

Färber, Gisela; Diller, Klaus-Dieter

**Article**

## Subventionsabbau zur Sanierung der öffentlichen Haushalte - aber wie?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Färber, Gisela; Diller, Klaus-Dieter (2003) : Subventionsabbau zur Sanierung der öffentlichen Haushalte - aber wie?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 56, Iss. 12, pp. 3-9

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163921>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

# Subventionsabbau zur Sanierung der öffentlichen Haushalte – aber wie?

3

Parteien und Wirtschaft plädieren für einen Subventionsabbau – nicht zuletzt zur Sanierung der öffentlichen Haushalte. Zur Debatte stehen eine flächendeckende Einzelfallprüfung oder die Kürzung aller Subventionen und Steuervergünstigungen um einen bestimmten Prozentsatz. Welche Methode erscheint sinnvoller?

## Für eine Agenda 2010+

Regelmäßig, wenn die konjunkturelle Entwicklung oder Steuerreformen Löcher in die öffentlichen Haushalte reißen, kommt das Thema Subventionsabbau auf die Agenda. Die Realität lehrt freilich, dass diese »ruckartigen« Anstrengungen nur selten viel bewirken, gleichgültig ob der sog. »Rasenmäher« oder die Einzelfallprüfung als Kürzungstechnik bemüht wird. Das bereits konzeptionell aufgelegte Scheitern beider Ansätze hat unterschiedliche Gründe:

- Der »Rasenmäher«, bei dem – wie z.B. beim Vorschlag der Ministerpräsidenten Steinbrück und Koch – alle Subventionen und Steuervergünstigungen um einen bestimmten Prozentsatz gekürzt werden, verkennt den unterschiedlichen Erfolg der betroffenen Interessengruppen bei der Verteidigung der ökonomischen Renten zu ihren Gunsten. Auch bedeutet eine Kürzung um 10% nicht die Kappung aller Tarife, Einkommensgrenzen und Freibeträge um diese Marge. Denn von den Details der unterschiedlichen Tarife hängt u.a. auch die jeweilige Inanspruchnahme und damit das finanzielle Volumen ab. Insofern ist eine Volumenvorgabe für Subventionskürzungen alles andere als ein einfaches subventionstechnisches Unterfangen. Dieser Ansatz geht außerdem davon aus, dass die Gebietskörperschaften nur vorübergehend einige Milliarden Euro für das Stopfen von Löchern in ihren Haushalten benötigten, um danach so weiter zu machen wie bisher – ein fataler Irrtum.
- Die flächendeckende Einzelfallprüfung erscheint auf den ersten Blick intellektuell redlicher, scheitert allerdings regelmäßig ebenfalls nicht nur an der unterschiedlichen Stärke der begünstigten Interessengruppen, sondern

auch an anderen beteiligten Akteuren im öffentlichen Sektor. Denn Subventionen und Steuervergünstigung haben nicht nur individuelle, sondern auch regionale Begünstigungseffekte. Die Widerstände von Landesregierungen verschiedener Couleur gegen die im Herbst vorgeschlagene Kürzung der Eigenheimzulage spiegeln die Probleme von Subventionskürzungen exakt wider.

Subventionen sind außerdem Bestandteile des Instrumentenkastens sektoraler Politiken und Besitzstände sowie der Interessen der Akteure auf den verschiedenen Ebenen des föderalen Systems in Deutschland und Europa, der sog. »vertikalen Fachbruderschaften«. Letztere können besonders starke Vetopositionen gegen Kürzungen aufbauen, da hierfür nicht nur auf einer politischen Ebene Mehrheiten gefunden werden müssen, sondern auf allen beteiligten. Was für eine Ebene eine Ausgabe ist, bedeutet für eine andere außerdem eine »preiswerte« Einnahme, die ungern abgegeben wird. Steuervergünstigungen sind überdies in der deutschen Finanzverfassung deshalb so beliebt, weil der Bund als der Herr über das Steuerrecht die steuerlichen Ausnahmesachverhalte gewährt, Länder und Gemeinden aber nach Maßgabe ihrer Ertragsanteile an den Steuern die Leistungen mitfinanzieren.



Gisela Färber\*

## Vorteilswirkungen von Subventionen

Die für reale demokratische Willensbildungsprozesse typischen Verzerrungen

\* Prof. Dr. Gisela Färber ist Inhaberin des Lehrstuhls für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insb. Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

gelten für Subventionen wegen ihrer direkten Vorteilswirkungen und der üblicherweise guten Organisierbarkeit der dahinterstehenden Interessen in besonderem Maße. Deren institutionelle »Überlistung« ist demnach der Schlüssel für einen erfolgreichen Subventionsabbau.

Die klassischen ordnungspolitischen Ideale der Volkswirtschaftslehre haben sich als wenig schlagkräftig gegenüber Subventionen erwiesen. Betrachtet man sich den Katalog allein der Subventionen des Subventionsberichts, so sind gerade die volumenmäßig größten – wie die Eigenheimzulage, die Steinkohlesubventionen, die Marktordnungsausgaben an die europäische Landwirtschaft – ordnungspolitisch überhaupt nicht vertretbar. Über ihre budgetären Belastungen hinaus bewirken sie in längerfristiger Perspektive häufig sogar Verteuerungen der subventionierten Leistungen, weil sie entweder mit Rationierungsmaßnahmen verbunden sind oder – wie die Eigenheimzulage – auf wenig oder minimal elastische Angebotsmärkte treffen. Insoweit werden sie sogar zweimal bezahlt: zum einen über erhöhte Steuerzahlungen und zum anderen über erhöhte Preise für die direkt oder indirekt subventionierten Leistungen.

Bemerkenswert ist außerdem, dass die Verteilungswirkungen der meisten Subventionen selten zugunsten der unteren Einkommensgruppen ausfallen, sondern eher Großbetriebe, der Mittelstand sowie Haushalte in mittleren bis besseren Einkommensklassen die Profiteure sind. So wird die Eigenheimzulage überwiegend von den gut bis besser verdienenden Haushalten in Anspruch genommen. Im Steinkohlebergbau werden in einer in Deutschland nicht mehr wettbewerbsfähigen Branche sehr gut bezahlte Arbeitsplätze künstlich erhalten. Auch von den meisten Agrarsubventionen aus dem EU-Haushalt profitieren nicht die kleinen Betriebe, sondern große Höfe und Mastbetriebe sowie vor- und nachgelagerte hochtechnisierte Branchen. Von der Steuerfreiheit der Nachtarbeits- und Wochenendzuschläge sind per definitionem ebenfalls Einkommen über den Einkommen ohne Zuschläge begünstigt. Und schließlich – um ein Beispiel einer Subvention zu nennen, die noch nicht einmal im Subventionsbericht genannt wird, – haben von der Steuerfreiheit der Lebensversicherungszinsen die wohlhabenden Kapitalanleger mit hohen Grenzsteuersätzen höhere Vorteile als Geringverdiener, deren Anlagesummen im Zweifel außerdem niedriger liegen. Somit verdeckt das Feigenblatt sozialer Begründungen und Ziele bei einer Mehrheit der gewährten Beihilfen und Steuerausnahmen die gravierenden verteilungspolitische Mängel kaum noch.

Ein weiterer systematischer Zielkonflikt bestehender Subventionsprogramme, den Bündnis 90/DIE GRÜNEN seit kurzem thematisieren, liegt in ihrer häufig schädlichen Wirkung auf die Umwelt. D.h. viele Subventionen haben negative Auswirkungen auf Umwelt, Siedlungsstruktur und ökologische Nachhaltigkeit. Auch hier sind wieder die Steinkohlesub-

ventionen, die Eigenheimzulage – wegen ihres zersiedelnden Effekts – und die europäischen Agrarsubventionen zuvorderst zu nennen. Hinzu kommen immer noch bestehende Freistellungen von der Ökosteuer, die europaweit betriebene Subventionierung des Lastkraftverkehrs auf der Straße und des Luftverkehrs u.v.m. Bei aller Überzeugungskraft des neuen Konzeptes, welches Subventionen handfeste Negativwirkungen nachweist und nicht nur etwas, was aus »abstrakt« volkswirtschaftlicher Sicht schädlich ist, aber handfeste Vorteile für die Empfänger, aber auch für die gewährenden Politiker/Innen zu haben scheint, bleibt zu zweifeln, ob es allein für einen Subventionsabbau wirksam gemacht wird.

Erfahrungen des Auslandes, wo in Großbritannien, Australien und Neuseeland beginnend in den achtziger Jahren, aber z.B. auch in Schweden in den neunziger Jahren Subventionen erfolgreich abgeschafft worden sind, lehren noch eine weitere Erfolgsbedingung: Ohne eine wirtschafts- und finanzpolitische Krise ist den starken Besitzstandsinteressen nicht beizukommen. Die sog. »fiscal crisis«, die in allen diesen Ländern in einer Persistenz der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte gegenüber Kürzungen und einer Erosion der staatlichen Einnahmenseite bestand und bei der sich Finanzierungsdefizite auch deshalb aufschaukelten, weil die wirtschaftliche Wachstumsdynamik wegen unterlassener Reformen stranguliert wurde, ließ den politischen Entscheidungsträgern nachgerade keine andere Entscheidung als radikal zu handeln. Innerhalb weniger Jahre wurden so z.B. in Neuseeland alle Subventionen, Beschränkungen des internationalen Handels und staatliche Monopole (es gab eines für Eier!) abgebaut, allerdings auch Reformen in der Arbeitsmarktpolitik vorgenommen. Die hierdurch ausgelösten Preissenkungen wurden nicht mit Deflation in Verbindung gebracht, sondern haben neue Nachfrage ausgelöst und einen neuen gesunden Wachstumsprozess in Gang gebracht. Das Absinken der Bodenpreise um etwa 50% war nicht nur Ausdruck des Sterbens von Bauernhöfen, sondern auch von günstigen Startchancen für produktivere und international wettbewerbsfähigere Verwendungen von Kapital und Boden.

### Das Fehlen grundlegender Reformen

Deutschland gehört zu den wenigen Ländern weltweit, in denen vor fast 20 Jahren keine grundlegenden Reformen vorgenommen wurden und auch später nicht, als andere Länder ihren Umbau fortsetzten. Deutschland war dann mit der deutschen Vereinigung beschäftigt, die u.a. mit neuen Subventionen z.B. an die Wohnungswirtschaft und Bauunternehmen sowie an ostdeutsche Unternehmen allgemein betrieben wurde. Es wurde allerdings neben überfälligen Arbeitsmarktreformen auch der Umbau der sozialen Sicherungssysteme versäumt und neue politische Besitzstände

eingerräumt, so dass das nicht mehr ganz so reiche Deutschland endlich in der fiskalischen Krise angekommen ist, die anderswo einen wirksamen Druck zugunsten von Reformen und Subventionsabbau ausgelöst hat.

Die verschenkte Zeit bei den Modernisierungen hat allerdings neuen Subventionsbedarf geschaffen. Deutschland hat es vor allem versäumt, den Bürger/Innen klarzumachen, dass die demographische Entwicklung, die mit ihr zusammenhängende Verschiebung der Relationen zwischen Erwerbsbevölkerung/Erwerbstätigen und Bezieher/Innen von Alterseinkünften sowie die Alterung der Beschäftigten insgesamt nicht nur die sozialen Sicherungssysteme verteuert, sondern auch mehr Eigenvorsorge durch Sparen erfordert. Stabile Beschäftigungschancen auch für ältere Arbeitnehmer/Innen bis zu einem späteren Renteneintritt als heute werden nur über bessere und kürzere Erstausbildung und lebenslange Weiterbildung zu realisieren sein. Auch hierfür können nicht nur Betriebe, Staat und Arbeitslosenversicherung verantwortlich sein. Vielmehr müssen die Menschen aus eigenen Mitteln mehr in ihre Beschäftigungsfähigkeit investieren und hierfür auch lebenslang sparen. Es erscheint empfehlenswert, für diese elementar wichtigen Zwecke des Alterssicherungs- und des lebenslangen Bildungssparens, für Investitionen in Humankapital, welche die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft entscheidend bestimmen werden, im Anschubwege neue Subventionen zu gewähren, mindestens aber für diese Bildungs-(Spar-)Konten eine nachgelagerte Einkommensbesteuerung einzuführen. Beide Sparzwecke zusammen, d.h. eine ausgeweitete und vereinfachte Riesterförderung und die flächendeckende Einführung von nachgelagert besteuerten Bildungskonten, dürften deutlich höhere öffentliche Mittel als andere, noch bestehende Subventionen für die Vermögensbildung (Bausparförderung, Arbeitnehmersparzulage) binden.

### Vorschlag: Sieben Punkte-Programm

Nimmt man die fiskalische Krise in Deutschland, den Reformstau durch veraltete Subventionen und Steuervergünstigungen und die Neuausrichtung der Subventionspolitik auf Förderung des individuellen Sparens für Alterssicherung und lebenslanges Lernen zusammen, dann ergibt sich eigentlich eine klare Strategie für einen erfolgreichen Abbau der z.T. seit der Nachkriegszeit überlebenden, inzwischen aber überlebten staatlichen Hilfen. Sieben Punkte sollte ein erfolgversprechendes Vorhaben des Subventionsabbaus enthalten:

1. Die Agenda 2010 sollte zu einer Agenda 2010+ aufgestockt werden, welche über die weitgehende Abschaffung aller Finanzhilfen und Steuervergünstigungen sowohl Haushaltsspielräume für allgemeine weitere Steu-

ersenkungen schafft, als auch Wachstumsdynamiken durch die Verwendung der durch die Subventionen gebundenen Ressourcen in produktiveren Bereichen der Volkswirtschaft auslöst.

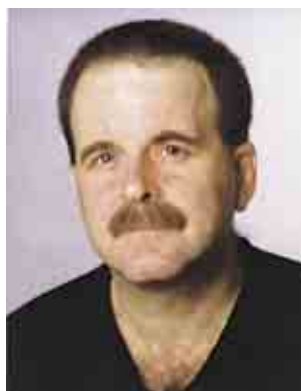
2. Zur Prüfung der bestehenden Subventionen im Einzelfall sind Prüfkriterien zu entwickeln, welche – mit Blick auf die politische Schwäche der ordnungspolitischen Argumente der Volkswirte – Trade-offs zu umweltpolitischen Zielen oder Konzepten der Verteilungsgerechtigkeit in den Mittelpunkt stellt.
3. Die dem Subventionskatalog zugrunde liegende Abgrenzung ist zu überarbeiten und breiter zu fassen. Die hinter dem Subventionsbericht der Bundesregierung stehende Abgrenzung basiert auf einem veralteten stabilitätspolitischen Konzept und lässt wichtige Subventionen aus.
4. Steuervergünstigungen sollten gänzlich abgeschafft und nur in Ausnahmefällen als Finanzhilfen weitergeführt werden. Innerhalb der Steuerverbundwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland schaffen die steuerlichen Fördermaßnahmen und Zulagen in vertikaler Hinsicht unvertretbare Belastungen für die nicht an der Entscheidung beteiligten Gebietskörperschaften und verbilligen die Förderprogramme für die Bundesebene. Durch den Länderfinanzausgleich werden außerdem Ausgleichsleistungen nach Maßgabe der unterschiedlichen Inanspruchnahme ausgelöst, die von den rechtlichen Vorgaben der bundesstaatlichen Finanzverfassung im Grunde nicht abgedeckt sind. Denn Fördersachverhalte unterliegen konzeptionell nicht einem Länderfinanzausgleich; dies gilt nur für die Steuerkraft.
5. Allgemeine Vermögensbildung und Förderung des Erwerbs selbstgenutzter Immobilien sollten in einer reichen Volkswirtschaft überhaupt nicht mehr gefördert werden, zumal wenn damit – wie bei der Eigenheimzulage – die aus Versorgungsaspekten prekären Bevölkerungsgruppen überhaupt nicht erreicht werden oder nur mit zusätzlichen Mitteln der Länder überhaupt zum Eigentumserwerb kommen. Es könnte sogar sein, dass der Staat damit Immobilieneigentum in vielen Wohnlagen fördert, die bei schrumpfender Bevölkerung nicht wertstabil sind.
6. Zumindest alle Mittel der Förderung der Vermögensbildung sind auf die Förderung des Alterssicherungs-<sup>1</sup> und Bildungssparens umzulenken, wobei eine nachgelagerte Besteuerung dieser Konten nur vorübergehend Steuerausfälle mit sich bringt, mittel- und langfristig aber die Besteuerungsbasis des Staats bei schrumpfender Bevölkerung sogar eher sichert und – je nach den Regeln

<sup>1</sup> Der Vorschlag geht über die Neuordnung der Besteuerung von Alterseinkünften hinaus, die der Bundesfinanzminister zum 1. Januar 2005 vornehmen muss. Zur Absicherung von zusätzlichen Sparprozessen für ergänzende Alterssicherungen in der 2. und 3. Säule sollten über den Kommissionsvorschlag hinaus Einsparungen aus Subventionsabbau entweder zur beschleunigten Steuerfreistellung der Beiträge oder zur Anhebung der steuerlich privilegierten Beitragsleistungen verwendet werden.

für die Verwendung der Bildungskonten – auch konjunkturell weniger anfällig machen könnte. Diese neue Förderdimension könnte in jedem Fall stark genug sein, um die alten Subventionen zu verdrängen.

7. Alle fortgeführten und neuen Subventionen sollten mit sog. Sunset-Klauseln ausgestattet werden. Sie würden damit ein automatisches Verfallsdatum erhalten; sie dürften nur nach einer expliziten wissenschaftlichen Evaluierung fortgeführt werden. Nicht empfehlenswert erscheint der Vorschlag, Subventionen nur noch mit qualifizierten parlamentarischen Mehrheiten zu verlängern. Denn größere Mehrheiten schaffen häufig noch teure und ordnungspolitisch noch dubiosere Lösungen, weil jede der beteiligten Parteien ihre Klientel bedienen will.

Dieses Programm ist zugegebenermaßen anspruchsvoller und umfassender als der schon von der Öffentlichkeit bestaunte Vorschlag der beiden Ministerpräsidenten. Es soll aber gerade kein Ansatz sein, um eine leichte vorübergehende Einnahmenschwäche zu überstehen. Es geht um nichts mehr und weniger als die wirtschafts- und finanzpolitische Zukunftsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland. Das vorgeschlagene Programm ist deshalb als Teil einer ernsthaft vorangetriebenen Agenda 2010+ zu sehen.



Klaus-Dieter Diller\*

## Subventionsabbau – aber wie? Subventionsabbau – eher nie!

In der griechischen Geometrie existieren drei bekannte, mit Lineal und Zirkel unlösbare Probleme: Es sind dies die Dreiteilung des Winkels, die Quadratur des Kreises und die Verdopplung des Würfels. Jene, zumeist Amateure, die sich in zeitlichen Abständen dennoch immer wieder einmal – mehr oder weniger originell, stets freilich vergeblich – an einer Lösung versuchen, heißen Winkeldreiteiler, Kreisquadrierer, Würfelverdoppler ... und sie sind die Lachnummern der mathematischen Zunft.

Auch im demokratischen Budgetrecht existieren mindestens drei, ebenso bekannte wie allerdings auch unlösbare Probleme: Es sind dies der Haushaltsausgleich, die Steuergerechtigkeit und der Subventionsabbau. Jene, zumeist Professionelle, die in zeitlichen Abständen immer wieder einmal eine Lösung ankündigen oder einfordern, heißen Finanzpolitiker (genauer: Finanzminister oder finanzpolitische Sprecher) ... und über sie lacht in der ökonomischen Zunft schon lange niemand mehr. Denn über einen Witz, der zum hundertsten oder tausendsten Male erzählt wird, vermag sich selbst das höflichste Auditorium nicht mehr zu amüsieren.

## Abbau von Subventionen – ein finanzpolitischer »Evergreen«

Betreffend den Abbau von Subventionen – schon vor exakt drei Dekaden (!) als »finanzpolitischer Evergreen« bezeichnet – könnten bereits die Feierlichkeiten zum fünfzigjährigen Verweilen auf der Agenda des Bundes und der Länder angedacht werden. Ein treffendes Motto dafür wäre: »... ja,

\* Prof. Dr. Klaus-Dieter Diller lehrt am Institut für Management an der Universität Koblenz-Landau.



aber ...». Denn in jenem halben Jahrhundert hatte es an gefragtem wie ungefragtem Rat zum Verfahren wie zum Gegenstand der Befassung gewiss zu keinem Zeitpunkt einen Mangel; indes verdurstete und verhungerte schlicht jede grundsätzliche Idee auf ihrem Weg in den Prozess der politischen Willensbildung.

Um einen unerwünschten Zustand zu vermeiden, ist Dreierlei erforderlich: Das Motiv, es tun zu wollen, die Macht, es tun zu dürfen, und die Mittel, es tun zu können. Bei allen Bekenntnissen der Finanzpolitiker zum vermeintlichen Erfordernis eines Abbaus von Subventionen ist jedoch schon das erste Element – die Absicht – in seiner Entschlossenheit und Ernsthaftigkeit durchaus in Frage zu stellen: Die gegenwärtig gewährten Subventionen sind zum größeren Teil das unvermeidbare budgetintensive Ergebnis bereits lange zuvor ergangener Entscheidungen, während eine gegenwärtig beschlossene Gewährung von Subventionen ihre Budgetwirksamkeit zum größeren Teil erst in der Zukunft entfaltet. Angesichts der – aufgrund ihrer Jährlichkeit – systemimmanent zur Kurzatmigkeit neigenden öffentlichen Etats ist die Verantwortung von den aktuellen Entscheidungsträgern für das Erstere zumeist nicht mehr und für das Letztere zumeist noch nicht zu übernehmen. Bereits diese Asymmetrie begünstigt das Verharren bzw. die Ausweitung gegenüber der Einschränkung. Bedeutende zeitliche Begrenzungen, wie sie etwa die »Sunset Legislation« und das »Zero Base Budgeting« darstellen, existieren hierzulande nicht. Statt dessen wird von den Verantwortlichen allzu gerne darauf verwiesen, dass – »... ja, aber ...« – im Rahmen des einjährigen Haushaltsplans und -vollzugs auch die Subventionen, ohnehin seit jeher ein »Mittel des finanzpolitischen Kompromisses«, einer ständigen Kontrolle unterworfen seien.

Das zweite Element – die Zuständigkeit – ist im vorliegenden Falle durch eine Teilung der Staatsgewalt, einen Entscheid durch demokratische Mehrheit und eine föderale Struktur vorgegeben. Idealtypisch bedeutet dies, dass sich die legislative Gewalt jeweils auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen gesondert mit Pluralität durchsetzt. Realtypisch hat dies bei Subventionen zur Konsequenz, dass die Vorschläge des Finanzministers zum Abbau, so sie denn die Auseinandersetzungen innerhalb der Exekutive – mit den Fachministern und -ministerinnen im Kabinett – überhaupt überleben, spätestens an der durch vorerwähnte Entbindung von der Verantwortung beflügelten Gestaltungsfreudigkeit der Parlamentarier und ihrer fachpolitischen Sprecher, auf Bundes- wie auf Landesebene, zerbröseln.

Gelingt denn – freilich auf einem quantitativ höheren als von der Exekutive angestrebten Niveau der Gewährung von Subventionen – zumindest der Schulterschluss zwischen der Regierung und den die Regierung tragenden Fraktionen im

Parlament, wird ein oppositioneller Anwurf wie jener, dass der Abbau zu gering sei, gewöhnlich in folgenden Stereotyp münden: Regierung und Regierungsfractionen werden sich darauf berufen, dass das diesbezüglich Leistbare geleistet worden sei und im Übrigen die Opposition (in den Beratungen der damit befassten parlamentarischen Fachausschüsse) ihrerseits keine eigenen Vorschläge zum Abbau unterbreitet, sondern im Gegenteil sogar teilweise eine Ausweitung gefordert habe; die Oppositionsfraction wird sich dem gegenüber schlicht darauf berufen, dass es nicht ihre Zweckbestimmung sei, die Hausaufgaben der Regierung zu erledigen.

Auf der Ebene der Bundesländer wird schließlich darauf verwiesen werden, dass deren Spielraum bei der Mitwirkung am Abbau von Subventionen von vornherein begrenzt sei: Völlig ohne Einfluss seien sie zum einen bei – jenem größeren Teil an – Finanzhilfen, die durch Bundesgesetz vorgeschrieben oder anteilig durch den Bund (oder die Europäische Gemeinschaft) finanziert würden; ebenfalls kein – bzw. ein über die Länderkammer nur (unbedeutender) mittelbarer – Einfluss bestünde zum anderen hinsichtlich der durch Gesetz auf Bundesebene verfügbaren Steuervergünstigungen.

»Eigentlich« sprechen sich also alle Beteiligten für den Abbau von Subventionen aus. Indes – so heißt es auf unterschiedlichen Stufen der selben Wirkenden – scheitern die Länder an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die Opposition an der Regierungsmehrheit, die Exekutive an der Legislative und zuletzt das Parlament an seiner eigenen Vergangenheit. Die durchaus nicht anmaßende Empfehlung, der Paralyse im Prozess der Willensbildung und Entscheidung mittels der Einrichtung eines – durch wirtschaftswissenschaftliche Begleitung gestützten – »Subventionsamtes«, »Subventionsbeauftragten« oder »Subventionsrates« zu begegnen, zeitigt dann jedoch – »... ja, aber ...« – das unmittelbare Bekenntnis der Parlamentarier, sich nicht derart einfach aus ihrer politischen Verantwortung stehlen zu wollen. Ganz nebenbei bemerkt: Welcher Wirtschaftswissenschaftler möchte sich hier gegenwärtig noch einbringen – angesichts der Prügel, die (solches lehren die aktuellen Erfahrungen) in ähnlichem und anderem Zusammenhang seitens der vorerwähnten Volksvertreter zu erwarten sind.

Das dritte und letzte Element – die Maßnahmen – ist in zeitlicher und sachlicher Hinsicht zu unterscheiden: Da Finanzhilfen einer Ausgabenermächtigung durch Haushaltsgesetz und Steuervergünstigungen einer – zumeist begleitend zur Verabschiedung des Etats getroffenen – Verankerung im Abgabenrecht bedürfen, ist auch eine Prüfung von Subventionen an sich in jenem Zeitraum zu erwarten, in dem das Budget beschlossen wird. Dies erfordert allerdings einer Liste der zu überprüfenden Subventionen, wie sie in Ge-

stalt des »Subventionsberichts« gleichwohl bereits seit mehreren Dekaden vorliegt. Indes – »... ja, aber ...« – stellt sich schlicht die Frage, wann der Finanzpolitiker unter dem Druck zügiger Beratung des Haushaltsplans sowie darunter der Ministerial-, Funktionen- und Gruppierungspläne usw. auch noch die Zeit finden will, eine einzelne Art von Ausgaben bzw. (im Etat gar nicht ausgewiesenen) Mindereinnahmen einer gesonderten Betrachtung zu unterziehen. Folgerichtig wird dies gewöhnlich durch die Aussage verbrämen, die Kontrolle sei begleitend zur Verabschiedung des Budgets erfolgt. Demgegenüber scheitert eine parlamentarische Befassung außerhalb jener Periode ohnehin daran, dass Beschlüsse in solchen Augenblicken nicht in haushaltsrelevante Entscheidungen überführt werden können. Von daher kommt das Anliegen, sich dem fraglichen Gegenstand widmen zu sollen, schon allein zeitlich immer ein wenig ungelogen.

### Wenig Aussichten auf Erfolg

Bei den Methoden zum Abbau von Subventionen lässt sich zuletzt das gesamte Spektrum diskretionärer bis automatischer Abläufe anführen, von denen dann – »... ja, aber ...« – jede einzelne Maßnahme aus nun zum Teil schon vertrauten Gründen wenig Aussicht auf Erfolg verheißt: Der gezielten Kürzung zum Ersten steht entgegen, dass der Finanzpolitiker seine Daseinsberechtigung aus der Verteilung und nicht aus der Beschränkung von Begünstigungen bezieht. Mit Blick auf eine globale Kürzung zum Zweiten – die so genannte »Rasenmähermethode« (mit der missverständlichen Assoziation einer nach dem Schnitt absolut gleichen Grashalmhöhe anstelle proportionaler Kürzung) – besinnt sich derselbe Finanzpolitiker wieder auf sein schweres Los, nicht von der schon erwähnten politischen Verantwortung entbunden werden zu können; auf den Teil einer Mechanik wird er sich keinesfalls reduzieren lassen. Und Automatismen zum Dritten – insbesondere etwa eine von vorn herein befristete und degressiv gestaffelte Gewährung – seien, so verlautet es, nicht erforderlich, da Subventionen regelmäßig im Rahmen der Beratung und Verabschiedung des Haushalts überprüft würden.

Eine ausführliche Würdigung erfahren in der politischen Auseinandersetzung demgegenüber zwei Forderungen, die grundsätzlich nicht erfüllt werden können: Zum einen wird unermüdlich verlangt, vor dem Beginn der Bemühung um einen Abbau von Subventionen zunächst ein Einvernehmen darüber erzielen zu müssen, was überhaupt unter Subventionen verstanden werden soll. Eine solche Verständigung scheitert jedoch bereits daran, dass die Anzahl der Begriffsbestimmungen gewöhnlich gleich der Zahl an Gesprächsteilnehmern – zuzüglich eins für jeden darunter anwesenden Professor – ist. Zum anderen wird unentwegt

darauf bestanden, die Prüfung von Begünstigungen an das Ergebnis einer Erfolgskontrolle – genauer: einer Wirkungskontrolle – knüpfen zu müssen. Dies muss allerdings schon aufgrund des unüberwindbaren »With-and-without«-Problems misslingen: In Ermangelung einer »Parallelwelt« wird nie nachweisbar sein, welcher Beitrag zur Erreichung eines wirtschaftspolitischen Ziels der Gewährung einer Subvention zuzurechnen ist (und, nebenbei, welcher Beitrag zur Verfehlung eines wirtschaftspolitischen Ziels an anderer Stelle der Gewährung der gleichen Subvention anzulasten ist).

Eine Ankündigung wie die, Subventionen »... nun (!) endlich (!) ohne Ausnahme (!) schonungslos (!) auf den Prüfstand (!) ...« stellen zu wollen, mutet nach dem vorstehenden Befund zu Motiv, Macht und Mitteln als der x-te Trailer zu einem Film an, der nie gedreht wurde und nie gedreht werden wird. Dazu die Erinnerung an den hierzulande diesbezüglich vielleicht spektakulärsten Akt: Es ist gerade eine Dekade her, dass einmal ein Wirtschaftsminister sein politisches Schicksal an das Gelingen eines Abbaus von Subventionen im Umfang von zehn Milliarden (weiland noch Deutschen Mark) knüpfte. Er ließ daraufhin tatsächlich einen Erfolg verkünden – den er allerdings größtenteils dadurch erzielte, dass er zum einen die fragliche Summe sogar verdreifachte, dafür aber gleichzeitig auf drei Jahre verteilte, zum Zweiten ohnehin auslaufende Begünstigungen seinem Verdienst zuschrieb, und zum Dritten Einschränkungen bei anderweitigen Maßnahmen einbezog, die zuvor gar nicht als Subventionen gegolten hatten. So oder ähnlich – wenn auf etwas Verlass ist, dann auf die blühende Phantasie der Finanzpolitiker – werden letztlich auch die jetzt angekündigten Runden verlaufen.

Der vorläufig als einziger noch wirksam anmutende Ausweg muss einen Finanzwissenschaftler freilich entsetzen – er bestünde im teilweisen Entzug des parlamentarischen Budgetbewilligungsrechts durch Vorschaltung eines Aktes der Judikative: Aufsehen erregenden Veränderung im Bereich der Finanzpolitik gingen in den vergangenen Jahren ein ums andere Mal höchststrichterliche Entscheidungen voraus; beispielgebend sei hier an die Vorgabe der Verabschiedung eines Maßstäbengesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs bei gleichzeitiger Androhung des andernfalls zwangsweisen Außerkrafttretens bestehenden Rechts erinnert. Dies könnte – gleichsam als Ultima Ratio – ein Muster sein, um eine Reaktion im politischen Raum zu erzwingen.

Neben den die Gewaltenteilung betreffenden Bedenken ist – »... ja, aber ...« – auch eine solche Maßnahme indes nicht unproblematisch: Zum einen müsste sich auf der Basis bereits geltender Gesetzeslage das Verfassungsgericht überhaupt mit Aussicht auf Erfolg anrufen lassen; zum ande-

ren müsste sich eben jene Legislative, die letztlich des Versagens beim Abbau von Subventionen zu bezichtigen ist, selbst härtere Rahmenbedingungen für die Zukunft auferlegen. Auch dazu ein nicht eben zuversichtlich stimmendes Beispiel: Der Ende der achtziger Jahre dem zentralen Ordnungsgeber aufgetragenen Verabschiedung eines Bundesgesetzes zu Artikel 115 Grundgesetz ist dieser bis heute – fast eineinhalb Dekaden später – immer noch nicht nachgekommen. Notabene: Es geht hier letztlich nicht um neue Kodizes mit eingebautem Weichspülgang – solche gibt es längst auch für Subventionen. Aber was vor wenigen Jahren bei der Vermögensteuer möglich war, sollte für die Subventionen – Finanzhilfen wie Steuervergünstigungen – nicht von vornherein als unmöglich angesehen werden.

Der hier vorgetragenen Vermutung eines unter den gegenwärtigen Bedingungen unlösbaren Problems des Abbaus von Subventionen mag durchaus ihre pessimistische Note angelastet werden. Tatsächlich fußt sie auf einem eher kurzen Beobachtungszeitraum von lediglich fast 50 Jahren. Um auch dafür eine zur Geduld mahnende Analogie aus der Mathematik zu bemühen: Fermats großer oder letzter Satz wurde erst nach dreieinhalb Jahrhunderten im vergangenen Jahrzehnt, die Catalansche Vermutung erst nach eineinhalb Jahrhunderten im Vorjahr bewiesen.