

Der helvetische Basar der Subventionen

Subventionen sind die Honigtöpfe der Politik. Die Grenze zwischen der Finanzierung klassischer Staatsaufgaben und privater Interessen verläuft nicht immer trennscharf. Es gäbe Mittel und Wege, den Basar besser zu kontrollieren. Gastkommentar von Christoph A. Schaltegger



Die Wandelhalle im Bundeshaus ist der helvetische Basar der Interessen, mit exklusivem Zugang für Gewählte und Berufene. Im Gedränge hinter dem Nationalratssaal streben Interessengruppen aller Art an die Honigtöpfe der Politik. Es geht um Macht und Einfluss, um Geld und Status. Viele dieser Honigtöpfe werden unter dem Titel Subventionen vergeben – ein Geschäft, das zuverlässig wächst, Jahr für Jahr. Die Grössenordnung ist mittlerweile beträchtlich. Zuletzt sprach der Bund rund 49 Milliarden Franken als ausgabenseitige Subventionen, mehr als die Hälfte der laufenden Bundesausgaben und über 6 Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung. Dies lässt sich aus dem jüngsten Subventionsreport des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern herauslesen.

Noch bemerkenswerter als der Bestand ist allerdings die Bewegung: Seit 2015 sind diese Zahlungen inflationsbereinigt um 9 Milliarden oder 22,8 Prozent gestiegen – trotz Schuldenbremse und Konsolidierungsdruck. Bis 2028 sollen es real weitere 2,6 Milliarden werden. Ein Geschäft also, das unablässig wächst, während alle gerade vom Sparen reden. Und das ist nur die sichtbare Hälfte. Das Wort «ausgabenseitig» verrät, dass es eine zweite gibt: die einnahmenseitigen Subventionen, also jene Vergünstigungen, mit denen der Bund auf Steuereinnahmen verzichtet, statt Geld auszuzahlen. Auch hier bewegen wir uns im mehrstelligen Milliardenbereich.

Verantwortung verschiebt sich

Wie ist das aus gesellschaftlicher Optik zu bewerten? Subventionen sind zunächst ein legitimes Instrument, um öffentliche Interessen wahrzunehmen und Marktversagen zu adressieren. Wer die Geldströme analysiert, sieht denn auch zuallererst klassische Staatsaufgaben. Der Sonderausgabe des IWP-Subventionsreports, die erstmals die individuellen Erstempfänger ausweist, lässt sich entnehmen, dass rund 83 Prozent der erfassten Mittel an staatliche oder staatsnahe Stellen fliessen. Allein die Sozialversicherungen vereinen über 17 Milliar-

Ein System, das von Hunderten gut bewachter Besitzstände durchzogen ist, verliert die Fähigkeit, sich selbst zu korrigieren.

den Franken auf sich; der Bundeszuschuss an die AHV belief sich zuletzt auf 11,9 Milliarden im Jahr und summierte sich im vergangenen Jahrzehnt auf fast 117 Milliarden. Sie sind eine klassische Staatsaufgabe – ein universelles, demokratisch gewolltes Umverteilungssystem. Das Wachstum sollte uns trotzdem zu denken geben. Die weiteren grossen Empfänger sind die ETH Zürich mit 1,46 Milliarden und die SBB als grösste Einzelempfängerin mit 2,43 Milliarden. Sie erfüllen ebenfalls unbestritten Staatsaufgaben – Wissenschaft mit ihren positiven externen Effekten, ein Service public mit den Eigenschaften natürlicher Monopole. Doch sie sind zugleich Interessenträger, die sehr wohl eigene, kräftige Anliegen verfolgen. Die Staatsaufgabe und die Eigeninteressen des Empfängers schliessen sich eben nicht aus; sie liegen übereinander.

Noch eine Stufe pointierter stellt sich die Frage bei den Kantonen, die nach den Individualempfängern den zweitgrössten Block bilden. Im schweizerischen Föderalismus verfügen sie über Steuerautonomie – und damit über die Verantwortung, ihre Aufgaben aus dem eigenen Haushalt zu finanzieren. Diese Verantwortung wahrzunehmen, statt für Transfers beim Bund zu lobbyieren, gehört zum Kern des föderalen Versprechens. Wo Kantone den Weg über Bundesmittel suchen, verschiebt sich nicht nur Geld, sondern auch Rechenschaft.

Subventionen sind denn auch zugleich ein Privileg für jene, die zum auserwählten Kreis der Empfänger gehören. Sie gestatten, das eigene Geschäftsmodell durch den Steuerzahler mitfinanzieren zu lassen. Dieses Privileg ist vielen privatwirtschaftlichen Organisationen einiges wert, weshalb sie hohe Kosten zu seiner Verteidigung aufwenden. Der IWP-Report zählt 22 560 Erstempfänger, darunter 6437 Aktiengesellschaften und 5005 Vereine, vom Grosskonzern bis zur Nichtregierungsorganisation – ohne Steuervergünstigungen.

Gerade die Steuervergünstigung ist die reinsten Form des Privilegs – ein selektiver Vorteil, hinter dem kein sichtbarer Ausgabenposten steht – und zugleich die am schwersten kontrollierbare. Was nicht sichtbar ist, lässt sich am leichtesten verteidigen.

Es ist nicht die Aufgabe der Statistik, über diese Zahlungen zu richten. Die Trennlinie zwischen der Finanzierung einer klassischen Staatsaufgabe und der Alimentierung eines privaten Interesses lässt sich nicht immer scharf ziehen. Sie verschwimmt am fragmentierten Rand, dort, wo Tausende Organisationen je ihren kleinen Posten beziehen.

Trotzdem sollte man sich der Gefahren des politischen Rentenstrebens bewusst sein – diese tragen zwei Namen, der erste ist Mancur Olson: Der amerikanische Ökonom, der die moderne Theorie der Interessengruppen begründet hat, erklärt, warum die Honigtöpfe sich vermehren und nie versiegen. Sein Befund ist eine Asymmetrie: Von Subventionen profitieren kleine, klar umrissene Gruppen, bezahlt werden sie von vielen, über die sich die Last so dünn verteilt, dass sich Gegenwehr für den Einzelnen nicht lohnt. Aus dieser Schiefelage folgt das beobachtete Anwachsen: Jede Position findet ihren organisierten Verteidiger, während niemand das Ganze verteidigt.

Der Subventionsstaat wird nicht durch Bosheit gross, sondern durch Akkumulation. Olsons eigentliche Warnung gilt dabei nicht der Höhe der Zahlungen, sondern der Erstarrung. Ein System, das von Hunderten gut bewachter Besitzstände durchzogen ist, verliert die Fähigkeit, sich selbst zu korrigieren – und Reformresistenz ist die stille Form, in der eine Demokratie ihre Handlungsfähigkeit einbüsst. Man wende nicht ein, die grossen Blöcke stünden ausserhalb dieser Logik. Der Ausbau der AHV ist ohne die Gewerkschaften nicht zu denken, und auch die Kantone verteidigen ihren Anteil über schlagkräftige Konferenzen. Auch das sind Verteilungskoalitionen. Doch es sind, in Olsons eigener Unterscheidung, umfassende Koalitionen, die einen grossen Teil der Gesellschaft repräsentieren und deren Kosten teilweise selbst tragen – und die sich deshalb mässigen, wo eine schmale Branchenlobby hemmungslos fordert. Diese Breite dämpft die Forderung, erschwert aber die Reform: Ein demografisch unter Druck stehendes, formelstarres und von einer breiten Koalition bewachtes Sozialwerk ist das Paradebeispiel Olson'scher Sklerose.

Das Lobbying kostet auch

Der zweite Name ist Anne Krueger: Die spätere Weltbank-Chefökonomin, die 1974 den Begriff der «rent-seeking society» prägte, erklärt das zweite Phänomen: was es kostet, wenn um die Töpfe gekämpft wird. Die Ressourcen, die in Lobbying, Beziehungspflege, Mandate und Kampagnen fliessen, um eine Rente zu erlangen oder zu halten, sind volkswirtschaftlich verloren. Ihnen steht keine Produktion gegenüber; es wird nur umverteilt. Je wertvoller das Privileg, desto mehr kluge Köpfe und reale Mittel wandern aus der Wertschöpfung in den Verteilungskampf.

Kruegers Mechanismus greift dort, wo um einen bestreitbaren Topf konkurriert und dabei der Rentenwert aufgezehrt wird – nicht bei den universellen Transfersystemen, deren Milliarden nicht verbrennen, sondern an Rentner oder Prämienzahler fliessen. Der genuin private, rechtsformbasierte Empfängerblock – Aktiengesellschaften, Vereine, Stiftungen, GmbH – beläuft sich im Report auf gut 2 Milliarden Franken, rund 5 Prozent des Volumens. Das ist der Ausschmitt, auf den das Rentenstreben im engen Sinn zielt. Von einer Gesellschaft, die in den Aneignungsmodus gekippt wäre, sind diese Zahlen weit entfernt – die Gefahr liegt in der Richtung des Trends, nicht im erreichten Zustand.

Was also tun? Natürlich lässt sich trefflich darüber streiten, welche Subvention gut und welche schädlich sei. Wir setzen daher nicht am Betrag an, sondern an der politischen Ökonomie der Verteidigung – und kehren die Asymmetrie mit folgenden vier Instrumenten um.

Erstens macht ein öffentliches Register der Empfänger, geführt durch die Finanzverwaltung, die diffusen Kosten sichtbar; Transparenz ist die Vorbedingung jeder sinnvollen Subventionspolitik. Zweitens institutionalisiert ein Prüfmandat der Finanzkontrolle die Wachsamkeit, statt sie dem Zufall der Enthüllung zu überlassen. Drittens gibt ein niederschwelliges Finanzreferendum auf Bundesebene der diffusen Mehrheit eine Waffe gegen die konzentrierte Minderheit und zwingt die Koalition ans Licht der Abstimmung. Viertens vermag eine Sunset-Legislation (Befristung durch Auslaufklauseln) die Sperrklinke zu lösen, die Olsons Akkumulation erst möglich macht: Heute muss eine Subvention gegen den Widerstand ihrer Nutzniesser abgeschafft werden, eine fast aussichtslose Aufgabe; künftig müsste sie aktiv verlängert und neu begründet werden. Die Beweislast kehrt sich um.

Diese Instrumente entscheiden nicht, was eine legitime Staatsaufgabe ist. Sie schaffen die Bedingungen, unter denen eine Demokratie diese Frage immer wieder selbst beantworten kann, statt sie in der Wandelhalle gleichsam erstarren zu lassen. Sie nehmen den Honigtöpfen nicht den Honig, aber sie beleuchten den Basar und verlangen, dass jeder, der dort steht, sich periodisch zu rechtfertigen hat. Das ist bescheidener, als ein Verdikt über jede einzelne Zahlung zu fällen – aber zugleich effizienter.

Christoph A. Schaltegger ist Professor für politische Ökonomie und Direktor des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern.