

Weilepp, Manfred

Article — Digitized Version

## Subventionsabbau tut not - aber wie?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Weilepp, Manfred (1982) : Subventionsabbau tut not - aber wie?,  
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 7, pp. 329-332

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135697>

**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.*

# Subventionsabbau tut not – aber wie?

Manfred Weilepp, Hamburg

Nach den Bonner Kabinettsbeschlüssen vom 7. Juli für den Haushalt 1983 sollen rund 1 Mrd. DM an Subventionszahlungen als Beitrag zum Abbau des Haushaltsdefizits gestrichen werden. Welche Modifikationen die beschlossenen Kürzungen noch erfahren werden, ist nicht bekannt. Einen Vorgeschmack auf das Gerangel der Betroffenen gab jedoch bereits das Subventionshearing vor dem Haushaltsausschuß im Juni dieses Jahres. Warum weiten sich Subventionszahlungen so leicht aus, warum sind sie so schwer abzubauen? Wie baut man Subventionen ab?

---

Die Praxis, einzelne Bereiche der Volkswirtschaft durch gezielte staatliche Maßnahmen, insbesondere auch finanzieller Art, zu unterstützen, weist eine lange historische Tradition auf, die bis in die Zeit des Merkantilismus zurückreicht. Auch in der Bundesrepublik, deren Wirtschaftspolitik seit 1949 an den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft ausgerichtet ist, gehörten Subventionen in Form von direkten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen von Anfang an zum wirtschaftspolitischen Instrumentarium. Zu den Bedingungen der marktwirtschaftlichen Ordnung zählt jedoch, daß ökonomische Entscheidungen im Grundsatz von Anbietern und Nachfragern getroffen und verantwortet werden, d. h. sie müssen sich selbstverantwortlich auf die Dynamik des Wirtschaftsprozesses einstellen. Deshalb haben staatliche Hilfen für einzelne Sektoren zunächst den Verdacht der ökonomischen Ineffizienz gegen sich gelten zu lassen.

Trotz solcher bereits in den Grundprinzipien der Wirtschaftsordnung angelegten Restriktionen haben sich die Subventionszahlungen (einschließlich Steuervergünstigungen) im Laufe der Jahre erheblich ausgeweitet. Folgt man der Abgrenzung der Subventionen im Subventionsbericht der Bundesregierung, so haben sich allein die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes von 8,8 Mrd. DM 1966 auf 27,4 Mrd. DM 1980 erhöht. Diese Zahlen geben jedoch nur ein sehr unvollständiges Bild von der tatsächlichen Höhe der gewährten Subventionen. Sie umfassen noch nicht einmal alle Hilfen, die sich im Haushalt des Bundes niederschlagen, so sind weder die Zuweisungen und Zu-

schüsse an die Deutsche Bundesbahn und Bundespost noch ein großer Teil der Förderung von Forschung und Entwicklung darin enthalten. Bei einer umfassenden Betrachtung der Subventionen müßten auch noch die aus ERP-Mitteln gezahlten Darlehen, die Marktordnungsausgaben der EG und die von den Ländern und Gemeinden gewährten Hilfen berücksichtigt werden<sup>1</sup>. So wurde im HWWA-Strukturbericht 1980 bereits für 1978 eine Gesamthöhe der Subventionen von 74,7 Mrd. DM ermittelt<sup>2</sup>. Doch selbst dieser Betrag erfaßt noch nicht alle Leistungen, da z. B. die Berlinhilfe nicht enthalten ist. Der Anteil der Subventionen an der Bruttowertschöpfung, die sogenannte Subventionsrate, betrug nach diesen Berechnungen 1978 6,5 %, während es 1966 erst 4,9 % waren. Bemerkenswert ist dabei, daß von den den Unternehmen zugeflossenen Subventionen 83 % auf die Sektoren Landwirtschaft, Verkehr, Wohnungswesen und Kohlenbergbau entfielen<sup>3</sup>.

## Rechtfertigungsgründe

Die Gründe für diese starke Ausweitung der Subventionen sind letztlich darin zu sehen, daß die an sich restriktiven Rechtfertigungsgründe für die Gewährung von Subventionen im Laufe der Zeit immer großzügiger ausgelegt wurden.

Staatliche Interventionen werden grundsätzlich dann als im Einklang mit den oben erwähnten marktwirtschaftlichen Prinzipien stehend angesehen, wenn sie

---

<sup>1</sup> Die Erfassung von Wirtschaftshilfen der Gemeinden ist von besonderer Problematik, weil sie häufig nicht durch direkte Geldzahlungen oder Steuervergünstigungen erfolgen, sondern durch geldwerte Vorteile in der Form der Bereitstellung von Grundstücken, Gewährung günstiger Strompreistarife oder der Aussetzung von Bauauflagen.

<sup>2</sup> Siehe HWWA-Institut: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft – Strukturbericht 1980 –, Hamburg 1981, Seite 200.

<sup>3</sup> Vgl. ebenda, Seite 201 f.

---

*Dr. Manfred Weilepp, 38, Dipl.-Volkswirt, leitet die Forschungsgruppe Grundsätze der Struktur- und Ordnungspolitik im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

dort die Marktergebnisse korrigieren, wo die Produktionsentscheidungen der privaten Unternehmen mit externen Effekten verbunden sind. Sie sind auch dann gerechtfertigt, wenn der einzelwirtschaftliche und der gesamtwirtschaftliche Zeithorizont auseinanderfallen, wenn z. B. die Privaten den langfristigen Versorgungsrisiken bei bestimmten Gütern nicht in der vom Staat gewünschten Weise Rechnung tragen. Da es externe Effekte in großer Vielfalt gibt, lassen sich Subventionen nur bei solchen externen Effekten rechtfertigen, die für die Gesellschaft einen hohen Rang haben. Je mehr externen Effekten also ein solch hoher Rang zugebilligt wurde, desto mehr staatliche Interventionen dieser Art wurden als durchaus zulässig angesehen.

Subventionen erscheinen auch dann zur Bekämpfung schädlicher Nebenwirkungen gerechtfertigt, wenn es dem Staat auf andere Weise nicht gelingt, für einen funktionsfähigen Wettbewerb zu sorgen. Häufig wird dabei, wie z. B. in der Schiffbauindustrie, auf Wettbewerbsverzerrungen verwiesen, die vom Ausland hervorgerufen werden, obgleich oftmals eine frühzeitige Unterstützung von Produktionsumstellungen heutige Erhaltungssubventionen vermieden hätte. Die Schwelle für die Anerkennung von Wettbewerbsverzerrungen scheint in den letzten Jahren immer niedriger geworden zu sein.

Subventionen können auch dann als gerechtfertigt angesehen werden, wenn das Ergebnis des Marktprozesses mit wesentlichen gesellschaftspolitischen Zielsetzungen kollidiert. Hier steht immer wieder die Sicherung von gefährdeten Arbeitsplätzen im Vordergrund der Argumentation. Eine Zunahme dieser als wesentlich angesehenen Zielsetzungen führte in der Vergangenheit zu einem besonders starken Anstieg der Subventionen, ohne daß der langfristig zu zahlende Preis für solche Maßnahmen, die in aller Regel als Erhaltungssubventionen anzusehen sind, bewußt gemacht worden wäre.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß Subventionszahlungen immer auf die Korrektur des einzelwirtschaftlich betrachteten marktgerechten Verhaltens von Unternehmen und/oder Haushalten abzielen:

- Aus übergeordneten Gesichtspunkten soll verhindert werden, daß Unternehmen die Produktion einstellen, weil die Produktionskosten von den Erlösen langfristig nicht mehr gedeckt werden;
- Unternehmen und Arbeitskräfte sollen durch die regionale Wirtschaftsförderung veranlaßt werden, sich trotz vorhandener Standortnachteile und damit höherer betrieblicher Kosten in den geförderten Regionen niederzulassen;
- Preissubventionen sollen die Verbraucher dazu veranlassen, bestimmte Güter oder Dienstleistungen vorzugsweise zu verbrauchen.

#### Probleme

Die starke Ausweitung der Subventionsgewährung bringt, neben den Vorteilen für die Subventionsempfänger, eine Reihe von Problemen mit sich, die ernsthafte Überlegungen über einen sinnvollen Subventionsabbau dringend geraten erscheinen lassen und gerade in jüngster Zeit zu einer breiten Diskussion über die weitere Berechtigung von Subventionen geführt haben.

- Das Hearing vor dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im Juni hat aber gezeigt, daß trotz der auch von branchenübergreifenden Wirtschaftsverbänden unterstützten Forderung nach einem allgemeinen Subventionsabbau die unmittelbar Betroffenen angesichts konkreter Vorschläge sofort energischen Protest einlegen. Dieses Verhalten läßt auf eine inzwischen starke Gewöhnung an Subventionen und auf die Herausbildung einer Subventionsmentalität schließen, die nicht unähnlich der Transfermentalität im Sozialbereich ist. Das führt dazu, daß in kritischen Situationen zu häufig und zu schnell staatliche Hilfe gefordert wird und daß diese dann als Dauereinrichtung und nicht als Hilfe zur Selbsthilfe angesehen wird. Als Folge wird die notwendige Anpassung an Strukturveränderungen jedoch eher verzögert, d. h. der Marktprozeß wird ineffizienter und die Marktwirtschaft verliert an Wachstumsdynamik.
- Wenn den Forderungen nach staatlicher Finanzhilfe zu leicht nachgegeben wird, ist die Gefahr von Mitnahmeeffekten besonders groß. Dies gilt insbesondere, wenn schon die Ausgangslage falsch beurteilt wird, wenn die Unternehmensplanungen den Subventions-

## KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

V E R L A G   W E L T A R C H I V   G M B H   -   H A M B U R G

zielen entsprechen, wenn nur ungenaue Zielvorstellungen vorliegen und wenn die Maßnahmen nicht zielgerecht ausgestaltet sind. Das Auftreten von Mitnahmeeffekten bedeutet nichts anderes, als daß die Subvention entweder ganz überflüssig ist oder daß das Subventionsziel auch mit wesentlich geringeren Mitteln erreicht werden könnte.

□ Die Staatshilfen führen zu einer zunehmenden Belastung der öffentlichen Haushalte, die letztlich auf dem Wege über höhere Steuern oder über die negativen Folgen einer zu hohen Staatsverschuldung von der gesamten Wirtschaft getragen werden muß. So ist auch die von einem Subventionsabbau erhoffte Haushaltsentlastung ein wesentliches Motiv für die gegenwärtig verstärkte öffentliche Diskussion des Problems. Die Intention müßte daher auch etwas realistischer erläutert werden, wenn Wirtschaftsverbände die hohe Staatsverschuldung beklagen und gleichzeitig die Forderung aufstellen, die bei einer Reduzierung der Subventionen freiwerdenden Mittel müßten für eine allgemeine Senkung der Steuerlast im Unternehmensbereich verwendet werden.

#### Lineare Kürzung

Die bisherigen Überlegungen zeigen, daß einem drastischen Subventionsabbau zugestimmt werden muß. Über die Methode, wie dieser Abbau erreicht werden soll, so daß er sowohl ökonomisch sinnvoll als auch politisch durchsetzbar ist, besteht jedoch weitgehend Uneinigkeit unter allen Beteiligten, und zwar sowohl unter den Politikern als auch unter den Wirtschaftsverbänden. Während etwa der DIHT als ersten Schritt eine lineare Kürzung aller Finanzhilfen und Steuervergünstigungen um einen bestimmten Prozentsatz, der etwa 5 bis 10 % betragen sollte, befürwortet, wird dieser Vorschlag insbesondere von den Interessenvertretern der Sektoren, auf die sich die Subventionen in den letzten Jahren konzentriert haben, strikt zurückgewiesen.

Die Befürworter einer linearen Kürzung sind der Ansicht, dieses Vorgehen, das auch als „Rasenmähermethode“ bezeichnet wird, wäre politisch eher durchsetzbar als eine Kürzung ausgewählter einzelner Subventionen, da von einer linearen Kürzung alle Subventionsempfänger gleich betroffen wären und die bestehenden Begünstigungsstrukturen nicht verändert würden. Außerdem ginge von der Kürzung aller Subventionen eine Signalwirkung für eine Trendwende in der gesamten Subventionspolitik aus. Dabei wird gerne auf das Beispiel der Schweiz verwiesen, wo im Jahre 1980 eine zehnprozentige lineare Herabsetzung aller Bundeslei-

stungen für die Jahre 1981 bis 1983 beschlossen und damit eine sofortige Einsparung von 360 Mill. Franken erzielt wurde. Von der Kürzung betroffen waren dabei alle Bundesbeiträge und Darlehen sowie Leistungen an internationale Hilfswerke und Institutionen. Steuervergünstigungen wurden dagegen nicht vermindert. Ausgenommen wurden auch die Leistungen, mit denen vor dem 1. Januar 1981 eingegangene Verpflichtungen zu erfüllen sind, die also vertraglich oder faktisch gebunden waren. Einzelne Leistungen sind auch in besonderen Härtefällen ausgeklammert worden. Sie durften jedoch das jährliche Sparziel von 360 Mill. Franken nicht gefährden und wurden deshalb nur sehr zurückhaltend genehmigt.

#### Grobes Instrument

Das Beispiel der Schweiz weist jedoch auch auf einige Probleme und Schwächen der Rasenmähermethode hin. Die Aussparung der Steuervergünstigungen zeigt, daß eine pauschale Kürzung der Steuererleichterungen äußerst schwierig ist. Zu diesem Zwecke müßten zunächst alle in Frage kommenden Steuergesetze entsprechend geändert werden. Hinzu kommt, daß der Effekt nicht exakt vorkalkulierbar ist, da der individuelle Steuervorteil von der spezifischen Situation des jeweiligen Nutznießers abhängig ist. Schließlich ist noch zu bedenken, daß der Abbau von Steuervorteilen in der Wirkung einer Steuererhöhung gleichkäme. Eine Beschränkung auf die direkten Finanzhilfen hat jedoch den Effekt, daß die Empfänger von direkten Finanzhilfen gegenüber den Nutznießern von Steuervergünstigungen benachteiligt würden. Da bei Einführung einer Subvention die Entscheidung für direkte Zahlungen oder indirekte Steuervorteile häufig nicht von der Subventionszielsetzung abhängig war, würden so unerwünschte Struktureffekte auftreten.

Auch bei einer Beschränkung der linearen Kürzung auf die Finanzhilfen werden die Subventionsempfänger unterschiedlich getroffen. Probleme ergeben sich zum einen aus der bereits erwähnten Tatsache, daß sich die Subventionen zum größten Teil auf die Sektoren Landwirtschaft, Verkehr, Wohnungswesen und Bergbau konzentrieren. Bei einer linearen Kürzung aller Subventionen würden diese Sektoren absolut am stärksten betroffen. Die Unternehmen dieser Sektoren hätten dann sicher größere Anpassungsschwierigkeiten, was eventuell neue Subventionen oder die Ausweitung anderer, bereits bestehender Subventionen notwendig machen könnte<sup>4</sup>. Weiterhin können in den Bereichen, in denen trotz mancher Bedenken internationale Wettbewerbsverzerrungen ausgeglichen werden sollen, wie z. B. in der Schiffbauindustrie, große Härten und erhebliche

<sup>4</sup> Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Stellungnahme zu den Fragen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum 8. Subventionsbericht.

Schwierigkeiten bei den Betroffenen auftreten. Dies gilt auch, wenn in zukunftssträchtigen Branchen, wie z. B. im Luft- und Raumfahrzeugbau, Entwicklungsschwierigkeiten überwunden werden sollen. Dagegen wird in den Bereichen, in denen ohnehin zum großen Teil nur Mitnahmeeffekte erzielt werden – diese sind z. B. bei den Heizenergieeinsparungsmaßnahmen, bei der Sparförderung und bei den Investitionszulagen zu vermuten<sup>5</sup> –, eine Kürzung ohne große negative Effekte bleiben.

Bei der linearen Kürzung handelt es sich also um ein sehr grobes Instrument, das zwar auf den ersten Blick eine relativ schnelle fiskalische Entlastung verspricht, aber keine differenzierte Behandlung der Subventionsempfänger zuläßt. Diese ist jedoch erforderlich, wenn man die Gewährung von Subventionen aus ordnungspolitischen Erwägungen heraus nicht grundsätzlich ablehnt. Bei einem derart pauschalen Vorgehen begäbe man sich der Möglichkeit, die Effizienz je eingesetzter D-Mark durch Korrektur der Zusammensetzung der Subventionen zu erhöhen und im Rahmen einer Neugestaltung des gesamten Subventionswesens die politischen Prioritäten zu überdenken und neu zu setzen.

#### Kriterien für einen Subventionsabbau

Ein gesamtwirtschaftlich befriedigender Abbau von Subventionen erfordert vielmehr die Überprüfung einzelner Maßnahmen. Dabei dürfen die einzelnen Subventionsmaßnahmen nicht isoliert bewertet werden, sondern sie müssen im Zusammenhang mit den Zielen, Maßnahmen und Resultaten anderer Subventionen, die den gleichen Wirtschaftsbereich betreffen, gesehen werden. Auch die sektoralen Maßnahmen der anderen Gebietskörperschaften und der EG sind zu berücksichtigen. Erst eine bewertende Gegenüberstellung von Zielen, gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen (im Sinne des Ausmaßes der Zielerreichung) der Subventionen läßt ein Urteil über die Zweckmäßigkeit einzelner Maßnahmen zu<sup>6</sup>. Die fiskalische Belastung ist dabei nur ein Beurteilungskriterium. In vielen Fällen dürfte deutlich werden, daß allein schon durch eine Änderung der Subventionstechnik die Effizienz der eingesetzten Mittel erhöht werden kann.

Generell sollte angestrebt werden, daß für alle Subventionen in regelmäßigen Abständen eine Überprüfung der Zielsetzungen, der Durchsetzbarkeit dieser

Ziele mit Hilfe von Subventionen sowie der daraus folgenden Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer weiteren Subventionsgewährung erfolgt. Das könnte am besten dadurch erreicht werden, daß alle öffentlichen Finanzhilfen grundsätzlich zeitlich begrenzt werden und daß ihre Verlängerung vom Ergebnis einer Wirkungskontrolle abhängig gemacht wird.

Eine weitere Möglichkeit, zu einer Begrenzung der Subventionsgewährung zu kommen, besteht in der Einführung einer zeitlich degressiven Staffelung von Subventionszahlungen. Diese Maßnahme könnte sich, je nach Zielsetzung, bei einzelnen Subventionen als sinnvoll erweisen. Wenn z. B. der Aufbau neuer Produktionsstrukturen oder die Anpassung an Veränderungen der Produktionsstruktur gefördert werden sollen, kann eine von vornherein festgelegte Degression die Unternehmen zu verstärkten eigenen Anstrengungen ermuntern und den Prozeß beschleunigen. Sollen dagegen internationale Wettbewerbsverzerrungen ausgeglichen werden, die auf längerfristige staatliche Maßnahmen im Ausland zurückzuführen sind, oder nationale Produktionen zur Vermeidung von Versorgungsrisiken aufrechterhalten werden, wäre eine Degression wenig sinnvoll.

Schließlich könnte der Nettoaufwand für Subventionszahlungen langfristig noch durch die Einführung einer grundsätzlichen Verpflichtung zur späteren Rückzahlung oder Verzinsung verringert werden, die nur unter bestimmten Bedingungen gestundet oder teilweise oder ganz erlassen werden kann, d. h. also de facto durch eine Umstellung sämtlicher Subventionen auf Kreditgewährung. Auch dieses Instrument sollte jedoch nicht pauschal, d. h. unabhängig von den Zielen der einzelnen Subventionen, angewendet werden. Bei Subventionen mit der Zielsetzung, externe Effekte auszugleichen, würde eine Umstellung auf Kreditgewährung dem Subventionsziel eindeutig zuwiderlaufen.

Sicherlich werden die am 7. Juli vom Bundeskabinett beschlossenen Kürzungen bis zur Änderung der entsprechenden Gesetze und bis zur Verabschiedung des Bundeshaushaltsplans 1983 noch etliche Modifikationen erfahren. Wenn die Vermutungen über die Höhe der zu bewältigenden Defizite immer mehr bestätigt werden, könnte die Versuchung wachsen, pauschale oder unter Einbeziehung von Transferzahlungen an private Haushalte lediglich auf Proporzüberlegungen basierende Kürzungen vorzunehmen. Schon mittelfristig wird es sich aber auszahlen, wenn die Überlegungen über einen sinnvollen Abbau von Subventionen anhand von Überprüfungen der Ziele, Techniken und Effekte angestellt werden, da sonst die Gefahr besteht, daß Prozesse in Gang gesetzt werden, die ein erneutes staatliches Eingreifen erfordern.

<sup>5</sup> Das Problem bei der Feststellung von Mitnahmeeffekten besteht darin, daß sie sich nicht anhand objektiver Kriterien nachweisen lassen, es sei denn, der Begünstigte bestätigt, daß sein Verhalten durch die Gewährung einer Finanzhilfe nicht beeinflusst wurde.

<sup>6</sup> Bisher gibt es noch keine allgemein akzeptierte Methode zur Feststellung und Beurteilung der Wirkungen von Subventionen. Im HWWA-Strukturbericht 1983 soll ein operatives Schema erarbeitet werden, das sich weitgehend an den Elementen der Kosten-Nutzen-Analyse orientiert.