

Deutschland in der Subventionsfalle?

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

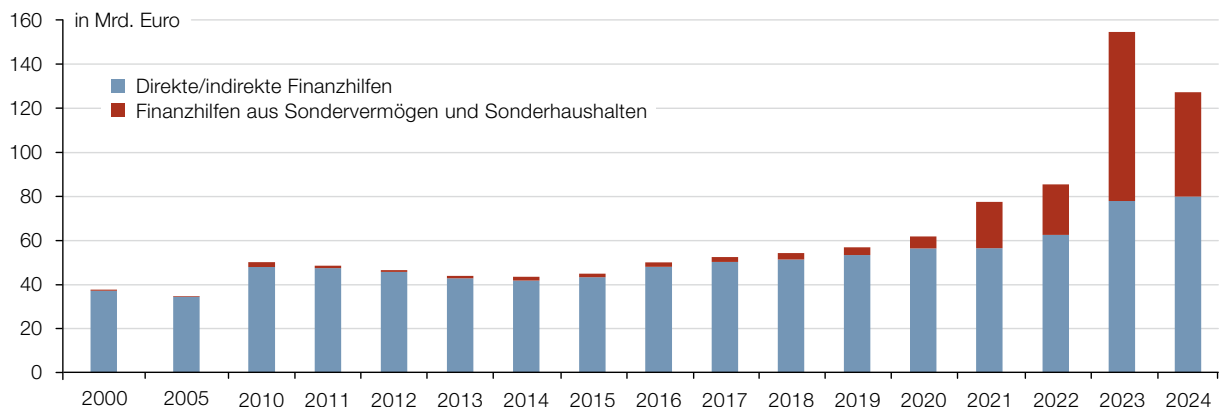
- Der Bund weitet seine **Subventionstätigkeit** besonders in Form von Finanzhilfen massiv aus. Seit 2014 haben sich diese von rund 40 auf knapp 80 Mrd. Euro im Jahr 2024 fast **verdoppelt**. Inclusive der Sondervermögen und Sonderhaushalte belaufen sie sich sogar auf mehr als 120 Mrd. Euro.
- Subventionen sind grundsätzlich kritisch zu bewerten, da sie einen **direkten Markteingriff** darstellen, den **Wettbewerb verzerren**, Mitnahmeeffekte ermöglichen und eine **Interventionsspirale** auslösen können. Nur bei ausreichender ökonomischer Begründung sind sie als wirtschaftspolitisches Instrument zielführend.
- Subventionen sollten auf ein notwendiges **Minimum** reduziert werden. Um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nachhaltig zu verbessern, sollte stattdessen an den **wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen** angesetzt werden, z.B. durch notwendige Infrastrukturinvestitionen sowie Entlastungen für alle bei Steuern und Bürokratie.

Das Ausmaß der Finanzhilfen – eine Bestandsaufnahme

Seit einigen Jahren ist bei Subventionen in Form staatlicher Finanzhilfen (ohne Steuervergünstigungen) ein **stetiges Wachstum** zu beobachten. Laut Daten des Kieler Instituts für Weltwirtschaft zeigt sich, dass der Bund seine direkten und indirekten Hilfen von rund 42 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf knapp 78 Mrd. Euro im Jahr 2023 nahezu verdoppelt hat (Abbildung 1). Besonders **seit 2021 stiegen die Zahlungen sprunghaft** an und übertrafen die Zuwächse des Bruttoinlandsprodukts (BIP) deutlich.

Zusammen mit den Sondervermögen bzw. Sonderhaushalten des Bundes (insbesondere dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds sowie Klima- und Transformationsfonds) beliefen sich die Hilfen im Jahr 2023 auf etwa 155 Mrd. Euro. Zwar ist für das Jahr 2024 mit einem Rückgang zu rechnen, dies aber nur, weil der Wirtschaftsstabilisierungsfonds keine Ausgaben

Abbildung 1:
Subventionen des Bundes nehmen kontinuierlich zu

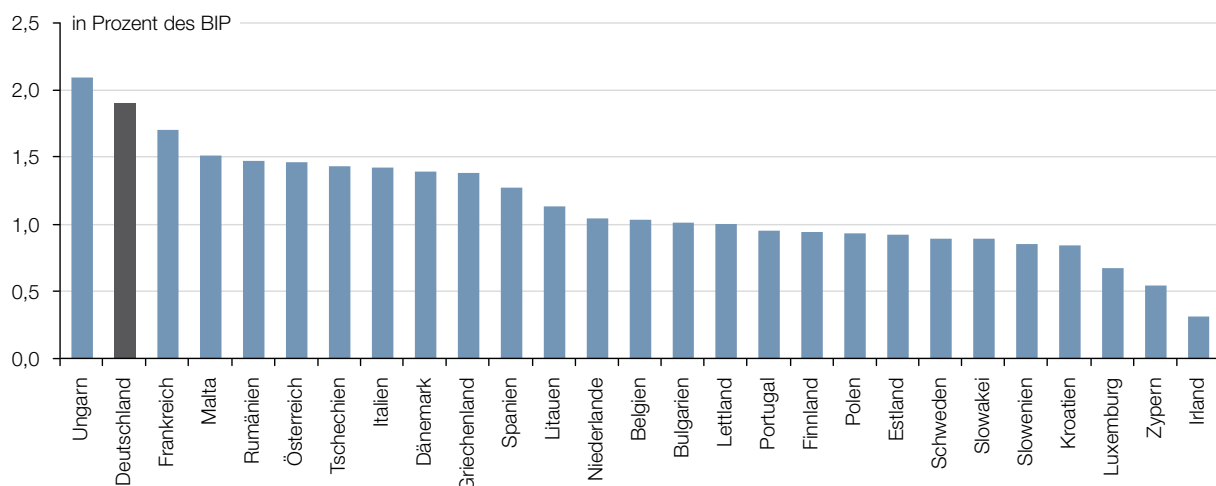


Quelle: IfW (bis 2018 Kieler Subventionsbericht 2020; ab 2019 Kieler Bundesausgabenmonitor 2024).

mehr tätig. Werden nur die Hilfen abseits der Sondervermögen und Sonderhaushalte betrachtet, ist mit einem weiteren Anstieg auf rund 80 Mrd. Euro im Jahr 2024 zu rechnen. Eine **strukturelle Trendumkehr ist nicht in Sicht**. Dass sich die **Subventionsspirale** vielmehr immer schneller dreht, zeigt sich anhand der Zunahme des Anteils der Finanzhilfen am BIP: Im Jahr 2015 lag dieser mit etwa 1,5 Prozent noch halb so hoch wie im Jahr 2024 mit 3,0 Prozent.

Im europäischen Vergleich nimmt Deutschland laut Daten des State Aid Scoreboards für das Jahr 2022 mit einem Anteil staatlicher Beihilfen in Höhe von 1,9 Prozent des BIP eine Spitzenposition ein (Abbildung 2). Zwar kann dies zum Teil auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges zurückgeführt werden. Gleichwohl ist zu beachten, dass alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union von diesen exogenen Schocks betroffen waren.

Abbildung 2:
Hohe Beihilfen in Deutschland im europäischen Vergleich



Quelle: Europäische Kommission (2024), State Aid Scoreboard 2023. Beihilfen gemäß Artikel 107(1) AEUV.

Gute Subventionen, schlechte Subventionen?

Subventionen sind ein wirtschaftspolitisches Instrument, dessen Sinnhaftigkeit in erster Linie von einer **hinreichenden ökonomischen Begründung** abhängt:

- Subventionen sind vor allem dann gerechtfertigt, wenn sie **Marktversagen** korrigieren oder **externe Effekte** internalisieren, sodass bestimmte Güter in ausreichendem Umfang bereitgestellt werden können. So ist beispielsweise eine staatliche Förderung in der Grundlagenforschung sinnvoll, da diese ansonsten nicht erbracht würde und positive Spillover-Effekte ausblieben.
- Sie können zudem zur Abfederung **exogener Schocks** gewährt werden. Dabei handelt es sich um Ereignisse wie Naturkatastrophen, Pandemien (z.B. Corona) oder Kriege, die von außen auf das Marktgeschehen einwirken und zu erheblichen Verwerfungen führen können, von denen auch wirtschaftlich gesunde Unternehmen mit funktionierendem Geschäftsmodell betroffen sind. Ebenso können Subventionen im Rahmen einer antizyklischen Finanzpolitik zur **makroökonomischen Stabilisierung** zum Einsatz kommen. Hier ist jedoch – wie auch bei exogenen Schocks – zu beachten, dass Subventionen lediglich als kurzfristiges Instrument und nur für wirtschaftlich strukturell zukunftsträchtig aufgestellte Unternehmen wirkungsvoll und ratsam sind.
- Auch aus **strategischen Überlegungen** sind staatliche Finanzhilfen denkbar. Sie können etwa darauf zielen, heimischen Unternehmen einen komparativen Vorteil im Handel zu verschaffen und das Risiko technologischer Abhängigkeiten zu verringern. Ebenso können Subventionen gewährt werden, um die Kapitalallokation für innovative, aber risikoreiche Projekte zu verbessern und eine Unterfinanzierung für gesellschaftlich wünschenswerte Innovationen zu verhindern.

Selbst wenn es ökonomische Gründe für Subventionen gibt, ist zu prüfen, ob nicht andere – weniger invasive – Instrumente zur Anwendung kommen können. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass sie in ihrer Ausgestaltung und Anwendung oftmals mit **Risiken und Nebenwirkungen** verbunden sind:

- **Allokative Verzerrungen**, die das Entstehen ineffizienter Marktstrukturen begünstigen, können als Folge eines wenig zielgerichteten Einsatzes auftreten. Diese werden z.B. durch Subventionen hervorgerufen, die die Aufrechterhaltung ineffizienter Strukturen begünstigen.
- Die Förderung einzelner Unternehmen oder Branchen trägt zu **Wettbewerbsverzerrungen** zulasten nicht geförderter Marktakteure bei und kann zu höheren Markteintrittsbarrieren führen. Dabei werden Marktkonzentration und Vermachtung begünstigt, wenn Unternehmen mit einer ohnehin starken Marktposition zusätzlich von einer staatlichen Unterstützung profitieren.
- Es können Anreize für eine **Subventionsmentalität** entstehen. Dadurch wird wirtschaftlich unproduktives Verhalten gefördert, indem an die Stelle unternehmerischen Produktivitäts- und Gewinnstrebens Versuche der politischen Einflussnahme durch sogenanntes „**Rent-Seeking**“ treten, um weitere oder zusätzliche staatliche Unterstützung zu erhalten. Unternehmen richten ihre Handlungen und Strategien dann nicht mehr an Marktsignalen aus, sondern orientieren sich an staatlichen Fördermöglichkeiten.
- Ein strukturelles Problem besteht darin, dass Politik und Verwaltung das nötige Wissen über sinnvolle Anwendungsgebiete und die optimale Dosierung von Subventionen fehlt. Kommt es dennoch zur staatlichen **Wissensanmaßung**, hat dies mitunter zur Folge, dass Dirigismus und die Definition vermeintlich besonders förderungswürdiger Technologien marktinkonforme Resultate hervorbringen.
- Es besteht das Risiko, dass das Instrument Subvention vermehrt aus **kurzsichtigen politischen Erwägungen** zur Anwendung kommt, um angeblich allgemeinwohlfördernde Ziele erreichen zu können oder medienwirksam „Rettungen“ zu verkünden. Wird eine Subventionierung ohne profunde ökonomische Rechtfertigung vorgenommen, trägt dies zu einer massiven Zunahme von Nebenwirkungen und Problemen bei und erhöht das Risiko von Fehlsteuerungen.
- Zusätzlich führen Subventionen zu einer **Belastung der öffentlichen Haushalte** und binden knappe Mittel, die dann nicht mehr für andere Zwecke zur Verfügung stehen.

Einordnung und Bewertung ausgewählter Beispiele staatlicher Finanzhilfen

Auf Grundlage der genannten ökonomischen Begründungen sowie unter Berücksichtigung möglicher Risiken wird für ausgewählte Beispiele eine schematische Bewertung staatlicher Finanzhilfen vorgenommen und in Abbildung 3 zusammengefasst.

Hilfen für Lufthansa und TUI

Zwischen 2020 und 2022 sanken aufgrund staatlich verordneter Maßnahmen im Zuge der Corona-Krise die Umsätze dieser beiden Unternehmen in beträchtlichem Umfang. Infolgedessen unterstützte der Bund TUI und die Lufthansa mit Finanzhilfen in Milliardenhöhe, u.a. aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds, und verhinderte so, dass sie in existenzielle Schieflage gerieten. Die Staatshilfen waren ökonomisch gerechtfertigt, weil sie zur Abfederung eines massiven exogenen Schocks dienten und an wirtschaftlich gesunde Unternehmen ausgezahlt wurden. Inzwischen haben beide Unternehmen die staatlichen Hilfen vollständig zurückgezahlt.¹

Unterstützung der Steinkohleindustrie

Obwohl die Steinkohleförderung hierzulande spätestens seit den 1970er Jahren nicht mehr wirtschaftlich war und Steinkohle deutlich günstiger auf den Weltmärkten hätte bezogen werden können, wurde die Industrie bis zum Jahr 2018 subventioniert.² Das Fortbestehen der Subventionen war ökonomisch nicht gerechtfertigt, da weder Marktversagen noch exogene Schocks vorlagen. Zur Internalisierung negativer Externalitäten war die Förderung einer CO₂-intensiven Technologie kontraproduktiv. Insgesamt handelte es sich um Hilfen zur Erhaltung unwirtschaftlicher Strukturen, die als Klientelpolitik vor allem aus politischen Erwägungen gewährt wurden.

Förderung der Solarindustrie

Die Subventionierung der Solarindustrie in den 2000er Jahren (z.B. Q-Cells, Solarworld) erscheint nur auf den ersten Blick ökonomisch gerechtfertigt. Die wünschenswerte Förderung regenerativer Energien zur Internalisierung externer Effekte hätte mithilfe anderer Instrumente und einer weitaus besseren Lenkungswirkung erzielt werden können. Zwar hätte ohne Hilfen diese Industrie in Deutschland nicht in der zeitweiligen Größenordnung entstehen können. Gleichwohl zeigte sich in den 2010er Jahren, dass die Industrie aufgrund fehlender Wettbewerbsfähigkeit überwiegend nach Asien abwanderte und nur durch die staatlichen Hilfen künstlich am Leben erhalten werden konnte.

¹ Vgl. „TUI zahlt restliche Staatshilfen zurück“, URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/tui-reisekonzern-staatshilfen-rueckzahlung-100.html>.

² Vgl. Meyer, B., Küchler, S. und O. Hölzinger (2010), Staatliche Förderungen der Stein- und Braunkohle im Zeitraum 1950-2008, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft.

Der Fall Galeria Karstadt Kaufhof

Trotz mehrfacher „Rettungsaktionen“ mit dem politisch motivierten Ziel, ein vermeintliches Aussterben der Innenstädte und des Einzelhandels zu verhindern, hat der Konzern bereits das dritte Insolvenzverfahren in Folge angemeldet. Ein Großteil der gewährten staatlichen Hilfszahlungen in Höhe von fast 700 Mio. Euro ist verloren.³ Ökonomisch sind diese Hilfen nicht zu rechtfertigen. Insbesondere das Argument der Abfederung exogener Schocks (Corona) ist wenig stichhaltig, da das Unternehmen bereits vor der Pandemie erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten hatte, die trotz der staatlichen Unterstützung nicht behoben wurden. Stattdessen liegt hier ein klassischer Fall von Rent-Seeking vor, bei dem ineffiziente Marktstrukturen erhalten wurden.

Subventionierung der Hersteller von „Schlüsseltechnologien“

Aktuell mehren sich die Vorhaben zur Förderung einzelner Unternehmen in verschiedenen Schlüsseltechnologien wie der Chip- und Halbleiterindustrie (z.B. Intel). Diese Subventionen sind ökonomisch kritisch zu sehen, da sie weder der Korrektur von Marktversagen noch der Internalisierung externer Effekte dienen und sich auf politisch ausgewählte Technologien beschränken. Zudem ist fraglich, ob es gelingt, wettbewerbsfähige Industrien aufzubauen oder technologische Abhängigkeiten zu reduzieren. Vielmehr führt die milliardenschwere Subventionierung ausgewählter Unternehmen zu problematischen Nebenwirkungen durch Wettbewerbsverzerrungen, verstärktem Rent-Seeking und hohen Risiken für die öffentliche Hand.

Abbildung 3:
Einordnung und Bewertung ausgewählter Beispiele

Beispiel \ Kategorie	Marktversagen/ Externalitäten	Exogene Schocks	Strategische Gründe	Risiken/Politische Umsetzung	Gesamt- bewertung
TUI/Lufthansa	●	●	●	●	●
Steinkohleindustrie	●	●	●	●	●
Solarindustrie	●	●	●	●	●
Galeria Karstadt Kaufhof	●	●	●	●	●
Schlüsseltechnologien	●	●	●	●	●

Quelle: Eigene Darstellung; ● = positiv, ● = nicht eindeutig, ● = negativ.

Ausblick: Subventionen auf ein Minimum reduzieren

Subventionen sollten **ökonomisch hinreichend begründet** sein, grundsätzlich die **Ausnahme** darstellen und nicht aus kurzfristigen politischen Erwägungen heraus erfolgen. Angesichts des starken Wachstums der Finanzhilfen ist zu befürchten, dass zunehmend politische und weniger ökonomische Beweggründe im Vordergrund stehen. Subventionen sollten daher auf ein notwendiges **Minimum** reduziert werden und sich auf die Milderung kurzfristiger exogener Schocks sowie die Internalisierung externer Effekte beschränken. Zudem ist zu prüfen, ob nicht andere Instrumente anstelle eines direkten staatlichen Eingriffs sinnvoller sind. Zu groß ist das Risiko, dass Subventionen **teuer, ineffizient** und mit **erheblichen Nebenwirkungen** verbunden sind. Vor allem strukturkonservierende Hilfen verhindern oder bremsen Anpassungsprozesse und beschränken den Raum für Innovation und Fortschritt. Sie stehen im **Widerspruch zum Grundsatz der Sozialen Marktwirtschaft**, wonach Märkte – und nicht die Amtsstuben des Staates – der Ort wirtschaftlichen Fortschritts und technologischer Entdeckungen sind. Dies gilt vor allem für politische Prestigeprojekte zur Förderung von Schlüsseltechnologien, für die viel Geld aufgewendet wird, das an anderer Stelle (etwa zur Sanierung maroder Infrastruktur) fehlt. **Investitionen**, von denen alle Akteure gleichermaßen profitieren, würden die **Wettbewerbsfähigkeit** und den **Wirtschaftsstandort** nachhaltiger fördern.

³ Vgl. „Bund verliert durch Galeria-Rettung viel Geld“, URL: <https://www.n-tv.de/wirtschaft/Bund-verliert-durch-Galeria-Rettung-viel-Geld-article24013351.html>

Ansprechpartner: Tim Meyer

Stiftung Marktwirtschaft, Charlottenstr. 60, 10117 Berlin | www.stiftung-marktwirtschaft.de