

Dickertmann, Dietrich

Article — Digitized Version

Mehr Transparenz im Subventionsbericht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dickertmann, Dietrich (1980) : Mehr Transparenz im Subventionsbericht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 3, pp. 143-151

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135418>

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.

Mehr Transparenz im Subventionsbericht

Dietrich Dickertmann, Trier

Ein globaler Abbau der Subventionen „von oben“ ist offensichtlich politisch nicht durchzusetzen. Vielleicht könnte eine Verbesserung der Subventionsberichterstattung helfen, die mehr Transparenz in das Ausmaß der Leistungen und ihrer Wirkungen bringt als der gegenwärtige Subventionsbericht¹. Prof. Dickertmann erläutert am Beispiel der Finanzierungshilfen, wie eine verbesserte Berichterstattung dazu beitragen könnte, ziel- und effizienzorientiertere Entscheidungen über Subventionen zu fällen.

Mit Subventionen des Staates verbindet der Betrachter im allgemeinen die Vorstellung, es handle sich um verlorene Zuschüsse. Diese Annahme vereinfacht den Subventionierungstatbestand jedoch in unzulässiger Weise. Dies gilt insbesondere für die Finanzierungshilfen der öffentlichen Hand, die dazu bestimmt sind, die Bereitstellung und/oder die Inanspruchnahme von Fremdkapital seitens des privaten Sektors anzuregen und zu fördern. Bei dieser Zwecksetzung kann der Subventionspolitiker, indem er an möglichen Schwachstellen der Fremdfinanzierung ansetzt, folgende subventionspolitische Instrumente verwenden: die Gewährung von zinsgünstigen oder zinslosen Darlehen, die Bereitstellung von Schuldendiensthilfen in Form von Tilgungshilfen und Zinssubventionen sowie die Übernahme von kostengünstigen oder kostenlosen Bürgschaften.

Die drei Instrumente haben im einfachen oder auch kombinierten Einsatz folgende gemeinsame Merkmale: Ihr subventionspolitischer Erfolg im Sinne einer Inanspruchnahme der angebotenen Leistungen durch die jeweils vorgegebenen Zielgruppen und die anschließende zweckgebundene Verwendung der aufgenommenen Fremdmittel ist abhängig von der Bereitschaft und dem Willen der potentiellen Leistungsempfänger, sich zu verschulden. Allerdings verschuldet sich der Kreditnehmer bei den Darlehen gegenüber der öffentlichen Hand, während er bei den Schulden-

diensthilfen und bei den Bürgschaften auf das Finanzierungspotential der kreditgewährenden Einrichtungen des Kreditmarktes zurückgreifen muß. Durch diese Unterscheidung wird erkennbar, daß diese Leistungen der öffentlichen Hand mit ganz unterschiedlichen finanzwirtschaftlichen Effekten und mit ganz unterschiedlichen Wirkungen auf den Kreditmarkt verbunden sind.

Budgeteffekte der Kreditgewährung

Um die mit den Finanzierungshilfen verbundenen budgetären Vorgänge systematisch zu erfassen, sind in die Betrachtung nicht nur – wie beispielsweise bei einem einmaligen (verlorenen) Zuschuß – zeitpunktbezogene Überlegungen (hier: eine Haushaltsperiode), sondern auch zeitraumbezogene Überlegungen (hier: mehrere Haushaltsperioden) aufzunehmen.

Die Kreditgewährung der öffentlichen Hand führt zu einem Abfluß allgemeiner Haushaltsmittel (Ausgabe) in einer bestimmten Haushaltsperiode. Dieser Vorgang wird – bei unterstellter ordnungsgemäßer Abwicklung – in den nachfolgenden Haushaltsperioden oder in einer der nachfolgenden Haushaltsperioden rückgängig gemacht, wenn der Kredit während seiner Laufzeit allmählich oder am Ende seiner Laufzeit in einer Summe getilgt wird (Rück-Einnahme). Parallel dazu erzielt der öffentliche Haushalt laufende Zinseinnahmen, soweit der Kredit nicht unverzinslich ist, und gegebenenfalls (einmalige und/oder laufende) Verwaltungsgebühren in Form von Kreditnebenkosten.

Die budgetmäßig bedeutsame Belastung, die Kreditauszahlung, ist also in der Regel in nur einem Haushaltsjahr zu tragen, während der aus diesem Kredit resultierende Mittelrückfluß sich oftmals über viele Jahre und damit auf verschiedene Budgetperioden verteilt.

¹ So bestätigte die Bundesregierung in ihrer Antwort zu der Großen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Subventionspolitik: „Die Erhöhung der Transparenz des Subventionswesens ist eine dauernde Aufgabe.“ (BTag-Drucksache 8/3429, S. 9).

Prof. Dr. Dietrich Dickertmann, 38, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Trier.

Die öffentlichen Kredite unterscheiden sich – wie bereits angedeutet – von vergleichbaren marktmäßigen Krediten durch ihre günstigen Konditionen. Derartige Vorteile für den Schuldner können in allen regelungsbedürftigen Bestimmungen eines Kreditvertrages (in der Höhe des in der Regel festen Nominal-Zinssatzes, in der Höhe des Auszahlungsbetrages, in der Höhe der Kreditnebenkosten, insbesondere aber in der Art und in dem Umfang der dem Kredit zugrunde gelegten Sicherheiten, in den Tilgungsbedingungen, in der Laufzeit u. a.) verborgen sein. Budgetär sind derartige „geldwerte Leistungen“ als Verzicht der öffentlichen Hand auf (Zins-) Einnahmen (Mindereinnahmen) zu definieren, die budgetär nicht sichtbar werden. Problematisch ist es, diese geldwerten Leistungen in monetären Größenordnungen zu bewerten: Wird davon ausgegangen, daß sich die Konditionen eines Kreditvertrages im Effektivzinssatz kumulieren, so könnte der für den öffentlichen Kredit zu ermittelnde Effektivzinssatz diese geldwerten Leistungen zum Ausdruck bringen, wenn er mit dem Effektivzinssatz eines adäquaten marktmäßigen Kredits verglichen wird (Subventionswertermittlung nach dem sogenannten Preisansatz). Unmöglich wird eine solche Subventionswertermittlung, wenn der öffentliche Kredit eine bestehende „Kreditlücke“ des Marktes deckt. In einem solchen Fall ist ein Vergleich mit den Konditionen des Marktes nicht durchführbar. Zum Zwecke der Subventionswertermittlung sind unter diesen Umständen die entstehenden Kosten (Ausgaben) mit den erzielten Erträgen (Einnahmen) der öffentlichen Hand zu vergleichen (Subventionswertermittlung nach dem sogenannten Kostenansatz).

Budgeteffekte der Schuldendiensthilfen

Während bei der öffentlichen Kreditgewährung die Bedingungen des Marktes hinter die Zielsetzungen des Kreditgebers und die Belastbarkeit des Kreditneh-

mers zurücktreten, ist das bei der Gewährung von Schuldendiensthilfen zunächst nicht der Fall. Eine Bank gewährt einem Kreditnehmer einen Kredit unter marktmäßigen Bedingungen. Der Kreditvertrag wäre von seiten des Kreditnehmers und/oder von seiten des Kreditgebers aber nicht zustande gekommen, wenn sich die öffentliche Hand nicht beiden Vertragspartnern gegenüber bereit erklärt hätte, aus dem Kreditvertrag sich ergebende Schuldendienstbelastungen in einem bestimmten Umfang zu übernehmen. Dadurch wird eine Subventionierung des Kreditnehmers in ähnlicher Weise wie bei den zinsgünstigen Krediten erreicht. Allerdings wird dieser Tatbestand bei den Schuldendiensthilfen klar erkennbar: Während die bei der öffentlichen Kreditvergabe entstehenden Mindereinnahmen budgetär weder quantifiziert noch ausgewiesen werden, werden die Schuldendienstleistungen ins Budget eingebracht. Dabei richtet sich die tatsächliche Höhe der Tilgungshilfen nach der vertraglichen Regelung. Bei den Zinssubventionen ist die tatsächliche Höhe neben dem jeweiligen Stand des Kreditbetrages insbesondere von den Zins-Verbilligungsmethoden² abhängig.

Im allgemeinen erstreckt sich aber eine solche Verpflichtung der öffentlichen Hand nicht nur auf eine Haushaltsperiode, sondern überwiegend auf mehrere Haushaltsperioden. Die öffentliche Hand ist gezwungen, periodisch wiederkehrende Mittel in Höhe der (Tilgungs- und/oder) Zinskostenanteile über das Budget zu finanzieren, auch wenn der Mittelbedarf aufgrund erfolgter Kredittilgungen gegebenenfalls allmählich abnimmt. Üblicherweise werden die dafür erforderlichen Mittel in den Haushaltsplan einer jeden Periode in Höhe der jeweiligen Fälligkeit neu eingebracht. Auf diese Weise wird die sich aus der Verpflichtung ergebende

² Siehe zur „Methode um“ und zur „Methode auf“ mit ihren unterschiedlichen fiskalischen Konsequenzen D. Dickertmann: Öffentliche Finanzierungshilfen – Darlehen, Schuldendiensthilfen und Bürgschaften als Instrumente des finanzwissenschaftlichen Interventionismus, Baden-Baden 1980, S. 76 ff.

WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Konjunkturabteilung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Gesamtbelastung auf die betroffenen Haushaltsperioden verteilt. Der Ausweis des gesamten Mittelbedarfs für die einzelnen Maßnahmen wird so vermieden³.

Budgeteffekte der Bürgschaftsübernahme

Entscheidend für die Bürgschaftsübernahme ist es, daß anders als bei der Kreditvergabe und bei den Schuldendiensthilfen dafür zunächst einmal keine budgetären Mittel erforderlich sind. Wie bei den Schuldendiensthilfen gewährt eine Bank einem Kreditnehmer einen Kredit zu grundsätzlich marktmäßigen Bedingungen. Die Bank und der Kreditnehmer sind zu diesem Kreditgeschäft bereit, weil die öffentliche Hand diesen Kredit durch eine Bürgschaft adäquat absichert. Dabei wird seitens der öffentlichen Hand grundsätzlich die Erwartung gehegt, daß bei den Schuldendienstleistungen des Kreditnehmers keine Ausfälle eintreten und der Einsatz öffentlicher Mittel zur Abdeckung eines eingetretenen Schadens nicht erforderlich ist. Tatsächlich muß diese Erwartung durchaus nicht immer in Erfüllung gehen. Erkennbar wird das Problem, daß der Bedarf an Mitteln zur Abdeckung von Schadensfällen für das öffentliche Budget weder der Höhe nach noch dem Zeitpunkt seiner Fälligkeit nach im voraus planbar ist. Die für eingetretene Schäden zu leistenden Ausgleichszahlungen werden aber – wie üblicherweise praktiziert – über das im Jahr des Schadensfalles laufende Budget finanziert, so daß die ordentliche Abwicklung des laufenden Budgets unter Umständen wesentlich durch die nicht abgesicherte Finanzierung der abzudeckenden Schäden beeinträchtigt werden kann⁴.

Aus der Übernahme von Bürgschaften erwachsen dem Kreditnehmer und auch dem Kreditgeber bestimmte Vorteile: Zum einen kann der Tatbestand erfüllt sein, daß durch die Bürgschaftsübernahme die Finanzierung überhaupt erst sichergestellt wird, weil der Kreditnehmer nicht über die erforderlichen Kreditsicherheiten verfügt und/oder weil der Markt derartige Sicherheiten gegen Entgelt (Bürgschaftsübernahme durch Kreditversicherer) nicht anbietet. Zweitens können in den Bedingungen für die Bürgschaftsübernahme Vorteile enthalten sein, weil sie unter vergleichbaren Marktkonditionen liegen. Schließlich kann die kreditgewährende Bank gegebenenfalls ihren marktmäßig kalkulierten Zinssatz für den aufzunehmenden Kredit

³ Der erforderliche Mittelbedarf wäre auszuweisen, wenn die Leistungen kapitalisiert und in eine gesonderte Rücklage für Schuldendiensthilfen eingebracht würden.

⁴ Derartige Schwierigkeiten könnten durch die Bildung einer separaten Bürgschaftssicherungsrücklage weitestgehend vermieden werden.

⁵ Vgl. G. F. Break: Federal Lending and Economic Stability, Washington, D. C., 1965, S. 7 f.

ermäßigen, weil ihr diese besondere Sicherheit einen Abschlag beim Risikobestandteil des Zinssatzes erlaubt. Es ergeben sich also wieder „geldwerte Leistungen“ in Form von Mindereinnahmen der öffentlichen Hand. Die erforderliche Subventionswertermittlung könnte sich an den vergleichbaren Marktkonditionen orientieren (sogenannter Preisansatz) oder müßte auf Kostenüberlegungen beruhen (sogenannter Kostenansatz), soweit es kein entsprechendes Angebot des Marktes wegen des nicht zu kalkulierenden Risikos gibt.

Würdigung der Budgeteffekte

Deutlich geworden ist, daß die Finanzierungshilfen in zeitpunktbezogener bzw. zeitraumbezogener Betrachtung höchst unterschiedliche Belastungswirkungen für das Budget zur Folge haben. Die (bewußte oder unbeabsichtigte) mangelnde Unterscheidung dieser voneinander abweichenden Ausgaben- und Budgetintensität von seiten der Subventionspolitik führt einerseits oftmals zu einer allgemeinen Präferenzierung der Finanzierungshilfen gegenüber verlorenen Zuschüssen und Steuererleichterungen und andererseits zu einer besonderen Gewichtung der einzuhaltenden Reihenfolge bei den Finanzierungshilfen, deren fiskalische Rechtfertigung sich daraus ergibt, einen möglichst geringen Einsatz von Mitteln der öffentlichen Hand zu verursachen. Diese Begründungen statten die Finanzierungshilfen mit einer relativ hohen politischen Verkäuflichkeit⁵ gegenüber dem Steuerzahler aus. Deswegen entwickeln Subventionspolitiker, die vor einer Ausgabenerhöhung zurückscheuen und/oder eine Steuersenkung vermeiden, aber dennoch öffentliche Hilfen anbieten wollen, mit folgenden Argumenten eine große Sympathie für die Finanzierungshilfen:

Bei der Kreditgewährung liegt die Betonung der Rechtfertigung auf dem Wortbestandteil „Kredit“: Zwar müssen bei der Kreditauszahlung Haushaltsmittel eingesetzt werden, diese fließen jedoch in Form der Tilgungsleistungen zurück, wobei unter Umständen sogar Zinseinnahmen erzielt werden. Dabei werden allerdings die mit der Kreditgewährung verbundenen Subventionseffekte, die ja so gut wie nicht erkennbar werden, „gern“ vernachlässigt.

Etwas schwieriger sind Schuldendiensthilfen unter einer derartigen fiskalischen Betrachtung zu rechtfertigen. Eine Kennzeichnung dieser Leistungen als „Subventionen“ ist nicht zu vermeiden. Allerdings kann darauf verwiesen werden, daß mit einem relativ geringen Mitteleinsatz ein sehr großer Aufgabenbereich finanziert werden kann, da nicht die Zinssubvention, son-

dem das damit insgesamt in Bewegung gesetzte Kreditvolumen ins Auge zu fassen ist. Insofern handelt es sich bei der Zinssubvention doch um ein „mittelsparendes“ Instrument. Dabei findet aber die Summe der aufzubringenden Mittel während der gesamten Kreditlaufzeit kaum die nötige Beachtung.

□ Die Übernahme von Bürgschaften kann demgegenüber noch wirkungsvoller begründet werden. Ohne das Budget überhaupt mit Ausgaben zu belasten – was insbesondere bei einer angespannten Haushaltslage ausschlaggebend ist –, kann mittels der Bürgschaftsübernahme ein hohes Finanzierungsvolumen zum Zwecke staatlicher Aufgabenerfüllung bewegt werden. Die damit eingegangenen Risiken sind im Zeitpunkt der Übernahme der Bürgschaft nicht akut, eine Belastung des Etats ist nicht abzusehen, zumal meistens dann auf den Einzelfall abgestellt und der Gesamtsumme des Obligos zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Und überdies werden die damit erbrachten Subventionsleistungen wie bei der Kreditvergabe so gut wie nicht erkennbar und bleiben dementsprechend unberücksichtigt⁶.

Diese Argumente berücksichtigen also nur formal und vordergründig fiskalische Ziele. Ob die Auswahl der jeweiligen Finanzierungshilfen auch für mehrere Haushaltsjahre materiell sinnvoll ist, bleibt – ganz abgesehen von den nicht erfaßten Subventionseffekten – offen. Am Ende kann es sich herausstellen, daß eine Maßnahme, die auf den ersten Blick Mittel spart, eine höhere Budgetbelastung zur Folge hat als eine alternative Finanzierungshilfe, die auf den ersten Blick mehr Mittel erfordert.

Wirkungen für den Kreditmarkt

Neben den budgetären Eigenarten der Finanzierungshilfen sind auch ihre Wirkungen für den Kreditmarkt im Sinne der initiierten zusätzlichen Fremdmittelaufnahme zu beachten. Nach den bisherigen Ausführungen kann sich eine Beurteilung der Finanzierungshilfen anhand von kreditmarktpolitischen Kriterien auf die Schuldendiensthilfen und Bürgschaften beschränken. Aber bei genauerem Hinsehen zeigt sich, daß die öffentliche Hand auch bei den Darlehen den Kreditmarkt geschickt und in diesem Sinne mittelsparend in Anspruch nimmt. Denn die Bereitstellung öffentlicher Darlehen aus Haushaltsmitteln setzt im all-

gemeinen voraus, daß der Kreditnehmer bestimmte (finanzierungstechnische) Selbstbeteiligungsaufgaben zu erfüllen hat. Folglich gilt, daß die öffentliche Hand bei der Kreditgewährung (und bei der Bürgschaftsübernahme) in der Regel nur eine Teilfinanzierung (Teilabsicherung) übernimmt, so daß beim Leistungsempfänger zusätzliche Finanzierungsvorgänge ausgelöst werden.

Die mit der Gewährung von Finanzierungshilfen bewegten Kreditvolumen werden neben der strukturellen Zusammensetzung der drei Finanzierungshilfearten in einem Haushaltsplan vor allem auch durch ihre kredittechnische und konditionelle Ausgestaltung determiniert. Besonderes Gewicht gewinnt dabei die vom Leistungsempfänger nachzuweisende eigene monetäre Leistungspflicht, wie sie aus den Finanzierungsaufgaben ersichtlich wird⁷.

Kreditvolumen bei Kreditvergabe

Der von der öffentlichen Hand bereitgestellte Kreditbetrag ist für das innerhalb einer Haushaltsperiode tatsächlich bewegte Kreditvolumen ein zu ungenauer Indikator. Denn bei unterstellter (Teil-) Finanzierung ergeben sich regelmäßig multiplikative Effekte. Zu fragen ist dann, auf welche Höhe die Selbstbeteiligung festgelegt ist und auf welche Weise der Eigenanteil des Leistungsempfängers (eigene Mittel oder zusätzliche Kredite vom Kreditmarkt) finanziert wird. In letzterem Fall ergibt sich der „multiplikative Effekt“ aus der Differenz zwischen dem gesamten Kreditbedarf und dem von der öffentlichen Hand gewährten Kredit (Komplementärfinanzierung).

Der Umfang des zusätzlich mobilisierten Kreditvolumens ergibt sich also, indem der von der öffentlichen Hand während einer Haushaltsperiode ausgezahlte Kreditbetrag unter Verwendung der (durchschnittlichen) Deckungsquote (des Staates) auf 100 hochgerechnet wird

$$\text{gesamter Kreditbetrag} = \frac{\text{Darlehensvolumen der öffentlichen Hand} \times 100}{\text{Deckungsquote}}$$

und von diesem Betrag der ursprüngliche Darlehensbetrag abgezogen wird.

Der zusätzlich bewegte Kreditumfang hängt dann bei gegebenem Darlehensbetrag von der Deckungsquote ab. Je höher diese Quote ist, desto niedriger ist auch das zusätzlich bewegte Kreditvolumen und umgekehrt. Aus dieser Konstellation erwächst dem Subventionspolitiker ein zwar begrenzter, aber dennoch zu beachtender Bewertungsspielraum. Will er darlegen, daß ein hohes Kreditvolumen für die Förderung be-

⁶ Diese angeblich fiskalischen Rechtfertigungen haben im übrigen ihren sinngemäßen Niederschlag in den vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 23 Bundeshaushaltsordnung gefunden.

⁷ G. Kirchoff: Subventionen als Instrument der Lenkung und Koordinierung, Berlin 1973, S. 87, spricht von der „Multiplikatorfunktion der Finanzaufgaben“.

stimmter Zwecke mobilisiert wird, so wird er der Rechnung eine möglichst niedrige Deckungsquote zugrunde legen. Und will er belegen, daß die Belastung des Kreditmarktes durch die von der öffentlichen Hand angeregte zusätzliche Kreditaufnahme des Leistungsempfängers als gering einzuschätzen ist, so wird er bei der Berechnung eine möglichst hohe Deckungsquote verwenden⁸.

Kreditvolumen bei Schuldendiensthilfen

Die in einer Haushaltsperiode bereitgestellten Mittel für Schuldendiensthilfen sagen nichts über das tatsächliche Ausmaß des damit initiierten Kreditvolumens aus.

□ Die im laufenden Haushaltsjahr zur Auszahlung gelangenden Tilgungshilfen beruhen (überwiegend) auf Leistungszusagen der Vorperioden. Sie lösen infolgedessen keine zusätzliche Kreditaufnahme in der laufenden Periode aus. Multiplikative Effekte haben nur neue Zusagen für Tilgungshilfen, die in der Regel jedoch erst in der oder in den nachfolgenden Haushaltsperiode(n) kassenwirksam werden. Ohne nähere Angaben über die Konditionen der Tilgungshilfen und die Bedingungen der damit unterstützten Kredite ist eine Abschätzung und Terminierung der mobilisierten Kredite nicht möglich. Sie kann vielleicht auch zurückgestellt werden, weil die Tilgungshilfen im Vergleich zu den Zinssubventionen selten eingesetzt werden.

□ Zur Bestimmung des durch Zinssubventionen mobilisierten Kreditvolumens ist der im laufenden Haushaltsplan angewiesene Betrag für Zinssubventionen zu berichten: Der größte Teil des ausgewiesenen Betrages ist zur Subventionierung von Krediten bestimmt, für die in Vorperioden bereits entsprechende Zusagen erteilt wurden. In der laufenden Periode werden damit keine neuen Kredite mehr bewegt. Von Bedeutung kann folglich nur der Betrag sein, der über die laufenden Verpflichtungen hinausgeht. Dabei ist ergänzend zu berücksichtigen, daß nun auch die Zusagen mit in die Berechnung einzubeziehen sind, bei denen der erste Zinssubventionsbetrag für einen vom Leistungsempfänger im laufenden Haushaltsjahr aufgenommenen Kredit entsteht, aber erst im nachfolgenden Haushaltsjahr kassenwirksam wird. Unter Vernachlässigung bestimmter methodischer Fragen ein-

⁸ Zu beachten ist, daß die Belastungswirkungen bei einer substituierten Inanspruchnahme der Kredite anders zu beurteilen sind: Werden marktmäßig gewährte Kredite zu Sanierungszwecken abgelöst, kommt es zu einer tendenziellen Marktentlastung. Werden die Kredite mißbräuchlich nur zur Wahrnehmung von Kostenvorteilen in Anspruch genommen, kommt es zu einer begrenzten Entlastung des Marktes. Ähnliche Überlegungen gelten nachfolgend auch bei den Schuldendiensthilfen und bei den Bürgschaften, sie werden hier nicht weiter verfolgt. Siehe dazu D. Dickertmann: Öffentliche Finanzierungshilfen . . . , a.a.O., S. 156 f., 160 f. und 163 f.

schließlich der mit den unterschiedlichen Verbilligungsmethoden zusammenhängenden Probleme ist dann zur Ermittlung des geförderten Kreditbetrages folgende Hochrechnung vorzunehmen:

$$\text{geförderter Kreditbetrag} = \frac{\text{Zinssubventionsbetrag} \times 100}{\text{Zinsverbilligungssatz}}$$

Auch aus dieser Konstellation entsteht für den Subventionspolitiker ein zwar begrenzter, aber beachtenswerter Bewertungsspielraum: Er wird von einem möglichst niedrigen Zinsverbilligungssatz ausgehen, wenn er darauf hinweisen will, daß bestimmte Zwecke seitens der öffentlichen Hand durch ein hohes Kreditvolumen gefördert werden. Und umgekehrt wird er mit einem möglichst hohen Zinsverbilligungssatz rechnen, wenn er bei Anerkennung der generellen Belastung sichtbar machen will, daß der Kreditmarkt aufgrund der Zinssubvention nur geringfügig belastet wird.

Kreditvolumen bei Bürgschaftsübernahme

Für eine Bestimmung des mobilisierten Kreditvolumens bei Bürgschaften ist zunächst zwischen dem bestehenden Ermächtigungsrahmen zur Übernahme von Bürgschaften und dem Obligo zu unterscheiden. Das in einer Haushaltsperiode bestehende Obligo ist aber in erster Linie auf Bürgschaften zurückzuführen, die bereits in den Vorperioden zu einer Fremdmittelaufnahme durch die Leistungsempfänger geführt haben. Deswegen kann (vorerst) nur das im Laufe der Haushaltsperiode neu eingegangene Obligo für die Ermittlung des geförderten Kreditvolumens maßgeblich sein. Ergänzend zu beachten ist jedoch, daß der positive Saldo zwischen dem Obligo zum Ende und dem Obligo am Anfang einer Haushaltsperiode (wachsende Übernahme von Bürgschaften unterstellt) nicht das ganze Ausmaß der Obligoänderung zum Ausdruck bringt: Soweit in der laufenden Haushaltsperiode ein Teil des „alten“ Obligos durch Fälligkeit frei wird und aufgrund geltender Ermächtigungen revolving in Anspruch genommen wird, ergibt sich eine zusätzliche Förderungsmöglichkeit.

Für die Ermittlung des durch die Bürgschaftsübernahme mobilisierten Kreditbetrages ist zunächst festzustellen, daß es in Höhe des „bereinigten“ Obligozuwachses zu einer Fremdmittelaufnahme auf dem Kreditmarkt kommt. Ob darüber hinaus weitere Kredite induziert werden, hängt von der Selbstbeteiligungsquote und von der „Restfinanzierung“ ab. Wird unterstellt, daß die Leistungsempfänger in Höhe der Eigenbeteiligung zusätzliche Fremdmittel aufnehmen, so ist diese Kreditaufnahme in die Rechnungen mit einzubeziehen. Der bereinigte Obligozuwachs wird dann unter

Verwendung der durchschnittlichen Deckungsquote auf 100 hochgerechnet:

$$\text{Insgesamt mobilisierter Kreditbetrag} = \frac{\text{Obligozuwachs} \times 100}{\text{Deckungsquote}}$$

Aus der Differenz zwischen dem insgesamt mobilisierten Kreditbetrag und dem Obligozuwachs ergibt sich dann der zusätzlich induzierte Kreditbetrag. Dabei ist daran zu erinnern, daß im Gegensatz zur öffentlichen Kreditvergabe hier nun der insgesamt mobilisierte Kreditbetrag über den Kreditmarkt finanziert wird. Wie zuvor gilt auch hier wieder die Überlegung, daß der Subventionspolitiker gewisse Bewertungsspielräume im Hinblick auf die mit der Bürgschaftsübernahme bewirkten Förderungs- bzw. Belastungseffekte hat. Zwar kann er an den durch die Bürgschaftsübernahmen selbst initiierten Kredite mit der Feststellung des Obligozuwachses nichts ändern. Hinsichtlich der zusätzlichen Finanzierung der Leistungsempfänger kann er aber unter Beachtung der getroffenen Annahmen über das Finanzierungsverhalten der Leistungsempfänger geltend machen, daß für bestimmte Förderzwecke ein hohes Kreditvolumen bereitgestellt wird, wenn er eine möglichst niedrige (durchschnittliche) Deckungsquote in die Rechnung einbringt. Und er kann darauf verweisen, daß die Inanspruchnahme des Kreditmarktes – bei Anerkennung der unausbleiblichen generellen Belastung – noch niedrig gehalten wird, wenn er mit einer möglichst hohen (durchschnittlichen) Deckungsquote rechnet.

Konsequenzen für den Kreditmarkt

Die vorstehenden Überlegungen machen einerseits deutlich, daß die auf diese Weise errechneten „Multiplikatorwerte“ wegen der methodischen und statistischen Abgrenzungsschwierigkeiten nur mit Einschränkungen verwandt werden können. Sicherlich richtig und wichtig ist aber die Feststellung, daß die Gewährung von Finanzierungshilfen Belastungswirkungen auf dem Kreditmarkt zur Folge hat. Das Ausmaß und die Bedeutung dieser Wirkungen hängen in einer aktuellen Situation vor allem von der strukturellen Zusammensetzung der Finanzierungshilfen unter Berücksichtigung ihrer Größenordnungen, von der konditionellen Ausgestaltung der Leistungen, insbesondere im Hinblick auf die vom Leistungsempfänger zu erfüllenden Finanzaufgaben, von der Zielsetzung des Leistungsgebers (stagnierende oder neue Hilfe), von den Motiven der Inanspruchnahme der Hilfen durch die Leistungsempfänger (Zusatzfinanzierung oder substitutive Inanspruchnahme) und von der Flexibilität des Kreditmarktes ab. Insgesamt kann ceteris paribus gesagt werden, daß durch die Gewährung von Finanzierungshilfen eine Kreditverknappung bewirkt und damit

ein tendenzieller Anstieg des Zinsniveaus auf dem Kreditmarkt ausgelöst wird. Die öffentliche Hand tritt insoweit mittelbar als Kreditnachfrager auf dem Kreditmarkt in Erscheinung⁹.

Diese Überlegungen waren erforderlich, um zu erkennen, in welchem Umfang der Subventionsbericht über die Leistungen und über die von ihnen ausgehenden Wirkungen berichtet, sowie um zu verdeutlichen, in welcher Weise die Aussagekraft des Subventionsberichtes im Sinne einer erhöhten Transparenz verbessert werden kann.

Unvollständige Erfassung der Finanzhilfen

Der Ausweis über die Darlehen und die mit ihnen verbundenen Subventionseffekte erfolgt im Subventionsbericht nach einem abgestuften Verfahren (siehe Übersicht 1): Neue Kredite führen im laufenden Haushaltsjahr zu einem Mittelabfluß in Höhe der Kreditbeträge. Sie werden folglich bei der Ermittlung der „haushaltsmäßigen Belastung“ wie andere Finanzhilfen behandelt.

Da aber die Kredite gewöhnlich in späteren Haushaltsjahren getilgt werden, werden unter ökonomischen Gesichtspunkten nur die mit ihnen verbundenen Zinsbegünstigungen in Form der Mindereinnahmen als finanzielle Hilfen angesehen. Deswegen wird von der Summe der Finanzhilfen (haushaltsmäßige Belastung) der darin enthaltene Betrag für die neu gewährten Darlehen abgezogen und werden gleichzeitig die Zinsbegünstigungen hinzugerechnet, die mit den vorhandenen Darlehensforderungen des Bundes verbunden sind. Der so ermittelte Betrag verdeutlicht, „wie hoch das Volumen der Finanzhilfen für die einzelnen Jahre aus der Sicht der Empfänger zu veranschlagen ist“, es handelt sich um die „Summe der Finanzhilfen bei ökonomischer Betrachtung“.

Zu diesen Korrekturrechnungen sind einige Anmerkungen zu machen. Zu unterscheiden ist zwischen dem Betrag für die neu gewährten Darlehen, dem Betrag für die vorhandenen Darlehensbestände, der der Ermittlung der Zinsbegünstigungen zugrunde zu legen ist, und dem Betrag für die Zinsbegünstigungen selbst.

□ Bei den abgezogenen Beträgen für die Darlehen fällt auf, daß beträchtliche Abweichungen zwischen den Beträgen der Subventionsberichte und den entsprechenden Angaben des Statistischen Bundesam-

⁹ Siehe ergänzend auch G. K r a j e w s k i: Schuldendiensthilfen als Finanzierungsinstrument im öffentlichen Haushalt, Meisenheim am Glan 1975, S. 49.

¹⁰ Vgl. D. D i c k e r t m a n n: Öffentliche Finanzierungshilfen ..., S. 249.

SUBVENTIONEN

tes bestehen. Hier wäre eine Klärung wünschenswert¹⁰.

□ Die in den Subventionsberichten genannten Forderungsbestände können nicht überprüft werden. Sie werden ohne eine greifbare Abgrenzung angegeben. Verglichen mit den in der Vermögensrechnung des Bundes insgesamt ausgewiesenen Forderungsbe-

ständen scheinen die in den bisherigen Subventionsberichten aufgeführten Beträge unter Anwendung der geltenden Abgrenzungsmerkmale des Berichtes zu hoch zu liegen¹¹. Die angegebenen Beträge der Zinsbegünstigungen sind „geschätzt“¹². Auf die Unsicher-

¹¹ Siehe ebenda, S. 114 f., 250.

¹² 7. Subventionsbericht, BTag-Drucksache 8/3097, S. 14.

Übersicht 1 Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes in den Jahren 1977 bis 1980 nach Aufgabenbereichen

Bezeichnung	1978	1979	1980	
	Ist	Soll	Reg. Entw.	
	darunter: Z = Zuschüsse, Erstattungen, Zuweisungen S = Schuldendiensthilfen D = Darlehen			
	in Mill. DM			
i. Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Summe I	2761,7	2835,7	2855,8
	Z	2264,5	2347,9	2378,5
	S	312,0	298,0	283,8
	D	185,2	189,8	193,5
ii. Gewerbliche Wirtschaft (ohne Verkehr)	Summe II	3125,7	3817,0	4006,4
	Z	2952,7	3385,3	3545,5
	S	97,9	169,3	193,5
	D	75,1	262,4	267,4
III. Verkehr	Summe III	1170,9	1186,3	1308,3
	Z	1170,9	1021,3	1178,3
	S	—	120,0	120,0
	D	—	45,0	10,0
IV. Wohnungswesen	Summe IV	2285,1	2738,0	2935,0
	Z	1134,2	1384,8	1266,3
	S	503,5	631,2	761,5
	D	647,4	722,0	907,2
V. Sparförderung und Vermögensbildung	Summe V	3325,0	2250,0	2470,0
	Z	3325,0	2250,0	2470,0
	S	—	—	—
	D	—	—	—
VI. Summen der Finanzhilfen I. bis V. einschließlich der Beträge für Darlehensgewährungen (= Haushaltsmäßige Belastung)	Summe VI	12668,4	12827,0	13575,5
	Z	10847,3	10389,3	10838,6
	S	913,4	1218,5	1358,8
	D	907,7	1219,2	1378,1
abzüglich: Summe der darin enthaltenen Beträge für Darlehensgewährungen	907,7	1219,2	1378,1	
zuzüglich: Zinsbegünstigungen, die mit dem jeweils vorhandenen Darlehensbestand verbunden sind (geschätzt)	1290,0	1310,0	1340,0	
VII. Summe der Finanzhilfen bei ökonomischer Betrachtung	13051,0	12918,0	13537,0	

Quelle: 7. Subventionsbericht, BTag-Drucksache 8/3097, S. 20f. (hier: verkürzte Darstellung).

SUBVENTIONEN

heiten von Schätzverfahren ist hinzuweisen. Eine Überprüfung der Berechnung ist nicht möglich¹³. Immerhin ergeben die Umrechnungen eine in etwa gleichbleibende durchschnittliche Zinsbegünstigung von beachtlichen 3,8 % zugunsten der Kreditnehmer.

□ Die Schuldendiensthilfen werden im Subventionsbericht gesondert genannt. Dabei wird keine Trennung der Leistungen nach Tilgungshilfen und Zinssubventionen vorgenommen. Mag dieser Tatbestand noch zu vernachlässigen sein, so ist einer anderen Verfahrensweise jedoch größere Aufmerksamkeit zu schenken: Der Subventionsbericht kommt über die formale Trennung dieser Leistung von den Zuschüssen, Erstattungen und Zuweisungen einerseits und der Darlehensgewährung andererseits nicht hinaus. Überlegungen über das mit diesen Leistungen mobilisierte Kreditvolumen werden trotz seiner wirtschaftspolitischen Bedeutung nicht angestellt. Hinzuweisen ist ferner auf den bedenklichen Umstand, daß die Angaben in den Subventionsberichten über die ausgezahlten Schul-

diensthilfen in beträchtlichem Maße von denen des Statistischen Bundesamtes abweichen. Die Angaben der Subventionsberichte liegen stets niedriger als die des Bundesamtes¹⁴.

□ Während Schuldendiensthilfen und Darlehen als zwei Leistungsarten der Finanzierungshilfen in die Definition der Finanzhilfe einbezogen sind, bleibt die Leistungsart der Bürgschaftsübernahme unerwähnt. Eine Auseinandersetzung mit dieser Leistungsart und den mit ihr verbundenen Subventionwirkungen fehlt leider. Die „Beschränkung“ in der Berichterstattung ist möglicherweise darauf zurückzuführen, daß „Subventionsmaßnahmen ohne finanzielle Belastung des öffentlichen Haushalts . . . nicht Gegenstand des Berichts (sind)“¹⁵. Bürgschaftsübernahmen haben eben

¹³ Siehe D. Dickertmann: Öffentliche Finanzierungshilfen . . . , a.a.O., S. 73.

¹⁴ Siehe ebenda, S. 245, 582.

¹⁵ 7. Subventionsbericht, BTag-Drucksache 8/3097, S. 4.

Übersicht 2: Veränderter Ausweis der Finanzhilfen im Subventionsbericht

Bezeichnung der Finanzhilfen	in Mill. DM darunter: Z = Zuschüsse, Erstattungen, Zuweisungen S = Schuldendiensthilfen D = Darlehen B = Inanspruchnahme aus Bürgschaften
I. Finanzhilfen für Betriebe oder Wirtschaftszweige 1. Finanzhilfen zur Erhaltung 2. Finanzhilfen zur Anpassung 3. Finanzhilfen zur Förderung von Produktivität und Wachstum 4. Sonstige Finanzhilfen II. Finanzhilfen an private Haushalte	
III. Summe I. und II.: Liquiditätsmäßige Belastung des Budgets (brutto)	
IV. abzüglich 1. Tilgungen auf gewährte Darlehen 2. Zinszahlungen auf gewährte Darlehen 3. Einnahmen aus Bürgschaftsverträgen (einschließlich Schadensrückflüssen)	
V. Summe III. und IV.: Liquiditätsmäßige Belastung des Budgets (netto)	
VI. zuzüglich 1. Zinsbegünstigungen, die mit dem Darlehensbestand verbunden sind 2. Prämienvorteile, die mit der Übernahme von Bürgschaften verbunden sind	
VII. Summe V. und VI.: Haushaltsmäßige Betrachtung = Netto-Leistung an die Empfänger	

keine sofortige und unmittelbare finanzielle Belastung zur Folge. Zutreffend müßte es aber heißen: „ohne tatsächlich eingetretene finanzielle Belastung“. Denn auch die sofort wirksam werdende rechtliche Verpflichtung stellt bereits eine „Belastung“ dar und hat auch einen Subventionswert. Folglich werden die tatsächlichen Subventionseffekte und Folgekosten verkannt oder verheimlicht, jedenfalls nicht offen dargelegt. Festzustellen ist unter Anerkennung der Ermittlungsschwierigkeiten, daß der Subventionsbericht seine eigene Abgrenzung der Finanzhilfen insoweit durchbricht, als er – wie erwähnt – in die Größe: „Summe der Finanzhilfen bei ökonomischer Betrachtung“ die Zins-Mindereinnahmen eingehen läßt. Bei folgerichtiger Anwendung dieser Verfahrensweise wären aber auch die Mindereinnahmen in den Subventionsbericht aufzunehmen, die bei der Bürgschaftsübernahme durch günstige Konditionen bei den Prämien entstehen. Bemerkenswert ist es in diesem Zusammenhang, daß der Subventionsbericht der Hessischen Landesregierung auf diesen Subventionstatbestand überhaupt aufmerksam macht¹⁶.

Aus den kurzen Erläuterungen zur Berichterstattung des Subventionsberichtes über das, was an Finanzierungshilfen hier allein zur Erörterung steht, wird schon zur Genüge erkennbar, daß dem Bericht wesentliche Mängel anhaften, die seinen Informationswert beeinträchtigen.

Verbesserte Erfassung der Finanzhilfen

Verbesserungsmöglichkeiten in der Aussagefähigkeit des Subventionsberichtes wären unter diesem Blickwinkel in folgender Weise denkbar:

Die sich aus der Übernahme von Bürgschaften ergebenden Subventionswerte sind vom Subventionsbericht auszuweisen. Werden die durchaus nicht verkannten Schwierigkeiten der Ermittlung der Mindereinnahmen zu groß, so ist zumindest der Tatbestand, daß eine Subventionierung erfolgt, mit darzulegen.

Ferner ist darauf hinzuweisen, daß der Subventionsbericht im Bemühen um eine „ökonomische Betrachtungsweise“ die mit der Gewährung der Finanzierungshilfen tatsächlich ablaufenden Vorgänge nicht vollständig erfaßt. Wird dem Bestreben nach Klarheit nachgegangen, ist das obige Schema zur Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes wie folgt zu verändern (siehe Übersicht 2):

Erstens: Die Finanzhilfen sind wie zuvor nach ihrer Zweckbestimmung aufzuführen. Unterschieden wird dabei wiederum zwischen Zuschüssen (Z), Schuldendiensthilfen (S), die gegebenenfalls nach Tilgungshil-

fen und Zinssubventionen zu unterteilen wären, Darlehen (D) und – nun zusätzlich – Leistungen für Bürgschaften (B).

Die Summe (III.) repräsentiert die liquiditätsmäßige Bruttobelastung des Budgets.

Zweitens: Von der Summe (III.) sind dann die Einnahmen aus Schuldendienstleistungen für vergebene Darlehen und aus Bürgschaftsverträgen (einschließlich der Schadensrückflüsse) abzuziehen.

Die Summe (V.) repräsentiert dann die liquiditätsmäßige Nettobelastung des Budgets.

Drittens: Der Summe (V.) sind nun die Zinsbegünstigungen und Prämienbegünstigungen (Mindereinnahmen für das Budget) hinzuzurechnen, die aus der Gewährung von zinsgünstigen Darlehen und kostengünstigen Bürgschaftsübernahmen entstehen und die nach einem überprüfbaren Verfahren zu ermitteln sind.

Die Summe (VII.) repräsentiert als haushaltsmäßige Belastung die Nettoleistungen an die Leistungsempfänger.

Viertens: Keine der genannten Summen bringt die Höhe der tatsächlich erbrachten Subventionsleistungen zum Ausdruck. Sie ergibt sich erst aus der Bruttobelastung des Budgets (III.) nach Abzug der für die Schadensfälle aus Bürgschaftsverträgen aufgewandten Beträge (B) und unter Hinzurechnung der ermittelten Zinsbegünstigungen aus Darlehen (VI. 1.) und der ermittelten Prämienvorteile aus Bürgschaftsverträgen (VI. 2.).

Fünftens: Keine der genannten Summen entspricht dem angestrebten Ausweis „Summe der Finanzierungshilfen bei ökonomischer Betrachtung“. Eine ökonomische Interpretation der Leistungen ist erst möglich, wenn insbesondere zusätzliche Angaben über die mit Hilfe der Finanzierungshilfen zusätzlich bewegten Kreditvolumina gemacht werden, selbst wenn die Unterscheidung zwischen einer induzierten und einer substitutiven Kreditmobilisierung möglich ist¹⁷. Erst solche Angaben könnten als Entscheidungsgrundlage zweckdienlich eingesetzt werden, wenn es darum geht, Finanzhilfen (und Steuervergünstigungen) im Sinne von § 12 StabG so einzusetzen und zu gewähren, daß sie den Zielen von § 1 StabG nicht widersprechen.

¹⁶ Vgl. Der Hessische Minister der Finanzen: Zweiter Bericht der Landesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und der Steuervergünstigungen im Lande Hessen (Subventionsbericht) vom 7. März 1978, S. 5.

¹⁷ Allerdings könnte dieser Betrag nicht einfach zu den „Finanzhilfen“ in Übersicht 2 hinzugerechnet werden, weil die jeweiligen Beträge unterschiedliche ökonomische Bewertungen erfahren müssen.