

Hansmeyer, Karl-Heinrich

**Article — Digitized Version**

## Abbau von Subventionen: Ein finanzpolitischer Evergreen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Hansmeyer, Karl-Heinrich (1973) : Abbau von Subventionen: Ein finanzpolitischer Evergreen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 3, pp. 125-130

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134515>

**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.*

## Abbau von Subventionen Ein finanzpolitischer Evergreen

Karl-Heinrich Hansmeyer, Köln

Bei dem heute nahezu selbstverständlichen Postulat einer Erhöhung des realen Staatsanteils am Sozialprodukt pflegt als Finanzierungsmöglichkeit ebenso selbstverständlich die Forderung nach einem Abbau der Subventionen erhoben zu werden, und dies, obwohl diese Forderung seit Jahren ertönt, ohne daß ihr offenbar bisher entsprochen werden konnte. Dieser Befund legt die Frage nahe, ob nicht weitgehendere Gründe als bloßes politisches Nichthandeln zur Erklärung des Auseinanderfallens von Wunsch und Wirklichkeit ins Feld geführt werden müssen.

Ohne hier auf die Begriffsdiskussion näher einzugehen, die ja gerade im Bereich der Subventionen besonders ausführlich geführt worden ist, sollen für die folgenden Erörterungen die Begriffsbestimmungen des dritten Subventionsberichts<sup>1)</sup> zugrunde gelegt werden. Danach handelt es sich bei den zum Abbau anstehenden finanzwirtschaftlichen Aktivitäten einerseits um „Finanzhilfen“, d. h. „Geldleistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung . . .“ und um „Steuervergünstigungen“, d. h. „spezielle Ausnahmeregelungen von der allgemeinen Steuernorm, die für die öffentliche Hand zu einer Einnahmehinderung führen“. Es soll gefragt werden, woraus die Forderung nach Subventionsabbau resultiert, welche Abbauvorschläge in letzter Zeit unterbreitet worden sind und welche Gründe des Scheiterns wohlmeinender Ratschläge aller Art vielleicht zur Erklärung herangezogen werden könnten. Demgegenüber dürfte es wenig belangvoll und auch für den Wissenschaftler nicht zulässig sein, den vielen Abbauvorschlägen einen neuen an die Seite zu stellen. Allenfalls wären zusätzlich Kriterien zu entwickeln, an denen sich ein solcher Vorschlag orientieren könnte.

Die Forderung nach einem Subventionsabbau klingt plausibel, ja suggestiv, ist sie doch fast synonym mit der Ablehnung von Gruppeninteressen und der Betonung marktwirtschaftlichen Denkens.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> 3. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache VI/2994, S. 5.

<sup>2)</sup> Vgl. für viele L. Sieber: Subventionen. Schriftenreihe der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft in Verbindung mit der Alexander-Rüstow-Stiftung, Ludwigsburg 1971.

Die negative Haltung des Marktwirtschaftlers gegenüber Subventionen entspricht bemerkenswerterweise derjenigen des Marxisten. Für den Marxisten dokumentiert sich im Subventionswesen wie in der modernen Konjunkturpolitik die enge Verzahnung zwischen Staat und Monopolkapitalismus zu Lasten der arbeitenden Klassen.<sup>3)</sup> Diese allgemeine Ablehnung der Subventionen wird noch durch politische Plausibilitätsüberlegungen verstärkt; vor einer generellen Anhebung der Steuerlastquote zur Erfüllung größerer öffentlicher Aufgaben möge doch die Streichung gruppenspezifischer (Kurt Schmidt) Ausgabearten versucht werden, wobei der Gedanke mitschwingen mag, nicht unter den von der Kürzung betroffenen Gruppen zu sein. In dieser Betrachtung erscheint die Forderung nach Streichung oder Kürzung von Subventionen als eine der vielen Leerformeln im finanzpolitischen Bereich, auf die man sich, wie bei der Forderung nach „Steuerreform“ oder nach Stabilitätspolitik, solange leicht einigen kann, wie keine Konkretisierung vorgenommen werden muß.

<sup>3)</sup> Vgl. beispielsweise W. Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik für wen? Arbeitsprogramm der Jungsozialisten. Fischer-Taschenbuch 1971.

*Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer, 43, ist Direktor des Seminars für Finanzwissenschaft der Universität Köln und Leiter der Forschungsstelle für Kommunales Finanzwesen beim Verein für Kommunalwissenschaft, Berlin.*

Wenn wir vor diesem Hintergrund zunächst die Entwicklung im Bereich der Finanzhilfen und der Steuervergünstigungen prüfen, so zeigt sich bei den Finanzhilfen ein Wachstum, das ungefähr dem des Budgets entspricht, allerdings mit leicht unterschiedlicher Verteilung der Wachstumsraten. Die größte Zunahme weisen Zahlungen an private Haushalte auf (Sparförderung), die sog. Erhaltungssubventionen nach § 12 StabG sind hingegen in ihren Zuwachsraten leicht rückläufig (vgl. Tabelle 1). Es ist jedoch ohne eine Analyse jedes einzelnen Titels nicht festzustellen, ob diese Entwicklung, die auf einen gewissen Tendenzwandel deuten könnte, politisch bewußt herbeigeführt wurde oder aber nur der zufällige Saldo vieler Einzelbewegungen ist. Vieles spricht für die letzte Annahme, insbesondere die starke und sicherlich nicht generell erwünschte Eigendynamik der Sparförderung.

**Tabelle 1**  
**Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes**  
**von 1969—1971**

	1969 (Ist) %		1970 (Ist) %		1971 (Soll) %	
1. Erhaltungshilfen	1 201,7		2 485,5		2 177,3	
2. Anpassungshilfen	1 731,0		1 888,4		2 397,3	
3. Förderungshilfen	234,7	51,2	319,9	57,5	408,2	50,6
4. Zahlungen an Private	3 016,8	48,8	3 463,9	42,5	4 855,3	49,4
	6 184,2	100	8 157,7	100	9 838,1	100

Quelle: 3. Subventionsbericht, a.a.O.

In der Zusammenstellung in Tabelle 1 könnte die Gesamtsumme korrigiert werden, je nachdem, welche Berücksichtigung die Darlehensvergabe findet. Auch die Gesichtspunkte der Aufgliederung wären zu diskutieren, was an anderer Stelle geschehen ist.<sup>4)</sup> Unstrittig hingegen dürfte der Gesamtkomplex sein, da es sich um Finanzhilfen handelt, bei denen sich eine Abgrenzung zu den Leistungsentgelten mit geringen Ausnahmen relativ problemlos finden läßt. Dies gilt nicht in gleichem Maße für die zweite Gruppe, die Steuervergünstigungen, die als spezielle Ausnahmeregelung von der allgemeinen Steuernorm definiert wurden. So führt beispielsweise der dritte Subventionsbericht den Abzug der Vermögensteuer als Sonderausgabe mit der Begründung einer Vermeidung übermäßiger Steuerbelastung unter den speziellen Ausnahmeregelungen an. Mit genau der gleichen Überzeugungskraft kann man aber auch die Abzugsfähigkeit der Vermögensteuer vom Einkommen aus dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit ableiten: Ein Einkommensteil, der wie die vorweg

einbehaltene Vermögensteuer nicht in die private Verfügung gerät, erhöht auch nicht die Leistungsfähigkeit.

Trotz dieser definitorischen Schwierigkeiten, die hier oder dort Abstriche an der im Bericht ausgewiesenen Gesamtsumme nahelegen, haben sich auch die Steuervergünstigungen von 1969 bis 1971 mit steigender Tendenz entwickelt; 1969 betragen sie 15,8 Mrd. DM, 1971 war eine geschätzte Gesamtsumme von 21,3 Mrd. DM<sup>5)</sup> erreicht. Hier liegt die Wachstumsursache freilich am wenigsten im Bereich der Finanzpolitik, sondern im autonomen Wachstum der Bemessungsgrundlagen.

### Vielzahl an Abbauvorschlägen

Abbauvorschläge pauschaler und dezidierter Art sind viele gemacht worden. Zur Vorbereitung einer kritischen Prüfung der Möglichkeiten und sinnvollen Ansätze derartiger Vorschläge seien drei exemplarisch herausgegriffen: die dem Subventionsbericht beigefügte „Abbauliste“, das „Streichquintett“ der Staatssekretäre in der vergangenen Legislaturperiode sowie die jüngsten Vorschläge der Deutschen Bundesbank zum Subventionsabbau.

Mit der Erstellung der sog. Abbauliste im Rahmen des alle zwei Jahre vorzulegenden Subventionsberichts will die Bundesregierung der Forderung des StabG genügen, Vorschläge zu machen „hinsichtlich der gesetzlichen oder sonstigen Voraussetzungen für eine frühere Beendigung oder einen stufenweisen Abbau der Verpflichtungen“ (§ 12,3 StabG). Betrachten wir freilich die dem Subventionsbericht als Anlage beigefügte Liste kritisch, so wird man bald feststellen, daß es sich hier weniger um „Vorschläge“ als um eine Zusammenstellung sowieso auslaufender Maßnahmen handelt.

Eine Kritik an diesem Vorgehen, wie sie auch der Verfasser geübt hat<sup>6)</sup>, übersieht freilich den in einer solchen Liste liegenden politischen Zündstoff (Ressortprobleme zwischen Finanzministerium und anderen Ministerien), das Problem der Verbindlichkeit der Abbauliste und damit zugleich der Glaubwürdigkeit der Regierung. Daher vertritt die Bundesregierung wohl zu Recht im dritten Subventionsbericht die Auffassung, daß in ihm „nur solche Abbauvorschläge aufgenommen werden können, zu deren Realisierung sie dem Parlament in engem zeitlichen Zusammenhang konkrete Gesetzentwürfe zuleitet“<sup>7)</sup> oder, so müßte man fortfahren, nur Abbauvorschläge aufgeführt werden können, die durch früher gefaßte Beschlüsse be-

5) Vgl. 3. Subventionsbericht, a. a. O., S. 13.

6) K.-H. Hansmeyer, Bemerkungen ..., a.a.O., S. 112.

7) 3. Subventionsbericht, a.a.O., S. 25.

4) Vgl. K.-H. Hansmeyer: Bemerkungen zum Subventionsbericht. In: Finanzarchiv, N. F., Bd. 30, 917/172.

reits festgeschrieben sind. M. a. W., es würde wohl nie ein Subventionsbericht vorgelegt werden, wenn ihm die für einen Abbau erforderlichen Sachentscheidungen vorausgehen müßten, die zudem die Regierung allein vielfach gar nicht fällen kann. Würde sie dennoch Vorschläge unterbreiten, so würde ein gewiß sehr interessanter öffentlicher Streit zwischen dem Finanzminister und den beteiligten Fachressorts die Folge sein, der sich in

**Ungefährliche Flucht ins Detail**

Der damit laut gewordene Verdacht, die Exekutive sei gar nicht in der Lage, wirkliche Streichungsvorschläge zu machen, wird indirekt durch die Erfahrungen eines Kabinettsausschusses bestätigt, der nach mehreren Sitzungen dem Kabinett im Oktober 1971 sein Beratungsergebnis vorlegte.<sup>9)</sup> Die knapp 1,5 Mrd. DM möglicher Mehreinnahmen, die zudem noch bereits beschlossene Streichungen enthielten, wurden von der Öffentlichkeit als äußerst mageres Ergebnis gewürdigt, ein Ergebnis freilich, das vorauszusehen war. Oder konnte man im Ernst erwarten, daß ein Staatssekretärs-Ausschuß, in dem nur einige Ressorts vertreten waren (Bundeskanzleramt, Inneres, BMWF, Verteidigung, Arbeit und Soziales), die großen Probleme der Landwirtschaft, des Bergbaus, Berlins und der Zonenrandgebiete anpacken oder gar lösen würde? In solchen Situationen bleibt dann die hier ungefährliche Flucht ins Detail: wenn die Zonenrandförderung schon nicht abgebaut werden kann, dann wenigstens die Steuervergünstigung für Vollblutzuchtbetriebe (Steuer Mehreinnahmen 1974: 1 Mill. DM) oder für Hausbrauer (Steuer Mehreinnahmen 1974: 500 000,— DM).

**Tabelle 2**  
**Übersicht über die Finanzhilfen, die im Jahre 1972 oder in dem Zeitraum der mehrjährigen Finanzplanung bis 1975 auslaufen (Abbauliste)**

Lfd. Nr.	Kennzeichnung der Finanzhilfe	Haushaltsansatz 1969 (Ist) *) in Mill. DM
1	Zuweisung zum Ausgleich von Finanzierungslücken infolge der DM-Aufwertung bei aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung, geförder- ten Vorhaben	—
2	Zuschüsse zu den Unfallversicherungs- beiträgen der Landwirte	Z 206,4 206,4
3	Erstattung der Lastenausgleichsabgaben für bestimmte Niederungsgebiete an den Lastenausgleichsfonds	Z 13,4 13,4
4	Förderung des Fischabsatzes	—
5	Schuldendiensthilfen f. Mühlenstillegung	S 0,8 0,8
6	Zuschüsse für Maßnahmen zum Aus- gleich von Folgen der DM-Aufwertung auf dem Gebiet der Landwirtschaft	—
7	Prämien für die Schlachtung von Kühen und die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen	—
8	Obergangshilfe des Bundes zum Aus- gleich der Arbeitgeberaufwendungen für Kleinbetriebe nach dem Lohnfortzah- lungsgesetz	—
9	Frachtverbilligung für Erztransporte von Lothringen zum Saarland	Z 2,4 2,4
10	Frachthilfe für den Eisenerzbergbau	Z 1,2 1,2
11	Abwrackhilfen für Küstenmotorschiffe bis zu 300 BRT	—

Z = Zuschüsse, Erstattungen, Zuweisungen; S = Schuldendienst- hilfen; D = Darlehen.

\*) Quelle : 3. Subventionsbericht, a.a.O., S. 238 ff.

Vorschlägen und Vorbehalten zugleich nieder- schläge. Immerhin machen die bis 1975 auslau- fenden Finanzhilfen in Relation zur Gesamtsumme einen Anteil von ca. 15 % aus (vgl. Tab. 2).

**Vorschläge der Bundesbank**

Die Deutsche Bundesbank hat in ihren Monatsberichten in letzter Zeit wiederholt das Problem des Subventionsabbaus aufgegriffen,<sup>9)</sup> sei es, daß sie Äußerungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zitiert, sei es, daß sie selber pointiert Stellung bezieht. Gewiß könnte man hier fragen, ob Äußerungen dieser Art zum Aufgabenbereich der Bundesbank gehören. Eine expansive Finanzpolitik, zu der nun einmal auch eine Aufblähung der Subven- tionen gehört, ist aber seit längerer Zeit Ziel- scheinbe der Bundesbankkritik. Es kommt hinzu, daß gerade eine mit der politischen Verantwor- tung nicht unmittelbar belastete Institution wie die Bundesbank vielleicht besonders geeignet ist, Denkanstöße auch in dieser Richtung zu geben.

<sup>9)</sup> Vgl. hierzu: Subventionsabbau, Streichquintett in Moll. In: Wirt- schaftswoche Nr. 42/1971.

<sup>9)</sup> Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Dezember 1972, S. 8 ff.



**VEREINSBANK IN HAMBURG**

Zentrale: 2 Hamburg 11 · Alter Wall 20-32 · Telefon 36 92-1

ÜBER 60 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN, HANNOVER UND KIEL

In detaillierter Form wurden die Überlegungen der Bundesbank zum Subventionsabbau kürzlich von Schlesinger und Matthes in der Zeitschrift „Dialog“ veröffentlicht.<sup>10)</sup> Wegen ihrer Grundsätzlichkeit seien die dort genannten Möglichkeiten im einzelnen aufgeführt.

Zum Abbau werden von der Deutschen Bundesbank vorgeschlagen:

*Sparförderung*

- Einführung einer Einkommensgrenze für die Gewährung von Sparprämien
- Einschränkung der doppelten Begünstigung von Sparleistungen
- Angleichung der Vergünstigungen bei Wohnbauprämien an die Regelung im Sparprämienengesetz
- Abschaffung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Bausparbeiträgen als Sonderausgaben

*Wohnungsbauförderung*

- Einschränkung der Finanzhilfen im Bereich Städtebau und Wohnungswesen
- Abschaffung von § 7 b EStG
- Abschaffung der degressiven AfA für Gebäude im Rahmen von § 7, Abs. 5 EStG
- Überprüfung der Befreiung der Organe der staatlichen Wohnungspolitik

*Branchenpolitisch motivierte Förderung*

- Überprüfung der direkten Finanzhilfen an die Landwirtschaft
- Streichung der freiwilligen Zuschüsse des Bundes zur Unfallversicherung der Landwirte
- Überprüfung der Steuervergünstigungen für die Landwirtschaft
- Abschaffung der Steuervergünstigungen für Sparkassen und andere Kreditinstitute

*Regionalpolitisch motivierte Förderung*

- Überprüfung der Berlin-Förderung (Steuerliche Vergünstigungen)
- Verminderung der regionalen Schwerpunkte und Herabsetzung der Höchstbeträge der Förderung im Rahmen der regionalen Strukturpolitik

*Steuervergünstigungen bei der Gewinnermittlung und durch Abzug von Sonderausgaben*

- Frage der Abschaffung von § 6 b EStG
- Überprüfung der Besteuerung der Gewinne bei Grundstücksveräußerungen von Privaten (§ 23 EStG)
- Abschaffung der Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen als Sonderausgaben<sup>11)</sup>.

<sup>10)</sup> Dr. Schlesinger und Dr. Matthes: Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen. In: Dialog, Magazin für Politik, Wirtschaft und Kultur, Informationsservice D/252.

Die für Bahn, Post und Rentenversicherungsträger gemachten Abbauvorschläge interessieren in unserem Zusammenhang nicht. Interessant sind die angeführten Beispiele deshalb, weil aus ihnen das Ausmaß der Grundsatzentscheidungen deutlich wird, das bei jeder einzelnen Abbaumaßnahme gefällt werden müßte.

**Subventionen – ein finanzpolitischer Unfall?**

Verlassen wir die vorgeführten Modellfälle und versuchen wir, aus ihnen einige allgemeine Aspekte zum Subventionsabbau zu gewinnen, so könnte dies in der Form zweier Fragen geschehen:

- (1) Wird bei der Forderung nach Subventionsabbau das Subventionsproblem in seiner Bedeutung richtig gesehen?
- (2) Müßte die Abbaudiskussion gerade mit Blick auf die Forderungen der Deutschen Bundesbank nicht mit gänzlich anderen Argumenten geführt werden?

Zunächst zur ersten Frage. Eine Lektüre von Abbauvorschlägen allgemeiner oder detaillierter Art vermittelt meist den Eindruck, als bestehe das Subventionsproblem in einer Art finanzpolitischem Betriebsunfall. Der Gesetzgeber habe sich von Verbandseinflüssen aller Art verlocken lassen und nun sei das Ausmerzen von Subventionen mit dem Lichten eines Urwalds<sup>12)</sup> vergleichbar. Nicht von ungefähr werden in dieser Diskussion mit Vorliebe Begriffe der Forstwirtschaft verwandt. Mir scheint, daß diese Argumentation an der theoretischen wie an der politischen Wirklichkeit deutlich vorbeigeht.

Die Theorie rechtfertigt Subventionen in Situationen, die eine kurzfristige Berichtigung der Allokation und der Distribution erfordern.<sup>13)</sup> Entspricht das Angebot nicht dem Optimum, so muß eine Anpassungssubvention erhalten, handelt es sich um einen vorübergehenden Nachfrageausfall, so führt man den Produzenten über eine Preissubvention einen Betrag zu, der die Aufrechterhaltung der Produktion über die Durststrecke hinweg lohnend erscheinen läßt.

All dies klingt plausibel, beläßt den Politiker jedoch in Diagnose- und Prognoseproblemen der Art, daß der als notwendig angesehene Anpassungsprozeß im Allokations- oder Distributionsbereich zwar als notwendig und möglich erscheint, in seiner zeitlichen und finanziellen Dimension

<sup>11)</sup> Inzwischen vom Bundeskabinett vorgesehen.  
<sup>12)</sup> Vgl. hierzu beispielsweise H. v. Arnim: Die Macht der Lobby. Warum die Bundesregierung den Subventions-Dschungel nicht lichten kann. In: Die Zeit v. 6. 10. 1972.  
<sup>13)</sup> Vgl. hierzu insbesondere R. A. Musgrave: Finanztheorie, Tübingen 1966, S. 7 ff.

jedoch nur schwer abschätzbar ist. Insbesondere scheut der Politiker das Risiko eines Konflikts zwischen Allokations- und Distributionsproblemen aller Art. Wirtschaftspolitik wird unter diesem Aspekt mehr eine Politik des Konfliktausgleichs denn der Konfliktlösung, und Subventionen sind das am besten geeignete Instrument dieses Konfliktausgleichs.

#### Instrument des Konfliktausgleichs

Einige Beispiele mögen die Politik des Kompromisses verdeutlichen, die mit Hilfe von Subventionen betrieben werden kann:

□ Das wirtschaftliche *Wachstum* vollzieht sich *sektoral ungleichmäßig*; dementsprechend sind auch die Einkommenszuwächse in den einzelnen Bereichen unterschiedlich. Glaubt man nun aber in der praktischen Einkommenspolitik, diese unterschiedlichen "lead-lag"-Positionen ausgleichen zu sollen, so wird irgendwann der Staat Einkommenstransfers zugunsten der zurückgebliebenen Sektoren leisten müssen (Bergbaubeispiel, Agrarbeispiel).

□ *Nachfrageveränderungen* im Inland und auf dem Weltmarkt lassen Produktionseinschränkungen oder sogar Kapazitätsstillegungen geraten erscheinen; der Staat wird um so eher bereit sein, diesen Anpassungsprozeß zu mildern, wenn er vorher für eine Ausweitung dieser Kapazitäten durch gezielte steuerliche Incentives etc. gesorgt hat (Schiffbaubeispiel).

In beiden Fällen wäre der „gerade“ Weg der eines schmerzhaften, aber doch das Problem lösenden Anpassungsprozesses über den Markt gewesen. Die praktische Politik verschließt sich jedoch vielfach einer solch klaren Lösung. Sie darüder der Konzeptionslosigkeit zu bezichtigen, wäre aber voreilig. Allzu leicht übersieht man nämlich den Mangel an Information, unter dem jede Wirtschaftspolitik um so mehr leidet, je grundsätzlicher sie entscheiden soll. Eine Politik des "muddling-through" erscheint so als einzig angemessene Reaktion auf nicht überschaubare Zusammenhänge. Darüber hinaus, und das ist ungleich bedenklicher, ist die praktische Politik, selbst wenn sie den Sinn und die Notwendigkeit einer

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### Neuerscheinung

Hermann Clement

## DIE ORGANISATIONSSTRUKTUR DER SOWJETISCHEN AUSSENWIRTSCHAFT

Die vorliegende Studie gibt einen umfassenden Überblick über den Aufbau und die Wirkungsweise des sowjetischen Außenwirtschaftsmonopols. Nicht zuletzt wegen des ausgewerteten umfangreichen Grundlagenmaterials, das sich in erster Linie auf schwer zugängliche sowjetische Originalquellen stützt, trägt die Analyse zur Schließung einer empfindlichen Informationslücke auf dem Gebiet der technisch-organisatorischen Ausgestaltung des sowjetischen Außenhandels bei.

Großoktav, 362 Seiten, 1973, Preis brosch. DM 19,50

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Anpassung begreift, doch nicht gewillt, *Anpassungshärten* hinzunehmen, da diese politische Pressionen zur Folge haben könnten. Daher muß eine solche Wirtschaftspolitik in der Regel zweigleisig verfahren: Gewiß bedarf ein Konflikt, sobald er als solcher erkannt ist, der dauerhaften Lösung. Zunächst müssen jedoch seine Begleiterscheinungen und Folgen gemildert werden; Ziel ist nicht die radikale und harte Lösung, sondern der *Kompromiß*. Subventionen sind nun aber, und das läßt ihre Anwendung bei dieser Wirtschaftspolitik immer allgemeiner werden, zur Herbeiführung solcher Kompromisse und zur Milderung von Übergangshärten besonders geeignet.

### Systemerhaltende Wirkung

Daß es gerade die Subventionen sind, die diese Eigenschaft der Konfliktvermeidung besitzen, wird bei einem an anderer Stelle <sup>14)</sup> geführten Vergleich mit konkurrierenden wirtschaftspolitischen Instrumenten deutlich; gerade Subventionen stören den Marktprozeß kurzfristig nicht, sie verteilen vielmehr den nicht ausgetragenen Konflikt über die zu ihrer Finanzierung erhobenen Steuern „unmerklich“ auf alle Steuerzahler und damit partiell wiederum auf die Subventionsempfänger selbst, ein wohl unvermeidlicher Schönheitsfehler. Unter diesem Aspekt sind dann aber Subventionen kein „Betriebsunfall“ mehr, sondern ein wichtiges wirtschaftspolitisches Instrument. In einer konfliktempfindlichen Wohlstandsgesellschaft wirken sie in hohem Maße systemstabilisierend und systemerhaltend <sup>15)</sup>.

Damit ergibt sich für den Wirtschaftspolitiker aber eine Antinomie: Einerseits sind Subventionen in der Tat unentbehrlich, weil sie konfliktüberbrückend sein können, andererseits bergen sie aber eben weger ihrer vagen „Geschäftsgrundlage“, d. h. der vielfach fehlenden Zielbestimmtheit, die Gefahr der Perpetuierung, ja auch der Wirtschaftskriminalität in sich. Die Politik hat mit dieser Ambivalenz fertig zu werden, jedoch nicht mit dem Mittel des „Kahlschlags“. Adäquat dürfte in solchen Situationen vielmehr ein permanenter Kontrollmechanismus sein, der durch laufende Erfolgskontrollen eine Perpetuierung verhindert <sup>16)</sup>.

### Neubedenken aller Wirtschaftspolitiken

Die zweite Frage knüpft an die Erfahrungen des Kabinettsausschusses zum Subventionsabbau an, der – wohl auch mangels Sachkunde – die großen Subventionsblöcke unangetastet liegen lassen mußte. In der Tat: Man kann den Abbau der Sparförderung fordern, man kann für einen Wegfall der Steinkohlensubventionen und der finanziellen Hilfen für die Landwirtschaft plädieren, nur ist dies dann keine Subventionsdiskussion mehr,

sondern ein Neubedenken der Vermögenspolitik, der Energiepolitik, der Agrarpolitik usw. Demgegenüber erweckt die bisherige Art der Diskussion den Eindruck, es handele sich lediglich um ein instrumentelles Problem; nicht von ungefähr findet sich häufig der Vorschlag, Steuervergünstigungen durch direkte Transfers zu ersetzen oder aber generell Subventionen durch „andere“ Instrumente.

Wir wiesen jedoch bereits darauf hin, daß diese Substitutionsmöglichkeiten in Wahrheit nicht oder nur am Rande bestehen, ist doch das Vordringen der Subventionen nicht zuletzt dadurch zu erklären, daß andere Instrumentengruppen aus ordnungspolitischen Gründen (Preis- und Mengenkontrollen) oder durch integrationspolitischen Zwang (Zölle) ausgefallen sind. Auch der Substitution zwischen Steuererleichterung und direkten Transfers sind Grenzen gesetzt, die vornehmlich durch die unterschiedlichen Vergabeverfahren gezogen werden. Die jüngste Entwicklung der Kindergelddiskussion zeigt dies deutlich.

### Wenig brauchbare Globalforderung

Damit muß die Diskussion um den Abbau von Subventionen zerlegt werden in eine Vielzahl von Diskussionen über Teilbereiche der Wirtschaftspolitik, ihre Rationalität und die jeweils unterschiedlichen Möglichkeiten der *Erfolgskontrolle*. In der Tat: Warum sollte man nicht die bisherige Methode der Regionalpolitik in Frage stellen dürfen, wenn sich herausstellt, daß finanzielle Hilfen bei den Standortentscheidungen nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Nur handelt es sich dann nicht um ein Subventionsproblem, sondern um die Suche nach einer neuen Konzeption für die Regionalpolitik. Ähnliche Überlegungen gelten für jeden anderen Subventionsbereich.

Eine derartige Schwerpunktverlagerung könnte zunächst deutlich machen, daß die Forderung nach einem Subventionsabbau eine wenig brauchbare Globalforderung ist, die allenfalls Alibifunktionen erfüllt. Auch der Subventionsbericht erhielte dann einen anderen Sinn. Er wäre nicht mehr der (immer wieder vergebliche) Versuch der Durchforstung des Subventionsurwaldes, sondern ein instrumenteller Querschnitt durch nahezu alle Bereiche der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Es sei offen gelassen, ob sich unter diesem Aspekt seine Informationsschwerpunkte verschieben müßten.

<sup>14)</sup> K.-H. Hansmeyer: Subventionen als wirtschaftliches Instrument. In: Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Bd. 25, S. 18.

<sup>15)</sup> Vgl. hierzu auch M. u. A. Pfaff: Grants economies, Public Finance, Vol. XXVI, 2, 1971, S. 293 u. 302.

<sup>16)</sup> Dazu im einzelnen N. Andel: Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Tübingen 1970, S. 139 ff.