

Subventionen

Klientelpolitik statt nachhaltiger Wirtschaftspolitik

Die Subventionen des Staates – lässt man Sonderentwicklungen nach der Corona- und der Energie-Krise außen vor – steigen seit Jahren und nehmen einen zunehmenden Teil der staatlichen Ausgaben in Anspruch. Für das Jahr 2024 sind, in der Abgrenzung des IfW Kiel, vom Bund Finanzhilfen von rund 3 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt geplant. Aktuell steigen vordringlich die Ausgaben für das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Maßgeblich sind hier vor allem die relativ hohe Vergütung von Strom aus Altanlagen und in geringerem Maß von neuen Kleinanlagen, die immer noch sehr günstige Konditionen erhalten. Nach dem Abflauen der Energiekrise und dem Zubau an erneuerbaren Energien gleichen die Erträge aus der Vermarktung des Stroms aus erneuerbaren Energien die zugesagten Vergütungen in immer geringerem Maße aus. Seit dem Wegfall der EEG-Umlage im Jahr 2022 wird die Differenz vom Staat ausgeglichen. Neben dem EEG ist auch die Unterstützung einzelner Unternehmen für Neuansiedlungen oder zur Standortsicherung wieder hoch im Kurs. Angesichts der aktuellen Schwäche der deutschen Automobilindustrie sind weitere Subventionsdebatten absehbar. Nicht zuletzt wegen zunehmend angespannter öffentlicher Haushaltslagen stellt sich aber die Frage nach der Zweckmäßigkeit und den Erfolgsaussichten der aktuellen Subventionsmaßnahmen.

Subventionen sind nicht per se schlecht. Sie können die Effizienz verbessern, wenn sie Unvollkommenheiten des Marktes angehen, z.B. sogenannte externe Effekte. Externe Effekte entstehen, wenn Kosten oder Nutzen eines Gutes nicht im Marktpreis berücksichtigt werden. Dies gilt z.B. für das Verfeuern fossiler Brennstoffe, deren klimaschädliche Wirkung ohne Eingriff des Staates nicht in der Preisbildung berücksichtigt würde oder für den Nutzen von neuen Technologien, wenn diese nicht nur für das Gut eingesetzt werden können, für das sie zunächst entwickelt wurden. Doch reicht es nicht, einen externen Effekt zu benennen, um eine Subvention zu rechtfertigen. Sie muss zielgenau sein und zum Regelungsrahmen passen.

Bei der EEG-Umlage und anderen Subventionen, die zurzeit überwiegend vom Klima- und Transformationsfonds abgewickelt werden, kann mit externen Effekten

argumentiert werden, doch gibt es zugleich andere Regulierungen und zudem die CO₂-Bepreisung, die demselben Zweck dienen. Welches Instrument welchen Beitrag leistet, ist schwer abzuschätzen. Zudem richten sich die Klimaschutzsubventionen in ihrer Höhe meistens nicht ausschließlich nach dem Erreichen von Klimaschutzziele. Andere Aspekte, die von politischer Bedeutung sind, spielen mit herein. So werden kleine Photovoltaik-Anlagen anders vergütet als große, und bei Windstrom spielte es bei den Altanlagen eine Rolle, in welchem Bundesland diese platziert sind. Proporz und Klientelüberlegungen spielen bei Subventionsentscheidungen häufig eine Rolle.

In jüngerer Zeit wurden und werden zudem einzelne größere Unternehmenssubventionen geplant. Technologieförderung und geopolitische Argumente, die beide zu Recht hohe Bedeutung haben, dienen dabei als Begründung. Doch könnten die Finanzierung von Grundlagenforschung, die aktuell eher unter Druck gerät, und in Fragen der Geopolitik eine EU-weite Koordination des Vorgehens überlegenswerte Alternativen sein. Die punktuelle Förderung einzelner Projekte bzw. Unternehmen ist hingegen den Versuchungen ausgesetzt, bestimmte Regionen nach Proporz zu bedienen oder einer bestimmten Klientel entgegenzukommen. Die Förderung eines Herstellers von Kreuzfahrtschiffen im Emsland ist hier vermutlich ein Beispiel. Um letztlich Regionalpolitik betreiben zu können, wird die Technologie „Kreuzfahrtschiffbau“ politisch als unverzichtbar aufgewertet. Inwieweit positive externe Effekte über den Bestand des Unternehmens hinaus zu erwarten sind, bleibt mir zumindest unklar.

Subventionen eignen sich gut, um Politik greifbar zu machen. Ein Förderbescheid lässt sich konkret mit einem Zeitpunkt und einem Ort verbinden, kann somit als leicht verständlicher Beleg für politische Aktivität gelten. In Zeiten gut gefüllter Kassen und störungsfreiem wirtschaftlichem Aufschwung waren die Fragen nach der Effizienz dieser Art der Politik nicht dringlich. Nun allerdings hat sich die Situation mit Blick auf wirtschaftliche Dynamik und öffentliche Haushalte gewendet. Gerade die wirtschaftliche Schwäche mag es verlockend erscheinen lassen, noch mehr Subventionen aufzurufen – Hilfen für die Automobilindustrie oder das Absenken von Netzentgelten sind bereits im Gespräch. Doch wären gerade wohl solche Subventionen nicht mehr dazu da, externe Effekte auszugleichen, sondern nur ein Umverteilungsvehikel, das zwar einige befördert, aber anderen Sand ins Getriebe streut. Insbesondere in Zeiten knapper Kassen und steigender Abgaben sollte die Effizienz öffentlicher Ausgaben jedoch einen hohen Stellenwert haben. Subventionen gehören auf den Prüfstand.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe
Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW)