kleidung oder Möbeln.

Diese Überlegung macht gleichzeitig deutlich, dass es beim Subventionsabbau in der gewerblichen Wirtschaft nicht darum geht, den Unternehmen Sonderrenditen wegzunehmen. Vielmehr stehen dabei Effizienzgewinne durch die Schaffung eines transparenteren und einfacheren Steuersystems sowie durch den Abbau von Wettbewerbsverzerrungen im Mittelpunkt.

3.2 Auswirkungen im Einzelnen

Steuervergünstigungen

Steuervergünstigungen in der gewerblichen Wirtschaft kommen häufig den kleineren und mittleren Unternehmen zugute. Allerdings bleibt dabei ungeprüft, ob überhaupt ein (individueller) Nachweis der Bedürftigkeit vorliegt. Der Subventionsgeber geht von der allgemeinen Vermutung aus, das schwer messbare Wettbewerbsnachteile oder spezifische Expansionshindernisse für kleinere und mittlere Unternehmen ausgeglichen werden sollen.

Steuervergünstigungen verringern die Bemessungsgrundlage der entsprechenden Steuer und erzwingen damit höhere Steuersätze. In der Folge bezahlen immer alle Unternehmen für Ausnahmeregelungen zugunsten Einzelner.

Kohlesubventionen

Im „Kohlekompromiss“ von 1997 wurde festgeschrieben, bis 2005 die Subventionen von 9 auf 5,5 Mrd. DM zurückzufahren (2002: 3,6 Mrd. Euro). Nach 2005 sollten diese Subventionen möglichst schnell vollständig abgebaut werden. Denn die hohen Produktionskosten für einheimische Kohle (mehr als dreimal so hoch wie Importkohle) führen zu Wohlfahrtsverlusten, weil hierzulande die Kohle unnötig teuer ist.

Windenergie und Ausnahmen bei der Ökosteuer

Windenergieanlagen werden seit 1989 subventioniert. Unter Umweltaspekten sind diese Anlagen positiv zu bewerten (negativ: Lärm und Verschandelung der Landschaft). Fraglich ist jedoch die Art und Höhe der Förderung. Es gibt Betriebskosten- und Investitionskostenzuschüsse sowie eine Verpflichtung der Energieerzeuger, den mit Windenergie erzeugten Strom zu einem garantierten Festpreis abzunehmen (verdeckte Subvention; vgl. Stromeinspeisegesetz). In der Folge haben sich Wind-

kraftanlagen mittlerweile in die Reihe der lukrativen Steuersparinvestitionen gestellt.

Derzeit gelten für besonders energieintensive Unternehmen (noch) Ausnahmen bei der Ökosteuern in Form ermäßigter Steuersätze. Diese Ausnahmen stellen einen Subventionstatbestand dar. Da aber beispielsweise die deutschen Aluminiumhütten ohne diese Regelung im internationalen Wettbewerb nicht mehr bestehen könnten, dürfen sie nicht über Nacht abgebaut werden. Vielmehr sollten Wege gesucht werden, wie Umweltverbrauch marktwirtschaftlicher gesteuert werden kann. Dabei weisen die Vorschläge der EU Kommission zur Einführung eines europaweiten Emissionsrechtehandels in die richtige Richtung. Damit könnten ohne Subventionen sowohl die Wettbewerbsneutralität bewahrt als auch die umweltpolitischen Ziele erreicht werden.

Sonstige Beihilfen für bestimmte Industriebereiche

Subventionierte Unternehmen haben hohe Anreize, Anstrengungen auf die Beibehaltung oder Erhöhung der staatlichen Hilfe zu lenken. Auf der anderen Seite sinkt dadurch der Anreiz, neue Produkte zu entwickeln und Märkte zu suchen, auf denen profitable Geschäfte ohne Subventionen möglich wären. Dies trifft vor allem die deutsche Werftindustrie, wo die Subventionen überholte Strukturen aufrecht erhalten. Sie verhindern genauso wie die Beihilfen für die Seeschifffahrt die Ausnutzung komparativer Kostenvorteile der internationalen Arbeitsteilung.

Außerdem erzeugen Subventionen Gewöhnungseffekte, weil sie nicht von Anfang an degressiv ausgestaltet werden. So hat sich z.B. Airbus Industries mittlerweile am Markt etabliert und ist ein gleichwertiger Konkurrent zu Boeing geworden. Dennoch wird das Unternehmen weiter gefördert.

4. Spezielle Subventionen an die privaten Haushalte

4.1 Sparförderung

Subventionsvolumen Sparförderung

Überlassung von Vermögensbeteiligungen an Arbeitnehmer (§19a EStG)	41 Mio. Euro
Arbeitnehmersparzulage (VermBG)	435 Mio. Euro
Wohnungsbauprämien (WoPG)	500 Mio. Euro
Zwischensumme direkte Sparförderung	976 Mio. Euro
Steuerfreiheit der Zinserträge aus Lebensversicherungen (§20 Abs. 1 Nr. 6)	ca. 1.000 bis 2.000 Mio. Euro
Sparerfreibetrag (§ 20 Abs. 4 EStG)	3.835 Mio. Euro
Sonderausgabenabzug Beiträge gRV bzw. private LV (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 EStG)	16.926 Mio. Euro
Zwischensumme indirekte Sparförderung	>20.000 Mio. Euro

Quelle: Subventionsbericht der Bundesregierung, Kirchhof et al. (2001)

4.1.1 Übersicht

Insgesamt setzt sich die direkte staatliche Sparförderung in Deutschland aus drei Komponenten zusammen. Neben unterschiedlichen Prämiensätzen (befristet bis 2004 auch höhere Sätze für Ostdeutschland) und Fördergrenzen unterscheiden sich die Fördermaßnahmen insbesondere in ihren Zielgruppen (vgl. Tabelle 3).

- Die Arbeitnehmersparzulage im VermBG begünstigt unterschiedliche Zwecke, die mit maximal 480 Euro bzw. 408 Euro gefördert werden. Es gelten Einkommensgrenzen.
- Durch die Bausparförderung des WoPG erhalten Haushalte bis zu einer vorgegebenen Einkommensgrenze eine Prämie in Höhe von 10% auf maximal 511 Euro (Verheiratete auf max. 1.022 Euro).
- Bei der Überlassung von Vermögensbeteiligungen an Arbeitnehmer (§19a EStG) bleiben Beträge bis zu 154 Euro steuer- und abgabenfrei (max. 50% des Beteiligungswertes), dabei gelten keine Einkommensgrenzen.

Die Vermögensbildung wird auch indirekt durch verschiedene Regelungen aus dem Einkommensteuerrecht gefördert:

- Zinserträge aus Lebensversicherungen sind einkommensteuerfrei, wenn der Sparvertrag mindestens 12 Jahre läuft.
- Für Erträge aus Zinsen, Dividenden und Ausschüttungen existiert ein Freibetrag in Höhe von 1.550 Euro (für Verheiratete gilt der doppelte Betrag).

- Beiträge für Vorsorgeaufwendungen sind steuerfrei (innerhalb bestimmter Höchstbeträge).

Tabelle 3: Staatliche Sparförderung in Deutschland

Anlagekatalog	Sperrfrist	Prämiensatz	Fördergrenze	Einkommensgrenze*	Förderberechtigte
WoPG					
Verträge und Sparverträge mit Zweckbindung Erwerb oder Bau Wohneigentum	7 Jahre	10%	Ledige/Verheiratete 511/1.022 EUR	Ledige/Verheiratete 50.000/100.000 DM	unbeschränkt Est-Pflichtige
VermBG					
1. Anlagen nach WoPG, Aufwendungen zum Immobilienerwerb (z.B. Tilgung)	7 Jahre	10%	480 EUR**	Ledige/Verheiratete 35.000/70.000 DM	Abhängig Beschäftigte
2. Produktivkapitalbeteiligungen	7 Jahre	20%***	408 EUR**	Ledige/Verheiratete 35.000/70.000 DM	Abhängig Beschäftigte
§19a EStG					
Aktien, GmbH-Anteile, Genußrechte, stille und indirekte Beteiligungen, Arbeitnehmerdarlehen	6 Jahre	individuell (abh. vom Steuersatz)	154 EUR steuer- und abgabenfrei (max. 50% des Wertes der Beteiligung)	keine	Abhängig Beschäftigte als Sachbezug vom Arbeitgeber
Summe					
*zu versteuerndes Einkommen					
**Ehepaare doppelte Höhe, wenn beide die Förderbedingungen erfüllen					
***in den neuen Bundesländern bis 2004 befristet 25%					

Quelle: Braun et al (2001)

4.1.2 Wirkungsanalyse

Die direkte Sparförderung geht von der Prämisse aus, dass die Konsumentenentscheidungen zu Gunsten künftiger Bedürfnisse beeinflusst werden sollten. Implizit wird unterstellt, dass die massive Werbung in einer Konsumgesellschaft die Menschen ständig verführt, „zu viel“ für ihre Gegenwartsbedürfnisse aufzuwenden. Dies gilt besonders für die mehrjährigen Sparanstrengungen, die erforderlich sind, um Wohneigentum zu erwerben. Empirisch lässt sich die Wirkung der Sparförderung schwer nachweisen. Rein finanztechnisch kann man darauf verweisen, dass vor allem ältere Haushalte über so große Geldvermögen verfügen, dass sie die jeweiligen staatlichen Anreize ohne zusätzliches Sparen durch bloße Umschichtungen „verdienen können“.

In der Gesamtwirkung im Lebenszyklus zeigen detaillierte Analysen, dass ein großer Teil der Ersparnisse zur Anschaffung langlebiger Konsumgüter oder auch für größere Ausgaben, z.B. besondere Reisen, benötigt wird. Angesammelte Beträge werden dann wieder aufgelöst. Hier ist nicht ersichtlich, warum solche Sparvorgänge begünstigt werden sollen. Im Anschluss an die Ausgabe starten neue Sparprozesse für neue Zwecke. Neben dem Sparbedarf für besondere Aufwendungen steht ein Bedarf nach Risikopuffer. Geldvermögen wird gehalten, weil unvorhergesehene finanzielle Belastungen bewältigt werden müssen.

4.1.3 Förderung der privaten Altersvorsorge

Subventionsvolumen private Altersvorsorge

Förderung private und betriebliche Altersvorsorge (§10a EStG, AVmG)

Bis zum Jahr 2008 voraussichtlich 10.000 Mio. Euro

Achtung: hier werden Zulagen (=Subventionen) und nachgelagerte Besteuerung (=keine Subvention) vermischt.

Quelle: Subventionsbericht der Bundesregierung, Kirchhof et al. (2001)

Bisher diente nur ein geringerer Teil der privaten Ersparnisse der eigenen Alterssicherung. Die große Ausnahme war das Sparen für Wohneigentum, das mit Abstand die wichtigste Form der privaten Alterssicherung darstellt. Bei den Selbständigen hat natürlich das Alterssicherungssparen eine hohe Bedeutung (z.B. durch Lebensversicherungen). In jedem Fall waren die bisher geförderten Sparbeträge für abhängig Beschäftigte nicht ausreichend, um eine zusätzliche ins Gewicht fallende Alterssicherung zu ermöglichen.

Nachgelagerte Besteuerung ist keine Subvention

In der Zukunft ist mit drastischen Veränderungen des Sparverhaltens zu rechnen. Durch die (anstehenden) Reformen zur Alterssicherung werden die privaten Haushalte weit größere Teile ihres Lebensunterhalts im Alter durch selbst angespartes Kapital finanzieren müssen. Der Staat wird ein weit höheres Sparen aus Bruttoeinkommen (vor Abzug der Steuern) ermöglichen und wird erst die Erträge aus diesen Sparprozessen durch nachgelagerte Besteuerung erfassen.

Die nachgelagerte Besteuerung von Sparbeträgen für die Alterssicherung stellt keine Subventionierung der Ersparnisse dar – zumindest dann nicht, wenn sie von allen Steuerzahlern in Anspruch genommen werden kann und nicht an bestimmte Sparformen gebunden ist. Denn jede Altersvorsorge mindert die heutige Leistungsfähigkeit, weil die Beträge der laufenden Verfügung entzogen werden. Tatsächlich geht es also um eine faire Besteuerung des Lebenseinkommens und nicht um die Subventionierung von Vorsorgebeträgen: Altersvorsorge muss als eine weitere Komponente des Existenzminimums gesehen werden.

Dennoch ergeben sich für den Staat in einer sehr langen Übergangsphase massive zusätzliche Belastungen, weil größere und im Zeitablauf wachsende Einkommensanteile zunächst nicht mehr der Einkommensteuer unterworfen werden. Die zusätzlichen Einnahmen entstehen erst mit erheblichen Zeitverzögerungen in der Verwendungsphase dieser Sparbeträge.

Vorsorgezulagen sind Subventionen

Neben der nachgelagerten Besteuerung gewährt der Staat aber auch eine so genannte „Riesterzulage“ für Haushalte mit niedrigem Einkommen, um ihnen das Sparen für die Alterssicherung zu erleichtern. Im Unterschied zur nachgelagerten Besteuerung

handelt es sich bei diesen Zulagen um echte Subventionen. Die Zulagen sind zweckgebunden. Außerdem profitieren nur ausgewählte Bevölkerungsschichten (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte).

Man kann vermuten, dass rationale Haushalte, die absehen können, dass die kollektiven Sicherungssysteme künftig gemessen am Erwerbseinkommen zu geringeren Renteneinkommen führen, die Lücke „freiwillig“ durch eigene Ersparnis füllen wollen – auch ohne Zulagen, Zuschüsse oder Subventionen. Rationale Individuen würden dann ihre Sparquoten erhöhen, um ihre Lebenseinkommen optimal auf die Phase der Erwerbstätigkeit und die Rentnerphase aufzuteilen. Dazu muss der Staat aber transparent machen, wie groß die künftigen Lücken sind. Fachleute empfehlen eine Sparquote von 8-10% des Bruttoeinkommens (Raffelhüschen, 2001), der Staat derzeit aber nur 4%.

4.1.4 Nachgelagerte Besteuerung des Vorsorgesprens statt Sparsubventionen

Eine nachgelagerte Besteuerung des Alterssicherungssparens ist die Voraussetzung dafür, dass die Entscheidungen zu Gunsten eines Alterssicherungssparens ohne verzerrende staatliche Interventionen stattfinden. Eine umfassende nachgelagerte Besteuerung dürfte zu einem erheblichen Anstieg des privaten Sparens für die Alterssicherung führen. Gemessen an der bisherigen Sparförderung sind die Zwecke der Alterssicherung so überragend und dürfte die Wirkungsweise so ausgeprägt sein, dass der Staat den einzelnen Bürgern in jedem Fall ausreichende Möglichkeiten des Alterssicherungssparens eröffnen sollte. Da es fiskalisch nicht möglich sein dürfte, die bisherigen Sparförderung aufrechtzuerhalten und gleichzeitig in größerem Umfang eine nachgelagerte Besteuerung für das Alterssicherungssparen einzuführen, sollten die bisherigen Subventionsvolumina der verschiedenen Sparformen umgeschichtet werden und nur noch für das Alterssicherungssparen herangezogen werden.

Für die privaten Haushalte wäre diese Veränderung mit einer erheblichen Einschränkung ihrer Dispositionsfreiheit verbunden. Dementsprechend wäre es zweckmäßig, den Sparern größere Freiheit bei der Verwendung ihrer Mittel für die Alterssicherung einzuräumen. Insbesondere sollte es möglich werden, die angesammelten Beträge als Eigenkapital zum Erwerb von Wohneigentum und zur Tilgung entsprechender Baudarlehen einzusetzen. Dies würde in der Konsequenz auch bedeuten, das Bausparen, sofern es zu Wohneigentumsbildung führt, mit anderen Sparformen zur Alterssicherung gleichzustellen.

4.2 Abschaffung der Entfernungspauschale

Subventionsvolumen „Fahrten zur Arbeit“

Steuerfreiheit der Arbeitgeberzuschüsse für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln (§3 Nr. 34 EStG)	20 Mio. Euro
Steuervorteile aus der Entfernungspauschale (§9 Abs. 1 Nr. 4, §9 Abs. 2 und §4 Abs. 5 Nr. 6 EStG)	3.425 Mio. Euro
Summe	3.445 Mio. Euro

Quelle: Kirchhof et al. (2001)

4.2.1 Der Tatbestand

Die Entfernungspauschale verringert die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer für jeden Kilometer des Weges zur Arbeitsstätte um 36 Cents (für die ersten 10 km) bzw. um 40 Cents (für jeden weiteren km). Die Aufwendungen für den Weg zur Arbeit werden damit als Werbungskosten klassifiziert. Dementsprechend wirkt diese Vergünstigung mit dem Progressionseffekt der Einkommensteuer: der Arbeitsweg eines „Reichen“ ist dem Staat mehr wert als der eines „Armen“. Eine solche Konstruktion ist mehr als fragwürdig, zumal jeder, der eine teure Wohnung mietet, um in der Nähe seines Arbeitsplatzes zu leben, mit gleichem Recht fordern könnte, die zusätzlichen Aufwendungen für den speziellen Standort als Werbungskosten geltend zu machen.

Der Vergleich macht deutlich, dass die Standortwahl der Wohnung ganz offensichtlich eine private Konsumententscheidung ist, deren Konsequenzen jeder Haushalt für sich zu tragen hat. Jeder Haushalt bewältigt dabei eine komplexe Optimierungsaufgabe zwischen Preis der Wohnung oder des Hauses, Wohnumfeld und Entfernung zum Arbeitsplatz. Es ist nicht einzusehen, ein Element dieser komplexen Entscheidung - die Entfernung zum Arbeitsplatz - zum Gegenstand besonderer staatlicher Fürsorge zu machen, während andere Elemente - zum Beispiel die Höhe der Wohnkosten - völlig unberücksichtigt bleiben. Der Weg zur Arbeit ist Privatsache und sollte von jedem Erwerbstätigen aus versteuertem Einkommen finanziert werden.

4.2.2 Abbau trotz Übergangsproblemen

Auch wenn die Länge des Arbeitsweges auf einer privaten Konsumententscheidung beruht, kann man natürlich nicht leugnen, dass durch die jahrzehntelange Praxis einer Subventionierung der Arbeitswege Standortentscheidungen mit Blick auf diese staatliche Unterstützung gefällt wurden. Außerdem gibt es natürlich regionale Arbeitsmärkte, die Erwerbstätige zwingen, Arbeitsplätze in großer Entfernung zum schon bestehenden Wohnort anzunehmen. Die Erwerbstätigkeit des Ehepartners o-

der der Schulstandort der Kinder engen dann die Freiheit der Standortwahl ein. Hier können Härten entstehen.

Solche besonderen Faktoren erklären, dass es trotz guter Argumente bisher nicht gelungen ist, eine auch ökologisch fragwürdige Subvention abzubauen, die noch dazu progressiv wirkt. Aber es muss sein. Wir alle schaden uns gegenseitig, wenn wir uns oder anderen Steuerzahlern solche unsystematischen Vorteile zu Lasten des Staates ermöglichen. Wer niedrige Steuersätze erreichen will, der muss die Bemessungsgrundlagen ausweiten und das erfordert den Abbau solcher Sondervorteile.

In einer rationalen Welt würde zumindest die Hälfte der Erwerbstätigen mit unterdurchschnittlichen Arbeitswegen für einen Abbau eintreten. Tatsächlich sucht man solche Verbündeten in der öffentlichen Diskussion vergebens. Vergünstigung vom Typ Entfernungspauschale lassen sich nur verringern, wenn in einer großen Operation mehrere ähnliche Sondervorteile verringert und dadurch die Steuersätze spürbar gesenkt werden. Eine isolierte Aktion wird am Widerstand derer scheitern, die besonders hohe Vorteile erzielen. Außerdem werden alle Abgeordneten aus dünn besiedelten Gebieten automatisch gegen einen Abbau sein. Das Gleiche gilt für Bundesländer mit geringer Bevölkerungsdichte.

Angesichts der langen Gewöhnung müssten beim Abbau lange Übergangsfristen gewährt werden. Am besten ist eine Ankündigung zwei bis drei Jahre im voraus und anschließend ein Abbau in zwei Stufen. Auf diese Weise können die Autofahrer, die sehr lange Arbeitsweg zurücklegen, sich zu einem größeren Teil durch den Kauf entsprechend sparsamer Autos oder durch Gründung von Fahrgemeinschaften gegen Mehrbelastungen schützen.

4.3 Steuerfreiheit von Sonn-, Feiertags- und Nachtarbeit

Subventionsvolumen „Sonn-, Feiertags- und Nachtarbeit“

Steuerfreiheit der Zuschläge für Sonn-, Feiertags- und Nachtarbeit (§3b EStG)

1.943 Mio. Euro

Quelle: Kirchhof et al. (2001)

4.3.1 Warum überhaupt?

Man hat Mühe, die Rationalität dieser Regelung überhaupt nachzuvollziehen. Psychologisch verständlich sind Steuerbefreiungen für Einkommensteile, die wegen ungünstigen Arbeitszeiten gewährt werden dort, wo besondere soziale Leistungen erbracht werden. Emotional ist man geneigt, in allen Pflegeberufen oder bei allen in Krankenhäusern Beschäftigten, die extreme Arbeitszeiten akzeptieren müssen, solche staatlichen Hilfen zu gewähren, die von der Allgemeinheit getragen werden.

Dennoch steht hinter dieser emotionalen Zustimmung keine rationale und haltbare Begründung. Natürlich sollen alle diejenigen, die extrem vom Normalen abweichende Arbeitszeiten bewältigen müssen, dafür als Ausgleich entsprechend höhere

Einkommen erzielen. Doch Einkommen bleibt Einkommen. Auch andere Einkommen werden unter extremen Bedingungen erwirtschaftet. Etwa von Polizisten, die Wohnungen von einsam Verstorbenen ausräumen, von Kommunalarbeitern, die Gestank und Dreck von Kanalisation ertragen müssen, oder auch von Mähdrescherfahrern, die im Sommer unter extremer Hitze und Staub leiden. Die Liste der Beschäftigungen mit extremen Belastungen kann beliebig verlängert werden. In der Regel werden für solche Arbeiten auch höhere Einkommen bezahlt. Auch hier wirkt ein Marktmechanismus. Wenn sich niemand findet, der die Belastungen tragen will, müssen die Einkommensanreize steigen. Es gibt deshalb keinen Grund, eine zufällige Gruppe von Belastungen herauszugreifen und in der Einkommensteuer zu begünstigen.

Ökonomisch muss man darauf verweisen, dass die Steuervergünstigungen nicht dauerhaft zu einem Zusatzeinkommen der Begünstigten führt. Falls Marktmechanismen wirken, werden die Bruttoeinkommensvorteile verringert, denn die Erwerbstätigen entscheiden bei der Arbeitsplatzwahl und bei der Art der Tätigkeit aufgrund von Nettoeinkommen. Auf Wettbewerbsmärkten werden - jedenfalls zu einem großen Teil - die Nachfrager dieser Leistungen zu Nutznießern der Steuervorteile. Man fragt sich: warum soll ich als Käufer einer Zeitung, die nachts gedruckt wird, wobei die Drucker geringe Steuervorteile genießen, einen kleinen Preisvorteil erhalten, weil der Staat die Produktionskosten des nächtlichen Druckens verringert hat und der Wettbewerb zu entsprechend niedrigeren Endpreisen führt?

Mehr aus Gründen der Ironie sei darauf verwiesen, dass in anderen Sektoren Steuervergünstigung zu Gunsten eines Produktionsfaktors deshalb gewährt werden, weil dadurch die Endprodukte billiger werden, nicht jedoch weil die Produktionsfaktoren höher entlohnt werden sollen. Eine degressive Abschreibung im Mietwohnungsbau soll nicht die Verzinsung des eingesetzten Kapitals zu Gunsten der Eigentümer erhöhen, sondern durch Wettbewerb zu niedrigen Mieten führen. Man kann nicht je nach Lust und Laune annehmen, dass steuerliche Subventionen für einen Produktionsfaktor einmal die Endpreise senken und in anderen Sektoren die Einkommen des Produktionsfaktors Arbeit erhöhen. Nur eine Interpretation kann richtig sein. Ganz offensichtlich gehen auf Wettbewerbsmärkten die Preise zurück. Die Entlohnung der Produktionsfaktoren wird kaum verändert.

4.3.2 Übergangsprobleme

Natürlich haben überzeugende Hinweise auf die - gemessen an den Motiven - Sinnlosigkeit einer Subvention nicht zur Folge, dass diese Subvention ohne Mühe abgebaut werden kann. Auch hier gilt, dass die geschilderten Anpassungsmechanismen Zeit brauchen. Der Abbau wird nicht dazu führen, dass es sofort zu kompensierenden Lohnsteigerungen kommt. Im Übergang entstehen Einkommensverluste. Der Staat kann solchen Zeitverzögerungen wiederum Rechnung tragen, indem er den Abbau im voraus ankündigt und in mehreren Stufen über einen längeren Zeitraum staffelt. Unter diesen Bedingungen können die Tarifpartner in entsprechenden Lohnvereinbarungen kompensierende Lohnsteigerungen bestimmen, die dazu führen, dass die ursprünglichen Einkommensverhältnisse bei den verfügbaren Einkommen wiederhergestellt werden. In gewissen, sehr engen Grenzen kann es aller-

dings zu einem leichten Rückgang der Beschäftigungen kommen, weil die ausfallenden Steuererleichterungen zu einer Erhöhung der Preise führen, was die Nachfrage verringern kann. Insgesamt ist die Bedeutung der Einkommensteuervergünstigung jedoch im Einzelfall so gering, dass gravierende Auswirkungen auf die Beschäftigung in den begünstigten Sektoren kaum zu erwarten sind. Ein geordneter Abbau ist deshalb ohne größere Schäden möglich.

5. Bildung

Subventionsvolumen „Hochschulausbildung“ 2001

Staatsausgaben für die Hochschulausbildung	11.095 Mio. Euro
Leistungen nach BAFöG	1.800 Mio. Euro
Studentenwohnraumförderung	43 Mio. Euro
Summe	12.938 Mio. Euro

Quelle: Rosenschon (2001)

Bildung soll unabhängig sein vom Einkommen der Eltern. Deshalb sollen Schulen bis zum Abitur gebührenfrei sein. Im Unterschied dazu treffen Studenten eine Investitionsentscheidung, die ihnen im Durchschnitt höhere Einkommen erbringt als den übrigen Erwerbstätigen. Deswegen kann man die Nicht-Erhebung von Studiengebühren als Subvention auffassen.

5.1 Pro und Contra Studiengebühren

Subventionen können auch dadurch entstehen, dass man viele Vorteile, die man zu Lasten des Staates individuell erzielt, nicht bezahlen muss. In Deutschland stellt der Staat den Studenten eine Universitätsausbildung zur Verfügung, ohne dass dafür Preise zu entrichten sind. Daraus entstehen lebenslange Renten, die künftig allein deshalb zur Ungleichheit beitragen, weil Akademiker häufig bei Eheschließungen „unter sich“ bleiben und damit ihre Akademikerrenten kumulieren. Die traditionelle Rechtfertigung ist einfach: eine Gesellschaft profitiert von dem Humankapital und der darauf aufbauenden Produktivität. Ausbildung soll unabhängig sein vom Einkommen der Eltern. Möglichst viele junge Menschen sollen die Chance und den Anreiz erhalten, sich zu Akademikern ausbilden zu lassen.

Gegen diese fast schon geheiligte Tradition lassen sich gleich mehrere Argumente anführen:

- Eine akademische Ausbildung eröffnet i.d.R. den Zugang zu gut bezahlten Berufen. Die Einkommen der Akademiker übersteigen die der restlichen Bevölkerung um erhebliche Beträge.
- Trotz der verkürzten Lebensarbeitszeit sind die Lebenseinkommen der Akademiker deutlich höher als der weniger gut ausgebildeten Erwerbstätigen.

Akademische Ausbildung eröffnet damit Sondervorteile, die anderen nicht gewährt werden. Sie ist eine weithin rentable Investition.

Der Hinweis auf die spezifischen Ausbildungsrenten, über deren Höhe man natürlich unendlich streiten kann, liefert jedoch noch keine zwingende Begründung für eine zumindest teilweise individuelle Finanzierung von Studien. Es bleiben die Anreizargumente und die Vorteile, die der Gesellschaft insgesamt aus der Ausbildung der Einzelnen entstehen.

Hinzu kommt, dass akademische Ausbildung eine erhebliche Zeit in Anspruch nimmt. Während andere schon unabhängig von den Eltern aus eigenen Einkommen leben, müssen Studenten eine erhebliche Abhängigkeit in Kauf nehmen. Die Hürden für den Einzelnen sind hoch. Aus diesen Argumenten folgt zunächst, dass es kaum zu rechtfertigen wäre, die gesamten Studienkosten den einzelnen Studenten anzulasten. Es bleibt die Frage, ob nicht ein politisch festgesetzter Prozentsatz - etwa 1/3 der Kosten - individuell getragen werden sollte.

Verringerte Studienneigung?

Wie die Erfahrungen mit anderen Ländern zeigen, wäre kaum zu befürchten, dass durch eine solche Regelung der Anreiz zum akademischen Studium erheblich zurückgehen würde, denn über die unmittelbar in Geld messbare Rentabilität der Studien hinaus entstehen ganz offensichtlich zahlreiche zusätzliche Vorteile. Akademiker arbeiten i.d.R. in überdurchschnittlich attraktiven Berufen. Sie arbeiten unabhängiger oder marxistisch gesprochen „weniger entfremdet“ als andere. Ihre Arbeit ist weniger durch Routine und langweilige Wiederholungen geprägt. Man kann ziemlich sicher sein: moderate Studiengebühren führen nicht dazu, dass potenzielle Akademiker es vorziehen, jetzt Handwerker oder sogar Müllwerker zu werden.

Soziale Auswirkungen

Es bleibt die besonders kritische Frage, ob Studiengebühren zu einer starken sozialen Auslese führen und Kinder reicher Eltern dann wieder einmal einen Vorteil erzielen könnten. Diese Befürchtung lässt sich zerstreuen. Der Abschreckungseffekt von Studiengebühren kann verringert werden, indem man Finanzierungssysteme anbietet, bei denen die Rückzahlung von gewährten Darlehen erst einige Jahre nach dem Ende des Studiums einsetzt. Die Darlehen können vom Staat zu besonders günstigen Konditionen gewährt werden. Das bedeutet nicht, dass der Staat die Darlehen in jedem Einzelfall selbst bewirtschaftet. Die Rückzahlung könnte darüber hinaus an das künftige Einkommen geknüpft werden, um sicherzustellen, dass Studenten mit exotischem Studium, die keine besonderen Möglichkeiten zu Einkommenserzielung eröffnen, durch die Rückzahlung nicht überfordert werden. Die Bundesrepublik ist reich genug, um Studien zu ermöglichen, deren kommerzieller Wert gering ist. Die Erfahrung anderer Länder - zum Beispiel Australiens oder Hollands - zeigt, dass Rückzahlungen, die auf solchen Prinzipien aufbauen, die Neigung zum Studium nicht verringern.

Nachfragemacht stärkt die Marktstellung der Studenten

Studiengebühren können das Verhalten der Universitäten verändern, sofern sie dazu führen, dass die einzelne Universität einen Teil ihrer Einnahmen direkt durch Studenten beziehen. Nachfragemacht der Studenten liefert die Grundlage für einen Wettbewerb. Wettbewerb wird das Verhalten der Bildungsanbieter verändern. Man kann insbesondere erwarten, dass die Studiendauer fällt, weil das Interesse der Studenten an kurzen Studienzeiten drastisch steigt. Unabhängig davon wird das gesamte Verhalten für die Hochschulen und die Hochschullehrer durch eine solche veränderte Finanzierung ebenfalls verändert. Mehr als bürokratische Kontrollen werden direkte Anreize und der Wettbewerb um Studenten verhaltensprägend sein. Dieser Wettbewerb wird auch nicht zu einer Qualitätsverschlechterung führen, denn ganz automatisch wird dieser Wettbewerb durch Informationen über die Studienerfolge und die Berufschancen der Absolventen ausgetragen. Man muss sich die Transparenz, die zwischen amerikanischen Hochschulen besteht und die Fülle der Informationen über die Qualität der einzelnen Ausbildungsgänge vor Augen führen, um die qualitativen Verbesserungen abschätzen zu können.

5.2 Bündnis für kürzere Ausbildungszeiten

Zwischen Staat und Studenten sollte als Folge dieser Überlegungen folgende Übereinkunft zu Stande kommen: Der Staat ermöglicht jungen Menschen, ihre akademische Ausbildung schneller zu absolvieren. Dies bedeutet z.B. ein Abitur mit 17 oder 18 Jahren und eine Abschaffung der Wehrpflicht. Statt eines Studienbeginns mit 20 bis 22 Jahren wäre ein Studienbeginn mit 18 oder spätestens 19 Jahren möglich. Die Universitäten würden Ausbildungen dann so diszipliniert anbieten, dass Standardabschlüsse nach vier Jahren, also mit 22 bis 24 Jahren möglich wären. Dadurch käme es zu einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit um zwei bis vier Jahre. Dieses zusätzliche Lebenseinkommen dürfte schon einen erheblichen Deckungsbeitrag für die Rückzahlung der aufgenommenen Darlehen erwirtschaften. Insgesamt wäre bei einer solchen mehrdimensionalen Reform eher mit einem größeren Interesse an akademischen Ausbildungen zu rechnen.

Man darf nicht nur die finanziellen Folgelasten sehen. Man muss auch berücksichtigen, dass viele ihr Ausbildungsrisiko verringern können. Die Abschreckungswirkung langer Ausbildungszeiten dürfte gerade für Arbeiterkindern höher sein als die Abschreckung einkommensorientierter Kreditrückzahlungen. Durch eine solche Reform würden alle gewinnen. Die Akademikerrenten würden sich verringern. Die Steuerzahler würden entlastet. Die Hochschulen würden in ihrem Verhalten insgesamt kundenfreundlicher. Die Studenten würden größere Freiheitsgrade in ihrer Lebensplanung gewinnen, denn ein Berufseintritt mit 23 oder 24 Jahren eröffnet größere Chancen, in den ersten Berufsjahren stärker zu experimentieren, erhöht die Risikobereitschaft und erleichtert Familiengründung oder die Pläne zum Immobilienwerb. Lange Ausbildungen reduzieren Freiheitsgrade in der Gestaltung des eigenen Lebens. Kürzere Ausbildungen, die durch Studiengebühren automatisch zu erwarten sind, erlauben eine bessere Gestaltung der eigenen Lebensökonomie.

VII. LITERATUR

BRAUN, R. (2000), Vermögensbildung privater Haushalte - empirische Auswertungen und Modellrechnungen, Frankfurt am Main.

BRAUN, R., MIEGEL, M. UND PFEIFFER, U. (2000), Vermögensbildung unter neuen Rahmenbedingungen, empirica-Studie im Auftrag des Deutschen Instituts für Altersvorsorge (DIA), Köln.

BRAUN, R., MÖHLENKAMP, R., PFEIFFER, U. UND SIMONS, H. (2001), Vermögensbildung in Deutschland, empirica-Studie im Auftrag der Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, Bonn und Berlin.

CLABEN, U. (2001), Subventionsbegrenzung durch institutionelle Reformen, in: Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Schriftenreihe des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, hrsg. von: Donges, J.B. und Eeckhoff, J.

DEUTSCHER BUNDESTAG (2001), Achtzehnter Subventionsbericht.

DIW (1999), Kriterien und Vorschläge für einen Subventionsabbau, Kurzexpertise zur Strukturberichterstattung an den Bundesminister für Wirtschaft, Diskussionspapier Nr. 181, Berlin.

IWF (2002), Germany: Selected Issues, IMF Country Report No. 02/240, October 2002.

OECD (2002), Farm Household Incomes, Issues and Policy Responses, Paris.

RAFFELHÜSCHEN, B., FETZER, S. UND MOOG, S. (2001), Zur Nachhaltigkeit der Generationenverträge: Eine Diagnose der Kranken- und Pflegeversicherung, Discussion Paper am Institut für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg.

ROSENSCHON, A. (2001), Familienförderung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme, Kieler Arbeitspapier Nr. 1071.

ROSENSCHON, A. UND BOSS, A. (2002), Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung, Kieler Diskussionsbeiträge 392/393.

THÖNE, M. UND RUTHER, P. (2002), Zielvorgabe und Erfolgskontrolle in der Subventionspolitik, Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln im Auftrag des Bundesfinanzministeriums, Forschungsauftrag 21/01.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2002), Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte.

ZIMMERMANN, H. (2003), Viel zuwenig Wachstumspolitik, FAZ vom 25.01.2003, S. 11.