

Thormählen, Thies

Article — Digitized Version

Subventionsabbau: Anspruch und Wirklichkeit

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thormählen, Thies (1983) : Subventionsabbau: Anspruch und Wirklichkeit, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 9, pp. 440-446

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135837>

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

Subventionsabbau – Anspruch und Wirklichkeit

Thies Thormählen, Bonn

Am 6. September verabschiedete die Bundesregierung den Neunten Subventionsbericht über die Entwicklung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in den Jahren 1981 bis 1984¹. Wie stellt sich danach die heutige Entwicklung der Subventionen dar? Inwieweit ist es gelungen, sie abzubauen?

Das Subventionsvolumen des Bundes wird sich nach dem Bericht im Jahre 1984 voraussichtlich auf rd. 29 Mrd. DM belaufen; dabei entfallen auf Finanzhilfen rd. 13. Mrd. DM und auf Steuervergünstigungen rd. 16 Mrd. DM (vgl. Tabelle 1)². Im Berichtszeitraum haben sich demnach die Subventionen des Bundes leicht erhöht; seit Beginn der 70er Jahre haben sie sich sogar verdoppelt³.

Im 9. Subventionsbericht wird die ordnungspolitische Problematik von Subventionen besonders deutlich herausgestellt. Die Bundesregierung vertritt darin die Auffassung, daß Subventionen in vielen Fällen zu einem Verlust an marktwirtschaftlicher Substanz und ökonomischer Effizienz führten. Sie dürften deshalb in einer Marktwirtschaft nur in besonderen Ausnahmefällen zum Ausgleich nicht hinnehmbarer Nachteile (gesellschaftspolitischer, sozialpolitischer oder gesamtwirtschaftlicher Art) oder von Störungen des internationalen Wettbewerbs gewährt werden. In solchen Fällen könne in der Sozialen Marktwirtschaft für den Staat die Aufgabe entstehen, ergänzend oder korrigierend einzugreifen. Die staatlichen Eingriffe müßten darüber hinaus nach Ausmaß und Zeit begrenzt bleiben⁴.

Außerdem verlangt das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG), daß Subventionen so gewährt werden sollen, daß sie nicht den gesamtwirtschaftlichen Zielen (§ 1 StWG) widersprechen. Insbesondere aus wachstumspolitischen Gründen kann daher in einzelnen Wirt-

schaftsbereichen ein Abbau von Subventionen geboten sein.

Die Überprüfung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen ist nicht nur aus ordnungs- und wachstumspolitischen, sondern auch aus finanzwirtschaftlichen Gründen erforderlich. Bei der angestrebten Sanierung der Staatsfinanzen spielt die Verringerung der Subventionen eine wichtige Rolle. Unbestreitbar ist jedoch ein Subventionsabbau in einer wirtschaftlich schwierigen Zeit besonders schwer zu bewerkstelligen.

Subventionen tendieren dazu, sich auf Dauer als Teil eines „sozialen Besitzstandes“ zu verfestigen. Nicht zuletzt um derartige Entwicklungen zu vermeiden, wird

¹ Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für die Jahre 1981 bis 1984 gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 (Neunter Subventionsbericht), hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen.

² Vgl. BMF-Pressemitteilung 86/1983 vom 6. September 1983 sowie BMF-Finanznachrichten 22/1983 vom 7. September 1983; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin 85/1983 vom 7. September 1983.

³ Die Zunahme der Subventionen ist in jüngster Zeit von Wissenschaft und Politik beklagt worden: Vgl. Marktwirtschaft oder Subventionswirtschaft?, Zeitgespräch im WIRTSCHAFTSDIENST, 63. Jg. (1983), H. 6, S. 267-279 mit Beiträgen von W. K a r t t e : Wettbewerb und Subventionen, K.-W. S c h a t z : Der Staat und seine Subventionen, J. W e s t h a l : Krisenbranchen und -regionen – was kann und muß der Staat tun?, K.-H. H a n s m e y e r : Subventionen im finanzwirtschaftlichen Konsolidierungsprozeß; O. I s s i n g : Alibi für Fehlverhalten, in: Wirtschaftswoche Nr. 26/1983 v. 24. 6. 1983, S. 54 ff; Wirtschaftsminister Otto Graf L a m b s d o r f f in FAZ v. 29. 7. 1983; Lambsdorff präzisiert seine Kritik am DDR-Kredit – Der Minister beschreibt seine Subventionssorgen. Auch der CDU-Wirtschaftsrat hat sich für einen verstärkten Subventionsabbau eingesetzt, vgl. General-Anzeiger (Bonn) v. 25. 6. 1983; Wirtschaftsrat der CDU drängt Regierung zu Subventionskürzungen.

⁴ Vgl. Neunter Subventionsbericht, Tz. 1. Die Grundsätze der Subventionspolitik des Bundes, der Länder und der Europäischen Gemeinschaften (insbesondere für den Stahlbereich) sind ausführlich im 9. Subventionsbericht dargelegt (Tz. 8-11) und in den Anlagen 10-12 dokumentiert worden.

⁵ Zur Begriffsabgrenzung vgl. Neunter Subventionsbericht Tz. 12 sowie Anlage 9 des Berichts.

Dr. Thies Thormählen, 39, Dipl.-Volkswirt, ist Referent in der Abteilung für Grundsatzfragen der Finanzpolitik im Bundesministerium der Finanzen. Der Verfasser gibt seine persönliche Meinung wieder.

auch gesetzlich – in § 12 StWG – die ständige Überprüfung von Subventionen mit dem Ziel ihres Abbaus gefordert.

Ob eine Subvention noch als berechtigt anzusehen ist, bedarf dabei der sorgfältigen Prüfung im Einzelfall. Insofern ist auch eine pauschale Verdammung von Subventionen oder ihre Unterteilung in „gute“ und „schlechte“ Hilfen nicht sachgerecht. Dies gilt vor allem unter dem Aspekt, daß ein Drittel der Finanzhilfen des Bundes als investive Ausgaben einzuordnen ist. Aus wachstums-, struktur- und beschäftigungspolitischen Gründen kann sogar in Einzelfällen eine zusätzliche Subventionsgewährung erforderlich sein; so hat die Bundesregierung mit dem Bundeshaushalt 1983 aus gesamtwirtschaftlichen Gründen beispielsweise die Subventionen im Stahlbereich und im Wohnungsbau verstärkt. Von den im 9. Subventionsbericht neu aufgenommenen Positionen an Finanzhilfen und Steuervergünstigungen (Bund) in Höhe von rd. 2 Mrd. DM für 1984 entfallen allein auf diese beiden Bereiche rd. 80 %.

Wege des Subventionsabbaus

Die öffentliche Diskussion über Subventionen wird insbesondere dadurch erschwert, daß der Subventionsbegriff in Politik, Wissenschaft und Statistik verschieden abgegrenzt wird⁵. Die rechnerische Bandbreite dessen, was in der Öffentlichkeit unter Subventionen verstanden wird, ist weitaus größer als das, was im Rahmen der Abgrenzung des § 12 StWG vom Bund an Subventionen gewährt wird⁶.

Anspruch und Wirklichkeit des Subventionsabbaus klaffen in der öffentlichen Meinung u. a. häufig deswegen auseinander, weil die Wege des Subventionsabbaus nicht genügend bekannt sind bzw. oft nur ein Weg in Betracht gezogen wird, wie beispielsweise der des linearen oder totalen Subventionsabbaus.

Wenn keinem ordnungspolitischen Rigorismus, sondern nur der stärkeren Belebung marktwirtschaftlicher Grundsätze das Wort geredet wird, kann es einen sofortigen

und totalen Abbau aller Subventionen nicht geben. Gerade eine Soziale Marktwirtschaft kann nicht generell auf Subventionen verzichten, weil sie das „Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem Prinzip des sozialen Ausgleichs“ (Müller-Armack⁷) in Einklang zu bringen versucht. Es kann realistischere Weise nur einen Abbau von Subventionen bis zu einem bestimmten Mindestniveau geben. Dieser Abbau kann auch darin bestehen, den Anteil der Subventionen an bestimmten Bezugsgrößen (Bruttosozialprodukt, Ausgaben, Steuern) schrittweise zu verringern.

Der seit ungefähr zwei Jahren diskutierte Weg eines linearen Abbaus aller Subventionen, korrekter: aller Finanzhilfen (sogenannte „Rasenmähermethode“) ist weder von der SPD/FDP- noch von der heutigen CDU/CSU/FDP-Regierung gegangen worden⁸. Gegenüber diesem Vorschlag wurde seinerzeit eingewandt, daß in den meisten Fällen rechtliche, technische und sachliche, insbesondere wirtschaftspolitische Gründe gegen den globalen Abbau von Subventionen sprächen⁹. Auch die jetzige Bundesregierung ist den Weg der gezielten, an Subventionszwecken ausgerichteten Kürzungen gegangen¹⁰. In dieser Auswahl der Methode einen Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit sehen zu wollen, heißt meines Erachtens, die unterschiedliche Rolle von Regierungs- und Oppositionsparteien zu verwechseln.

Wenige Subventionsschwerpunkte

Darüber hinaus ist im allgemeinen nicht genügend bekannt, daß die Subventionen des Bundes im wesentlichen auf relativ wenige Schwerpunktbereiche entfallen¹¹: 13 Finanzhilfen von insgesamt 118 Positionen erbringen mit rd. 9 Mrd. DM zwei Drittel des Gesamtumfangs der für 1984 ausgewiesenen Finanzhilfen. 11 Steuervergünstigungen von insgesamt 124 Positionen umfassen mit rd. 11 Mrd. DM zwei Drittel des Gesamtvolumens der Steuervergünstigungen des Bundes für 1984. Bereits 20 Finanzhilfen bzw. 20 Steuervergünstigungen erreichen 11 bzw. 13 Mrd. DM; das sind jeweils 85 % des Gesamtbetrages der jeweiligen Hilfen. Allein die Steuermindereinnahmen durch das Berlinförderungs-gesetz belaufen sich 1984 für den Bund auf 3,7 Mrd. DM (das entspricht fast einem Viertel aller Steuer-

⁶ Vgl. dazu K.-W. S c h a t z , a.a.O., S. 269, sowie die zwischen ihm und D. A l b r e c h t geführte Diskussion auf dem Symposium X der Ludwig-Erhard-Stiftung am 3. 5. 1983 in Bonn zum Thema: Mehr soziale Marktwirtschaft – weniger Subventionswirtschaft (kurzer Tagungsbericht abgedr. in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 16, H. 2/1983, S. 48 ff., Hrsg. Ludwig-Erhard-Stiftung).

⁷ Zitiert nach O. I s s l i n g , a.a.O., S. 58.

⁸ Vgl. dazu auch die kritischen Bemerkungen in der Presseerklärung von R. W a l t h e r (SPD), Vorsitzender des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, vom 11. 8. 1983: Neue Zahlen zeigen: „Wende“ in der Subventionspolitik; sowie W. H o f f m a n n : Das Geschwätz von gestern, in: Die Zeit v. 19. 8. 1983.

⁹ Vgl. dazu u. a. den vom damaligen Bundesfinanzminister M a t t h ö f e r in der 79. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 20. 1. 1982 verlesenen Schriftwechsel zwischen ihm und dem damaligen Oppositionsführer und heutigen Bundeskanzler K o h l in der Debatte zum Bundeshaushalt 1982, abgedr. in: Plenarprotokoll 9/79, S. 4612 f.

¹⁰ Vgl. Neunter Subventionsbericht, Tz. 61. Ferner verdient in diesem Zusammenhang der im einzelnen erläuterte Hinweis im 9. Subventionsbericht (Tz. 65) Beachtung, daß es unterschiedliche Gegebenheiten in der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Schweiz gibt, die 1980 den Weg der linearen Kürzung gegangen ist.

¹¹ Insofern ist der im einzelnen nicht näher belegte Hinweis von K.-W. S c h a t z , a.a.O., S. 272, daß es über 7000 Subventionsprogramme bei Bund und Ländern gäbe, wenig hilfreich, sondern er stiftet im Gegenteil Verwirrung, weil er einen „Subventionsdschungel“ zu belegen scheint, den es zu lichten gelte. Zu den Schwerpunkten der Subventionsgewährung vgl. Neunter Subventionsbericht, Übersichten 9, 11.

SUBVENTIONEN

vergünstigungen des Bundes). Selbst bei einem linearen Subventionsabbau käme man um eine differenzierte Diskussion der Auswirkungen auf diese Schwerpunktbereiche nicht herum.

Im 9. Subventionsbericht wird bei den Subventionen angegeben, ob eine zeitliche Befristung vorliegt. Von den im Haushaltsentwurf 1984 enthaltenen Finanzhilfen sind 52 Positionen von insgesamt 118 mit einem Volumen von zusammen rd. 4 Mrd. DM befristet. Von den 124 aufgeführten Steuervergünstigungen, die der Bund 1984 mitzufinanzieren hat, sind dagegen nur 18 mit einem Volumen von insgesamt 1,4 Mrd. DM befristet. Die Hälfte des zuletzt genannten Volumens entfällt auf zwei neu in den Subventionsbericht aufgenommene Hilfen, die der Wirtschaftsbelebung dienen. Die Zeitspannen der Befristung sind unterschiedlich und erstrecken sich in einzelnen Fällen bis zum Ende dieses Jahrhunderts¹².

Aber nicht nur durch zeitliche Befristung, sondern auch durch Überschreiten eines gegebenen Begünstigungsrahmens (z. B. im Rahmen der Sparförderung und Vermögensbildung oder beim Wohngeld durch Inflation) werden Subventionen gleichsam automatisch abgebaut. Auch wenn ein vorgegebenes Ziel erreicht worden ist oder durch den Gesetzgeber neu formuliert wird, können Subventionen entfallen.

Wie wenig die oben aufgezeigten Möglichkeiten des Subventionsabbaus in der öffentlichen Diskussion konkret ausgefüllt werden, ist beispielsweise im Subven-

¹² Vgl. Neunter Subventionsbericht, Tz. 28 und Anlage 2 des Berichts.

¹³ Fragen der Subventionspolitik, Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Achten Subventionsbericht der Bundesregierung; Schriftenreihe: Zur Sache 3/1982, Themen parlamentarischer Beratung, Hrsg: Deutscher Bundestag, Presse- und Informationszentrum, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bonn 1982. Vgl. dazu auch kommentierend M. W e i l e p p: Subventionsabbau tut not – aber wie?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 62. Jg. (1982), H. 7, S. 329 ff.

Tabelle 1
Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen
(1981 bis 1984)

Bezeichnung	Finanzhilfen bzw. Steuervergünstigungen in Mill. DM											
	1981 davon			1982 davon			1983 davon			1984 davon		
	insgesamt	Finanzhilfen	Steuervergünstigungen	insgesamt	Finanzhilfen	Steuervergünstigungen	insgesamt	Finanzhilfen	Steuervergünstigungen	insgesamt	Finanzhilfen	Steuervergünstigungen
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
I. Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	2751	2330	421	2658	2322	336	2582	2286	296	2786	2511	275
II. Gewerbliche Wirtschaft (ohne Verkehr)												
1. Bergbau	2155	2033	122	1445	1320	125	1356	1230	126	1267	1141	126
2. Energie- und Rohstoffversorgung	400	347	53	459	369	90	543	444	99	568	469	99
3. Innovationsförderung	538	395	143	560	420	140	527	379	148	561	413	148
4. Marktnahe Förderung im Rahmen technologischer Schwerpunktprogramme	45	45	–	122	122	–	206	206	–	196	196	–
5. Hilfen für bestimmte Industriebereiche	819	819	–	1042	1012	30	1297	1237	60	1330	1230	100
6. Regionale Strukturmaßnahmen	4397	262	4135	4458	213	4245	4573	250	4323	4707	260	4447
7. Gewerbliche Wirtschaft allgemein	762	165	597	798	216	582	1076	340	736	1060	309	751
Summe II	9116	4066	5050	8884	3672	5212	9578	4086	5492	9689	4018	5671
III. Verkehr	2192	1315	877	1976	1080	896	1958	1038	920	1912	960	952
IV. Wohnungswesen	5745	3504	2241	5934	3471	2463	6548	3583	2965	7434	3996	3438
V. Sparförderung und Vermögensbildung	4007	2392	1615	4012	2663	1349	4024	2660	1364	3143	1880	1263
VI. Übrige Steuervergünstigungen	3840	–	3840	3723	–	3723	3893	–	3893	4114	–	4114
Summe I bis VI	27651	13607	14044	27187	13208	13979	28583	13653	14930	29078	13365	15713

Quelle: Neunter Subventionsbericht, Übersicht 7.

tions-Hearing des Deutschen Bundestages offenkundig geworden¹³: Von dreißig Organisationen, die der Haushaltsausschuß zur öffentlichen Anhörung geladen hatte, machten nur acht Vorschläge (davon drei nur einen) für einen gezielten Subventionsabbau; aber vier Organisationen sprachen sich ohne, und neun mit Einschränkungen für einen linearen Subventionsabbau aus. Die Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften (aber auch manche Politiker) sind sich zwar meist einig in der allgemeinen Forderung nach einer Durchforstung der Subventionen, aber die unmittelbar betroffenen Unternehmen und Arbeitnehmer sind sich ebenso einig in der Verteidigung bzw. Forderung konkreter Subventionen. Zu diesem Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit des Subventionsabbaus kann man nur mit Heinrich Heine bemerken: „Ich kenne die Weise, ich kenne den Text/Ich kenn auch die Herren Verfasser/Ich weiß, sie tranken heimlich Wein/Und predigten öffentlich Wasser.“

Im folgenden soll auf der Basis des 9. Subventionsberichts im einzelnen dargelegt werden, daß der Subventionsabbau besser ist als sein Ruf.

Einzelne Wirtschaftsbereiche

Die Betrachtung der genannten globalen Größen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen verstellt zum Teil den Blick dafür, daß das Ausmaß der Subventionsgewährung in den einzelnen Wirtschaftsbereichen unterschiedlich ist und sich im Zeitablauf gewandelt hat (vgl. Tabelle 1)¹⁴:

□ Der Anteil der Subventionen des Bundes für den Agrarbereich hat sich im Zeitablauf erheblich vermindert (jedoch haben sich die Marktordnungsausgaben der Europäischen Gemeinschaften, die im Subventionsbericht des Bundes nur nachrichtlich erwähnt werden, seit 1966 kräftig erhöht). Rückläufig ist auch der Anteil der Subventionen für die Sparförderung und Vermögensbildung infolge der beschlossenen Maßnahmen zur Einschränkung der Förderung vor allem der Geldvermögensbildung und wegen der automatisch wirksam werdenden Einkommensgrenzen. Durch die von der Bundesregierung beabsichtigte stärkere Förderung der Beteiligung von Arbeitnehmern am Produktivkapital der Wirtschaft dürfte sich in diesem Bereich künftig wieder eine Zunahme der Subventionen abzeichnen.

□ Innerhalb der gewerblichen Wirtschaft spielen die (steuerlichen) Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik mit einem Anteil von rd. 50 % die herausragende Rolle. Einen sehr viel geringeren Anteil (unter 15 %) der Hilfen dieses Wirtschaftsbereiches nahm der Bergbau in Anspruch. Sein Anteil war im Jahre 1981 mit 24 % noch wesentlich höher. Eine merkliche Rückführung der Hil-

fen für den Bergbau wurde möglich, weil sich die Ertragslage der Unternehmen des deutschen Steinkohlenbergbaus im Laufe des Berichtszeitraums besserte. Zugenommen haben dagegen die Hilfen für bestimmte Industriebereiche (Stahl, Werften).

□ Der Anteil der Subventionen des Bundes für das Wohnungswesen steigt seit den 70er Jahren, so daß er zahlenmäßig an zweiter Stelle der Subventionsbereiche steht. Allerdings ist bei der Beurteilung zu berücksichtigen, daß im Bereich des Wohnungswesens rd. 20 % der ausgewiesenen Subventionssumme auf Darlehen entfallen, während in der gewerblichen Wirtschaft fast alle Subventionen in Form von Zuschüssen gewährt werden.

□ Zur Belebung von Konjunktur und Beschäftigung hat die Bundesregierung einige steuerliche Maßnahmen für die Wirtschaft vorgeschlagen, die Subventionen sind, aber wegen der noch anstehenden parlamentarischen Beratungen im Bericht noch nicht quantitativ ausgewiesen worden sind (z. B. Sonderabschreibungsmöglichkeiten für kleinere und mittlere Betriebe für neue bewegliche Anlagegüter sowie für Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen für bewegliche Wirtschaftsgüter und Gebäude; Anhebung des erhöhten Freibetrages bei Betriebsveräußerung und -aufgabe).

Zur Beurteilung der Bedeutung von Subventionen für einzelne Wirtschaftszweige sind erstmals im 9. Subventionsbericht auch die Bruttowertschöpfung (je Erwerbstätiger eines Wirtschaftszweiges), die Subventionen des Bundes (je Erwerbstätiger eines Wirtschaftszweiges) sowie die Erwerbstätigenzahl selbst graphisch dargestellt worden¹⁵. Bei vorsichtiger Interpretation dieser Graphiken läßt sich feststellen, daß sich Landwirtschaft, Schifffahrt sowie Luft- und Raumfahrttechnik an steigende Subventionen gewöhnt haben, die mit der Wertschöpfung in etwa parallel zugenommen haben. Im Bergbau, im Schiffbau und in der Stahlindustrie steigen die Subventionen sprunghaft bzw. schaukeln sich in zyklischen Bewegungen auf. Dabei nehmen nur in den Bereichen Landwirtschaft, Bergbau, Schiffbau und Stahlindustrie die Erwerbstätigen deutlich ab.

Rückläufige Erhaltungshilfen

Entsprechend § 12 StWG ist bei den Subventionen zwischen Produktivitäts-, Anpassungs- und Erhaltungshilfen an Unternehmen zu unterscheiden. Diese Abgrenzung ist unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht unproblematisch und in der Praxis nicht immer ein-

¹⁴ Vgl. dazu auch Neunter Subventionsbericht, Tz. 15, 19, 22 sowie Übersichten 2 und 4.

¹⁵ Vgl. Neunter Subventionsbericht, Übersicht 5.

deutig anzuwenden¹⁶. Hinzu kommt, daß sich inzwischen nur noch weniger als die Hälfte der Subventionen des Bundes in diesen Raster einordnen läßt, weil der andere Teil der Hilfen, der insbesondere an private Haushalte fließt (z. B. Wohngeld, Sparförderung und Vermögensbildung), inzwischen auf über 50 % gewachsen ist.

Insbesondere die Erhaltungshilfen unterliegen der kritischen Aufmerksamkeit der Beobachter der Subventionspolitik¹⁷. Als Erhaltungshilfen werden solche staatliche Leistungen angesehen, die nicht ausdrücklich an strukturverändernde Umstellungen gekoppelt sind. Derartige Hilfen werden insbesondere aus verteilungspolitischen und versorgungssichernden Gründen in der Landwirtschaft und im Bergbau gewährt. Wie der 9. Subventionsbericht ausweist, ist es im Berichtszeitraum gelungen, den Anteil der Erhaltungshilfen an den gesamten finanziellen Hilfen weiter zu senken (von rd. 17 auf rd. 13 %).

Internationaler Vergleich

Im 9. Subventionsbericht ist erstmals der Versuch eines internationalen Subventionsvergleichs unternommen worden. Dabei mußte allerdings von dem Subventionsbegriff der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgegangen werden, der sich von der Begriffsabgrenzung im Subventionsbericht des Bundes u. a. durch

¹⁶ Zur Abgrenzung dieser Hilfen und der damit verbundenen Problematik vgl. Neunter Subventionsbericht, Tz. 4, und Achter Subventionsbericht, Tz. 15, 16, sowie D. A l b r e c h t : Subventionen – Problematik und Entwicklungen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 25, Bonn 1978, S. 20 f.

die Nichterfassung von Steuervergünstigungen unterscheidet¹⁸. Im übrigen ergibt sich aus den dem Bundesfinanzministerium vorliegenden Informationen, daß Subventionsberichte, die inhaltlich dem deutschen Subventionsbericht entsprechen, nur in Österreich erstellt werden.

Aus der Tabelle 2 ist ersichtlich, daß die Bundesrepublik nach den USA, der Schweiz und Japan von den ausgewählten Ländern, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, am wenigsten Subventionen gewährt. Diese günstige Position hatte sie – wenn auch auf niedrigerem Niveau – zur Mitte der 60er Jahre noch nicht inne; damals bewegte sie sich noch im Mittelfeld. Anders ausgedrückt bedeutet dies, daß andere Länder ihre Subventionen in den letzten Jahren stärker ausgeweitet haben als die Bundesrepublik. Dies gilt auch für die im 9. Subventionsbericht gesondert ausgewiesenen Subventionen für die Stahlindustrie in den Europäischen Gemeinschaften.

Im Zeitverlauf haben alle Staaten, insbesondere wegen des mit der ersten Ölpreiskrise 1973/74 verbundenen starken Strukturwandels, ihre Subventionen erhöht. Ab 1978 haben jedoch nicht nur die Bundesrepublik, sondern auch viele andere Staaten ihre Subventionen gekürzt oder stabilisiert.

¹⁷ Vgl. dazu auch den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Sondergutachten vom Oktober 1982, Tz. 63 und 74, abgedr. zusammen mit dem Jahresgutachten 1982/83 in: BT-Drs. 9/2118 v. 23. 11. 1982.

¹⁸ Vgl. Anm. 5 sowie die auf VGR-Zahlen basierende BMWi-Studienreihe 39: Die Übertragungen und Subventionen an private Haushalte und Unternehmen, Bonn, April 1983.

Tabelle 2
Internationaler Subventionsvergleich
Finanzhilfen des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung)
(in % des Bruttoinlandsprodukts¹)

Staaten	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Belgien	2,3	2,9	3,4	3,9	4,2	4,2	4,5	4,1	4,2
Bundesrepublik Deutschland	1,3	1,7	2,0	2,0	2,0	2,3	2,2	2,0	1,8
Dänemark	0,8	2,7	2,8	3,1	3,1	3,4	3,2	3,2	3,0
Frankreich	2,2	2,0	2,4	2,7	2,8	2,6	2,6	2,5	2,8
Großbritannien	1,6	1,7	3,5	2,8	2,3	2,2	2,3	2,4	2,4
Italien	1,3	1,5	2,7	2,6	2,7	2,9	3,1	3,0	3,1
Japan	0,7	1,1	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3	1,5	1,5
Kanada	0,8	0,9	2,3	1,7	1,6	1,5	1,8	2,4	2,4
Niederlande	0,7	1,3	1,8	2,4	2,5	2,6	2,8	2,7	2,4
Norwegen	4,5	5,2	6,2	6,8	7,4	7,7	7,0	6,9	6,4
Österreich	2,2	1,7	2,9	2,9	2,9	3,2	2,9	3,0	3,0
Schweden	1,4	1,7	3,1	3,9	4,2	4,2	4,3	4,4	4,6
Schweiz	0,9	0,8	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,1
USA	0,4	0,5	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	-

¹ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; vgl. OECD: National Accounts 1952-1981, Main aggregates, Vol. 1, Ländertabellen (Subventionen an Unternehmen, einschließlich öffentlicher Unternehmen = subsidies Z. 21; BIP = gross domestic product at purchasers' values, Z 8 bzw. 23)

Quelle: Neunter Subventionsbericht, Übersicht 20.

Aus dem Vergleich wird auch deutlich, daß zusätzliche Subventionsgewährungen, insbesondere in den Ländern der Europäischen Gemeinschaften, im Ergebnis zu einem Subventionswettbewerb, zu einer Aushöhlung des Preiswettbewerbs und damit zu einer Gefährdung des gemeinsamen Marktes bzw. des Welthandels führen können. Bei der Beurteilung der nationalen Subventionspolitik ist dies zu beachten. Viele Politikbereiche (Mineralölsteuerbefreiung im Verkehrsbereich, Landwirtschaft, Stahl, Werften, Luftfahrt) sind in internationale Zusammenhänge eingebettet. Nationale Alleingänge für einen Subventionsabbau sind wegen der negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation der betroffenen Wirtschaftszweige kaum zu vertreten, wenn andere Partnerstaaten ihre Subventionspraxis unverändert beibehalten.

Die Bundesregierung hat deshalb im 9. Subventionsbericht angekündigt, daß sie im internationalen Rahmen, insbesondere innerhalb der Europäischen Gemeinschaften, darauf hinwirken werde, daß der Subventionswettbewerb in bestimmten Wirtschaftsbereichen angehalten und beendet wird, damit dem marktwirtschaftlichen Steuerungsprozeß der Vorrang eingeräumt wird und damit die internationale Arbeitsteilung wieder voll zum Tragen kommt. Sie wendet sich gegen alle protektionistischen Maßnahmen, zu denen auch Subventionen zählen¹⁹.

Aktueller Subventionsabbau

Trotz der zu beachtenden, international bedingten Restriktionen beim Subventionsabbau konnten seit 1981 durch gezielte Kürzungen (Subventionsabbaugegesetz 1981, Haushaltsstrukturgesetz 1982, Haushaltsbegleitgesetze 1983 und 1984 sowie in den Haushaltsverfahren) die Subventionen um über 5 Mrd. DM zurückgeführt werden. Davon entfielen auf

- Finanzhilfen des Bundes um 2 Mrd. DM;
- Steuervergünstigungen um 3 Mrd. DM, davon knapp die Hälfte zugunsten des Bundes.

Für den Bundeshaushalt 1984 ergibt das eine Gesamtentlastung von 3 1/2 Mrd. DM. Hinzu kommt, daß sich im Bereich des Wohnungswesens durch die Maßnahme der Zinserhöhung im Eigenheimbereich und bei Mietwohnungen sowie durch die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe – nach voller Wirksamkeit dieser Maßnahmen – jährliche Mehreinnahmen, die zum größten Teil den Ländern zustehen, von etwa 1,5 Mrd. DM ergeben werden²⁰.

Im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 1984 ist folgender Subventionsabbau von der Bundesregierung vorgeschlagen worden²¹: Bei der Landabgaberente werden Neurenten nur noch bis Ende 1983 bewilligt. Im Rahmen der Heizenergieeinsparung wird die 1982 ausgelaufene Finanzhilfe nicht fortgesetzt; Steuervergünstigungen gemäß § 82 a EStDV werden auf neue Technologien zur Energieeinsparung begrenzt.

Darüber hinaus sind bei folgenden Maßnahmen Einschränkungen geplant, die keine Subventionen im Sinne des Subventionsberichts sind, jedoch einen subventionsähnlichen Charakter haben: Im Schwerbehindertenrecht werden die Kfz-Steuerbefreiung und die unentgeltliche Beförderung von Behinderten eingeschränkt. Bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung werden das Disagio und andere Geldbeschaffungskosten nicht mehr im vollen Umfang im Jahr ihrer Leistung, sondern nur noch auf mehrere Jahre verteilt zum steuerlichen Abzug zugelassen. Dadurch wird auch die Attraktivität von „Bauherrenmodellen“ gemindert.

Unter dem Aspekt der Erwartungshaltung der Öffentlichkeit wäre es wünschenswert gewesen, noch mehr Subventionen abzubauen²². Dabei muß man jedoch die aktuelle Wirtschaftssituation in die Betrachtung einbeziehen, die einen rigorosen Subventionsabbau nicht angeraten erscheinen ließ, sondern im Gegenteil zusätzliche Subventionsgewährungen erforderlich machte. Ohne diese Sofortmaßnahmen zur Wiederbelebung der Wirtschaft und die Strukturhilfen für den Stahlbereich läge die Summe der Subventionen 1983 und 1984 wesentlich niedriger.

Relativer Subventionsabbau

Die bereits in groben Zügen dargelegte Entwicklung der Subventionen des Bundes verlief bei den Finanzhilfen und den Steuervergünstigungen unterschiedlich (vgl. Tabelle 1). Während die Finanzhilfen im Berichtszeitraum tendenziell leicht abnehmen, ist der Steigerungssatz der Steuervergünstigungen mit rund 12 %

²⁰ Zu den Zahlenangaben vgl. Neunter Subventionsbericht, Tz. 60 und Anlagen 4 und 5 sowie Tz. 53. Die sozialdemokratische Bundestagsfraktion (vgl. R. Walter, a.a.O.) nimmt für sich zu Recht in Anspruch, die weitaus meisten Maßnahmen zum Subventionsabbau im Berichtszeitraum beschlossen zu haben. In Antworten zu schriftlichen Fragen des Abgeordneten H. Wiczorek hat die Bundesregierung diesen Sachverhalt zahlenmäßig belegt (abgedr. in: BMF-Finanznachrichten 20/1983 v. 19. 8. 1983 sowie BT-Drs. 10/300 vom 12. 8. 1983, S. 9).

²¹ Vgl. zu den folgenden Ausführungen Neunter Subventionsbericht, Tz. 60.

²² Nicht zuletzt aus diesem Grunde gibt es Bestrebungen in den Koalitionsfraktionen, zusätzliche Vorschläge für Subventionskürzungen zu unterbreiten. Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese Vorschläge politisch durchsetzbar sind. Vgl. dazu z. B. die Pressemeldung in der FAZ v. 26. 5. 1983: FDP will Subventionen stärker abbauen.

¹⁹ Vgl. Neunter Subventionsbericht, Tz. 63.

Tabelle 3
Subventionsquoten
(in %)

	I ^a	II ^b	III ^c
1970	8,1	9,2	2,2
1971	8,8	8,2	2,3
1972	8,7	8,0	2,1
1973	8,4	7,6	2,1
1974	8,7	7,8	2,1
1975	9,1	6,9	2,1
1976	8,8	7,3	2,1
1977	8,5	7,7	2,1
1978	8,3	6,7	2,0
1979	7,9	6,2	1,8
1980	7,9	6,2	1,8
1981	7,8	5,8	1,8
1982	7,6	5,4	1,7
1983	7,9	5,4	1,7
1984	7,8	5,2	1,7

^a Steuervergünstigungen (Bund) in % der Steuereinnahmen des Bundes.

^b Finanzhilfen (Bund) in % der Ausgaben des Bundes.

^c Summe der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes in % des Bruttosozialproduktes.

Quelle: Neunter Subventionsbericht, Übersicht 3.

mehr als doppelt so hoch wie der der gesamten Subventionen mit rund 5 %.

Die absolute Gesamtsumme der Subventionen wurde mit Ausnahme der Jahre 1969, 1978 und 1982 noch nie zurückgeführt. Um die Entwicklung der Subventionen besser beurteilen zu können, sind im Subventionsbericht zusätzlich Verhältniszahlen (Subventionsquoten) gebildet worden. Diese geben über wirtschaftliche Sachverhalte und über die Frage von Anspruch und Wirklichkeit des Subventionsabbaus besser Auskunft als absolute Zahlen. Eine Verminderung des Gewichts von Subventionen kann eben nicht nur an ihrem absoluten Rückgang gemessen werden, sondern läßt sich auch an den Subventionsquoten ablesen. Diese zeigen, daß der Anteil und damit die Bedeutung der Subventionen im Vergleich zu den Ausgaben und den Steuereinnahmen des Bundes sowie zum Bruttosozialprodukt in den letzten Jahren stetig abgenommen haben. Die Subventionen sind folglich nicht die Ursache der gegenwärtigen finanzpolitischen Schwierigkeiten (vgl. Tabelle 3).

Die relative Rückführung bei den Finanzhilfen war ausgeprägter als bei den Steuervergünstigungen. Da sich die Zahl und die Art der Steuervergünstigungen im Berichtszeitraum nur unwesentlich verändert haben, ist die Hauptursache für den teilweise automatischen Anstieg bei bestimmten Steuervergünstigungen in der all-

²³ Vgl. dazu B. Beichelt, K.-J. Buckard: Die Entwicklung der Steuervergünstigungen seit 1970 oder: die Subventionspolitik ist besser als ihr Ruf, in: Deutsche Steuer-Zeitung 1982 (70. Jg.), Nr. 6, S. 116 ff., hier S. 117, sowie Neunter Subventionsbericht, Tz. 22.

gemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung zu suchen. Deutlich wird dies z. B. bei den Vergünstigungen im Bereich der Umsatzsteuer, bei der das Volumen der Steuerermäßigungen und Steuerbefreiungen schon allein im Zuge der allgemeinen Geldwertentwicklung zunimmt²³. In dieser nur durch gesetzliche Eingriffe aufzuhaltenden Dynamik der Steuervergünstigungen liegt eines der Probleme bei der Wahl der Ausgestaltung von Subventionen.

Perspektiven

Die Überprüfung von Steuervergünstigungen bleibt eine Daueraufgabe. Die Bundesregierung vertritt im 9. Subventionsbericht allerdings die Auffassung²⁴, daß ein Abbau von Steuervergünstigungen zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Steuerbelastung führen würde. Deshalb werde der Abbau von Steuervergünstigungen im Zusammenhang mit der Absicht gesehen, einen neuen Einkommen- und Lohnsteuertarif einzuführen und dabei auch eine Vereinfachung des Steuerrechts zu erreichen. Dafür könne der Abbau von Steuervergünstigungen einen Finanzierungsbeitrag liefern. Umfang und Zeitpunkt dieses Vorhabens hingen jedoch von der Gesundheit der öffentlichen Finanzen und von der gesamtwirtschaftlichen Lage ab²⁵.

Die Absicht der Bundesregierung, Subventionen abzubauen, die ihre Zwecke erreicht haben, ist für die Finanzhilfen präzisiert worden. Im Finanzplanungszeitraum bis 1987 sollen die Finanzhilfen absolut zurückgeführt werden. Sie betragen, bezogen auf die Ausgaben des Bundes, im Jahre 1984 noch 5,2 % und sollen – um jeweils 0,4 Prozentpunkte – bis 1987 auf 4,0 % abgesenkt werden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß die alte wie die neue Bundesregierung bestrebt waren, das Subventionsvolumen zu begrenzen, zu vermindern und umzustrukturieren sowie auch künftig weiter abzusinken, damit die Funktionsfähigkeit des Systems der Sozialen Marktwirtschaft nicht durch staatliche Hilfen gefährdet wird. Denn gerade im Bereich der Subventionen gilt der Ausspruch von Paracelsus: „Alle Dinge sind Gift und nichts ohne Gift; allein die Dosis macht, daß ein Ding kein Gift ist.“

²⁴ Vgl. zu diesen Ausführungen und den folgenden Zahlenangaben Neunter Subventionsbericht, Tz. 63.

²⁵ Von dem Oppositionsabgeordneten R. Walther, a.a.O., wird diese Absicht wie folgt kommentiert: „Auf gut deutsch heißt das wohl: Der Abbau von Steuervergünstigungen wird auf den Sankt Nimmerleinstag verschoben! Man würde aber dennoch schon heute ganz gern hören, welche Steuervergünstigungen zu Gunsten einer Tarifreform abgebaut werden sollen.“ W. Hoffmann, a.a.O., hält dieser Absicht der Bundesregierung entgegen: „Steuervergünstigungen und direkte Subventionen kommen in erster Linie Unternehmen zugute, die Einkommen- und Lohnsteuer hingegen betrifft alle Beschäftigten.“