

Lammers, Konrad

Article — Digitized Version

Subventionen und Strukturwandel: Zu den Chancen eines Abbaus staatlicher Hilfen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lammers, Konrad (1980) : Subventionen und Strukturwandel: Zu den Chancen eines Abbaus staatlicher Hilfen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 11, pp. 539-546

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135498>

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.

Subventionen und Strukturwandel

Zu den Chancen eines Abbaus staatlicher Hilfen

Konrad Lammers, Kiel

Die Bundesregierung scheint entschlossen zu sein, in der neuen Amtsperiode den Zuwachs der Haushaltsdefizite spürbar zu drosseln. Der Finanzminister hat Vorschläge unterbreitet, die neben einer Reihe anderer Maßnahmen die Kürzung von Subventionen vorsehen. Er kommt damit einer Forderung nach, die von vielen Seiten erhoben wird. Solche Forderungen sind nicht neu. So wird von Zeit zu Zeit immer wieder einmal verlangt, den Subventionsdschungel und das Dickicht von Steuervergünstigungen zu durchforsten¹. Wie sind die Chancen für einschneidende Kürzungen der Subventionen zu veranschlagen?

Die Forderung nach einem Abbau von Subventionen angesichts der enger werdenden Budget-Spielräume beleuchtet nur die haushaltstechnische Seite einer vielschichtigen Problematik um staatliche Vergünstigungen für private Wirtschaftssubjekte. Denn immer wieder hat sich der Staat genötigt gesehen, durch Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in das Wirtschaftsgeschehen einzugreifen. Nicht nur das Verhalten der öffentlichen Hände steht der Forderung nach einem Subventionsabbau entgegen, auch die Meinungen in Politik und Wissenschaft darüber, was an Finanzhilfen und Steuervergünstigungen aus wachstums- oder beschäftigungspolitischen Gründen in Zukunft notwendig und wünschenswert sei, sind schwer auf einen Nenner zu bringen.

Zum einen wird die Meinung vertreten, es sei erforderlich, auch weiterhin Beschäftigung und Einkommen in einzelnen Wirtschaftszweigen und Regionen, die in Schwierigkeiten geraten sind, zu stützen. Zum anderen wird darauf verwiesen, daß neue Technologien und neue Produkte nur mit Hilfe des Staates in ausreichendem Maße entwickelt werden könnten, um den Arbeitskräften, die aus anderen Bereichen freigesetzt worden sind, alternative Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen. Andererseits wird aber auch argumentiert,

daß es im Hinblick auf ein höheres Wachstum und einen höheren Beschäftigungsstand gerade darauf ankäme, die staatliche Einflußnahme, und dazu gehören Subventionen, zurückzudrängen, um der privatwirtschaftlichen Initiative mehr Raum zu geben. Schließlich werden staatliche Eingriffe im allgemeinen und Subventionen im besonderen selbst als Ursachen dafür angesehen, daß die wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Vergleich zu früher zugenommen haben.

Unzureichende Subventionsberichte

In dem Bestreben, mehr Licht in das Dickicht der staatlichen Vergünstigungen zu bringen, sind im Jahre 1967 im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes Subventionsberichte institutionalisiert worden, in denen Informationen über Höhe, Zielsetzung, Rechtsgrundlagen, Befristung und Ausgestaltung sowie über die bisherigen Auswirkungen und die künftige Gestaltung der einzelnen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zusammengestellt werden. Leider stellen die Subventionsberichte nur unzureichende Informationen zur Verfügung, weil wichtige Subventionsfälle nicht berücksichtigt werden. Ein weiterer gravierender Nachteil besteht in dem geringen und unsystematischen Disaggregationsgrad der ausgewiesenen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Durch die Darstellungsweise in den Subventionsberichten läßt sich deshalb kaum ein Überblick darüber gewinnen, in welchem Umfang einzelne Wirtschaftszweige begünstigt

Konrad Lammers, 32, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Infrastruktur und Weltwirtschaft des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

¹ Vgl. K.-H. Hansmeyer: Abbau von Subventionen – Ein finanzpolitischer Evergreen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 53. Jg. (1973), H. 3, S. 125 ff.

oder diskriminiert werden und ob die einzelnen Maßnahmen aus den verschiedenen Subventionstöpfen sich gegenseitig verstärken oder kompensieren.

Deshalb haben wir in einer Studie zu den Auswirkungen der öffentlichen Haushalte auf sektorale Investitionsentscheidungen im Industrie- und Dienstleistungsbereich versucht, das gesamte Subventionsvolumen zu erfassen und einzelnen Wirtschaftszweigen in einer tiefen Untergliederung zuzuordnen und die strukturellen Implikationen der gewährten Subventionen zumindest der Tendenz nach zu bestimmen². Zwar liegt der Studie das Jahr 1974 zugrunde – einer Aktualisierung dieser Untersuchung stehen vielfache Datenprobleme entgegen –, dennoch dürften die Ergebnisse auch für jüngere Jahre ein ziemlich gutes Bild von der Begünstigungsstruktur durch Subventionen aufzeigen³.

Das strukturelle Begünstigungsmuster

Drei Ergebnisse aus den genannten Untersuchungen scheinen bemerkenswert:

□ Das gesamtwirtschaftliche Subventionsvolumen in der Bundesrepublik ist unter Berücksichtigung der Finanzhilfen der Europäischen Gemeinschaft, der Vergünstigungen für Bundesbahn und Bundespost, für private und gemeinnützige Einrichtungen im kulturellen und sozialen Bereich sowie für staatliche Kreditinstitute mit Sonderaufgaben und unter Einbeziehung parafiskalischer Abgaben (Kohlepfennig) sowie der nicht marktnahen Forschungsförderung um mindestens die Hälfte höher zu veranschlagen, als es in den Subventionsberichten der Bundesregierung ausgewiesen wird⁴.

□ Der überwältigende Teil der Subventionen entfällt auf den Dienstleistungssektor, nämlich knapp 40 Mrd. DM, das sind fast 72 % des näher untersuchten Subventionsvolumens. Der Industriesektor erhält demgegenüber nur gut 7 Mrd. DM (Anteil am Subventionsvolumen: 13 %), und der Agrarbereich empfängt staatliche Vergünstigungen in Höhe von 8,5 Mrd. DM (Anteil am Subventionsvolumen: 15 %). Ordnet man die Subventionen innerhalb der großen Sektoren einzelnen Wirtschaftszweigen zu (der Agrarsektor wurde nicht weiter untergliedert), so wird deutlich, daß es eigentlich nur wenige Bereiche sind, auf die sich die Vergünsti-

gungen – was ihre absolute Höhe angeht – konzentrieren. So erhalten von 49 Wirtschaftszweigen allein vier (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei; Eisenbahnen; Wohnungsvermietung; Private Organisationen ohne Erwerbscharakter) gut 40 Mrd. DM, das sind fast 73 % des gesamten Subventionsvolumens. Andererseits gibt es keinen der 49 Wirtschaftszweige, der nicht in der einen oder anderen Form in den Genuß staatlicher Vergünstigungen kommt (vgl. Tabelle).

□ Gemessen am effektiven Subventionsgrad – einer Meßziffer, mit der die erhaltenen Subventionen in ein Verhältnis gesetzt werden zur wirtschaftlichen Leistung eines Sektors oder eines Wirtschaftszweiges⁵ und mit deren Hilfe man unter bestimmten Annahmen die Allokationsverzerrungen, die durch Subventionen bewirkt werden, messen kann – zeigt sich, daß insgesamt gesehen der Agrarbereich am meisten begünstigt wird, nämlich mit knapp 69 % seiner Wertschöpfung. Dieser effektive Subventionsgrad liegt wesentlich höher als der im Dienstleistungsbereich mit 15,6 % und in der Industrie mit 2,1 %. Was die Begünstigung einzelner Bereiche innerhalb der Sektoren angeht, so liegen zwar auch hier die vier Wirtschaftszweige, auf die auch die größten absoluten Subventionsbeträge entfallen, an der Spitze der Begünstigungshierarchie, nämlich neben der Land- und Forstwirtschaft, Fischerei (68,9 %) die Eisenbahnen (269,8 %), die Wohnungsvermietung (47,6 %) sowie Organisationen ohne Erwerbscharakter (465,0 %). Aber auch bei anderen Wirtschaftszweigen wird zum Teil ein Ausmaß der Begünstigung sichtbar, das man aufgrund der absoluten Höhe der Subventionsbeträge kaum vermutet hätte, wie zum Beispiel im Luftfahrzeugbau oder im Schiffbau. Nur 12 der 49 Wirtschaftszweige weisen einen effektiven Subventionsgrad auf, der höher liegt als der gesamtwirtschaftliche Durchschnitt von 9,2 %; die weitaus meisten Wirtschaftszweige liegen erheblich darunter (vgl. Tabelle).

Nun beschränkt sich das staatliche Eingreifen zugunsten (oder zuungunsten) einzelner Wirtschaftszweige nicht auf Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Es gibt vielmehr eine Fülle von Marktregulierun-

⁴ Die Bestandsaufnahme ergab insgesamt ein Volumen von 80 Mrd. DM, im 5. Subventionsbericht wurden demgegenüber knapp 50 Mrd. DM ausgewiesen. In der weiteren Untersuchung wurden die Vergünstigungen für private Haushalte (Sparförderung) ausgeklammert; außerdem wurden Darlehen und Steuervergünstigungen, die lediglich einen Zahlungsaufschub bewirken, in Zinssubventionsäquivalente umgerechnet. Für den nichtstaatlichen Produktionsbereich ergab sich schließlich ein Volumen vergleichbarer Subventionswerte von 55,3 Mrd. DM.

⁵ Bei der Berechnung des effektiven Subventionsgrades wird das Subventionsvolumen in ein Verhältnis gesetzt zu einer Größe, die die marktmäßig erwirtschaftete Wertschöpfung beschreiben soll. Diese Größe wird ermittelt, indem von der Nettowertschöpfung (zu Faktorkosten) die erhaltenen Subventionen abgezogen werden.

² Vgl. Karl Heinz Jüttemeier, Konrad Lammers, Klaus-Werner Schatz, Enno F. Willms: Auswirkungen der öffentlichen Haushalte auf sektorale Investitionsentscheidungen im Industrie- und Dienstleistungsbereich. Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Kiel 1977, mimeo.

³ Vgl. Karl Heinz Jüttemeier, Konrad Lammers: Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge 63/64, Kiel 1979.

SUBVENTIONSPOLITIK

gen und Zugangsbeschränkungen, die – wie Subventionen – einzelne Wirtschaftszweige begünstigen und andere diskriminieren, sich aber in ihren Protektionswirkungen schwer quantifizieren lassen. Zudem kann

in Wirtschaftszweigen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, die inländische Produktion durch ein vielfältiges Instrumentarium von Einfuhrbeschränkungen geschützt werden; quantitativ einiger-

Subventionen und effektive Subventionsgrade für Sektoren und Wirtschaftszweige der westdeutschen Wirtschaft 1974

Wirtschaftszweig	Subventionen Mill. DM	effektiver Subventionsgrad ^a %
1 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	8 562	68,9
2-37 Warenproduzierendes Gewerbe	7 194	2,1
2 Elektrizitätsversorgung	604	5,2
3 Gas-, Fernwärme- und Wasserversorgung	111	3,0
4 Kohlenbergbau, Kokerei	1 873	29,0
5 Übriger Bergbau	90	12,2
6 Chemische Industrie, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen	417	1,3
7 Mineralölverarbeitung	107	10,0
8 Herstellung von Kunststoffwaren	63	1,3
9 Gummiverarbeitung	23	0,6
10 Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden	86	1,1
11 Feinkeramik	17	1,1
12 Herstellung und Verarbeitung von Glas	24	0,9
13 Eisenschaffende Industrie	72	0,6
14 NE-Metallerzeugung, NE-Metallhalbzeugwerke	66	2,4
15 Gießerei	29	0,7
16 Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung	32	0,6
17 Stahl- und Leichtmetallbau, Schienenfahrzeugbau	92	1,4
18 Maschinenbau	436	1,3
19 Herstellung von Büromaschinen, ADV-Geräten und -Einrichtungen	251	7,3
20 Straßenfahrzeugbau	164	0,8
21 Schiffbau	151	6,0
22 Luft- und Raumfahrzeugbau	278	23,5
23 Elektrotechnik	655	2,1
24 Feinmechanik, Optik, Herstellung von Uhren	66	1,7
25 Herstellung von Eisen-, Blech- und Metallwaren	114	1,3
26 Herstellung von Musikinstrumenten, Spielwaren, Füllhaltern usw.	12	0,7
27 Holzbearbeitung	28	2,2
28 Holzverarbeitung	50	0,8
29 Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- und Pappeerzeugung	19	0,9
30 Papier- und Pappeverarbeitung	47	1,2
31 Druckerei, Vervielfältigung	280	4,4
32 Ledererzeugung, Lederverarbeitung	12	0,5
33 Textilgewerbe	127	1,3
34 Bekleidungs-gewerbe	104	1,8
35 Ernährungsgewerbe	505	3,1
36 Tabakverarbeitung	10	1,5
37 Baugewerbe	179	0,3
38-49 Dienstleistungen ^b	39 571	15,6
38 Handel	738	1,0
39 Eisenbahnen	9 339	269,8
40 Schifffahrt, Wasserstraßen, Häfen	909	30,4
41 Übriger Verkehr	2 466	17,6
42 Nachrichtenübermittlung (Deutsche Bundespost)	421	2,4
43 Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen	946	2,7
44 Wohnungsvermietung	9 781	47,6
45 Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe	219	2,5
46 Wissenschaft, Bildung, Kunst, Publizistik	1 751	34,0
47 Gesundheits- und Veterinärwesen	1 718	11,6
48 Übrige Dienstleistungen	1 193	2,1
49 Private Organisationen ohne Erwerbscharakter	10 090	465,0
1-49 Alle Wirtschaftszweige ^b	55 327	9,2

^a Subventionen in % der Netto-Wertschöpfung; ^b ohne private Haushalte und Staat.

Quelle: K. H. Jüttemeier, K. Lammers: Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Kieier Diskussionsbeiträge 63/64, Kiel 1979.

maßen zuverlässig abschätzen läßt sich allerdings nur die Protektionswirkung von Zöllen. Für die Frage nach den Möglichkeiten eines Abbaus von Subventionen scheint es wichtig, diese anderen Maßnahmen, mit denen der Staat allokatonsverzerrend in den wirtschaftlichen Prozeß eingreift, in die Betrachtung mit einzubeziehen. Ebenso ist der Frage nach der Ausgestaltung einzelner Subventionsprogramme nachzugehen, weil die Wirkungen je nach der Ausgestaltung sehr unterschiedlich sein können.

Agrarbereich

Was zunächst den *Agrarbereich* betrifft, so scheint bedeutsam, daß dieser Sektor neben sehr umfangreichen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die in dem hohen effektiven Subventionsgrad zum Ausdruck kommen, noch zusätzlichen Schutz vor der Konkurrenz aus Drittländern erhält. Liegen die Weltmarktpreise für landwirtschaftliche Produkte unter den Preisen innerhalb der EG – was für die überwiegende Zahl der Erzeugnisse und die meiste Zeit die Regel ist –, werden Einfuhren aus Drittländern mit einer Abgabe belegt, die die Differenz zu den Preisen innerhalb der EG ausgleicht. Der Protektionseffekt dieser Maßnahme ist schwer zu quantifizieren, da die Weltmarktpreise für die einzelnen Produkte von Jahr zu Jahr stark schwanken. Im Jahr 1974 dürfte er aber nach vorsichtigen Schätzungen mindestens 25 % betragen haben, obwohl die Weltmarktpreise in diesem Jahre außergewöhnlich hoch lagen und die Zollprotektion damit außergewöhnlich niedrig ausfiel.

Als Rechtfertigung für die umfangreichen Vergünstigungen wird sowohl von politischer Seite als auch von Interessenvertretern hervorgehoben, daß die Landwirtschaft Funktionen erfülle, die über den Markt nicht abgegolten werden, wie die Sicherung der Nahrungsversorgung und die Wahrnehmung wichtiger Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes. Das bestehende Subventionssystem zugunsten des Agrarsektors kommt dieser Sichtweise sehr entgegen. Durch ein System von Garantiepreisen für eine Vielzahl von Produkten werden den Landwirten erhebliche Produktionsanreize gegeben, die dazu geführt haben, daß Produktionsfaktoren in Bereichen gebunden bleiben oder sogar in Bereiche hereingezogen werden, die ansonsten im Zuge eines ungehinderten Strukturwandels geschrumpft wären.

Industriesektor

Auch im *Industriesektor*, der einen effektiven Subventionsgrad von nur 2,1 % aufweist, werden weite

Bereiche ähnlich wie im Falle der Landwirtschaft durch staatliche Eingriffe gestützt. So zeigt sich, daß der Zollschutz, den die Industrie gegenüber Konkurrenten aus Ländern außerhalb der EG immer noch genießt, bedeutsam ist (7,6 % im Jahre 1974), obwohl im Rahmen internationaler Vereinbarungen gravierende Zollsenkungen vereinbart wurden. Hinzu kommt noch der Schutz, der von nichttarifären Hemmnissen wie Kontingenten ausgeht, der sich zwar nur schwer quantifizieren läßt, aber erheblich sein dürfte. Letztlich gilt es auch zu berücksichtigen, daß dem Industriebereich bis in die 70er Jahre hinein durch die Unterbewertung der D-Mark Vorteile im Wettbewerb um Produktionsfaktoren gegenüber dem Dienstleistungsbereich verschafft worden sind.

Die einzelnen Subventionsmaßnahmen im Industriesektor lassen sich im wesentlichen zu vier Bündeln zusammenfassen:

Förderung von Forschung und Entwicklung durch Finanzhilfen für einzelne Projekte (direkte Forschungs- und Entwicklungsförderung) sowie durch Steuervergünstigungen (indirekte Forschungs- und Entwicklungsförderung), wobei das Schwergewicht auf der direkten Förderung liegt: Begründet wird die Förderung von Forschung und Entwicklung damit, daß es für ein hochentwickeltes Land wie die Bundesrepublik darauf ankäme, intelligente Produkte und Technologien zu entwickeln, um neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen. Da die privatwirtschaftlichen Gewinne von Forschung und Entwicklung geringer wären als die volkswirtschaftlichen, sei es Aufgabe des Staates, die privaten Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten durch finanzielle Anreize zu erhöhen und sie so näher an das volkswirtschaftlich wünschbare Ausmaß heranzuführen. Vergünstigungen für Forschung und Entwicklung erhalten zwar fast alle Wirtschaftszweige; dennoch sind die Hilfen sehr stark auf einige Branchen (Chemie, Maschinenbau, Datenverarbeitung, Elektronik) und sogar auf nur wenige Unternehmen konzentriert, was vor allem seine Ursache darin haben dürfte, daß die Programme der direkten Forschungsförderung auf diese Empfänger zugeschnitten sind. Der Kreis der Begünstigten bei der indirekten Forschungsförderung durch Steuervergünstigungen ist größer; durch die Art der Steuervergünstigungen (Investitionszulagen, Sonderabschreibungen) wird vor allem der Einsatz von Sachkapital prämiert.

Finanzhilfen zugunsten des Luftfahrzeugbaus: In den Hilfen für den Luftfahrzeugbau kann man einen Sonderfall der projektbezogenen Förderung sehen, die ähnlich wie die FuE-Förderung damit begründet wird,

daß der Luftfahrzeugbau eine zukunftssträchtige Branche sei, die es sich staatlicherseits zu fördern lohne. Die staatliche Förderung hat sich nicht darauf beschränkt, ein Projekt in einer frühen Entwicklungsphase zu unterstützen, sondern sie hat die Entwicklung der Flugzeugmuster VFW 614 und Airbus bis zur Serienreife und darüber hinaus gefördert.

Regional orientierte Förderung

□ Allgemeine Regionalförderung durch Finanzhilfen (Investitionszuschüsse) und Steuervergünstigungen (Investitionszulagen, Sonderabschreibungen) sowie Berlinförderung: Neben Berlin (West), dem Zonenrandgebiet und dem Steinkohlenbergbauggebiet Saar gehören zu den begünstigten Regionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Gebiete, die vor allem einen Entwicklungsrückstand gegenüber dem Bundesdurchschnitt aufweisen. Die allgemeine Regionalförderung ist hinsichtlich der zu fördernden Regionen selektiv angelegt, was in der Natur der Sache liegt, kaum aber hinsichtlich der zu fördernden Wirtschaftszweige. Dennoch dürfte die allgemeine Regionalförderung selektive Wirkungen haben, indem vor allem Branchen, die sehr sachkapitalintensiv produzieren, sowie sachkapitalintensive Produktionsverfahren begünstigt werden. Denn durch Investitionszuschüsse und Sonderabschreibungen prämiert die allgemeine Regionalförderung den Einsatz von Sachkapital.

□ Vergünstigungen für einzelne Branchen, die für einige Regionen eine große Bedeutung haben und die unter starkem Wettbewerbsdruck stehen: Hier sind vor allem die Hilfen für den Schiffbau und den Kohlenbergbau zu nennen. Obwohl die Subventionen für diese Wirtschaftszweige sektorspezifisch sind, spielen regionalpolitische Motive für die Gewährung der Hilfen eine erhebliche Rolle. Da Probleme in diesen Sektoren wegen der starken regionalen Konzentration gleichbedeutend mit Regionalproblemen der Standortregionen sind, ist der Druck auf die politischen Instanzen groß, diesen Zweigen Unterstützung zu gewähren.

Auf Subventionsmaßnahmen, die sich einer dieser vier Kategorien zuordnen lassen, entfallen 1974 ca. 80 % der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen im Industriebereich.

Dienstleistungsbereich

Für den *Dienstleistungsbereich* gibt es – im Gegensatz zur Landwirtschaft und zur Industrie – so gut wie keine Außenhandelsschutzmaßnahmen, was man darauf zurückführen kann, daß die Leistungen dieses

Sektors zum ganz überwiegenden Teil nicht international handelbar sind. Insofern könnte man den hohen Subventionsgrad im Dienstleistungssektor (15,6 % im Jahre 1974) teilweise als Ausgleich für die außenhandelswirksamen Vergünstigungen in weiten Bereichen der Landwirtschaft und Industrie ansehen (Unterbewertung der D-Mark, Zölle, Kontingente), die den geschützten Bereichen Wettbewerbsvorteile gegenüber den Dienstleistungen auf den inländischen Faktormärkten verschafft haben. Unter Wachstumsgesichtspunkten könnte man auf den ersten Blick geneigt sein, die hohen Subventionen zugunsten des Dienstleistungssektors weniger bedenklich einzuschätzen, da sie doch einen Bereich fördern, von dem auch in Zukunft wachsende Anteile an der Wirtschaftsleistung und vor allem an der Beschäftigung erwartet werden. Doch diese Sichtweise ist vordergründig und zu global. Sie vernachlässigt zum einen, daß Wachstumsbranchen sich im einzelnen kaum zuverlässig prognostizieren lassen, und zum anderen, daß im tertiären Sektor selbst die einzelnen Dienstleistungen sehr unterschiedlich von der allgemeinen Expansion des Sektors erfaßt werden. Innerhalb dieses Sektors ist zu differenzieren zwischen alten Dienstleistungen, deren Bedeutung schrumpft, komplementären Dienstleistungen, deren Bedeutung in etwa stagniert, und neuen Dienstleistungen, die kräftig expandieren und die die Expansion des Dienstleistungssektors tragen⁶.

Hohe Subventionsgrade sind gerade in Wirtschaftszweigen zu beobachten, die nicht zu den neuen, sondern zu den komplementären Dienstleistungen zu zählen sind, wie vor allem in den verschiedenen Zweigen des Verkehrssektors. Wichtige Bereiche der neuen Dienstleistungen, wie Nachrichtenübermittlung, Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, weisen dagegen gemessen am Sektordurchschnitt nur geringe effektive Subventionsgrade auf und müssen im Vergleich zu den anderen Dienstleistungen als stark diskriminiert bezeichnet werden. Durch das vorhandene Begünstigungsmuster dürfte der Strukturwandel also auch innerhalb des Dienstleistungssektors erheblich behindert werden. Hindernisse für den Strukturwandel sind darüber hinaus in den sonstigen staatlichen Eingriffen auf vielen Märkten des Dienstleistungssektors, seien es Zugangsbeschränkungen, Preisregulierungen oder sei es das Auftreten des Staates als alleiniger oder wichtigster Anbieter, zu sehen. Vermutlich stehen Subventionen und sonstige staatliche Eingriffe vielfach in einem engen Wechselverhältnis, weil einzelne Ein-

⁶ Vgl. Wolf-Dieter Zumpfort: Wachstumsdifferenzierungen im tertiären Sektor der westdeutschen Wirtschaft, in: Die Weltwirtschaft, 1978, H. 1, S. 72-90.

griffe unerwünschte Wirkungen haben, die durch andere staatliche Maßnahmen, unter anderem auch Subventionen, dann wieder korrigiert werden sollen.

Neuere Entwicklungslinien

Staatliche Eingriffe – in welcher Form auch immer – beeinflussen die Wirtschaftsstruktur in vielfältiger Weise. Umgekehrt sind staatliche Eingriffe vielfach mit Veränderungen in den Wirtschaftsstrukturen zu erklären. Strukturwandel bedeutet eine Reallokation der Ressourcen weg von alten Produktionen und Produktionsweisen hin zu neuen Produkten und Produktionsverfahren. Da die Kosten des Strukturwandels für die Betroffenen oft sehr hoch sind, wird an den Staat die Forderung gestellt, Einfluß auf den Wandlungsprozeß zu nehmen. Das kann auf zweierlei Weise geschehen: durch eine konservierende Politik, bei der die Erhaltung alter Strukturen im Vordergrund steht, oder durch eine zukunftsorientierte Politik, bei der die Anpassung gefördert und die Reallokation der Ressourcen in zukunftsträglichen Bereichen nicht behindert wird. Unter dem Eindruck vieler ungelöster und neuer Strukturprobleme, die nach 1974 offen zutage getreten sind, ist es in den letzten Jahren zu einer Reihe von Entwicklungen bei der Gewährung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen gekommen, die bedeutsam erscheinen:

□ Im Rahmen der Maßnahmen zugunsten des Agrarbereichs ist ein dramatischer Anstieg der Marktordnungsausgaben der EG zu verzeichnen. Die steigenden Marktordnungsausgaben drohen – erfolgt keine einschneidende Revision der Garantiepreise oder des gesamten Garantiepreissystems – den Haushalt der EG zu sprengen. Darüber hinaus hat die Entwicklung der Marktordnungsausgaben insofern Sprengstoff in die Bemühungen um eine europäische Integration gebracht, als daß die einzelnen Mitgliedsländer sehr unterschiedlich einerseits von ihr profitieren und andererseits zu ihrer Finanzierung herangezogen werden⁷.

□ In Wirtschaftszweigen, die bislang schon Schwerpunkte der Subventionspolitik waren, ist der Subventionsgrad, der bereits 1974 sehr hoch war, inzwischen drastisch gestiegen. Das trifft vor allem für die Eisenbahnen und den Kohlenbergbau zu. Bei den Eisenbahnen sind inzwischen die Subventionen höher als die Wertschöpfung, was man so interpretieren kann,

⁷ Vgl. C. Thoroë: Die Agrarpolitik in der EG im Konflikt mit Finanzausgleichszielen, in: Agrarwirtschaft, 29. Jg. (1980), S. 78-87.

⁸ Der Anstieg des Subventionsgrades im Kohlenbergbau ist vor allem auf die Einführung des Kohlepfennigs zurückzuführen. Würden die Zuschüsse des Bundes zur knappschaftlichen Rentenversicherung, die man ebenfalls zu einem erheblichen Teil als Subvention zugunsten des Bergbaus ansehen kann, mitberücksichtigt, übersteigt das Subventionsvolumen wie bei den Eisenbahnen die Wertschöpfung.

daß alle Einkommen in diesem Wirtschaftszweig ausschließlich aus Hilfen der öffentlichen Hände resultieren. Im Kohlenbergbau beträgt der effektive Subventionsgrad mittlerweile mehr als 250 %⁸.

□ Branchenprogramme mit regionaler Ausrichtung, wozu auch die Vergünstigungen für den Kohlenbergbau gezählt werden können, haben an Bedeutung gewonnen. Zugunsten des Schiffbaus sind Anfang des Jahres 1979 neue zusätzliche Maßnahmen – die Auftragshilfen – eingeführt worden, die den effektiven Subventionsgrad auf 30 % steigen lassen dürften. Regionale Aspekte spielen auch bei den Hilfen, die der Eisen- und Stahlindustrie in der letzten Zeit gewährt worden sind, eine maßgebliche Rolle. So ist 1978 speziell für die saarländische Stahlindustrie ein Programm beschlossen worden, das bis 1982 jährlich Zuschüsse für Investitionen in Höhe von 48,8 Mill. DM vorsieht und mit denen auf die besonderen Beschäftigungsprobleme des Saarlandes Rücksicht genommen werden soll. Und auch bei den Hilfen für die Dortmunder Hoeschwerke, die in jüngerer Zeit für Schlagzeilen gesorgt haben, deutet vieles darauf hin, daß nicht zuletzt regionale Gründe für die Gewährung der Mittel ausschlaggebend waren, obwohl sie als Hilfen für Forschung und Entwicklung deklariert wurden.

□ Branchenprogramme mit regionaler Ausrichtung drängen die allgemeine Regionalförderung zunehmend in den Hintergrund. Daneben gibt es eine zweite Entwicklung, die an der allgemeinen Regionalförderung vorbeiläuft und sie zunehmend in Frage stellt, indem Programme mit anderen regionalen Schwerpunkten beschlossen worden sind oder diskutiert werden. Dazu gehören das Beschäftigungsprogramm des Bundes für Teilregionen mit einer Arbeitslosenquote von mehr als 6 % sowie das Ruhrprogramm, für das eine Bundesbeteiligung vereinbart worden ist⁹. Die vier Küstenländer streben nach dem Vorbild des Ruhrprogramms eine Bundesbeteiligung für ein Programm an, das speziell auf den norddeutschen Raum zugeschnitten ist.

□ Die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für Zwecke der FuE-Förderung sind gestiegen, allerdings nicht stärker als die gesamtwirtschaftliche Wirtschaftsleistung. Eine Umstrukturierung innerhalb der FuE-Förderung kann man darin sehen, daß die Sonderabschreibungen für Investitionen im FuE-Bereich mit Ablauf des Jahres 1974 abgeschafft worden sind. Anfang 1979 sind dann Zulagen für Personalkosten eingeführt worden, die kleine und mittlere Unternehmen für For-

⁹ Vgl. R. Adlung, C. Thoroë: Neue Wege in der Regionalpolitik, Vorschläge zu einer Umgestaltung des regionalen Fördersystems in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 68, März 1980, S. 1.

schungs- und Entwicklungsvorhaben beantragen können. Man kann in dem Wegfall der Sonderabschreibungen und der Einführung von Personalkostenzuschüssen einen Schritt weg von der Sachkapitalbegünstigung hin zur Prämierung des Einsatzes von Humankapital sehen.

□ Bei der Förderung des Luftfahrzeugbaus fallen weitere öffentliche Hilfen für den Flugzeugtyp VFW 614 nicht mehr an; seine Produktion wurde inzwischen eingestellt. Was den Airbus betrifft, so gewährt der Staat auch nach Abschluß der Entwicklungsphase umfassende Produktions- und Vermarktungshilfen. Die vergleichsweise günstige Entwicklung der gelieferten und bestellten Flugzeuge dürfte zu einem erheblichen Teil mit den gewährten Finanzhilfen erkaufte worden sein.

Subventionspolitische Schlußfolgerungen

Die Analyse der Struktur der Subventionen in der Bundesrepublik zeigte, daß sich die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nicht auf Einzelfälle beschränken. Es gibt vielmehr eine Vielzahl von Programmen und Einzelmaßnahmen, mit denen zugunsten einzelner Gruppen, Wirtschaftszweige oder Regionen in den Wirtschaftsprozess eingegriffen wird¹⁰. Für solche Maßnahmen gibt es aus der Sicht der Begünstigten immer gute Gründe; die Begünstigung einer Gruppe bedeutet aber immer zugleich die Diskriminierung aller Nichtbegünstigten. Deshalb haben Vergünstigungen in einem Bereich sehr oft Vergünstigungen – sei es durch Subventionen oder sei es durch andere Schutzmaßnahmen – in anderen Bereichen nach sich gezogen.

Geht man zunächst einmal davon aus, daß das bestehende Begünstigungsgefälle zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen dem entspricht, was mit der Subventionspolitik erreicht werden und dementsprechend auch erhalten bleiben soll, könnte man zu einer Einsparung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen kommen, indem man die Subventionen des Wirtschaftszweiges mit dem niedrigsten Subventionsgrad ganz streicht und in den anderen Branchen die Begünstigung um die entsprechende Prozentpunkte heruntersetzt. Eine radikalere Lösung könnte sogar sein, Bereiche mit einem überdurchschnittlichen Subventionsgrad nur noch in Höhe der Abweichung von dem gesamtwirtschaftlichen Subventionsdurchschnitt zu subventionieren, und die Wirtschaftszweige, deren Subventionsgrad unter dem Durchschnitt von 9,2 % liegt, mit einer branchenspezifischen Steuer zu belegen, die zusammen mit den erhaltenen Vergünstigun-

gen jedes einzelnen Wirtschaftszweiges das ursprüngliche Begünstigungsgefälle zwischen allen Branchen aufrechterhält. In diesem Falle ließen sich die Vergünstigungen für die subventionsempfangenden Branchen sogar ganz oder zum Teil aus den Steueraufkommen der Wirtschaftszweige finanzieren, die diskriminiert werden sollen.

Solche haushaltsmäßigen Betrachtungen beleuchten aber nur einen Teilaspekt der Subventionsproblematik. Sie vermögen nicht aufzuzeigen, daß die Diskussion um Subventionen Teil einer viel weiter reichenden Fragestellung ist, nämlich ob – und wenn ja inwieweit – der Staat in die Allokation der Ressourcen eingreifen soll, indem er einzelne Produktionen begünstigt und andere diskriminiert.

Im wesentlichen sind es zwei Argumente, die hervorgehoben werden, um Subventionen zu rechtfertigen: Zum einen gelte es, Einkommen und Beschäftigung in Wirtschaftszweigen oder Regionen, die negativ vom Strukturwandel betroffen sind, zu erhalten oder zumindest die sozialen Folgen einer Produktionseinschränkung zu mildern, zum anderen die Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten Gütern und Leistungen zu angemessenen Preisen zu sichern. Wenn man auch davon ausgehen kann, daß das versorgungspolitische Motiv zuweilen nur vorgebracht wird, um eine Absicherung von Einkommen und Beschäftigung dahingehend zu rechtfertigen, daß sie auch im gesamtwirtschaftlichen Interesse erfolgt, so kann man nicht von der Hand weisen, daß es im Einzelfall gute Gründe für versorgungspolitisch motivierte Subventionen geben mag (so zum Beispiel für den Erhalt eines deutschen Steinkohlenbergbaus). Die Aufrechterhaltung von Versorgungsstandards ist aber mit Kosten verbunden, was sich (zum Teil) in den Subventionen niederschlägt. Was not tut, ist eine laufende Überprüfung der gegebenen Standards anhand der anfallenden Kosten. Denn wie die Entwicklung zeigt, muß man damit rechnen, daß die Kosten im Zeitablauf erheblich steigen, weil die Angebots- und Nachfrageverschiebungen eigentlich eine Reduzierung der Produktionskapazitäten erfordern.

Das Niveau und die Entwicklung von Subventionen sind auch in entscheidendem Maße davon abhängig, welche Rollenverteilung bei der Lösung von Anpassungsproblemen, die aus dem Strukturwandel resultieren, vorgenommen wird. Konkret lautet die Frage, ob und in welchem Ausmaß die sektoralen und regionalen Anpassungslasten dem Staat und damit der Allgemeinheit aufgebürdet werden sollen oder ob und inwieweit die Betroffenen sie selbst zu tragen haben.

¹⁰ In den Haushaltsplänen schlägt sich das zum Beispiel darin plastisch nieder, daß allein die Finanzhilfen etwa 5000 bis 10 000 Haushaltspositionen umfassen.

Was also angebracht erscheint, ist eine andere Gewichtung bei dieser Rollenverteilung, wenn man die Subventionen, die aus diesen Gründen gewährt werden, zurückführen will. Dies erscheint um so dringlicher, als der Bedarf an Strukturanpassungen aufgrund neuer Technologien, einer zunehmenden Importkonkurrenz und einer unsicheren Energieversorgung auch in Zukunft erheblich sein wird.

Umgestaltung des Subventionssystems

Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt für einen Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen ist die Ausgestaltung des Subventionssystems selbst. Auch wenn der Staat es aus versorgungs- und beschäftigungspolitischen Gründen für notwendig hält, Subventionen zu gewähren, so sollte er doch darauf achten, daß der Strukturwandel nicht behindert wird. Generell läßt sich sagen, daß die Subventionsmaßnahmen so wenig wie möglich in das System der relativen Preise eingreifen, zukünftigen Entwicklungen Rechnung tragen sowie ein möglichst breit angelegtes Feld von Aktivitäten fördern sollten. Konkrete Umgestaltungen im Subventionssystem, die zum Teil jüngere Entwicklungsrichtungen korrigieren, könnten sein:

□ Die Preisgabe der sektorspezifischen Hilfen, insbesondere in den Fällen, in denen sie aus regionalen Rücksichtnahmen gewährt werden. Da sektorspezifische Hilfen die Chancen anderer Produktionen in den betroffenen Regionen verschlechtern, sollte man die entsprechenden Regionen in die allgemeine Regionalförderung aufnehmen bzw. die Förderbedingungen in der allgemeinen Regionalförderung verbessern¹¹.

□ Der Abbau der direkten FuE-Förderung zugunsten der indirekten FuE-Förderung. Bei der direkten Förderpraxis läuft der Staat Gefahr, daß er zum einen zukunftssträchtige Aktivitäten im Bereich von Forschung und Entwicklung dadurch diskriminiert, daß er sie von der Förderung ausnimmt, und zum anderen Forschungs- und Entwicklungsressourcen in Bereichen bindet, die sich letztlich als nicht zukunftssträchtig erweisen. Von der indirekten Forschungsförderung kann man erwarten, daß größere Chancen bei der Entdeckung neuer Produkte und Produktionsprozesse bestehen, weil das Feld der potentiell förderbaren Aktivitäten wesentlich breiter angelegt ist.

□ In der allgemeinen Regionalförderung der Übergang von einem Fördersystem, das den Sachkapitaleinsatz prämiert, zu einem System, das den Einsatz von Humankapital begünstigt. Denn es ist zu erwarten, daß sich auf mittlere und längere Sicht weniger die kapitalintensiven Produktionen in der Bundesrepublik be-

haupten können als vielmehr Produktionen, die sich nur mit gut ausgebildeten Arbeitskräften durchführen lassen¹².

□ Der Abbau des Garantiepreissystems im Agrarbereich. Subventionsformen, die weniger produktionswirksam sind, wie etwa direkte Einkommensübertragungen, behindern den Strukturwandel im Zweifelsfall weniger und könnten damit dazu beitragen, daß die Ansprüche an den Staat geringer werden.

□ Der Ersatz des bisherigen Stützungssystems im Steinkohlenbergbau durch ein System direkter Ausgleichszahlungen (Deficiency Payments) bei gleichzeitiger vollständiger Liberalisierung der Kohleeinfuhr¹³. Ein solcher Wechsel im Fördersystem hätte den Vorteil, daß die Substitution von Öl durch Kohle nicht mehr durch Einfuhrbeschränkungen und hohe Inlandspreise behindert würde. Vielmehr würde über die Menge der insgesamt eingesetzten Kohle der niedrigere Weltmarktpreis entscheiden. Der deutsche Kohlenbergbau würde erhalten bleiben, da er die Differenz zwischen den Förderkosten und Weltmarktpreisen erstattet bekäme. Zwar hätten die öffentlichen Hände zusätzliche Mittel aufzubringen, die bislang von den Wärmeabnehmern getragen werden. Die volkswirtschaftlichen Gewinne einer Liberalisierung der Einfuhren von Kohle sowie der Substitutionsprozesse zwischen Öl und Kohle, die dann zum Zuge kommen könnten, sind aber beträchtlich.

Eine derartige Umgestaltung des Subventionssystems hätte zur Folge, daß die Ansprüche an den Staat, wenn auch nicht so sehr auf kurze Sicht, so doch aber auf mittlere und längere Sicht, zurückgehen könnten. Indem das wirtschaftliche Wachstum gefördert wird, verlieren Erhaltungssubventionen an Attraktivität, weil neue Beschäftigungs- und Einkommenschancen eröffnet werden. Und indem der Staat sich bei der Förderung hinsichtlich der konkreten Projekte oder der einzelnen Branchen weniger festlegt, wäre er auch im Hinblick auf weitere Subventionsansprüche weniger gebunden. Die öffentliche Diskussion um den Subventionsabbau wird zwar mehr von fiskalischen als von volkswirtschaftlichen Erwägungen beherrscht: Die Leere in den öffentlichen Kassen drängt auf ein Zurückschneiden von Leistungsansprüchen. Dieser fiskalpolitische Zwang sollte aber genutzt werden, um das durchzusetzen, was volkswirtschaftlich geboten erscheint.

¹¹ Vgl. R. Adlung, C. Thoroe, a. a. O.

¹² Vgl. ebenda.

¹³ Ein solcher Vorschlag ist von Fels und Neu gemacht worden. Vgl. G. Fels, A. D. Neu: Reform der Kohlepolitik als Beitrag zur Sicherung der Energieversorgung, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 72, Kiel, September 1980.