

Thormählen, Thies

**Article — Digitized Version**

## Neuere Entwicklungen bei den Subventionen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Thormählen, Thies (1984) : Neuere Entwicklungen bei den Subventionen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 11, pp. 554-561

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135981>

**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.*

# Neuere Entwicklungen bei den Subventionen

Thies, Thormählen, Bonn

**In ihren Strukturberichten haben sich die Forschungsinstitute intensiv mit Fragen der Subventionspolitik auseinandergesetzt. Einig war man sich in der Notwendigkeit, die Subventionen abzubauen; allerdings gingen die Ansichten über das Subventionsvolumen aufgrund unterschiedlicher Subventionsbegriffe auseinander. Dr. Thies Thormählen analysiert die neueren Entwicklungen bei der Begriffsabgrenzung, dem Umfang und den Abbaumöglichkeiten der Subventionen.**

Eine rationale Auseinandersetzung über das wirtschafts- und finanzpolitische Instrument Subvention wird in der Öffentlichkeit insbesondere aus zwei Gründen erschwert:

□ Zum einen ist der Subventionsbegriff stark mit negativen Vorstellungen besetzt. Eine pauschale Verdammung oder eine pauschale Bewertung von Subventionen und subventionsähnlichen Leistungen als „gute“ und „schlechte“ Maßnahmen sind aber insofern nicht sachgerecht, als Subventionen in einer sozialen Marktwirtschaft aus verschiedenen Gründen unerlässlich sein können. Gerade Politiker tun sich mit Pauschalurteilen keinen Gefallen, weil sie dadurch ihre eigene Subventionspolitik diskreditieren. Subventionen sind nicht „des Teufels“. Sie sind unter bestimmten Voraussetzungen durchaus legitime Instrumente der Wirtschafts-, Finanz- und Gesellschaftspolitik; der instrumentale Charakter von Subventionen wird deshalb auch in den Subventionsberichten des Bundes stets herausgearbeitet<sup>1</sup>.

□ Zum anderen gibt es in Politik, Wissenschaft und Statistik keinen einheitlich abgegrenzten Subventionsbegriff. Die Bandbreite dessen, was unter Subventionen verstanden wird, ist weitaus größer als das, was im Rahmen der Abgrenzung des § 12 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) vom Bund an Subventionen gewährt wird. Im Rahmen der Strukturberichterstattung 1983 ist beispielsweise von den Forschungsinstituten das Subventionsvolumen sehr unterschiedlich angegeben worden<sup>2</sup>. Am höchsten liegen Schätzungen des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) mit etwas mehr als 100

Mrd. DM für 1981, den niedrigsten Wert weist das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) mit etwa 46 Mrd. DM für 1982 aus<sup>3</sup>. Damit liegt das Subventionsvolumen bei allen Instituten höher als von der Bundesregierung im 9. Subventionsbericht (Bund 1982: 27 Mrd. DM) oder vom Statistischen Bundesamt in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Gebietskörperschaften 1982: 29 Mrd. DM<sup>4</sup>) ausgewiesen.

Auch die Aussagen über die Zunahme der Subventionen in den 60er und 70er Jahren unterscheiden sich voneinander. Nach den Berechnungen der Institute lag ihr Zuwachs im Durchschnitt über der Entwicklung der Wertschöpfung der subventionierten Bereiche oder der Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Laut 9. Subventionsbericht sind dagegen die Subventionen des Bundes in den letzten Jahren langsamer gewachsen als das Bruttosozialprodukt. Während das Volumen der Steuervergünstigungen (Bundesanteil) im Verhältnis zu den Steuereinnahmen (des Bundes) in den letzten Jahren angestiegen ist, sind die Subventionsausgaben (Finanzhilfen) des Bundes im Verhältnis zu den Bundesausgaben sogar deutlich rückläufig<sup>5</sup>.

## Babylonisches Begriffsgewirr

In diesen unterschiedlichen Aussagen zur Subventionsentwicklung spiegeln sich die Unterschiede in der Begriffsabgrenzung, aber auch in der Datenerfassung wider<sup>6</sup>. In den DIW-Zahlen sind z. B. nicht die Finanzhilfen von Ländern und Gemeinden enthalten. Vom IfW

---

*Dr. Thies Thormählen, 39, ist Referent in der Abteilung für Grundsatzfragen der Finanzpolitik des Bundesfinanzministeriums. Der Aufsatz gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.*

<sup>1</sup> Vgl. 9. Subventionsbericht, BT-Drucksache 10/352 vom 6. September 1983, S. 34 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zu den Berichten der fünf an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute (Strukturberichte 1983) sowie die darin enthaltenen Zusammenfassungen der Strukturberichte von DIW, HWWA, Ifo, IfW und RWI, BT-Drucksache 10/1699 vom 29. Juni 1984.

werden dagegen sowohl Hilfen des Bundes, der Länder, der Gemeinden, der Europäischen Gemeinschaften und des ERP-Sondervermögens als auch einzelne Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit und Zuschüsse des Bundes an die Deutsche Bundesbahn erfaßt. Neben laufenden Zuschüssen, Vermögensübertragungen und Darlehen an Unternehmen beziehen einzelne Institute (IfW, DIW) z. B. auch Sozialleistungen, allerdings wiederum in einem unterschiedlichen Umfang, in die Subventionsanalyse ein. Das IfW geht sogar soweit, Zuschüsse für gemeinnützige Organisationen zu den Subventionen zu rechnen (z. B. Zuschüsse an die evangelische und katholische Kirche für die Versorgung vertriebener Seelsorger, Kirchenbeamter und ihrer Hinterbliebenen; Zuschüsse zur Erhaltung deutscher Kriegsgräber im Ausland<sup>7</sup>).

Um dieses „babylonische Begriffs- und Zahlengewirr“ zu beenden, schlägt die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zu den Strukturberichten eine vertiefte Auseinandersetzung der Institute mit den unterschiedlichen Abgrenzungen in der nächsten Berichtsrunde vor<sup>8</sup>. Dabei sollte meines Erachtens wegen der im wissenschaftlichen Bereich weitgehenden Definitionsfreiheit ein Rückfall in eine „Begriffsnationalökonomie“<sup>9</sup> vermieden werden, die auf eine umfassende, zielorientierte Durchdringung des Problems verzichtet. Eine rein begriffliche Analyse wäre insofern bedauerlich, weil sie keine wissenschaftlich fundierte Begründung für die Zweckmäßigkeit einzelner Subventionen in bestimmten Wirtschaftsbereichen geben und auch nur einen begrenzten Teil der staatlichen Interventionen erfassen würde, die mittelbar und unmittelbar das Wirtschaftsgeschehen beeinflussen.

### Subventionsbegriff des Bundes

Der Begriff der Subventionen, der den Subventionsberichten des Bundes zugrunde liegt, ist nicht durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) (§ 12) abschließend festgelegt worden, so daß es keine Legaldefinition gibt<sup>10</sup>. Die Beschreibung der Subventionen

<sup>3</sup> Vgl. ebenda, Tz. 55.

<sup>4</sup> Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erfassen allein Zuschüsse an Unternehmen für laufende Produktionszwecke und grenzen damit u. a. Vermögensübertragungen (Investitionszuschüsse) sowie – weitgehend – Steuervergünstigungen aus.

<sup>5</sup> Vgl. BT-Drucksache 10/1699, a.a.O., Tz. 55; BT-Drucksache 10/352, a.a.O., Tz. 14 und Übersicht 3; Th. Thormählen: Subventionsabbau – Anspruch und Wirklichkeit, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 63. Jg. (1983), H. 9. S. 440 ff.

<sup>6</sup> Vgl. zu den folgenden Ausführungen BT-Drucksache 10/1699, a.a.O., Tz. 55.

<sup>7</sup> Vgl. K. H. Jüttemeier: Deutsche Subventionspolitik in Zahlen, 1973-1981, Anlagenband zum 2. Strukturbericht des IfW, Kiel 1984, S. 31 und 117, bzw. die Titel 0602 684 01 und 0502 685 11 des Bundeshaushalts 1981.

durch das Gesetz schließt nicht nur finanzielle Hilfen für den Unternehmensbereich ein, die in der finanzwissenschaftlichen Literatur vornehmlich als Subventionen bezeichnet werden, sondern auch die Möglichkeit, bestimmte finanzielle Hilfen an private Haushalte einzubeziehen. Es werden daher in den Subventionsberichten auch solche Aufwendungen des Bundes erfaßt, die unmittelbar privaten Haushalten zufließen, allerdings nur soweit sie gleichzeitig mittelbar auch dem Wirtschaftsgeschehen zugerechnet werden können und dieses in einem Ausmaß beeinflussen, das für die Erreichung gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen von erheblicher Bedeutung ist. Das trifft in einem besonderen Maße auf die finanziellen Hilfen des Staates zu, mit denen breiten Bevölkerungsschichten Wohnraum zu verbilligten Wohnkosten verschafft oder diese Wohnkosten im Einzelfall tragbar gestaltet werden sollen. Auch die finanzielle Förderung der Sparkapital- und Vermögensbildung wird als Subvention erfaßt, weil die staatlichen Rahmenbedingungen in diesem Bereich für das Bausehen und für die künftig verstärkte Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital von großer Bedeutung sind. Insgesamt fließt vom ausgewiesenen Subventionsvolumen des Bundes gut die Hälfte primär an private Haushalte, der Rest entfällt unmittelbar auf Betriebe und Wirtschaftszweige.

Im Laufe der Subventionsberichterstattung des Bundes hat sich eine durchgehende Praxis für die Abgrenzung des Subventionsbegriffs herausgebildet. Unter Abwägung aller mit dem Begriff verbundenen Vor- und Nachteile wird er von wissenschaftlicher Seite als „tragbarer Kompromiß“ angesehen, der noch am ehesten geeignet erscheint, den „Anforderungen der Operativität und der Untersuchungszielsetzung“ wissenschaftlicher Analysen genügen zu können<sup>11</sup>.

### Aktuelle Abgrenzungsfragen

Es gibt jedoch vielfältige Bestrebungen, den bewährten Begriff zu ändern. Dies zeigte insbesondere die Diskussion über den 9. Subventionsbericht im parlamentarischen Raum. Dabei zeichnete sich folgendes ab:

<sup>8</sup> Vgl. BT-Drucksache 10/1699, a.a.O., Tz. 55.

<sup>9</sup> W. Eucken: Die Grundlagen der Nationalökonomie, 7. Aufl., Berlin u. a. 1959, S. 27 ff.

<sup>10</sup> Vgl. zu den folgenden Ausführungen BT-Drucksache 10/352, a.a.O., Tz. 12.

<sup>11</sup> K. H. Jüttemeier, a.a.O., S. 7, 10.

<sup>12</sup> Ausarbeitung der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Arbeitsgruppe Haushalt, vom 3. November 1983: Subventionen des Bundes – Entwicklung und Abbaumöglichkeiten; Presseerklärung des Fraktionsvorsitzenden A. Dreger vom 9. November 1983; sowie dazu die Presseberichte vom 11. November 1983 in: Die Welt, Handelsblatt und General-Anzeiger, Bonn.

□ Beschränkung auf Hilfen für Unternehmen: Die Arbeitsgruppe Haushalt der CDU/CSU-Fraktion<sup>12</sup> gab zu erwägen, die Hilfen an private Haushalte (1984 rund 16 Mrd. DM) künftig nicht mehr auszuweisen. Einem solchen Vorgehen könnte entgegengehalten werden, daß dies dem Willen des Gesetzgebers widerspricht: Der seinerzeit zuständige Bundestagsausschuß hat ausdrücklich festgehalten, daß in § 12 StWG „nicht nur Subventionen an Wirtschaftsunternehmen angesprochen sind, sondern Subventionen aller Art, auch soweit sie bestimmte Sozialleistungen betreffen“<sup>13</sup>.

□ Herausnahme von Wohngeld und der Steuervorteile nach § 7 b Einkommensteuergesetz: Dieser Vorschlag ist in der gutachtlichen Stellungnahme des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zum 9. Subventionsbericht enthalten<sup>14</sup> und würde rund 3,7 Mrd. DM 1984 oder die Hälfte der ausgewiesenen Bundessubventionen für das Wohnungswesen betreffen. Auch dies widerspricht dem zitierten Willen des Gesetzgebers und stellt einen methodischen Bruch gegenüber der Darstellung seit dem 1. Subventionsbericht 1967 dar. Der federführende Haushaltsausschuß stellte zu diesem Vorschlag fest: Nicht eine Umdeutung des Subventionsbegriffs, sondern der reale Abbau von Subventionen müsse das Ziel bleiben<sup>15</sup>.

□ Ausweis der Zuschüsse an die Deutsche Bundesbahn: Die Leistungen an die Bundesbahn werden sowohl von den Forschungsinstituten im Rahmen der Strukturberichte als auch von den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) als Subventionen ausgewiesen. (Sie betragen in haushaltsmäßiger Abgrenzung 1984 rund 14 Mrd. DM.) Abgesehen davon, daß rund die Hälfte dieser Zuschüsse ausschließlich sozialpolitisch bedingt ist (z. B. die Übernahme von Versorgungsleistungen für ehemalige Bedienstete), werden die Hilfen an die Bahn nicht in den Subventionsbericht einbezogen, weil dieses Vorgehen im Widerspruch zum StWG stünde: Gemäß § 12 StWG ist im Subventionsbericht nur über Bundesmittel zu berichten, die „an Stellen au-

ßerhalb der Bundesverwaltung“ gegeben werden. Trotz getrennter Haushaltswirtschaft ist die Bahn ihrer Rechtsnatur nach keine Stelle außerhalb der Bundesverwaltung. Außerdem werden im allgemeinen Mittel für generelle Staatsausgaben wie (Verkehrs-)Infrastrukturmaßnahmen nicht als Subventionen angesehen. Allenfalls könnte daher meines Erachtens ein nachrichtlicher Ausweis in Betracht kommen.

□ Mehrausweis der Forschungsförderung: Die Berichterstattung des Bundes weist seit dem 3. Subventionsbericht 1971 die produktivitäts- und wachstumsfördernden Hilfen aus; sie enthält dagegen nicht die allgemeine Forschungs- und Entwicklungsförderung (Grundlagenforschung). Aufgrund der zahlenmäßigen Diskrepanz zwischen den im Subventionsbericht erfaßten marktnahen und indirekt-spezifischen Maßnahmen im Bereich der Forschungsförderung einerseits und den im Forschungsbericht nachgewiesenen FuE-Ausgaben an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft andererseits<sup>16</sup> wird verschiedentlich ein höherer Ausweis im Subventionsbericht verlangt, wie ihn im übrigen auch die Forschungsinstitute in den Strukturberichten vornehmen. Dies brächte einen Mehrausweis der Finanzhilfen des Bundes 1984 um ca. 2 Mrd. DM auf rund 2,6 Mrd. DM mit sich. Selbst wenn man sich auf eine eindeutige Abgrenzung für einen erweiterten Subventionsbegriff in bezug auf die Forschungsförderung verständigen würde, bliebe zu bedenken, daß mit einer derartigen Änderung der Vorwurf des Auslandes mit „offiziellen“ Zahlen untermauert werden könnte, die Bundesrepublik betriebe „Industrial targeting“ – eine neue Form des Protektionismus. Auch hier könnte meines Erachtens an einen nachrichtlichen Ausweis gedacht werden.

□ Einbeziehung der erhöhten Vorsteuerpauschale für die Landwirtschaft: Die Anhebung der Umsatzsteuerpauschale um fünf Prozent zum 1. Juli 1984 wird von Bundeslandwirtschaftsminister Kiechle als Anpassungshilfe an eine geänderte EG-Agrarpolitik, nicht aber als Subvention gewertet<sup>17</sup>. Dagegen hat Ministerpräsident Albrecht vor dem Bundesrat unmißverständlich erklärt: „Es ist eine Subvention; das ist nicht zu leugnen.“<sup>18</sup> Ihr Volumen wird im Jahresdurchschnitt bis 1991 knapp 2 1/2 Mrd. DM betragen, von denen gut 1 1/2 Mrd. DM auf den Bund entfallen. Das Instrument der Vorsteuerpauschale wurde bereits früher angewandt, um der Landwirtschaft Hilfen zu gewähren. In den Jahren ab 1970 wurde es eingesetzt, um den aufwertungsbedingten Einkommensausgleich abzuwickeln. Ausgewiesen wurde diese Maßnahme im 2. bis 8. Subven-

<sup>12</sup> Bundestagsausschuß für Wirtschafts- und Mittelstandsfragen in zu BT-Drucksache V/1678 vom 2. Mai 1967, auch zitiert in BT-Drucksache 10/352, a.a.O., Anl. 9.

<sup>14</sup> Abgedruckt in: Beschlußempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (zum 9. Subventionsbericht), BT-Drucksache 10/1037 vom 23. Februar 1984, S. 2 ff.

<sup>15</sup> Vgl. ebenda, S. 3.

<sup>16</sup> Unter marktnahen Maßnahmen werden solche Vorhaben verstanden, die in einem überschaubaren Zeitraum eine kommerzielle Verwertung erwarten lassen (z. B. Demonstrationsvorhaben zur rationellen Energieverwendung). Indirekt-spezifische Fördermaßnahmen können dann zum Zuge kommen (z. B. Sonderprogramm Mikroelektronik), wenn aus gesamtwirtschaftlichen Erwägungen Forschung und Entwicklung auf wichtigen Technologiefeldern einer breitenwirksamen, befristeten Förderung bedürfen. Zu den Zahlenangaben vgl. BT-Drucksache 10/352, a.a.O., Tz. 36 ff. und Übersicht 7; sowie Bundesbericht Forschung, BF-Drucksache 285/84 vom 5. Juni 1984, Tab. II/22.

<sup>17</sup> BMELF-Informationen Nr. 24 vom 12. Juni 1984, S. 2: „Hilfen für Landwirte keine Subvention“.

<sup>18</sup> 537. Sitzung des Bundesrates vom 29. Juni 1984, Plenarprotokoll, S. 228.

tionsbericht. Nach dem System der VGR wird diese Umsatzsteuervergünstigung brutto gestellt und auf der Ausgabenseite als Subvention in Form von laufenden Zuschüssen an Unternehmen gebucht.

Diese Abgrenzungsfragen sind mit dem im nächsten Jahr zu erstellenden 10. Subventionsbericht im Benehmen der Bundesressorts untereinander zu klären; damit verbunden sind – wie dargestellt – erhebliche Subventionsvolumina. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Abgrenzung, wie sie dem 9. Subventionsbericht zugrunde liegt.

**Subventionsumfang des Bundes 1985**

Der 9. Subventionsbericht gibt den Stand von September 1983 wieder. In der Tabelle 1 ist die neuere Entwicklung der Eckdaten der Bundessubventionen ausgewiesen worden; dabei werden gegenüber dem 9. Subventionsbericht insbesondere die Auswirkungen des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 (u. a. Schuldzinsenabzug beim Eigenheimbau; Insolvenzurücklage), des Steuerentlastungsgesetzes 1984 (Sonderabschreibungsmöglichkeiten für kleine und mittlere Betriebe für neue bewegliche Anlagegüter sowie Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen) und des Vermögensbeteiligungsgesetzes sowie die Erhöhung der Vorsteuerpauschale für die Landwirtschaft berücksichtigt.

Neben den erwähnten, aus konjunktur-, wachstums- und verteilungspolitischen Erwägungen beschlossenen steuerlichen Änderungen beeinflussen einzelne Finanzhilfen maßgeblich die Entwicklung der Subventionen in den Jahren 1983 bis 1985 und im Finanzplanungszeitraum<sup>19</sup>:

□ Der Schätzansatz für die Kokskohlebeihilfe wurde auf der Grundlage neuer Daten über den Kokskohleab-

satz, vor allem wegen der Kostensteigerung bei der Förderung der deutschen Steinkohle für 1984 und die Folgejahre gegenüber 1983 um rund 300 bis 800 Mill. DM erhöht. Dabei wurde bereits mit dem Ziel des Subventionsabbaus ein höherer Selbstbehalt der Subventionsempfänger im Kohle- und Stahlbereich berücksichtigt.

□ Die für 1983 veranschlagten Strukturverbesserungshilfen für die Stahlindustrie konnten wegen der verzögerten Vorlage der Unternehmenskonzepte und deren Prüfung nicht mehr abfließen, so daß – auch infolge einer höheren Bundesbeteiligung – die Ansätze in den Folgejahren bis 1985 um rund 200 bis 300 Mill. DM erhöht werden mußten.

□ Zum Ausgleich der Belastungen der deutschen Landwirtschaft als Folge der Brüsseler Beschlüsse wurden die Mittel für die landwirtschaftliche Unfallversicherung verstärkt und Vergütungen für die Aufgabe der Milcherzeugung, die sogenannte Milchrente, eingeführt (insgesamt pro Jahr 400 bis 500 Mill. DM).

Damit hat sich die Konzentration der Subventionen auf wenige Wirtschaftszweige verfestigt. Zu den am höchsten subventionierten Bereichen gehören nach wie vor Bergbau, Landwirtschaft, Wohnungswesen, Luft- und Raumfahrtindustrie, Schifffahrt und Schiffbau sowie – wenn sie einbezogen wird – die Bundesbahn<sup>20</sup>.

Insgesamt zeigt sich, daß die Subventionen des Bundes absolut weiter steigen, aber im Verhältnis zum So-

<sup>19</sup> Zu den folgenden Ausführungen vgl. Antworten des Parlamentarischen Staatssekretärs F. Voss auf entsprechende Fragen des Abgeordneten Esters (SPD), abgedruckt in: BT-Drucksache 10/1899 vom 24. August 1984, S. 9 f., und auf Fragen des Abgeordneten Wiczorek (SPD), abgedruckt in: BT-Drucksache 10/1952 vom 7. September 1984, S. 20 f., sowie in: BMF-Finanznachrichten Nr. 36/84 vom 4. Oktober 1984; vgl. ferner BMF-Pressemitteilung Nr. 53/84 vom 14. August 1984, tab. Anhang.

<sup>20</sup> Vgl. dazu auch BT-Drucksache 10/1699, a.a.O., Tz. 56.

**Tabelle 1**  
**Entwicklung der Subventionen des Bundes<sup>1</sup>**  
(in Mrd. DM und %)

Bezeichnung	Jahr	1970	1975	1980	1982	1983	1984	1985	1988
Finanzhilfen in Mrd. DM (Bund)		8,1	10,9	13,5	13,2	13,0	14,3	13,5	11,3
Steuervergünstigungen in Mrd. DM (Bund)		6,8	10,9	13,9	14,0	14,9	17,2 <sup>a</sup>	18,6 <sup>a</sup>	.
Subventionen in Mrd. DM insgesamt		14,9	21,8	27,4	27,2	27,9	31,5	32,1	.
Finanzhilfen (Bund) in % der Ausgaben des Bundes		9,2	6,9	6,3	5,4	5,3	5,6	5,2	4,0
Steuervergünstigungen (Bund) in % der Steuereinnahmen des Bundes		8,1	9,1	7,9	7,6	7,8	8,6	8,8	.
Subventionen (Bund) insgesamt in % des Bruttosozialprodukts		2,2	2,1	1,8	1,7	1,7	1,8	1,7	.

<sup>1</sup> 1970-1983: Ist, 1984: Soll, 1985: Reg.-Entwurf, 1988: Finanzplan; <sup>a</sup> Schätzungen.

Quellen: 9. Subventionsbericht; Bundesfinanzminister G. Stoltenberg: Die Gesundung der Staatsfinanzen fördert Stabilität, in: BMF-Pressemitteilung Nr. 53/84 vom 14. August 1984; MdB H. Esters: 1985 wird das Rekordjahr der Steuersubventionen, in: SPD-Pressemitteilung Nr. 1580 vom 22. August 1984; Antwort vom Parlamentarischen Staatssekretär F. Voss auf Fragen des Abgeordneten H. Esters (SPD), abgedruckt in: BT-Drucksache 10/2112 vom 12. Oktober 1984, S. 8 f.; Finanzbericht 1984 und 1985, S. 212 f. und 184 f.

zialprodukt bei ca. 1,7 % stagnieren. Die Finanzhilfen des Bundes steigen in den 80er Jahren in absoluten Beträgen geringfügig; relativ – bezogen auf die Gesamtausgaben des Bundes – nehmen sie jedoch deutlich ab. Bei den Steuervergünstigungen (insbesondere bei den am Umsatz und am Einkommen orientierten Vergünstigungen) ist eine Eigendynamik – unabhängig von den Rechtsänderungen – unverkennbar, so daß im Ergebnis ein absoluter und relativer Anstieg zu verzeichnen ist; wegen fehlender Neuschätzungen konnte die eigendynamische Entwicklung der einzelnen Vergünstigungen bei den Angaben für 1985 nicht berücksichtigt werden.

### Beurteilung der Subventionen

Bei der Beurteilung der Subventionen können es sich die Forschungsinstitute leichter machen als die politisch Verantwortlichen. Die Institute stimmen weitgehend überein, daß Subventionen häufig sozialpolitisch motiviert sind und überwiegend zur Einkommensstützung in den geförderten Bereichen beigetragen haben. Die Subventionen hätten insoweit den Charakter von Erhaltungsmaßnahmen und erschwerten häufig einen wachstumsfördernden Strukturwandel<sup>21</sup>. (Allerdings werden Erhaltungssubventionen im einzelnen weder definiert noch quantifiziert, wie es § 12 StWG für den Subventionsbericht verlangt; im übrigen hat der Anteil der Erhaltungshilfen an allen Subventionen des Bundes von fast 15 % im Jahre 1981 auf 11 % im Jahre 1984 abgenommen.)

Ob und inwieweit die politisch Verantwortlichen in besonders gelagerten Ausnahmefällen unterstützend eingreifen, um soziale Härten aufzufangen, ist jeweils eine Ermessensfrage im Einzelfall. Dies ist im Grunde auch die Kernfrage bei den in der Öffentlichkeit erhobenen

Vorwürfen gegen die Hilfen für bestimmte Wirtschaftsbereiche (Stahl, Werften, Flugzeugbau, Bergbau, Landwirtschaft). Die Meinungen hierüber sind geteilt. Die einen plädieren für einen sich selbst überlassenen Strukturwandel ohne Subventionen, weil wirtschaftliche Schwierigkeiten erst im Zusammenhang mit einem durch Subventionen verzögerten Strukturanpassungsprozeß entstehen würden; in einer dynamischen Wirtschaft könnte sogar eine Beschleunigung des Strukturwandels für einzelne Bereiche sinnvoll sein. Die anderen vertreten den Standpunkt, daß der Staat zwar nicht über die Art des Strukturwandels, wohl aber über dessen Tempo bestimmen solle. Eine Abfederung des Strukturwandels durch den Staat würde verhindern, daß Freisetzungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere auch unter Verteilungsgesichtspunkten, zu schnell ablaufen.

In diesem Zusammenhang ist zu bedauern, daß es keine umfassende Theorie des Strukturwandels gibt – und wohl auch nach Auffassung der Forschungsinstitute nicht geben kann<sup>22</sup>. Von daher gesehen ist es nicht verwunderlich, daß auch auf keine geschlossene Theorie der Subventionen zurückgegriffen werden kann<sup>23</sup>. Bei diesem Theoriedefizit lautet die Frage für die Praxis nicht, ob, sondern wie subventioniert wird.

Meines Erachtens sollte eine Volkswirtschaft, die gezwungen ist, sich flexibel den sich verändernden Entwicklungen anzupassen, nicht ohne Not auf das Instrument der Subvention als Anreizmittel verzichten (z. B. Risikokapitalförderung, Schuldzinsenabzug im Wohnungsbau, Sonderabschreibungen bei Forschungs-

<sup>21</sup> Vgl. ebenda, Tz. 57.

<sup>22</sup> Vgl. ebenda, Tz. 6.

<sup>23</sup> Vgl. B. F. Gröbner: Subventionen, Göttingen 1983, S. 3.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### NEUERSCHEINUNG

Axel Borrmann / Klaus Fertig

## DIE WETTBEWERBSPOSITION NATÜRLICHER ROHSTOFFE

Der Einfluß von Veränderungen der Öl- und Energiepreise

Großoktav, 226 Seiten, 1984, Preis brosch. DM 48,-

ISBN 3-87895-250-3

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

und Entwicklungsinvestitionen). Ein Anreiz für bestimmte wirtschaftliche Verhaltensweisen kann insbesondere auch dann gerechtfertigt sein, wenn diese bei rein privatwirtschaftlicher Kalkulation in der vom Staat angestrebten Form nicht vertretbar wären (z. B. Hilfen zur vorübergehenden oder dauerhaften Rettung unrentabler Arbeitsplätze, Ausgleich von Standortnachteilen). Nach Auffassung von Friauf vertreten die Subventionen hier die Entschädigungsleistung bzw. bilden einen Opfer- oder Verlustausgleich; die damit verbundene „subventionäre Bereicherung“ der Begünstigten erscheine insofern gerechtfertigt, als staatliche Maßnahmen bei einem entsprechenden hoheitlichen Gebot verfassungsrechtlich ohnehin erforderlich werden könnten<sup>24</sup>.

Mit dieser Argumentation kann auch die Subventionierung über einen längeren Zeitraum gerechtfertigt werden. In der Tat gibt es eine Reihe von Dauersubventionen. Werden die Finanzhilfen des Jahres 1984 (9. Subventionsbericht) mit denen des Jahres 1966 (1. Subventionsbericht) verglichen, so zeigt sich, daß rund ein Drittel aller Positionen des Jahres 1966 auch noch 1984 vorhanden ist. Sie umfassen in den entsprechenden Jahren dem Umfang nach jeweils rund zwei Drittel aller Finanzhilfen. Der Umfang solcher Dauersubventionen macht zugleich die Grenzen eines Subventionsabbaus deutlich. In einem größeren Maßstab kann er nur dann als erreichbar angesehen werden, wenn in den einzelnen Politikbereichen neue Konzeptionen entwickelt werden<sup>25</sup>.

### **Subventionsdeckel**

Erstmalig hat der Deutsche Bundestag mit seiner Entschließung vom 15. März 1984 versucht, eine „Subventionsdeckelung“ durchzusetzen<sup>26</sup>. Auf Empfehlung des Haushaltsausschusses und in enger Anlehnung an den 9. Subventionsbericht wurde der Wille bekundet, daß der Gesamtansatz der Finanzhilfen nicht überschritten und im Finanzplanungszeitraum kontinuierlich zurückgeführt werden solle; der Abbau von Steuervergünstigungen sei als Finanzierungsbeitrag für die geplante Anpassung des Lohn- und Einkommensteuertarifs einzusetzen.

Dieser Beschluß konnte hinsichtlich der Finanzhilfen nicht umgesetzt werden, weil er schon durch die zeitliche Entwicklung überholt war. Die Angaben über Finanzhilfen im 9. Subventionsbericht (Stand: September 1983) für das Jahr 1984 beruhten auf dem Haushaltsentwurf 1984. Am 9. Dezember 1983 hatte der Deutsche Bundestag den Bundeshaushalt 1984 verabschie-

det und damit gleichzeitig – wie oben dargelegt – einige Ansätze bei den Finanzhilfen um fast 1 Mrd. DM, insbesondere für die Bereiche Kohle und Stahl, aufgestockt. Dies hatte automatisch Folgewirkungen auf den seinerzeit geltenden Finanzplan 1983 bis 1987 und dessen Fortschreibung.

Auf der Pressekonferenz vom 14. August 1984 wurden der Regierungsentwurf für den Haushalt 1985 und der (neue) Finanzplan bis 1988 mit den fortgeschriebenen Ausgaben für Finanzhilfen von Bundesfinanzminister Stoltenberg vorgestellt (vgl. Tabelle 2). Es bleibt danach bei dem Rückgang der Finanzhilfen bis 1988, wenn auch von einem höheren Niveau ausgehend.

**Tabelle 2**  
**Finanzhilfen des Bundes im**  
**Finanzplanungszeitraum**  
(in Mrd. DM)

Jahr	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Bezeichnung						
Finanzplan (neu) 1984-1988	-	14,3	13,5	13,0	12,4	11,3
Finanzplan (alt) 1983-1987	13,0	13,3	12,7	11,9	11,3	-
Abweichung (1984-1987)	-	+1,0	+0,8	+1,1	+1,1	-

Quellen: 9. Subventionsbericht, Tz. 63; BMF-Pressemitteilung Nr. 53/84 vom 14. August 1984.

Auf eine an den Beschluß des Parlaments vom 15. März 1984 anknüpfende Frage der Opposition<sup>27</sup> wurde von der Bundesregierung der geschilderte Sachverhalt dargelegt und darüber hinaus erklärt, daß die jährliche Anpassung und Fortschreibung der Finanzpläne im StWG ausdrücklich vorgesehen sei. Zudem läge der Wert der Finanzpläne vor allem darin, daß sie keinen starren Rahmen setzten, sondern ein flexibles Instrument bildeten. Auf diese Weise könnten die mittelfristigen Konsequenzen der aktuellen Haushaltspolitik – auch aufgrund von Beschlüssen des Deutschen Bundestages – so genau wie möglich dargestellt und in vie-

<sup>25</sup> Dies ist in Ansätzen versucht worden von den Forschungsinstituten für die Bereiche Schiffbau, Luft- und Raumfahrttechnik, Wohnungswesen, Energie- einschließlich Kohlepolitik, Stahlindustrie, Landwirtschaft und Bahn (vgl. BT-Drucksache 10/1699, a.a.O., S. 19 ff.) sowie vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für die Bereiche Wohnungswesen, Kohlepolitik, Stahlindustrie und Landwirtschaft (vgl. Jahresgutachten 1983/84, BT-Drucksache 10/669 vom 24. November 1983, Tz. 515 ff.).

<sup>26</sup> Vgl. BT-Drucksache 10/1037, a.a.O., S. 1; 59. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 15. März 1984, Plenarprotokoll 10/59 S. 4214 f.

<sup>27</sup> Vgl. BT-Drucksache 10/1952, a.a.O., S. 20 f.

<sup>24</sup> Vgl. K. H. Friauf im Rahmen des 55. Deutschen Juristentages (Thesen der Referenten der Abteilungen, hier: Verwaltungsrecht, vielfältigtes Manuskript, Hamburg 1984, S. 26).

len Bereichen eine Verstärkung der Haushaltsentwicklung erreicht werden.

Hierin eine „Mißachtung von Parlamentsbeschlüssen“<sup>28</sup> sehen zu wollen, erscheint überzogen; denn „Entschließungen des Parlaments sind ein Mittel, der Regierung die Richtung anzugeben; wenn die Regierung sich nicht daran hält, muß sie das politisch auskämpfen. Den Schiedsrichter machen die Wähler“<sup>29</sup>. Aber die Regierungsparteien müßten daraus lernen, nicht immer wieder wirklich oder angeblich Populäres in Form von Parlaments-Resolutionen zu beschließen. Entschließungen sind nämlich typische und legitime Instrumente der Opposition, was Rolf Zundel zu dem Schluß führt: „Regiert wird in der Regel nicht per Entschließung, sondern durch Gesetz.“<sup>30</sup>

### Abbau von Steuervergünstigungen

Die Bundesregierung hatte auf der Grundlage konkreter Vorschläge des Bundesministers der Finanzen vor ihren Beschlüssen zur Anpassung des Lohn- und Einkommensteuertarifs den Abbau von Steuervergünstigungen in Höhe von 3 Mrd. DM, wovon 1,2 Mrd. DM auf den Bund entfallen, in ihre Überlegungen einbezogen<sup>31</sup>. Die Fraktionen von CDU/CSU und FDP beschlossen jedoch im Juni 1984, die Entlastung bei der Lohn- und Einkommensteuer *nicht* mit Steuererhöhungen – und nichts anderes ist ja der Abbau von Steuervergünstigungen für die Betroffenen – zu verbinden. Entsprechend diesem Votum hat die Bundesregierung dann ihre Beschlüsse am 3. Juli 1984 zum Entwurf des Bundeshaushalts 1985 und des Finanzplans 1984 bis 1988 gefaßt<sup>32</sup>.

Auch Mitglieder anderer Fraktionen des Deutschen Bundestages, so z. B. der stellvertretende Vorsitzende der SPD-Fraktion und frühere Finanzminister Apel, haben in der vorhergehenden öffentlichen Diskussion be-

stimmte konkrete Vorschläge zum Abbau von Steuervergünstigungen (z. B. die Beschränkung der Steuerfreiheit von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit) abgelehnt<sup>33</sup>.

Das „Steckenbleiben“ der Initiative des Bundesfinanzministers macht zugleich deutlich, daß die sicher teilweise berechtigten Interessen der von Subventionskürzungen Bedrohten bereits im vorparlamentarischen Raum zur Geltung gebracht werden und die Politiker diesen Interessen nicht zuletzt aus wahlpolitischen Überlegungen heraus Rechnung tragen.

Im Rahmen der Strukturberichterstattung hat das DIW als einziges Institut konkrete Abbauvorschläge mit einem Volumen von über 6 Mrd. DM gemacht, deren Schwerpunkte bei Steuervergünstigungen für den Wohnungsbereich, für die Landwirtschaft und für den Verkehr (Mineralölverbrauch) liegen<sup>34</sup>. Einige dieser Vorschläge sind bereits mit dem Subventionsabbaugesetz 1981 verwirklicht worden. Es kann davon ausgegangen werden, daß die Bundesregierung die anderen Vorschläge bei künftigen subventionspolitischen Entscheidungen mit in Betracht zieht; dabei werden die Pro- und Kontra-Argumente gegeneinander (z. B. Land- und Bauwirtschaft in der gegenwärtigen Wirtschaftslage), aber auch die Realisierungschancen innerhalb der Europäischen Gemeinschaften (Abbau von Mineralölsteuervergünstigungen<sup>35</sup>) abzuwägen sein.

Die allgemeine Kritik des DIW an den Subventionen allein mit dem Reizwort Steuervergünstigungen geht an den politischen und ökonomischen Sachverhalten vorbei. Wie schwierig ein konkreter Subventionsabbau ist, zeigen die folgenden vier Beispiele, die im 9. Subventionsbericht allein 13 von 15 Mrd. DM Steuervergünstigungen des Bundes ausmachen:

- Die Regionalförderung einschließlich Berlin erreicht ein Volumen von fast 5 Mrd. DM für den Bund.
- Die Wohnungsbauförderung mit dem erweiterten Schuldzinsenabzug beträgt fast 3 ½ Mrd. DM für den Bund.
- Sparförderung und Vermögensbildung erfordern fast 1 ½ Mrd. DM.
- Der ermäßigte Steuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen und die Befreiung der ärztlichen Lei-

<sup>28</sup> H. W i e c z o r e k: Der Subventionsschwindel des Finanzministers, in: SPD-Pressemitteilung Nr. 1804 vom 20. September 1984, S. 1.

<sup>29</sup> F. K. F r o m m e (fr.): Parlaments-Gedanken (Kommentar zur Debatte des Deutschen Bundestages über sein Selbstverständnis am 20. September 1984), in: FAZ vom 21. September 1984.

<sup>30</sup> R. Z u n d e l: Wann endlich lernt die Regierung regieren?, in: Die Zeit, vom 21. September 1984.

<sup>31</sup> Hinzu kam ein Prüfauftrag des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, ob die Maßnahmen zur Eindämmung von Verlustzuweisungsmodellen ausreichend seien. (Die damit verbundenen steuerlichen Sonderregelungen werden nicht zu den Subventionen gerechnet, weil sie lediglich ein Ausschöpfen allgemein geltender steuerlicher Vorschriften beinhalten.) Für den Bereich der Bauherren- und Erwerberrmodelle kommt die Bundesregierung in ihrem Bericht zu dem Schluß, daß die Wirkungen des Auslaufens der Möglichkeit zur Umsatzsteueroption und die Wirkung der Änderung des Einkommensteuervorauszahlungsverfahrens abgewartet werden sollten. Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Wirkung bisheriger Maßnahmen und eventueller weiterer Maßnahmen gegen Verlustzuweisungsgesellschaften, Bauherrenmodelle und vergleichbare Rechtsgestaltungen, BT-Drucksache 10/1927 vom 31. August 1984, S. 16.

<sup>32</sup> Vgl. zu diesen Ausführungen BT-Drucksache 10/1952, a.a.O., S. 22.

<sup>33</sup> Vgl. A p e l fordert Klarheit über Steuerreform, in: FAZ vom 19. Januar 1984.

<sup>34</sup> Vgl. BT-Drucksache 10/1699, a.a.O., Tz. 59; DIW-Wochenbericht 20/1984 vom 17. Mai 1984: Subventionspolitik – Bestandsaufnahme und Bewertung. Zur Entwicklung der Subventionen seit 1970.

<sup>35</sup> Vgl. zu diesem Problem auch BT-Drucksache 10/1037, a.a.O., S. 3.



stungen von der Umsatzsteuer führen zu Steuerausfällen von über 3 Mrd. DM.

Wer einen spürbaren Subventionsabbau im Bereich der Steuervergünstigungen betreiben will, müßte Änderungen bei diesen Leistungen nicht nur vorschlagen, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit vertreten und im Parlament durchsetzen<sup>36</sup>.

### Subventionsgrundsatzgesetz

Die Wirtschaftsminister der Länder haben im Juni 1982 rechtlich nicht bindende „Grundsätze bei der Gewährung von Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und Gewährleistungen an die Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft (Subventionskodex)“ verabschiedet<sup>37</sup>. Bereits ein Jahr später hat der maßgebliche Initiator, der niedersächsische Wirtschaftsminister Frau Breuel, einräumen müssen, daß den Bemühungen in der Praxis kein Erfolg beschieden war<sup>38</sup>. Aus diesem Grunde hat Frau Breuel öffentlich eine gesetzliche Regelung in Form eines „Subventionsgrundsatzgesetzes“ gefordert, das u. a. die nicht bindenden Grundsätze des Subventionskodex nunmehr gesetzlich festlegen sollte. Diese Idee ist jedoch bis heute nicht zu einem konkreten Gesetzesentwurf vorangetrieben und damit der öffentlichen Diskussion ausgesetzt worden. Dies mag u. a. folgende Gründe haben:

- Die notwendige Begriffsbestimmung von Subventionen ist – wie eingangs dargelegt – äußerst schwierig. Die in einem solchen Gesetz möglicherweise festzulegenden zulässigen Subventionszwecke lassen sich kaum generell, sondern allenfalls für den Einzelfall ergeln.
- Der von der Rechtswissenschaft in die Diskussion eingebrachte „Ordnungsrahmen für das Recht der Subventionen“ ist noch nicht weit genug vorangetrieben worden. Der Hauptverfechter A. Bleckmann ist sich

noch nicht einmal darüber im klaren, ob sich der Erlaß des Subventionsgesetzes mit einem bestimmten Inhalt empfiehlt und ob es sich nicht vielmehr zu einem Subventionsschutz- bzw. -rechtfertigungsgesetz wandeln könnte<sup>39</sup>.

Auch ein in der Schweiz seit 1981 vorliegender Entwurf eines Subventionsgesetzes, dessen Ziele die Schaffung von Subventionsgrundsätzen und darüber hinaus die Vereinheitlichung des Subventionsrechts sind, ist bei der Anhörung 1982 seitens der Kantone, Parteien und interessierten Stellen auf heftige Kritik gestoßen. Dies macht eine gründliche Überarbeitung notwendig. Ob es noch zu einer Verabschiedung kommen wird, ist zur Zeit offen<sup>40</sup>.

Die skizzierten Probleme mögen dazu geführt haben, daß der niedersächsische Wirtschaftsminister nunmehr die Bildung eines Sachverständigengremiums zur Bewertung von Subventionen vorschlägt. Dazu hat das Land Niedersachsen im Oktober 1984 zwei sachlich eng miteinander verbundene Gesetzesentwürfe im Bundesrat eingebracht<sup>41</sup>. Deren Ziel ist es, die Subventionen aller Gebietskörperschaften auf der Grundlage einer in Anlehnung an den Subventionsbegriff des Bundes in etwa gleichen Abgrenzung zu erfassen, offenzulegen und Handlungsmöglichkeiten für einen Subventionsabbau aufzeigen zu können. Das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen bleibt abzuwarten<sup>42</sup>.

Unabhängig davon läßt sich festhalten, daß Subventionsabbau kein wissenschaftliches Erkenntnisproblem ist (Abbaulisten und -vorschläge gibt es genug), sondern ein politisches Durchsetzungsproblem. Gerade für den Subventionsabbau erweist sich die Erkenntnis von Max Weber als richtig: „Politik bedeutet ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich.“<sup>43</sup>

<sup>36</sup> Die genannten Beispiele verdeutlichen, daß die vom IfW (bzw. K. H. Jüttemeier, a.a.O., S. 20) genannten 7000 bzw. 10 000 Subventionsprogramme in den Haushalten von Bund und Ländern von der Sache her eine bewußte Übertreibung und Irreführung der Öffentlichkeit darstellen, um den sogenannten Subventionsdschungel belegen zu können. Zu den Schwerpunkten der Subventionsgewährung vgl. BT-Drucksache 10/352, a.a.O., Übersichten 9 und 11: Mit dreizehn Finanzhilfen und elf Steuervergünstigungen werden rund zwei Drittel des Subventionsvolumens des Bundes erfaßt.

<sup>37</sup> Abgedruckt in BT-Drucksache 10/352, a.a.O., als Anlage 10.

<sup>38</sup> Vgl. B. Breuel: Abschied vom Sakrileg der Erhaltung um jeden Preis, in: Handelsblatt vom 23./24. September 1983; dieselbe: Eine Wirtschaft fürs Museum, in: Die Zeit vom 21. Oktober 1983; sowie Interview in: Wirtschaftswoche vom 14. Oktober 1983.

<sup>39</sup> Vgl. A. Bleckmann: Ordnungsrahmen für das Recht der Subventionen, Gutachten zum 55. Deutschen Juristentag, München 1984, S. 64; sowie derselbe: Ordnungsrahmen für das Recht der Subventionen (Kurzfassung des Gutachtens), in: Juristische Arbeitsblätter, H. 8/9, 16. Jg. (1984), S. 490 ff.

<sup>40</sup> Vgl. dazu auch A. Bleckmann: Ordnungsrahmen für das Recht der Subventionen, Gutachten zum 55. Deutschen Juristentag, a.a.O., S. 59.

<sup>41</sup> Gesetzesanträge des Landes Niedersachsen: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (BR-Drucksache 415/84 vom 3. September 1984) sowie Entwurf eines Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigengremiums zur Bewertung von Subventionen (BR-Drucksache 416/84 vom 3. September 1984); B. Breuel: Gegen die „Subventionitis“ greifen allenfalls gesetzliche Maßnahmen, in: Handelsblatt vom 2. Oktober 1984; dieselbe: Zu Protokoll gegebene „Erklärung“ in der 541. Sitzung des Bundesrates vom 5. Oktober 1984, Plenarprotokoll, S. 419\*, bzw. Anlg. 16.

<sup>42</sup> Auf dem 55. Deutschen Juristentag haben sich A. Gutowski und E. Thiel gegen neue Gremien für die Beobachtung der Subventionspolitik ausgesprochen (vgl. vervielfältigtes Manuskript: Thesen der Referenten der Abteilungen, hier: Verwaltungsrecht, a.a.O., S. 32). Auch bei den Beschlüssen des 55. Deutschen Juristentages, hier: Abteilung Verwaltungsrecht (vervielfältigtes Manuskript, Beschluß 18, 19) konnte der Vorschlag auf Einsetzung einer unabhängigen Sachverständigenkommission für das Subventionswesen bzw. zur Kontrolle der Subventionen keine Mehrheit finden.

<sup>43</sup> Dabei versteht M. Weber (Politik als Beruf, 1919, 7. Aufl., Berlin 1982) Leidenschaft im Sinne von leidenschaftlicher Hingabe an eine Sache und unter Augenmaß die Fähigkeit, die Realitäten auf sich wirken zu lassen (S. 51, 67).