

Kartte, Wolfgang; Schatz, Klaus-Werner; Westphal, Jürgen; Hansmeyer, Karl-Heinrich

Article — Digitized Version

Marktwirtschaft oder Subventionswirtschaft?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kartte, Wolfgang; Schatz, Klaus-Werner; Westphal, Jürgen; Hansmeyer, Karl-Heinrich (1983) : Marktwirtschaft oder Subventionswirtschaft?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 6, pp. 267-279

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135806>

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.

Marktwirtschaft oder Subventionswirtschaft?

Jede neue Regierung nimmt sich am Beginn einer Legislaturperiode vor, Subventionen abzubauen. Bislang nahmen die staatlichen Hilfen jedoch stets zu. Über den Stellenwert von Subventionen in der Marktwirtschaft, ihren Umfang und die politischen Schwierigkeiten, sie abzubauen, diskutieren in unserem Zeitgespräch Professor Wolfgang Kartte, Dr. Klaus-Werner Schatz, Dr. Jürgen Westphal und Professor Karl-Heinrich Hansmeyer.

Wolfgang Kartte

Wettbewerb und Subventionen

Die Wirtschaftsgeschichte hat gezeigt, daß eine quantitativ, qualitativ und preislich günstige Versorgung der Verbraucher dann am ehesten gewährleistet ist, wenn eine Vielzahl von Unternehmen ihre Produkte im Wettbewerb miteinander am Markt anbieten.

Beste Voraussetzung dafür bietet eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung, in der der Wirtschaftsaufbau primär durch die freie wirtschaftliche Entscheidung des einzelnen bestimmt wird und die Koordination der individuellen Einzelentscheidungen nicht durch staatlichen Zwang, sondern durch die regulierende Kraft des Marktes erfolgt.

Entscheidendes Instrument für diese Regulierungsfunktion des Marktes ist der sich im Wettbewerb zwischen Angebot und Nachfrage bildende Preis.

Für die Unternehmer in einer marktwirtschaftlichen Ordnung bedeutet Wettbewerb Chance und Ri-

siko zugleich. Chance und Risiko insofern, als die Verbraucher durch ihre Kaufentscheidung zugleich über Erfolg und Mißerfolg der unternehmerischen Leistung entscheiden. Damit sorgt der Wettbewerbs- und Preismechanismus dafür, daß der leistungsfähigste Anbieter am Markt verbleibt und der weniger leistungsfähige auszuscheiden hat. Gewinnerzielung und Verlustrisiko sind in einer Marktwirtschaft daher eng miteinander verbunden.

Wettbewerb bedeutet insoweit auch eine grundsätzliche Absage gegenüber jeder Form von Staatswirtschaft.

Gleichwohl ist es unstrittig, daß der Staat auch in einer marktwirtschaftlichen Ordnung seinen festen Platz hat. Spätestens dann, wenn Markt und Wettbewerb nur noch unvollkommen funktionieren und zu „unsozialen“ Ergebnissen führen, muß der Staat mit einer aktiven Wirtschaftspolitik ordnend in den Marktprozeß eingreifen. Dazu ge-

hören natürlich im Einzelfall auch finanzielle Hilfen wie z. B. Subventionen.

Strittig sind allerdings zuweilen Zeitpunkt, Art und Umfang staatlicher Hilfen. Klar ist, daß der Staat erst dann „subsidiär“ eingreifen soll, wenn privatwirtschaftliche Selbsthilfemaßnahmen nicht ausreichen. Die konkrete Beurteilung des Einzelfalles bringt hier jedoch oft größte Schwierigkeiten. Gesicherte Erkenntnis ist lediglich, daß ein zu frühes Einschreiten des Staates die Anpassungsflexibilität des Marktmechanismus schwächen würde.

Bei allen staatlichen Aktivitäten im Wirtschaftsbereich, so insbesondere bei der Vergabe von Subventionen, sollte der Staat verstärkt unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit darauf achten, daß kleine und mittlere Unternehmen nicht benachteiligt oder gefährdet werden. Ein allzu eifertig gespanntes Netz zum Auffangen von Großunternehmen verletzt nicht nur den

Gleichbehandlungsgrundsatz, sondern kann zu einer tiefgreifenden Entmutigung des Mittelstandes führen. Dies wäre bedenklich, da ja nicht erst seit gestern bekannt ist, daß gerade kleine und mittlere Unternehmen tendenziell sogar sicherere Arbeitsplätze bieten als Großunternehmen.

Schließlich muß sich der Staat bewußt sein, daß eine einmal ge-

währte finanzielle Hilfe oft die andere nach sich zieht, so daß das marktwirtschaftliche Wettbewerbsprinzip leicht auf Dauer und in immer mehr Branchen durch einen „Wettbewerb um Subventionen“ abgelöst wird. Die jüngsten Beispiele sollten uns mehr als nur nachdenklich machen.

Marktwirtschaft ist nicht Selbstzweck, sondern eine dynamische,

sich täglich ändernde, reale, zuweilen auch unvollkommene Wirtschaftsordnung. Marktwirtschaft und flankierende staatliche Eingriffe z. B. in Form von Subventionen im Sinne einer vorübergehenden Hilfe zur Selbsthilfe schließen sich daher nicht aus. Dem Staat ist allerdings hier ein noch wacheres Auge für die Auswirkungen seiner Tätigkeit zu wünschen.

Klaus-Werner Schatz

Der Staat und seine Subventionen

In der Pressemitteilung der Bundesregierung über die Regierungserklärung von Bundeskanzler Kohl vom 4. Mai dieses Jahres finden sich die Sätze: „Sogenannte Beschäftigungsprogramme haben Milliarden verschlungen, ohne die Lage am Arbeitsmarkt zu stabilisieren. Wir werden nicht neue Versprechungen machen, sondern die Ursachen der Fehlentwicklung bekämpfen.“ Diese Sätze stehen in dem Teil der Erklärung, der die Überschrift „Abbau der Arbeitslosigkeit“ trägt. Unter derselben Überschrift heißt es auch: „Im Wohnungs- und Städtebau werden wir unsere erfolgreiche Politik fortführen.“ Nun hat die Bundesregierung nicht etwa in einer spektakulären Aktion die Marktwirtschaft im Wohnungssektor eingeführt, wie man vielleicht vermuten könnte; in dieser Hinsicht verhält sie sich sehr zögerlich. Vielmehr hat sie gleich nach der Amtsübernahme zu Ende des Jahres 1982 zusätzliche massive Subventionen für den Wohnungsbau gewährt.

Wie dieses Subventionspro-

gramm zu Ursachentherapien passen kann, mit denen die Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt bekämpft werden sollen, ist ebenso wenig ersichtlich, wie worin der grundsätzliche therapeutische Unterschied zu den vielen Beschäftigungs- und Nachfrageprogrammen der letzten zehn Jahre besteht. Für erforderlich hält die Bundesregierung nicht nur Subventionen für den Wohnungsbau. Sie kündigt unter der Überschrift „Abbau der Arbeitslosigkeit“ beispielsweise auch an, daß sie „zukunftsweisende Reaktortechnologien zum Erfolg führen“ werde, was wohl nur heißen kann: weiter subventionieren werde. „Die Kohle wird gebraucht“ – so liest man; das wird aber nur dann der Fall sein, wenn man sie weiterhin subventioniert. Der Stahlindustrie werden finanzielle Hilfen in Aussicht gestellt, und „unsere Unterstützung für die Stahlindustrie nützt auch der Kohle“. „Um den Werften die Anpassung an den Markt zu erleichtern, wird die Bundesregierung die Hilfen für Schiffbauindustrie und Reeder befristet fortsetzen“ – so

wie die Regierungen vor ihr seit nunmehr rund 30 Jahren den Werften Anpassungshilfen gewährt haben, die immer befristet waren. Der Abbau der Arbeitslosigkeit erfordert es anscheinend auch, die Landwirtschaft weiter zu subventionieren; jedenfalls befinden sich die Bemerkungen zu Nützlichkeit, Fördernotwendigkeit und Förderanspruch der Landwirte in dem Abschnitt zu diesem Thema.

Nun findet sich aber auch Kritisches zu den Subventionen, und zwar im Abschnitt über „Die Sanierung der öffentlichen Finanzen“, der den Hinweis enthält: „Eine dauerhafte Gesundung der Wirtschaft verlangt auch, daß wir 1. die Subventionen überprüfen . . .“. Freilich entspricht es nur dem Auftrag des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967, daß die Regierung die Subventionen überprüft. Dies hat seitdem jede Regierung getan; es wurden gemäß dem Gesetzesauftrag alle zwei Jahre Subventionsberichte erstellt, aber Subventionen gekürzt, jedenfalls insgesamt gesehen, hat man deshalb

nicht. Die Subventionen sind im Gegenteil sehr kräftig angestiegen.

Die Tatsache, daß die Subventionen im Zusammenhang mit der Haushaltssanierung erwähnt werden, ist verständlich; denn immerhin belaufen sie sich allein beim Bund nach den offiziellen Angaben auf fast 30 Mrd. DM (Schätzungen für alle öffentlichen Subventionen lauten auf weit mehr als 100 Mrd. DM). Es ist aber zugleich bezeichnend für die Diskussion um die Subventionen, daß Kritisches in der Regierungserklärung auch nur in Zusammenhang mit der Belastung angemerkt wird, die die Subventionen für die öffentlichen Haushalte bedeuten.

Rechtfertigung von Subventionen

Im Rahmen des haushaltsmäßig Tragbaren hält man Subventionen nämlich seit je für durchaus notwendig, weil man glaubt, die Marktwirtschaft versage doch öfter einmal, und sie liefere zudem Ergebnisse, mit denen man sich sozialpolitisch nicht abfinden könne. So heißt es beispielsweise im ersten Subventionsbericht von 1967 (federführend war der damalige Finanzminister Strauß): „Grundsätzlich ist es Aufgabe der Unternehmer, die erforderlichen Strukturanpassungen in eigener Verantwortung vorzunehmen . . . Gleichwohl können Strukturveränderungen und -entwicklungen auftreten, die zu unerwünschten volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Konsequenzen führen würden, wenn sie sich selbst überlassen blieben“. In diesen Fällen könne es dann notwendig sein, Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zu gewähren.

Um welches Ziel es dabei geht, ist beispielsweise im letzten, dem achten der Subventionsberichte, so festgestellt worden: „Ziel der öffentlichen Subventionspolitik ist es da-

zu beizutragen, daß die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft erhalten bleibt und neue Wachstumschancen genutzt werden.“ Damit wird der Eindruck erweckt, es gehe darum, erstens die Wirtschaft, womit im landläufigen Sprachgebrauch wohl die Unternehmen gemeint sind, zu begünstigen, und zweitens die wirtschaftliche Entwicklung zu stimulieren. Schaut man aber auf die einzelnen Subventionen und die Begründungen, die für sie angeführt werden, dann kann man erkennen, daß es sehr häufig nicht letztlich um die Begünstigung von Unternehmen und auch nicht um die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums geht.

Im Subventionsbericht selbst wird aufgelistet, daß von den für

1982 vorgesehenen Subventionen des Bundes in Höhe von 27,1 Mrd. DM 54 % privaten Haushalten zugedacht sind. Der Rest von 12,6 Mrd. DM ist für Unternehmen – in der Terminologie des Subventionsberichtes: für Betriebe oder Wirtschaftszweige – veranschlagt. Wird mit diesen Subventionen die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft erhalten, wird dazu beigetragen, neue Wachstumschancen zu nutzen? Nun, um die gesamte Wirtschaft und alle Wachstumschancen kann es wohl nicht gehen. Und überdies: nur 16 % der Subventionen, die den Unternehmen zufließen, werden als sogenannte Produktivitäts- oder Wachstumshilfen ausgewiesen, die die Entwicklung vorantreiben sollen. Dies ist nicht viel mehr als ein Zwanzigstel aller Subventionen, und dieser geringe Anteil macht deutlich, daß die offizielle Zielsetzung für die öffentliche Subventionspolitik, gemessen an den in der Realität verfolgten Zielen, einer bloßen Fiktion sehr nahe kommt. Und eine offene Frage ist zudem, ob der Staat seine Ziele auch erreicht.

Selektive Eingriffe

Ein Klima zu schaffen, das der gesamten Wirtschaft förderlich ist und dazu beiträgt, daß Wachstumschancen ergriffen werden, ist vor allem Aufgabe der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Bei der Subventionspolitik geht es um selektive Eingriffe, es geht um Korrektur. Dies gilt hinsichtlich der Subventionen für Unternehmen ebenso wie hinsichtlich der Subventionen für private Haushalte. Korrigierend wird – häufig bereits im voraus – in Produktions- und Beschäftigungsstrukturen eingegriffen, wie sie unter Marktbedingungen in sektoraler und regionaler Hinsicht zustande kommen oder kämen, interveniert wird zugunsten einzelner Produ-

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Wolfgang Kartte, 56, ist Präsident des Bundeskartellamtes in Berlin.

Dr. Klaus Werner Schatz, 40, ist wissenschaftlicher Direktor und Leiter der Abteilung „Infrastruktur und Weltwirtschaft“ des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

Dr. Jürgen Westphal, 55, ist Minister für Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein.

Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer, 53, ist Ordinarius für Wirtschaftliche Staatswissenschaften und Direktor des Seminars für Finanzwissenschaft und des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln.

zentengruppen, und man beeinflusst beispielsweise die Größenordnungsstruktur der Unternehmen, die Nutzung und Entwicklung von Technologien, die Erschließung und den Einsatz von Rohstoffen einschließlich Brennstoffen oder die Verwendung von Einkommen. Schließlich wird in großem Stile versucht, oft in Kombination mit derartigen Eingriffen, die Einkommensverteilung zu korrigieren, wobei es letztlich immer um die Einkommensverteilung zwischen einzelnen Personen und Personengruppen geht. Denn der Staat kann den einen nur geben, was er den anderen wegnimmt – er kann beispielsweise die Landwirte nur besser stellen, wenn er die Nicht-Landwirte schlechter stellt.

Negative Wirkungen

Nun kann man nicht bestreiten, daß der Staat Arbeitsplätze erhalten oder auch neu schaffen und daß er für Wachstum in den Bereichen sorgen kann, die er subventioniert. Aber Subventionen begünstigen nicht nur, sie diskriminieren zugleich, und zwar denjenigen, der nicht subventioniert wird oder höhere Steuern oder sonstige Abgaben zahlen muß, damit die Subventionen finanziert werden können. Und dazu gehören neben Haushalten auch Unternehmen und Wirtschaftszweige, die sich im Wettbewerb dann gegen subventionierte Konkurrenten und Bereiche weniger behaupten können. Rechnet man zu den positiven Wirkungen von Subventionen beispielsweise die Arbeitsplätze, die in einem Wirtschaftszweig geschaffen werden, oder die Technologien und Produkte, die entstehen, dann muß man als negative Wirkungen die Arbeitsplätze dagegen rechnen, die in diskriminierten Bereichen nicht entstehen oder verloren gehen, und die Technologien und Produkte, die nicht hervorgebracht werden.

Nun ist jede Entscheidung, die beispielsweise von Unternehmen getroffen wird, mit Unsicherheiten verbunden, und man kann nie gewiß sein, ob sich Investitionen oder die Entscheidung für eine bestimmte Technologie nicht im nachhinein als Fehlschlag erweisen. Man muß auch damit rechnen, daß die Unternehmen nicht immer auf die besten Produktionslinien oder Technologien setzen, auf jene, denen sich die größten Zukunftschancen bieten. Es stimmt, daß wir die Optionen, die es für die wirtschaftliche Entwicklung gibt, nicht immer voll ausschöpfen. Aber Fehlschläge bei Investitionen und Technologien haben ebensowenig mit Marktversagen zu tun wie die Tatsache, daß Optionen nicht wahrgenommen werden. Sie hängen mit der grundsätzlichen Unsicherheit über die Zukunft zusammen. Deshalb kann man Subventionen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nur dann das Wort reden, wenn man glaubt sicher zu sein, daß diejenigen, die sie gewähren, schon von vornherein über mehr Wissen und wirtschaftlichen Sachverstand verfügen als bei den Unternehmen vorhanden ist und ständig neu produziert wird, in Lernprozessen, im Vortasten in neue Bereiche, in Versuchen und in der Korrektur von Entscheidungen. Traut sich die Bundesregierung diese Kompetenz zu?

Beim größten Teil der Subventionen an die Wirtschaft geht es nicht um neue oder als zukunftssträftig erachtete Bereiche, sondern um Hilfen für Sektoren und Unternehmen, die sich am Markt sonst nicht oder nicht im bisherigen Umfang behaupten könnten. Aber auch hier gilt, daß die Subventionen für die einen Schaden bei den anderen stiften, und insbesondere muß man zum Beispiel berücksichtigen, daß

□ die Subventionen für die Großwerten die Wettbewerbschancen

für die kleinen Wertten schmälern, oder daß

□ das Geld, das den Stahlunternehmen an Saar und Ruhr zufließt, die Bedingungen für andere Stahlunternehmen verschlechtert.

Die Folgewirkungen dieser und der übrigen Subventionen sind in keinem Subventionsbericht erfaßt, sie schlagen sich freilich in unserer Wachstums- und Beschäftigungsbilanz negativ nieder.

Politische Werturteile

Überzeugende gesamtwirtschaftliche Notwendigkeiten für Subventionen gibt es kaum, obwohl derartige Argumente immer wieder zu deren Stützung herangezogen werden. Die Begründung dafür, daß in den Markt eingegriffen wird oder Marktergebnisse korrigiert werden, muß vielmehr aus dem politischen Bereich kommen und mit dort herrschenden Werturteilen versehen werden. Aus diesem Grunde entzieht es sich gewöhnlich auch einer wissenschaftlichen Analyse, ob die Ziele der Subventionspolitik gerechtfertigt sind. So kann der Wissenschaftler wenig dazu sagen, daß die Politiker beispielsweise die Landwirte begünstigen oder die Schausteller fördern. Ebenso kann man es wohl nur politisch motivieren, wenn der Staat Subventionen leistet, um Arbeitsplätze in Großunternehmen zu erhalten, und dafür soziale Gründe geltend macht. Schließlich gibt es doch schon eine Sozialpolitik, und wenn kleine Unternehmen in Konkurs gehen müssen, dann werden Arbeitnehmer, die ihre Arbeitsplätze verlieren, ohne weiteres auf diese Sozialpolitik verwiesen. Es mag auch so sein, daß Sparen schon immer eine Tugend der Deutschen war, wie es in der Regierungserklärung heißt. Aber das rechtfertigt es noch nicht, das Sparen zu subventionieren. Wirtschaftlich sinnvoll wäre es da-

gegen, das Investitionsklima – auch durch den Abbau von Subventionen und die damit verbundenen Belastungen – so zu verbessern, daß die Investoren sich nach Sparkapital drängen und bereit sind, die Zinsen zu zahlen, die das Sparen anreizen. Einleuchtend ist auch nicht, warum man für Baumaßnahmen, mit denen Energie eingespart werden soll, Subventionen zahlen muß. Hat denn die Entwicklung im Automobilsektor nicht gezeigt, daß die Haushalte sehr sensibel auf steigende Preise reagieren und sehr kräftig, auch ohne Subventionen, Energie einsparen?

Fehlende Subventionsziele

Analysieren könnte man grundsätzlich, ob Ziele konsistent miteinander sind und erreicht werden – wenn freilich nur die Ziele klar definiert und quantitativ gefaßt wären. Die Bundesregierung hat in Reaktion auf ein entsprechendes Verlangen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages sinngemäß erklärt, es sei schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, Subventionsziele so zu beschreiben, daß eine Erfolgskontrolle vorgenommen werden könne, also eine Prüfung der Frage, ob die Subventionsziele erreicht seien (siebter Subventionsbericht von 1979). Damit ist aber die Dauerhaftigkeit vieler Subventionen von vornherein angelegt. Freilich könnte man durchaus Subventionsziele klar definieren. Man müßte dann allerdings beispielsweise sagen, wieviele Landwirte oder Schausteller man haben will und welches das Einkommen sein soll, zu dem man ihnen verhelfen will. Oder: man müßte genau festlegen, wie hoch die Subventionen insgesamt sein sollen, mit denen man die Entwicklung der deutschen Flugzeugindustrie fördern will. Für den, der Subventionen gewährt, ist es aber gewöhnlich po-

litisch unbequem, Transparenz darüber zu schaffen, welche konkreten Subventionsziele er anstrebt. Er setzt sich damit nämlich auch stärker unter Begründungs- und Erfolgswang, als wenn er die Ziele im vagen und insbesondere seine verteilungspolitische Norm offen läßt. Ohne eine derartige Transparenz sind die Grundlagen für eine rationale Subventionspolitik aber nicht gegeben.

Typisch für das Verlangen, das Begründen und das Gewähren von Subventionen ist die partielle Sicht – die Sicht eines Industriezweiges, einer Personengruppe, einer Region, eines Unternehmens oder auch die isolierte Betrachtung einer Technologie oder der Nützlichkeit eines Gutes. Aus dieser partiellen Sicht heraus werden die Subventionen von den meisten Politikern positiv eingeschätzt. Beklagt werden allenfalls Mitnahmeeffekte. Aber Mitnahmeeffekte könnte man nur vermeiden, wenn man genau die Unternehmen auswählen könnte, die sich so verhalten, wie sich der Staat das wünscht, wenn er Subventionen gewährt. Aber weil der Staat das dazu erforderliche Vorwissen im allgemeinen nicht haben kann, sind Mitnahmeeffekte eine kaum vermeidbare Begleiterscheinung von Subventionen.

Veränderte Verhaltensweisen

Subventionen verändern Verhaltensweisen. Sie werden den Unternehmen oft gewährt, damit sie so weit von Kosten entlastet werden, daß sie sich im Markt behaupten können. Auf diese Weise werden bei den Begünstigten die Anreize gemindert, Kosten zu senken oder ihnen überhaupt große Aufmerksamkeit zu schenken. Ein Beispiel dafür scheint beim europäischen Großraumflugzeug Airbus gegeben, das technisch gesehen sicherlich sehr fortschrittlich ist. Aber weil

die Kosten keine große Rolle spielen – im achten Subventionsbericht heißt es lapidar: „Zur Überwindung der Anlaufschwierigkeiten werden Vermarktungshilfen im erforderlichen Umfang gewährt.“ –, haben die Techniker das Sagen, und so ist denn alles technisch vom Besten, aber eben auch sehr teuer. Mit dem Argument, die Kosten seien gestiegen, kann man dann immer neue Subventionsforderungen begründen. Bezeichnend dafür ist auch die Äußerung des Geschäftsführers eines bedeutenden, hochsubventionierten deutschen Wirtschaftszweiges anläßlich einer Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages über Subventionen: „Wir rechnen unsere Kosten zusammen, und damit hat sich's“. Und weil man sich auch die Lohnkosten abgelten lassen kann, braucht man ihnen kein besonderes Augenmerk zu schenken. Dies hat dann die schädliche Nebenwirkung, daß kranke Sektoren und Unternehmen, die subventioniert werden, überhöhte Lohnstandards für ganze Regionen setzen können, die die Ansiedlung neuer Unternehmen und die regionale Umstrukturierung erschweren oder gar verhindern. Im Ruhrgebiet, an der Saar oder auch an den Wertstandorten ist diese Tatsache sicherlich bedeutsam.

Subventionen können auch Scheinprobleme hervorrufen, wie das etwa der Fall ist, wenn Güter künstlich verbilligt und zu diesem Preis dann rationiert werden müssen. Ein Beispiel bietet hier die große Zahl derjenigen, die amtlich als Wohnungssuchende, als unsere Wohnungsnot, registriert sind, weil sie nach billigen Sozialwohnungen anstehen.

Wer Subventionen erlangt hat, der steht ungleich günstiger da als andere. Aus diesem Grund besteht ein starker Druck, Subventionen auszuweiten. Ein Beispiel hierfür ist

die Forschungs- und Technologieförderung, die zunächst als Projektförderung vor allem Großunternehmen begünstigte und, nach entsprechenden Klagen über Wettbewerbsnachteile, auf kleine und mittlere Unternehmen ausgeweitet worden ist. Ein anderes Beispiel ist mit der Wohnungspolitik gegeben, in der die Begünstigung einkommenschwacher Schichten ihre Ergänzung im Eigentumsprogramm (früher Regionalprogramm) gefunden hat, dessen Mittel nach sozialen Kriterien vergeben werden sollen. Diese Kriterien werden, wie im achten Subventionsbericht erläutert wird, von Beziehern mittlerer Einkommen erfüllt. Eine weitere Ergänzung ist die steuerliche Förderung (nach § 7 b Einkommensteuergesetz), von der die Reicherer am meisten profitieren.

Erodiertes marktwirtschaftliches Denken

Es gibt inzwischen rund 7000 Subventionsprogramme bei Bund und Ländern für die verschiedensten Zwecke. Diese Programmvielfalt zusammen mit der Subventionssumme von mehr als 100 Mrd. DM ist ein Indiz dafür, wie weit die Marktwirtschaft und das marktwirtschaftliche Denken erodiert sind. Wenn die Bundesregierung deutliche Zeichen für einen neuen wirtschaftspolitischen Kurs setzen will, dann hat sie bei den Subventionen eine Gelegenheit dazu, und eine Regierung, die sich wieder stärker auf marktwirtschaftliche Prinzipien zurückbesinnt, kann bei den Subventionen sehr viel Geld einsparen. Wer Subventionen kürzen oder streichen will, der muß mit viel Widerstand rechnen. Aber in dieser Hinsicht gilt, daß klotzen die Aufgabe vermutlich leichter als kleckern macht, weil das Beispiel der vielen anderen, die weniger oder keine Subventionen erhalten, den Widerstand erschwert.

Jeder Regierung, die Subventionen kürzt, wird der Vorwurf der sozialen Demontage gemacht werden. Aber, das Durchforsten der Subventionen bietet gerade die Chance, Solidarität und soziale Rücksichtnahme zu demonstrieren, und zwar dadurch, daß man öffentliche Hilfe an Armutstatbestände knüpft, und nicht etwa an die Tatsache, daß jemand Landwirt oder Schausteller oder Bauherr ist. Im übrigen kann man auch bei anderen Staatsausgaben viel Geld einsparen, ohne den Vorwurf des unsozialen Verhaltens ernst nehmen zu müssen, wenn man Hilfe dort abbaut, wo sie nicht erforderlich ist: beispielsweise bei den sehr vielen Behinderten, denen großzügige Gesetze zu Begünstigungen verholten haben, obwohl sie ohnehin besser als Millionen ihrer Mitmenschen leben. Auf diese Weise könnte man auch die nachhaltiger unterstützen, die sich tatsächlich nicht selbst helfen können.

Seit Jahrzehnten hat sich am Muster der Subventionen für die Wirtschaft kaum etwas geändert; einzelne Branchen sind zu dauerhaften Kostgängern des Staates geworden – der Bergbau, der Schiffbau, die Luftfahrzeug- und Raumfahrtindustrie, die Computerindustrie und die Landwirtschaft. Hinzu kommt jetzt die Stahlindustrie. Die Hilfen für alle diese Bereiche wurden als Übergangshilfen eingeführt, selbst die Subventionen für die Landwirtschaft, die heute als selbstverständliche Dauersubvention gelten. Wenn man nun meint, man könne nicht umhin, Subventionen zu gewähren, um Anpassungen zu erleichtern, dann muß man sie von vornherein befristen und degressiv abbauen, damit man Zwang zur Anpassung ausüben kann. Dies ist in der Vergangenheit nicht getan worden, aber die Bundesregierung kann es nachholen.

Abkehr von preispolitischen Eingriffen

Aber auch dann, wenn man meint Gründe zu haben, die es rechtfertigen, Dauersubventionen zu gewähren, kann man viel Geld einsparen. Richtlinie dafür muß sein, daß man preispolitische Eingriffe unterläßt, die in der Regel kostspielige, überflüssige Nebenfolgen haben, und die Subventionsziele direkt ansteuert. Wenn man beispielsweise den Landwirten zu einem bestimmten Einkommen verhelfen will, dann sollte man ihnen produktionsneutrale, direkte Einkommensbeihilfen gewähren. Außer Zweifel sollte bleiben, daß diese Hilfen den jetzigen, aber nicht künftigen (den Söhnen der heutigen) Landwirten gelten. Damit eine derartige Umorientierung im Agrarbereich durchgesetzt werden könnte, müßte die Bundesregierung Änderungen auf EG-Ebene erreichen. Auf anderen Gebieten kann sie aber auch zu Hause viel leisten. Wenn sie es beispielsweise für erforderlich hält, daß die heimische Kohle in bestimmter Menge produziert wird, dann sollte sie ein Förderziel festlegen und dem Bergbau die Differenz zwischen Kosten und (niedrigerem) Weltmarktpreis erstatten. Wenn man die Preise überhöht, wie das bei der Kohle und bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen der Fall ist, dann verfälscht man Marktsignale. Beim Bergbau bedeuten sie unter anderem, daß unser überhöhtes Kohlepreisniveau es erschwert, vom Erdöl wegzukommen, und in der Landwirtschaft reizt man eine Überschußproduktion an.

Wirtschaftspolitische Neubesinnung

Es steht außer Zweifel, daß man Mut haben muß, wenn man Subventionen abbauen will. Viele Unternehmen werden auch darauf verweisen, daß dann die Preise steigen oder Arbeitsplätze abgebaut wer-

den müssen – beispielsweise bei der Bundesbahn oder im öffentlichen Personennahverkehr. Sicherlich gehen auch Arbeitsplätze verloren und sicherlich steigen auch Preise, wenn Subventionen gestrichen werden. Aber das ist nur die Einzelsicht. Wenn man Wettbewerbsverzerrungen beseitigt, fehlerhafte Preissignale korrigiert und

Belastungen verringert, dann kann man auch neue Kräfte freisetzen, die erforderlich sind, damit es insgesamt mehr Beschäftigung und Wachstum geben kann.

Unsere Wirtschaft braucht eine wirtschaftspolitische Neubesinnung. Mit weiteren Flickern, mit Subventionen hier und dort, mit Nach-

frageanreizen für diese und jene und mit selektiven Entlastungsmaßnahmen, kann man einen dauerhaften Aufschwung nicht in Gang setzen. Die Angebotsanreize müssen wieder in Ordnung gebracht werden, damit es eine nachhaltige Erholung der Wirtschaft geben kann. Traut sich die Bundesregierung zu mehr als Flickwerk?

Jürgen Westphal

Krisenbranchen und -regionen – was kann und muß der Staat tun?

Nirgendwo gibt es so viel Phantasie, wie bei der Entdeckung neuer Wege und Begriffe, den Staat zur Kasse zu bitten. Doch die Öffentlichkeit, zumindestens die an der Marktwirtschaft orientierte, reagiert seit Jahren zu Recht mehr und mehr empfindlich auf die unbegrenzte Aufrechterhaltung und die Einführung neuer staatlicher Subventionen verschiedenster Art. Die Politik hat diese Kritik aufgenommen – zunächst in Grundsatzklärungen. Die neue Bundesregierung schreibt in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1983 u. a., sie werde an die Gewährung von Subventionen einen schärferen Maßstab anlegen; die bestehenden Finanzhilfen und Steuervergünstigungen seien durch gezielte Maßnahmen schrittweise abzubauen oder zweckentsprechend umzugestalten. Die Wirtschaftsminister und -senatoren der Länder wollen das Subventionswesen vereinheitlichen, die Kompetenzen klar regeln und letztlich einen Abbau von Subventionen einleiten.

Bei den Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik ist die Ausgangssituation für die Politiker relativ gut. Sie können sich auf den Auftrag des

Grundgesetzes berufen, daß in allen Regionen der Bundesrepublik gleichwertige Lebensverhältnisse hergestellt werden sollen. Die konzeptionelle Ausgestaltung dieser Regionalpolitik und ihre laufende Anpassung an bereits erreichte Erfolge werden im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ durch die jährliche Aufstellung eines gemeinsamen Rahmenplanes von Bund und Ländern – teilweise unter Zuhilfenahme von wissenschaftlichen Gutachten – vorgenommen. Ich sehe in diesem regionalpolitischen Instrument eine wichtige Möglichkeit für den Staat, im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft dem Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik näherzukommen. Aus der Sicht der Ordnungspolitik sind die regionalpolitischen Maßnahmen durchaus vertretbar, da sie durch den Ausbau der Infrastruktur und mittels betrieblicher Finanzhilfen den Unternehmen nur Anreize bieten, ihnen aber die Standort- und Investitionsentscheidungen selbst überlassen.

Anreize in Form von staatlichen Zuschüssen zu Ansiedlungs- und

Erweiterungsinvestitionen sind übrigens keine Geschenke des Staates an reiche Unternehmer. Sie stellen vielmehr einen Nachteilsausgleich für Investitionen dar, die trotz der Standortgunst in peripher gelegenen ländlichen Regionen riskiert werden und dort Arbeitsplätze schaffen.

Fehlender Orientierungsrahmen

Weit schwieriger tut sich der Politiker, wenn er gerufen wird, sogenannten Krisenbranchen zur Hilfe zu eilen. Einen staatlichen Rahmen wie in der Regionalpolitik gibt es hier nicht, es sei denn, daß das im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz postulierte Ziel einer hohen Beschäftigung als Rechtfertigung herangezogen wird.

Die Wissenschaft liefert offenbar keine anwendbare Theorie der Strukturpolitik. Auf der anderen Seite ist im Ernstfall, d. h. in der akuten Krise, der Druck von Unternehmern, Gewerkschaften, Zulieferbetrieben und Kommunalpolitikern enorm. Da brauchen überhaupt keine Wahltermine vor der Tür zu stehen, da muß gehandelt werden, auch wenn der Krisenmanager sich wie ein Arzt vorkommen mag, der

um die Nebenwirkungen seiner Medikamente weiß, sie aber dennoch verabreicht, weil er im Augenblick noch keine besseren hat.

Die Praxis der sektoralen Strukturpolitik ist notgedrungen pragmatisch und punktuell ausgerichtet geblieben. Eine Konzeption für das Krisenmanagement in Not geratener Branchen oder einzelner Firmen fehlt. Der Subventionskodex und Richtlinien für die Hilfe für einzelne Unternehmen, die in ernste Schwierigkeiten geraten sind, sollen zwar ein einheitliches Vorgehen der Länder gewährleisten, in der Praxis treten aber sicherlich immer wieder Unterschiede auf, und der Länderegoismus ist nicht auszuschließen. Andererseits gibt es keine verlässlichen Strukturprognosen, die den Politikern Anhaltspunkte darüber liefern, welche Branchen zukunftssträftig sind und welche wegen ihrer geringen Entwicklungsperspektiven nicht gefördert werden sollten. Hinzu kommt, daß angesichts der allgemein sehr hohen Arbeitslosigkeit das Argument der Erhaltung von Arbeitsplätzen zu Recht stark im Vordergrund der Überlegung steht. Dies gilt erst recht, wenn eine Branche für eine Region oder ein großer Betrieb für eine Stadt eine ausschlaggebende Bedeutung hat.

Mitverpflichtung der Beteiligten

Oft wird als Branchenkrise ausgegeben, was Folge allgemeiner Fehlentwicklungen ist. Wenn Löhne und Gehälter in personalintensiven Wirtschaftszweigen zu einer rückläufigen Wettbewerbsfähigkeit führen, dann ist es vornehmlich die Sache und die Verantwortung der Tarifpartner, sich so zu verhalten, daß die Krise verhindert wird und die Beschäftigung erhalten bleibt. Anders kann ich jedenfalls Tarifautonomie nicht verstehen. Der Staat trägt allerdings eine weitgehende Verant-

wortung für die Höhe der Lohnnebenkosten.

Wir bejahen Strukturveränderungen durch weltweite Arbeitsteilung und technischen Fortschritt – also dürfen wir sie nicht durch Subventionen oder deren unheilige Schwester Protektionismus bremsen. Freilich hat der Staat seine ganzen Möglichkeiten dafür einzusetzen, daß nicht in anderen Staaten unfaire Verzerrungen des Wettbewerbs den heimischen Strukturwandlungsprozeß pervertieren.

Das nächste Stichwort ist damit gefallen: Die Krise eines bedeutenden Unternehmens und der daraus resultierende Handlungsbedarf des Staates – der Fall AEG als das prominenteste Beispiel. Hier muß gelten, was auch für jeden Kleinbetrieb gilt: Der Staat darf das Unternehmerrisiko nicht übernehmen. Was er tun kann und gelegentlich muß: vorhandene arbeitsmarkt-, sozial- und regionalpolitische Instrumente einsetzen. Wenn Übergangshilfen, etwa in Form von Bürgschaften, gewährt werden, dann nur, falls eine Rettungs- oder Auffangchance besteht und nur zeitlich begrenzt und bei voller Mitleistung der Unternehmer mit der ganzen Vermögenssubstanz und unter Mitverpflichtung sowohl der Banken als auch der Arbeitnehmer, in deren Interesse der Steuerzahler Opfer bringt.

Es besteht kein Zweifel daran, daß es eine unternehmerische Aufgabe ist, sich strukturellen Änderungen anzupassen. Die weltweiten Überkapazitäten beim Stahl und beim Schiffbau erzwingen solche Anpassungen gerade in einem Hochlohnland wie der Bundesrepublik Deutschland in einem stärkeren Maße als in Ländern mit niedrigeren Löhnen und verschiedentlich sogar höherer Produktivität. Aber ebenso wenig sollten Zweifel daran bestehen, daß es Aufgabe des Staates

ist, die Unternehmen vor schwerwiegenden Wettbewerbsverzerrungen zu schützen. In unserer auf fairem Leistungswettbewerb aufbauenden Sozialen Marktwirtschaft sollte dies ein unabdingbares Rahmendatum sein. Ohne solchen staatlichen Beistand können die Unternehmen die Strukturkrise allein nicht mehr bewältigen. Dies muß zu erhöhten sozialen Spannungen vor allem dann führen, wenn strukturgeschüttelte Branchen, wie im Falle Stahl und Schiffbau, ausgeprägte regionale Schwerpunkte haben. Die Auswirkungen von Branchenkrisen auf ganze Regionen führen dazu, daß das regionalpolitische Ziel – nämlich die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse – äußerst stark gefährdet wird. Hohe Arbeitslosenquoten mit allen ihren negativen Auswirkungen bis hin zur Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte können eine Region auf Jahrzehnte wirtschaftlich zurückwerfen. Aus regionalpolitischen Gesichtspunkten sind daher auch sektorale Hilfen angebracht. Allerdings muß die Ausgestaltung der staatlichen Hilfen den regionalen und sektoralen Gegebenheiten angepaßt werden. Sie müssen zeitlich befristet und degressiv gestaltet sein.

Konzentration ist kein Ausweg

Ich möchte ausdrücklich betonen, daß ich eine stärkere Konzentration – also das Zusammenlegen von Stahlfirmen oder Werften – als keinen Ausweg aus einer sektoralen Strukturkrise ansehe. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit sind wenig ermutigend. Ein negatives Paradebeispiel ist die Ruhrkohle AG, der Zusammenschluß vormals selbständiger Zechengesellschaften, die zum Dauerkostgänger des Staates geworden ist. Umgekehrt zeigt uns die Erfahrung, daß eine unterlassene Konzentration positive Effekte hat. Wäre beispielsweise

BMW in seiner Unternehmenskrise Ende 1959 mit einem anderen Automobilhersteller zusammengeschlossen worden, so wäre nicht nur das Angebot an deutschen Autos auf unserem Markt ärmer und der Importwagenanteil damit höher, auch unser Pkw-Export hätte nicht die heutige Größe. Wären die IG-Farben der Vorkriegszeit nicht nach dem Kriege in leistungsfähige Gebilde entflochten worden, so wäre die Entwicklung der deutschen Chemie sicherlich weniger stürmisch gewesen. Schließlich können wir am heutigen deutschen Schiffbau ablesen, daß die mittelständischen Werften ein ganzes Stück besser dastehen als die Großwerften. Größe war also hier bisher eindeutig von Nachteil. Größe erhöht die Gefahr von Oligopolen zu Lasten der Verbraucher. Größe macht empfindlich für Staatseinfluß.

Marktwirtschaftlicher Weg

Als dauerhafte Lösung sehe ich nur folgenden ordnungspolitisch sauberen marktwirtschaftlichen Weg:

□ Der Staat hat die Pflicht, die ansässigen Unternehmen vor unzumutbaren Wettbewerbsverfälschungen zu schützen. Die neue Bundesregierung muß hier ihr Gewicht in der EG und in der OECD deutlicher als die alte Regierung geltend machen. Kann sie dies nicht – durch Abstellen der Ursachen im Ausland – sollte sie den inländischen Unternehmen einen Nachteilsausgleich gewähren. Solche Hilfen, die aus finanziellen und natürlich auch aus ordnungspolitischen Gründen keine Dauersubventionen werden können, sind nach dem Grad der Wettbewerbsverzerrung, nicht aber nach dem politischen Gewicht einer Branche zu bemessen.

□ Bei Stahlerzeugern und Schiffbauern sind durch jahrelange Wett-

bewerbsverzerrungen Schäden entstanden, die Leistungen aus öffentlichen Mitteln notwendig machen, sofern sichergestellt wird, daß solche Gelder zur nachhaltigen Konsolidierung verwendet werden.

□ Die Stahlunternehmen und Werften sollten auf dieser Basis nicht eine Strategie der Konzentration und der Minderung des Wettbewerbs verfolgen. Sie sollten vielmehr mit unternehmerischem Elan und mit Phantasie neue Verfahren und Produkte entwickeln. Sie sollten neue Märkte erschließen, um möglichst bald wieder auf eigenen Füßen stehen zu können.

□ Der Staat wiederum sollte bei der Genehmigung beantragter wettbewerbsmindernder Konzentrationsmaßnahmen einen sehr strengen Maßstab anlegen.

□ Die Arbeitnehmer der von den Strukturkrisen betroffenen Branchen sollten – wie im Falle Arbed Saarstahl geschehen – bei der Umstrukturierung eigene Beiträge und ein hohes Maß an Mobilität aufbringen.

□ Die öffentliche Hand sollte zur Glättung dieses Prozesses ihre bewährten Instrumente einsetzen. Ich denke da an das reichhaltige sozial- und arbeitsmarktpolitische Instrumentarium, vor allem im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes, wie Maßnahmen der Umschulung, der Fortbildung und der Arbeitsbeschaffung.

Große Herausforderung

Die hier skizzierten Maßnahmen führen nur dann zu einer reibungsarmen Bewältigung der sektoralen Strukturkrisen, wenn die Gesamtwirtschaft wieder wächst und damit für die Arbeitnehmer aufnahmefähig wird, die in der Stahlindustrie und im Schiffbau aufgrund der nachhaltig veränderten Nachfrage

keinen Arbeitsplatz mehr haben. Nur so konnten auch in der Vergangenheit Branchenkrisen gebändigt und regionale Entwicklungsrückstände aufgeholt werden.

Die heutigen Rahmenbedingungen sind eine große Herausforderung an alle, die in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik Verantwortung tragen. Eine ungewöhnlich lange Stagnationsphase liegt hinter uns. Die Gefahr des Protektionismus und des binnenwirtschaftlichen staatlichen Interventionismus wächst. Die Konkurrenz mancher Schwellenländer ist sehr scharf. Der technische Fortschritt stellt höchste Anforderungen an unsere Flexibilität. Dazu kommt die hohe Arbeitslosigkeit und die demographische Komponente der geburtenstarken Jahrgänge, die in den nächsten Jahren noch Ausbildungs- und Arbeitsplätze suchen. Außerdem bringt das Bürgerbewußtsein für Umweltschutz sowie neuerdings auch für Datenschutz Anpassungsschwierigkeiten für Verwaltung und Wirtschaft mit sich. Der Einzel- und Gruppenegoismus verliert bisweilen die Verantwortung für die gesamte Volkswirtschaft und Gesellschaft aus dem Auge.

Dies ist eine Herausforderung für tüchtige und freie Menschen, die zu Eigeninitiative, Übernahme von Risiko und Leistung bereit sind und dabei die Verantwortung für das Gemeinwohl im Herzen tragen. Ein freiheitlicher Staat hat die Verpflichtung, diesen Menschen den Weg zu öffnen. Unser Leitbild darf nicht das krisengeschüttelte, zur Erneuerung unfähige, vom Staat mühsam erhaltene Unternehmen sein. Wir brauchen das dynamisch nach neuen Märkten suchende, Risiko übernehmende, nicht nach dem Staat fragende Unternehmen. Vernünftige Rahmenbedingungen und eine konsequente Wachstumspolitik schaffen hierfür die Voraussetzung.

Karl-Heinrich Hansmeyer

Subventionen im finanzwirtschaftlichen Konsolidierungsprozeß

Vor vielen Jahren stellte Norbert Andel fest, der Grenzertrag der Diskussion um den Subventionsbegriff tendiere gegen Null. Mittlerweile ist der Betrachter geneigt, diese Feststellung auf die gesamte Subventionsdiskussion auszudehnen: Die alten und immer noch richtigen Argumente gegen das Subventionsunwesen werden wieder und wieder vorgebracht, der Subventionsbericht ist zu einer geachteten Institution geworden, die Erfolge des Subventionsabbaus sind und bleiben jedoch gering. Mehr noch: Die Finanzpolitik ist vollauf damit beschäftigt, neue Subventionswünsche der Interessenten abzuwehren.

So erklärte der Bundesminister der Finanzen Dr. Gerhard Stoltenberg am 28. April zum Thema: „Der Staat soll bestimmten Wirtschaftszweigen, die durch unverschuldete Wettbewerbsnachteile bedrängt sind, bei Umstellungsprozessen helfen. So hat sich die Bundesregierung aufgrund der Vorschläge der unabhängigen Moderatoren bereit erklärt, den von ihnen genannten Betrag von insgesamt bis zu 3 Mrd. DM der deutschen Stahlindustrie für die Umstrukturierung gemeinsam mit den Ländern zur Verfügung zu stellen. Die deutschen Stahlunternehmen melden jedoch in diesen Wochen in Bonn für ein noch nicht abgerundetes Neuordnungskonzept einen Subventionsbedarf von über 9 Milliarden DM an. Ich kann den Beteiligten nur dringend raten, Abschied von derartigen Illusionen zu nehmen, ihre eigenen Pläne wirksamer und verbindlicher abzustimmen und sich an der zuvor ge-

nannten Größenordnung zu orientieren.“

In der Tat sind die Subventionszahlungen nicht rückläufig. Es verfestigt sich sogar der Eindruck, als blieben Subventionen bei den vielfältigen Konsolidierungsbemühungen der letzten Jahre in einem besonderen Maße ungeschoren. Dem ist zunächst nachzugehen.

Schonung der Subventionen

Konsolidierung der Staatsfinanzen, genauer der Versuch, die Netto-Neuverschuldung zurückzuführen, vollzieht sich seit mehreren Jahren vornehmlich im Rahmen sogenannter Haushaltssanierungsgesetze. Das Haushaltssanierungsgesetz von 1965 hieß „Haushaltssicherungsgesetz“, die Gesetze der Jahre 1975 und 1981 benannte man „Haushaltsstrukturgesetz“, das entsprechende Gesetz von 1983 heißt „Haushaltsbegleitgesetz“. Jedes dieser Gesetze besteht aus Artikeln, in denen Änderungen anderer Gesetze niedergelegt sind; zum Verständnis ist daher jeweils der Text des entsprechenden Gesetzes heranzuziehen.

Fragt man nach dem Einsparerfolg dieser Gesetze, so war dieser bei der öffentlichen Besoldung beachtlich, was an den sinkenden Steigerungsraten der Personalausgaben deutlich abzulesen ist. Die Gesetze brachten ferner beachtliche Einschnitte im Sozialbereich, sie brachten so gut wie keinen Erfolg beim Abbau von Subventionen. Selbst das ausdrücklich sogenannte Subventionsabbaugesetz enthielt bei den eigentlichen Subventionen nur marginale Eingriffe, hin-

gegen drastische Kürzungen bei den Sparprämien und bei der Wohnungsbauförderung. In diesen Zusammenhang bemerkenswerter Schonung der Subventionen gehört auch die Subventionsabbauliste, die im bisher letzten, achten Subventionsbericht von 1981 wiederum enthalten ist. Sie schließt mit einer Gesamtsumme von 1,1 Mrd. DM. Diese auf den ersten Blick beachtliche Summe reduziert sich aber sofort, wenn man bedenkt, daß allein auf die Koks-Kohle-Beihilfe ein Betrag von 870 Mill. DM entfällt, eine Reduzierung, keine Kürzung, die allein eine quasi-automatische Anpassung an die Entwicklung der Kohlepreise am Weltmarkt darstellte.

Eigendynamik im Entscheidungsprozeß

Wir haben nach einer Erklärung dafür zu fragen, warum bei konsolidierungsbedingten Ausgabekürzungen Transfers an private Haushalte vorwiegend betroffen sind, Subventionen jedoch schonend behandelt werden. Sicherlich spielen die unterschiedlichen Größenordnungen eine wichtige Rolle, bedeutsam ist jedoch auch der Entscheidungsprozeß. Entschieden wird über Konsolidierungsmaßnahmen im Zuge der jährlichen Haushaltsverhandlungen, ein rasch und in der Regel nicht sehr systematisch ablaufender Entscheidungsprozeß mit einer gewissen Eigendynamik. In einem solchen Entscheidungsprozeß sind Ausgaben benachteiligt, hinter denen kein „objektives“ Zielsystem steht und deren Kürzung daher auch scheinbar ohne Ziel- und Wirkungseinbußen erfolgen

kann. Dies trifft für die meisten Transfers an private Haushalte zu.

Beim Kindergeld beispielsweise gab es bei der Umstellung vom Kinderfreibetrag eine Grundsatzentscheidung qualitativ-struktureller Art, für die Höhe des Kindergeldes gibt es diese jedoch nicht. Soll es sich an der Höhe der Unterhaltskosten orientieren, die tatsächlich entstehen, soll es die Vorteile ausgleichen, die der Gesellschaft durch das Heranwachsen von Kindern letztlich zukommen? Faktisch hilft sich der Gesetzgeber mit plausiblen Beträgen, die erhöht werden, wenn es den Staatsfinanzen gutgeht (oder gutzugehen scheint), und die gekürzt werden, wenn es ihnen schlechter geht. In kaum einem dieser Fälle fehlt dann in der Begründung der Satz: „An den Kern der sozialen Sicherung wurde nicht gerührt.“

Herstellung von Transparenz

Demgegenüber stecken hinter Subventionen in der Regel komplizierte, freilich oft auch verborgene Programmstrukturen, die sich „plausiblen“ Kürzungsvorhaben in der Regel verschließen. Der Subventionsbericht hat diesen Abschottungsprozeß tendenziell sogar noch verstärkt, da er ja für jede Subvention eine Begründung bietet und sie damit ungewollt gegen Kürzungsabsichten immunisiert. Hinzu kommt, daß im Gegensatz zu den Sozialtransfers den Kürzungsabsichten bei Subventionen zumeist unmittelbar das Argument von Arbeitsplatzverlusten entgegengehalten werden kann; dies gilt insbesondere bei sektoralen Hilfen.

Wenn man nun noch den Ablauf der Abbaudiskussion hinzunimmt, dann ist der Befund: Subventionen bleiben ungeschoren, nicht mehr überraschend. Die Diskussionen erfolgen unter großem Zeitdruck, so daß sich ein Eingehen auf techni-

sche Einzelheiten geradezu von selbst verbietet. Unter diesem Aspekt gewinnt die sonst mit vielen Mängeln behaftete Rasenmähermethode ihren Sinn, weil sie schnell zugreift und weil sie global zugreifen kann. Immer ist sie allerdings nur ein erster Einstieg. Daher bleiben die alten Forderungen zum Subventionsabbau erhalten. Sie sollten allerdings stärker als bisher in den Gesamtzusammenhang der Budgetreform gestellt und nicht mehr nur als instrumentelles Einzelproblem aufgefaßt werden.

Die Schwäche der Subventionsdiskussion ist nämlich zugleich eine Schwäche des Budgetierungsprozesses; auch bei ihm werden nur Ausgaben verplant, ohne daß dahinter eine Programmstruktur sichtbar wird. Diese Transparenz herzustellen müßte Daueraufgabe der Aufgaben- und Maßnahmenkritik und in diesem Zusammenhang auch der Subventionskritik sein. Dies kann wohl nach allen Erfahrungen das Finanzministerium allein nicht bewältigen. Bei einer solchen Kritik darf es im übrigen nicht darum gehen, die Subventionen als Instrumententyp zu diskutieren. Der Blick muß sich vielmehr auf die Programmziele richten und darauf, ob Subventionen im Einzelfall einen angemessenen Wirkungsbeitrag leisten. Erst dann können instrumentelle Veränderungen in Betracht gezogen und möglicherweise die Subventionen gekürzt oder abgebaut werden.

Notwendige Wirkungsanalysen

Mittlerweile liegen zu vielen Subventionsprogrammen detaillierte Wirkungsanalysen vor, die zwar nicht „flächendeckend“ angelegt sind, jedoch jeweils für sich interessante Aufschlüsse, auch über die Abbauproblematik, vermitteln. Als Beispiel sei hier das für die gewerbliche Wirtschaft in ihrer Gesamtheit

wohl wichtigste Programm herausgegriffen, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Im Rahmen dieses Subventionsprogrammes haben Bund und Länder von 1972 bis 1978 insgesamt 1,9 Mrd. DM an Zuschüssen für die gewerbliche Wirtschaft bereitgestellt, für 1982 betrug der Haushaltsansatz von Bund und Ländern ca. 400 Mill. DM. Die Mittel werden als Investitionszuschüsse an Unternehmen vergeben, die in den sogenannten Fördergebieten investieren wollen. Die Zuschußhöhe schwankt zwischen 10 und 25 %.

Sind auf diese Weise nun wirklich Unternehmen in strukturschwache Gebiete „gelockt“ worden? Oder ist das Programm wirkungslos und kann gestrichen bzw. gekürzt werden? Eine Reihe von Untersuchungen aus der letzten Zeit versucht, diese Frage zu beantworten. Allgemein geht es dabei um die Erforschung von Standortentscheidungen und darum, welches Gewicht bei diesen Entscheidungen Subventionen haben können. Beabsichtigt ist eine Verhaltensänderung, freilich nicht totaler Art. Vielmehr soll eine an sich vorhandene Bereitschaft der Unternehmen zur Investition durch die Gewährung einer Subvention aktiviert und regional gelenkt werden.

Der Subventionsbetrag sollte dann so bemessen sein, daß dem Unternehmer gerade diejenigen Vorteile verschafft werden, die sein Vorhaben über die Rentabilitätsschwelle heben.

Beispiele

Untersuchungen, die nach diesen Hypothesen vorgingen, haben wichtige Ergebnisse gebracht; beispielhaft sei auf eine Untersuchung verwiesen, die im Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln in der Re-

gion Saarland/Westpfalz durchgeführt wurde. Bei einer Überprüfung aller zwischen 1970 und 1975 in diesem Raum geförderten Betriebsansiedlungen ergab sich zunächst, daß von den dort erfolgten Betriebsansiedlungen 62 % nicht durch Fördermaßnahmen in dieses Gebiet gelenkt worden sind. Das auf den ersten Blick enttäuschende Ergebnis ändert sich jedoch, wenn eine Gewichtung mit den Beschäftigtenzahlen erfolgt: es zeigt sich, daß die 62 % nicht „gelenkter“ Investitionsentscheidungen lediglich 17 % der Beschäftigten betrafen. Das bedeutet umgekehrt: 83 % der von der Untersuchung erfaßten Beschäftigten verdanken ihren Arbeitsplatz dem Einsatz der Subventionsinstrumente. Die Erklärung für diesen Befund liefern die Betriebsgröße und der bei unterschiedlichen Betriebsgrößen verschiedenartige Standortsuchprozeß; das Gros der Betriebsansiedlungen wird von kleinen Betrieben gebildet, die am bisherigen Wohnort des (neuen) Betriebsinhabers entstehen oder zumindest in der näheren Umgebung. Diese „kleinen“ Gründungen werden in der Tat von regionalpolitischen Subventionen kaum berührt.

Das große Arbeitsplatzpotential aber bringen größere Unternehmen; bei diesen läuft der Standortsuchprozeß rationaler und damit differenzierter ab. Größere Unternehmen sprechen daher auf ein Förderinstrumentarium an, bei ihnen kann das Kalkül der „Rentabilitätsschwelle“ eine beachtliche Rolle spielen. Aus diesen Ergebnissen ist zu schließen, daß die Lenkungseffizienz regionalpolitisch gemeinter Subventionen relativ groß ist. Damit ist freilich die Wirkungsanalyse nicht beendet. Die weitergehende Frage lautet nämlich: Ist das insgesamt vorgegebene Subventionsziel, den Wohlstandsabstand zwischen „Kernregionen“ und „Pro-

blemgebieten“ zu verringern, erreicht worden? Aus einem Blick auf die regionale Einkommensverteilung ergibt sich eine negative Antwort. Das Wohlstandsgefälle innerhalb der Bundesrepublik Deutschland hat nicht abgenommen, es ist unter dem Einfluß der Arbeitslosigkeit eher noch größer geworden.

Kritische Überprüfung

Erklärungen für diesen Befund gibt es mehrere. Zunächst: die großräumigen Disparitäten waren offensichtlich von vornherein zu bedeutend, als daß einzelne Subventionsprogramme dies zu ändern vermochten. Darüber hinaus nimmt das Potential ansiedlungswilliger Unternehmen mit geringerem gesamtwirtschaftlichem Wachstum drastisch ab; die Manövriermasse für ein solches Subventionsprogramm schwindet. Sollte es daher eingestellt werden? Betrachtet man die Wirkungsanalyse und den Befund über die geringe Zieleffizienz isoliert, so könnte ein rasches Ja die Antwort sein; bedenken wir jedoch, daß hinter dem Subventionsprogramm der Gemeinschaftsaufgabe (und dem mit ihm verknüpften regionalisierten Teil der Investitionszulage nach dem InvZuG sowie den Länderprogrammen) ein weit ausdifferenzierter Zielkatalog, eine raumordnungs- und regionalpolitische Konzeption steht, so wird an diesem Beispiel deutlich, daß die Abschaffung von Subventionen eine Änderung staatlicher Ziele voraussetzt. Bleiben Ziele und Schwerpunkte staatlicher Politik dagegen unverändert, so ist nicht ein allgemeiner Programmabbau, sondern allenfalls eine kritische Überprüfung der Eignung des jeweiligen Instrumentariums angezeigt; diese Überprüfung kann unter Umständen sogar einen höheren Mitteleinsatz nahelegen, wenn man den Subventionen bei geringer Zieleffizienz einen hohen Lenkungserfolg attestiert.

Mitnahmeeffekte

Gerade im Zusammenhang mit den Fördermaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe sind immer wieder Änderungen im Subventionsinstrumentarium gefordert worden, um die sogenannten Mitnahmeeffekte zu verringern oder auszuschalten – eine durchaus schlüssige Forderung, die in der Konsolidierungsphase besonderes Gewicht erhält, da es um das Einsparen überflüssiger Zahlungen geht. Mitnahmeeffekte liegen zum einen dann vor, wenn auch solche Unternehmen Subventionen erhalten, die ohne zusätzlichen Anreiz den geforderten Tatbestand erfüllt hätten. Mitnahmeeffekte können zum anderen dann auftreten, wenn die Verhaltensänderung auch durch geringere Fördermittel bewirkt worden wäre. Es lassen sich einige Bedingungen angeben, unter denen das Auftreten von Mitnahmeeffekten wahrscheinlich ist. Dies ist der Fall, wenn der Tatbestand leicht zu verwirklichen ist, an den die Subvention anknüpft: Je größer z. B. die Fördergebiete, um so eher enden Standortsuchprozesse in diesen Räumen; je allgemeiner der subventionierte betriebliche Tatbestand, um so leichter ist es, bei dieser Gelegenheit auch noch Subventionen „mitzunehmen“. Viele Subventionen im FuE-Bereich haben daher sicherlich einen hohen Mitnahmeeffekt. Die Vermutung liegt nahe, daß auch Industrieansiedlungen an manchen Förderstandorten ohne staatliche Subventionierung oder bei geringerer Subventionierung zustande gekommen wären. Umgekehrt sinkt die Gefahr von Mitnahmeeffekten, wenn die sogenannte Regelungsdichte groß ist, d. h. wenn von den Subventionsempfängern verlangt wird, viele und auch einschneidende Verhaltensauflagen zu beachten. Das gilt beispielsweise dann, wenn bei der Schaffung von Arbeitsplätzen quali-

tative Kriterien unterschiedlicher Art erfüllt sein müssen (Dauerarbeitsplatz, qualifizierte Ausbildung etc.).

Allerdings ist in weiten Bereichen der Subventionspraxis der Begriff „Mitnahmeeffekt“ unbrauchbar. Unterstellt wird dabei nämlich ein nicht spezifiziertes Subventionsangebot, aus dem sich das Unternehmen sozusagen im Vorbeigehen bedient; von der Bereitstellung der Subventionen gingen dann Signaleffekte aus, die ungerichtet alle möglichen potentiellen Empfänger erreichen würden. Für die größten Subventionen trifft dieses Modell jedoch mit Sicherheit nicht zu: Eine Förderung des Steinkohlenbergbaus oder die Förderung der Luftfahrttechnik z. B. beruht auf detaillierten Absprachen zwischen Staat und zu förderndem Wirtschaftszweig; es dürfte kaum zu entscheiden sein, wer da wen „mitgenommen“ hat.

Fehlende Rationalität

Gleichwohl ist die Forderung nach Ausschaltung vorhandener Mitnahmeeffekte gerade in der Phase der Konsolidierung und Haushaltssanierung plausibel. Daß Erfolge in diesem Bereich – insbesondere in kurzfristiger Sicht – gering bleiben werden, liegt darin begründet, daß Mitnahmeeffekte nicht durch pauschale Mittelkürzungen vermieden werden können. Erfolg setzt hier das Aufarbeiten der Ergebnisse empirischer Wirkungsanalysen und ihr Umsetzen in eine veränderte Subventionstechnik voraus. In der Hektik aktueller Haushaltssicherungsbemühungen sind solche Versuche zumeist von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Auch daran zeigt sich, daß die pauschale Forderung nach Subventionsabbau zu kurz greift, weil sie nur auf den Mitteleinsatz, nicht aber auf die dahinter stehenden Programme und Wirkungen zielt.

Konsolidierung durch Ausgabenkürzung setzt eigentlich voraus, daß die politischen Ziele überprüft, gegebenenfalls revidiert und daß andere Schwerpunkte gesetzt werden. Auch ein Subventionsabbau dürfte nur die instrumentelle und budgetäre Konsequenz einer solchen grundsätzlichen Änderung sein. Darüber hinaus werden Subventionen selbstverständlich dann „entbehrlich“, wenn ihre Wirkungslosigkeit nachgewiesen ist oder wirksamere und weniger ausgabenintensive Instrumente zur Verfügung stehen; diese Forderung nach ständiger Überprüfung des Instrumentariums gilt freilich nicht nur in Konsolidierungsphasen und nicht nur für Subventionen.

Die Haushaltsentwicklung und die „Geschichte“ der Finanzpläne im letzten Jahrzehnt haben allerdings ausdrücklich bestätigt, daß es eine „rationale“ Aufgaben- und Budgetplanung nicht einmal ansatzweise gibt und Verfahren der Aufgabenkritik und Erfolgskontrolle nicht systematisch angewendet werden. Die Konsolidierungsbemühungen bleiben daher ohne planerische Orientierungshilfe. Insoweit spiegeln die Probleme der Haushaltssanierung die grundsätzlichen Schwächen des gesamten budgetären Planungsprozesses wider. Da bei der Haushaltsaufstellung immer nur Finanzmittel „verplant“ werden, ohne daß ihre Ergebnisse und ihre Auswirkungen auf Ziele und Programme bewußt mitgeplant oder berücksichtigt wurden, setzen auch alle Kürzungsversuche konsequenterweise an Inputgrößen, an den Ausgaben selbst an. Zur Disposition stehen dann zunächst jene Ausgaben, für deren Höhe es keinen „objektiven“ Maßstab gibt, bei deren Kürzung keine offiziellen Ziel- und Programmaussagen „geopfert“ werden müssen und deren Einschränkung nicht unmittelbar neue

Arbeitsmarktrisiken heraufbeschwört.

Änderungen unwahrscheinlich

Zusammenfassend erscheinen unter Würdigung dieser Aspekte Sozialtransfers und Personalausgaben allemal eher „kürzungsfähig“ als Subventionen. Über die notwendige absolute Höhe von Bafög oder Beamtenbezügen gibt es keine eindeutig politisch-programmatische Äußerung, sie läßt sich auch nicht „unbestreitbar“ berechnen; vor allem aber ist mit ihrer Kürzung keine unmittelbare Arbeitsplatzproblematik verbunden. Hinter Subventionen stecken demgegenüber zumeist komplizierte Einzelprogramme, Absprachen und Verträge, bei denen Kürzungen sofort das Gesamtprogramm in Frage stellen. Zudem sind viele Subventionsprogramme Bestandteil zentraler Programme staatlicher Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Der Zusammenhang mit dem Beschäftigungsziel wird beispielsweise deutlich bei den Förder- und Absatzbeihilfen für Koks/Kohle, bei den Zuschüssen zu Forschungs- und Entwicklungsvorhaben kleiner und mittlerer Unternehmen und der Förderung der Luftfahrttechnik. Neue Subventionsprogramme scheinen sich für die Stahl- und Wertindustrie gerade unter dem Aspekt „Arbeitsplatzsicherung“ anzukündigen. Dieses Argument immunisiert Subventionen um so stärker gegen Abbauersuche, je schwächer das politische Planungssystem und die Instrumentarien der Erfolgs- und Wirkungskontrolle ausgebaut sind. Da in Konsolidierungsphasen nach allen Erfahrungen kein Durchbruch in der Planungsrationaliät zu erwarten ist, bedarf es keiner seherischen Fähigkeiten, wenn man den Subventionen auch bei künftigen Kürzungs- und Sanierungsoperationen ein langes Leben vorausagt.