

Rosenschon, Astrid

Article — Digitized Version

Subventionen in den alten Bundesländern

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy (IfW)

Suggested Citation: Rosenschon, Astrid (1991) : Subventionen in den alten Bundesländern, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 76-90

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/1485>

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 in den alten Bundesländern

Von **Astrid Rosenschon** *

Der Finanzbedarf des Staates, vor allem des Bundes, für Hilfen an die neuen Bundesländer ist beträchtlich. Durch einen beherzten Subventionsabbau könnten Mittel freigesetzt werden. Auch ließen sich die mit Steuererhöhungen verbundenen Wachstumsverluste vermeiden, das Wachstum würde sogar gefördert. Denn Arbeitskräfte und Kapital würden rascher von strukturschwachen in zukunftsträgliche Wirtschaftszweige abwandern. Zudem würden vermehrt Arbeitsplätze geschaffen.¹

Im Rahmen der Strukturberichterstattung, mit der die Bundesregierung die fünf großen Wirtschaftsforschungsinstitute in festem Turnus beauftragt hat, erfolgt auch eine Bestandsaufnahme der Subventionspolitik. Für diesen Zweck haben sich die Institute auf eine gemeinsame Subventionsabgrenzung geeinigt² und eine Arbeitsteilung bei der sektoralen Erfassung der Subventionen vereinbart.³ Die in den Strukturberichten veröffentlichten Subventionszahlen hinken allerdings der laufenden Entwicklung um drei Jahre nach. Im jüngsten Strukturbericht wurden die Subventionen des Jahres 1987 publiziert.⁴

* Die Verfasserin dankt Alfred Boss und Klaus-Werner Schatz für wertvolle Anregungen.

¹ Vgl. Egbert Gerken, Karl-Heinz Jüttemeier, Klaus-Werner Schatz, Klaus-Dieter Schmidt, Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 113/114, Oktober 1985.

² Vgl. Bernd Fritzsche, Marlies Hummel, Karl-Heinz Jüttemeier, Frank Stille, Manfred Weilepp, Subventionen, Probleme der Abgrenzung und Erfassung. Ifo-Studien zur Strukturforschung, Nr. 11, München 1988.

³ Das Institut für Weltwirtschaft sektoralisiert die Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der Gemeinden, die subventionierten Kredite aus dem ERP-Vermögen, die indirekten Hilfen der EG und die Ausgaben des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung sektoralisiert die Steuervergünstigungen. Die Finanzhilfen der Bundesanstalt für Arbeit werden vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung erfaßt und den Sektoren zugeordnet, die direkten Hilfen der EG vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung und die Eigenmittelprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau vom HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg.

Die Finanzhilfen machen rund zwei Drittel der Subventionen aus und werden zu fast 95 vH vom Institut für Weltwirtschaft aufbereitet.

⁴ Vgl. Wolfgang L. Gerstenberger, Grenzen fallen – Märkte öffnen sich: Die Chancen der deutschen Wirtschaft zu Beginn einer neuen Ära. Strukturberichterstattung. Berlin 1990, S. 55.

Die Verzögerung beruht auf dem Zeitbedarf für die vollständige Erfassung aller Finanzhilfen. So vergeht erstens Zeit, bis die Ergebnisse der Haushaltsrechnungen der Subventionsgeber erscheinen. Zweitens sind die Haushalts-titel, die Ausgaben mit Subventionseigenschaft beinhalten, sehr zahlreich, ihre Erfassung nach Wirtschaftsbereichen ist entsprechend aufwendig. Bei branchenübergreifenden Programmen müssen zudem bei den Geberhaushalten Informationen über die sektorale Empfängerstruktur eingeholt werden. Bei den Steuervergünstigungen hingegen liegen aktuelle Daten vor. Denn es kann auf amtliche Schätzungen zurückgegriffen werden. Freilich werden diese nicht übernommen, wenn sich die Bemessungsgrundlagen anders als bei Veröffentlichung des Subventionsberichts der Bundesregierung prognostiziert entwickeln. Auch werden die sektoralen Umlageschlüssel laufend an den neuesten statistischen Stand angepaßt.

In diesem Beitrag werden erstmals geschätzte Subventionsdaten⁵ für das Jahr 1990 präsentiert. Dabei werden für die Steuervergünstigungen die Angaben verwendet, die das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung im April 1991 zur Verfügung gestellt hat.⁶ Zur Schätzung der Finanzhilfen werden die Haushaltspläne von Bund und Ländern für das Jahr 1990, die vom Statistischen Bundesamt ermittelten Daten für die Subventionen in der (engen) Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen⁷ und die Jahresrechnungen der Bundesanstalt für Arbeit herangezogen. Nach der Darstellung der Ergebnisse für 1990 wird die Entwicklung der Subventionen im Jahre 1991 prognostiziert, wobei auf das Gebiet der alten Bundesrepublik abgestellt wird. Überlegungen zu Kürzungsstrategien schließen den Beitrag ab.

Zur Entwicklung der Subventionen

Im Jahre 1990 betragen die Subventionen⁸ in den alten Bundesländern schätzungsweise knapp 128 Mrd. DM (1980: 97,6 Mrd. DM) (Tabelle 1). Nachdem sie von 1980–1987 mit jahresdurchschnittlich 3,2 vH ausgeweitet worden waren, hat sich der Zuwachs in den vergangenen drei Jahren⁹ auf durchschnittlich 1,5 vH abgeschwächt. Dabei war der Anstieg der Finanzhilfen mit durchschnittlich 3,1 vH höher als im Zeitraum 1980–1987 (2,8 vH). Die Steuervergünstigungen waren jedoch niedriger als 1987. Dies beruht insbesondere auf der Senkung der Umsatzsteuer-Vorsteuerpauschale für die Landwirtschaft – allerdings bei gleichzeitiger Einführung des „soziostrukturellen Einkommensausgleichs“, der als Finanzhilfe geleistet wird –, dem Auslaufen des (1982 eingeführten) erweiterten

⁵ Freilich konnten die – teils um Soll-Ist-Abweichungen des Vorjahres korrigierten – Haushaltsplandaten für die Finanzhilfen nicht vollständig erfaßt werden. Vielmehr wurden – differenziert nach Wirtschaftsbereichen – nur Finanzhilfepositionen mit einem Volumen von über 10 Mill. DM berücksichtigt. Die restlichen Zuschüsse im Jahre 1990 wurden mit den Veränderungsdaten, die sich für diese größeren Positionen für den Zeitraum 1987–1990 ergaben, errechnet. Bei Sektoren, die nur aus branchenübergreifenden Programmen Zuschüsse erhalten, wurden die Beträge für 1987 mit den gewichteten Veränderungsdaten für die relevanten Haushaltstitel extrapoliert.

⁶ Der Betrag für die Steuervergünstigungen der Deutschen Bundespost für das Jahr 1990 wurde nicht übernommen. Er wurde angehoben, da die Gewinne der Deutschen Bundespost im Jahre 1989 – anders als in den Jahren zuvor – wieder gestiegen sind.

⁷ Zum Unterschied zwischen dem Subventionsbegriff der Institute und den engeren Subventionsabgrenzungen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und in den Subventionsberichten der Bundesregierung vgl. Henning Klodt, Klaus-Dieter Schmidt et al., Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb. Kieler Studien, 228, Tübingen 1989, S. 185 ff.

⁸ Erfasst werden nur die Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors. Die Staatshilfen für die Organisationen ohne Erwerbszweck gehen nicht in das Subventionsvolumen ein. Im Jahre 1987 betragen sie rund 15 Mrd. DM. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß auch die Wertschöpfung des Sektors Staat verdeckte Subventionen enthalten kann, nämlich dann, wenn ihr – nicht bekannter – Marktwert unter ihrem Kostenwert liegt. Aufgrund von Informationslücken können ferner nicht alle Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors quantifiziert werden. Ausgespart bleiben die geldwerten Vorteile, die der Staat Unternehmen gewährt, wenn er zu höheren (niedrigeren) Preisen als Marktpreisen kauft (verkauft). Die kommunalen Finanzhilfen werden anhand von finanzstatistischen Unterlagen ausgewertet, die das Statistische Bundesamt zur Verfügung stellt. Dabei werden nur jene berücksichtigt, bei denen die Funktionskennziffer einen Rückschluß auf den begünstigten Sektor zuläßt. Ferner sind die Zuschüsse an Unternehmen und Forschungsanstalten für Wehrforschung nicht im Subventionsvolumen enthalten (1989 knapp 3 Mrd. DM).

⁹ Das zwischen 1980 und 1990 liegende Jahr 1985 wurde nicht als Referenzjahr gewählt, weil die Subventionen in diesem Jahr durch die im Rezessionsjahr 1981 beschlossenen und befristet gewährten Investitionszulagen nach §4b InvZulG und die Investitionszulage für die Eisen- und Stahlindustrie nach oben verzerrt waren.

Tabelle 1 – Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland 1980–1990

Subventionen	1980	1987	1990 ¹	1980– 1990	1980– 1987	1987– 1990
	Mill. DM			Jahresdurchschnittliche Veränderungen (vH)		
Subventionen	97 599	122 050	127 760	2,7	3,2	1,5
davon:						
Finanzhilfen	62 530	75 672	82 821	2,9	2,8	3,1
Steuervergünstigungen	35 069	46 378	44 939	2,5	4,1	-1,0
Nachrichtlich:						
Subventionen nach den Volkswirt- schaftlichen Gesamtrechnungen	30 650	44 789	47 689	4,5	5,6	2,1
Subventionen nach dem Subventions- bericht der Bundesregierung	60 800	71 300	.	.	2,3	.

¹ Ohne ehemalige DDR.

Quelle: Bernd Fritzsche, Marlies Hummel, Karl-Heinz Jüttmeier, Frank Stille, Manfred Weilepp, Subventionen, Probleme der Abgrenzung und Erfassung. Eine Gemeinschaftspublikation der an der Strukturberichterstattung beteiligten Institute, Ifo-Studien zur Strukturforchung, Nr. 11, München 1988 (Daten z. T. revidiert und aktualisiert). – Statistisches Bundesamt, Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1950–1990, Arbeitsunterlage. Wiesbaden 1991. – Deutscher Bundestag, Zwölfter Subventionsbericht. Bundestagsdrucksache 11/5116 vom 1. September 1989. – Haushaltspläne und -rechnungen des Bundes und der Länder, versch. Jgg. – Bundesanstalt für Arbeit, Amtliche Nachrichten. Nürnberg, versch. Jgg. – Eigene Berechnungen und Schätzungen.

Schuldzinsenabzugs für selbstgenutzte Häuser, der Aufhebung des Investitionszulagengesetzes, in dem eine Begünstigung von Investitionen im Zonenrandgebiet und in strukturschwachen Regionen, für Forschung und Entwicklung und für Energieerzeugung und -verteilung geregelt war, der teilweisen Absenkung der Umsatzsteuerpräferenz im Rahmen der Berlinförderung, der Streichung des Freibetrags für freie Berufe und der Aufhebung des Freibetrags für freiwillige Vorsorgeleistungen des Arbeitgebers zugunsten von Arbeitnehmern bei gleichzeitiger Anhebung des Lohnsteuer-Pauschsatzes für diese Leistungen.¹⁰

Im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt sind die Subventionen im Verlauf der achtziger Jahre gesunken (Tabelle 2). Im Jahre 1990 betrug die Subventionsquote 5,3 vH. Sie hat sich im Vergleich zu 1987 um 0,8 Prozentpunkte zurückgebildet; in der Zeit von 1980 bis 1987 ging sie nur um einen halben Prozentpunkt zurück. Die Finanzhilfen haben im Verhältnis zu den Ausgaben der Gebietskörperschaften, die Steuervergünstigungen im Verhältnis zu den Steuereinnahmen abgenommen.

Wende in der Subventionspolitik?

Signalisieren der flachere Anstieg der Subventionen und der verstärkte Rückgang der Subventionsquote während der vergangenen drei Jahre eine sinkende Subventionsbereitschaft der politischen Instanzen? Bei der Beantwortung dieser Frage sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

¹⁰ Darüber hinaus wurden Steuervergünstigungen gekürzt, die erst 1991 kassenwirksam werden. Die wichtigsten Maßnahmen werden im Kapitel „1991: Beschleunigter Subventionsanstieg?“ in diesem Beitrag aufgeführt.

Tabelle 2 – Subventionen im Verhältnis zu ausgewählten gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen in der Bundesrepublik Deutschland 1980–1990

	1980 ¹	1987 ¹	1990 ²
Subventionen in vH des Bruttosozialprodukts (BSP)	6,6	6,1	5,3
Finanzhilfen in vH des BSP	4,2	3,8	3,4
Steuervergünstigungen in vH des BSP	2,4	2,3	1,9
Finanzhilfen in vH der Ausgaben der Gebietskörperschaften	12,8	12,1	11,8
Steuervergünstigungen in vH der Steuereinnahmen	9,2	9,4	7,8
Nachrichtlich:			
Bruttosozialprodukt in Mrd. DM	1 477,4	2 003,0	2 425,5
Ausgaben der Gebietskörperschaften in Mrd. DM	486,65	623,01	701,25 ³
Steuereinnahmen in Mrd. DM ⁴	381,22	491,44	574,30 ³

¹ Einschließlich Transfers (Transitpauschale usw.) an die ehemalige DDR. – ² Ohne ehemalige DDR. –
³ Ohne Transfers an die ehemalige DDR. – ⁴ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Quelle: Wie Tabelle 1.

- Beim Abbau von Steuervergünstigungen wurden während der letzten drei Jahre große Fortschritte erzielt: Befristet gewährte Steuervergünstigungen sind ausgelaufen. Es wurden – anders als zuvor – keine Fristen verlängert und neue Fördermaßnahmen beschlossen. Besonders bedeutsam war der Abbau von Steuervergünstigungen im Rahmen des Steuerreformgesetzes 1990. Zum Rückgang der Steuervergünstigungen hat aber auch beigetragen, daß die Einkommen- und Körperschaftsteuersätze 1990 gesenkt worden sind: Niedrigere allgemeine Steuersätze bedeuten, daß die Vergünstigungen aufgrund von Ausnahmeregelungen geringer ausfallen. Im Jahre 1990 verminderte sich das Volumen der Steuervergünstigungen wegen der Steuerreform, mit der in nennenswertem Ausmaß Hemmnisse für die Leistungs- und Investitionsbereitschaft abgebaut wurden, um schätzungsweise 2 Mrd. DM. Bei einer rechnerischen Eliminierung des Steuerreformeffekts sowie bei Vernachlässigung der Kürzung der Umsatzsteuer-Vorsteuerpauschale für die Landwirtschaft (knapp 1 Mrd. DM), der ja entsprechend höhere Finanzhilfen gegenüberstehen, ermittelt sich ein jährlicher Zuwachs der Steuervergünstigungen 1987–1990 von 1,1 vH (unbereinigt: -1 vH).¹¹
- Ende der achtziger Jahre hat sich der Aufschwung in der Bundesrepublik spürbar beschleunigt. Während das reale Bruttosozialprodukt von 1980 bis 1987 jahresdurchschnittlich nur um 1,3 vH zugenommen hat, betrug der Zuwachs danach 4 vH. Die Gewinne vieler Unternehmen haben sich deutlich erhöht. Insofern ist es eigentlich bemerkenswert, daß es nicht gelungen ist, die Expansionsrate der Finanzhilfen zu senken und daß diese sogar gestiegen ist.
- Es gibt Finanzhilfen, die stark schwanken. Das sind solche, die ein Gefälle zwischen inländischen Erzeugerpreisen und – häufig in US-Dollar fakturierten – Weltmarktpreisen ausgleichen sollen. Im Volumen der Finanzhilfen schlagen sich also auch Änderungen der Preise auf den internationalen Gütermärkten und der Währungsrelationen und nicht nur der Kurs der Subventionspolitik nieder. So hat sich der Anstieg der Agrarsubventio-

¹¹ Die Eliminierung des Einflusses der Steuersatzsenkung auf das Volumen der Steuervergünstigungen ist freilich problematisch, weil man die Tatsache, daß die ermäßigten Steuersätze nicht gesenkt worden sind, als „passiven“ Subventionsabbau begreifen kann.

nen im Zeitraum 1987–1990 durch Sonderfaktoren abgeschwächt.¹² Wäre die Entwicklung so verlaufen wie im langjährigen Durchschnitt, wären die Finanzhilfen 1990 um 3,5 Mrd. DM höher ausgefallen. Ferner hat sich im Zeitraum 1987–1990 der Zuwachs der Finanzhilfen zugunsten des Bergbaus halbiert, da Sondereinflüsse entfielen, die in der Periode zuvor ursächlich für das außergewöhnlich hohe Expansionsstempo waren.¹³ Die Einsparung beziffert sich auf 1,5 Mrd. DM. Hätten Sonderfaktoren nicht dämpfend auf die Entwicklung der Finanzhilfen gewirkt, hätte sich der Zuwachs – ohne Berücksichtigung des soziostrukturellen Einkommensausgleichs für die Landwirtschaft – auf 4,7 vH beschleunigt (1980–1987: 2,8 vH).

Bei den Finanzhilfen ist somit der Abbau – anders als bei den Steuervergünstigungen – nicht vorangekommen. Zwar mögen die Daten auf den ersten Blick einen anderen Eindruck vermitteln. Denn die Finanzhilfequote (Finanzhilfen im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt) ist im Zeitraum 1987–1990 jahresdurchschnittlich schneller zurückgegangen als in der Periode zuvor (Tabelle 2). Aber das beruht neben den erwähnten Sondereffekten ausschließlich auf der beschleunigten Entwicklung des Bruttosozialprodukts. Bei rechnerischer Ausschaltung dieser Faktoren und ohne die Ausgaben für den soziostrukturellen Einkommensausgleich ergibt sich für das Jahr 1990 eine bereinigte Finanzhilfequote in gleicher Höhe wie für 1987 (3,8 vH). Dagegen war im Zeitraum 1980–1987 ein Rückgang zu verzeichnen. Die Neigung, Finanzhilfen zu gewähren, hat sich also gegenüber dieser Periode erhöht.

Subventionen nach Wirtschaftszweigen

Im folgenden wird gezeigt, wie sich die Subventionen nach Wirtschaftszweigen im Zeitraum 1987–1990 entwickelt haben, und welche Bestimmungsgründe dafür maßgebend gewesen sind.

Landwirtschaft

Die Subventionen zugunsten der Landwirtschaft betragen 1990 24,3 Mrd. DM (Tabelle 3). Sie expandierten im Zeitraum 1987–1990 mit einer jahresdurchschnittlichen Rate¹⁴ von nur noch 1 vH (1980–1987: 5 vH). Maßgeblich für die deutliche Verlangsamung war, daß die Marktordnungsausgaben der EG, die 1987 über 42 vH der gesamten Agrarsubventionen ausmachten, im Jahre 1990 um 1,2 Mrd. DM niedriger ausfielen als 1987. Dazu trug bei, daß wegen des geringeren Gefälles zwischen EG- und Weltmarktpreisen weniger Exportsubventionen erforderlich waren, um die Überschußproduktion in Drittländern abzusetzen. Die Weltmarktpreise waren 1987 aufgrund besonders guter Ernten relativ niedrig, 1990 war der Preisindex auf Dollarbasis im Jahresdurchschnitt um rund 30 vH höher als 1987. Eine gewisse Rolle spielte aber auch, daß wegen der Finanzkrise der EG im Jahre 1988 die Interventionspreise teils gesenkt, teils weniger stark heraufgesetzt worden sind als zuvor; die Preispolitik wurde verstärkt durch Mengenbegrenzungen flankiert,

¹² Vgl. das Kapitel „Subventionen nach Wirtschaftszweigen“, in diesem Beitrag.

¹³ Näheres ebenda.

¹⁴ Wenn eine Entwicklung un stetig verläuft, wie dies bei den Agrarsubventionen der Fall war, weicht die jahresdurchschnittliche Veränderungsrate von der durchschnittlichen jährlichen ab. Letztere beträgt im Zeitraum 1987–1990 für die Agrarsubventionen 1,3 vH. Wegen des geringeren Rechenaufwands wurde das erste Verfahren gewählt, bei dem die zwischen zwei Stichjahren eingetretene Veränderung ermittelt und auf die Jahre der gesamten Betrachtungsperiode verteilt wird.

Tabelle 3 – Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland 1980–1990

Wirtschaftsbereiche	1980	1987	1990	1980–1987	1987–1990
	Mill. DM			Jahresdurchschnittliche Veränderungen in vH	
Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei	16 792	23 601	24 300	5,0	1,0
Warenproduzierendes Gewerbe	21 854	30 713	34 100	5,0	3,5
Energie- und Wasserversorgung	1 436	3 009	3 135	11,1	1,4
Elektrizität, Fernwärme	995	2 403	2 510	13,4	1,5
Gasversorgung	282	303	310	1,0	0,8
Wasserversorgung	159	303	315	9,6	1,3
Bergbau	6 257	10 380	11 455	7,5	3,3
Kohlenbergbau	6 091	10 242	11 300	7,7	3,3
Übriger Bergbau	166	138	155	-2,3	3,9
Verarbeitendes Gewerbe	11 608	14 415	16 535	3,1	4,7
Chemische Industrie	1 028	1 336	1 455	3,8	2,9
Mineralölverarbeitung	190	201	230	0,8	4,6
Kunststoffwarenherstellung	205	287	305	4,9	2,0
Gummiverarbeitung	57	100	110	8,4	3,2
Steine und Erden	283	410	430	5,4	1,6
Feinkeramik	43	51	50	2,5	-0,6
Glasgewerbe	61	75	80	3,0	2,1
Eisenschaffende Industrie	671	399	565	-5,0	12,3
NE-Metallerzeugung	156	214	205	4,6	-1,4
Gießereien	80	92	100	2,0	2,8
Ziehereien, Stahlverformung	176	242	275	4,7	4,4
Stahl- und Leichtmetallbau	192	204	220	0,9	2,5
Maschinenbau	1 465	1 836	1 785	3,3	-0,9
Büromaschinen, ADV-Geräte	138	201	225	5,5	3,8
Straßenfahrzeugbau	599	973	1 160	7,2	6,0
Schiffbau	688	293	470	-6,7	17,1
Luft- und Raumfahrzeugbau	588	551	1 325	-0,9	34,0
Elektrotechnik	1 628	2 289	2 520	5,0	3,3
Feinmechanik, Optik	181	265	275	5,6	1,2
EBM-Waren	252	343	380	4,5	3,5
Musikinstrumente, Spielwaren	44	57	70	3,8	7,1
Holzbearbeitung	67	87	95	3,8	3,0
Holzverarbeitung	310	393	425	3,4	2,6
Zellstoff, Papier, Pappe	74	134	150	8,9	3,8
Papier- und Pappeverarbeitung	159	187	205	2,3	3,1
Druckerei, Vervielfältigung	236	317	350	4,3	3,4
Ledergewerbe	54	67	75	3,1	3,8
Textilgewerbe	266	416	465	6,7	3,8
Bekleidungsgewerbe	239	292	325	2,9	3,6
Nahrungs- und Genussmittel	982	1 358	1 435	4,7	1,9
Getränkeherstellung	238	394	410	7,5	1,3
Tabakverarbeitung	258	351	365	4,5	1,3
Baugewerbe	2 553	2 909	2 975	1,9	0,8
Bauhauptgewerbe	1 949	2 016	2 010	0,5	-0,1
Ausbaugewerbe	604	893	965	5,7	2,6
Handel und Verkehr	22 100	25 197	26 450	1,9	1,6
Handel	2 291	2 487	2 555	1,2	0,9
Großhandel, Handelsvermittlung	832	1 046	1 105	3,3	1,8
Einzelhandel	1 459	1 441	1 450	-0,2	0,2
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	19 809	22 710	23 895	2,0	1,7
Eisenbahnen	12 577	13 661	14 285	1,2	1,5
Schifffahrt, Häfen	865	893	870	0,5	-0,9
Deutsche Bundespost	1 938	2 597	2 570	4,2	-0,3
Übriger Verkehr	4 429	5 559	6 170	3,3	3,5
Dienstleistungen	15 628	18 248	18 130	2,2	-0,2
Kreditinstitute	656	185	200	-8,0	2,6
Versicherungen	3 832	3 068	2 730	-2,6	-3,5
Gastgewerbe und Heime	654	692	685	0,8	-0,3
Bildung, Wissenschaft	1 949	2 360	2 535	2,8	2,4
Gesundheits- und Veterinärwesen	5 602	8 351	8 580	5,9	0,9
Übrige Dienstleistungen	2 935	3 592	3 400	2,9	-1,8
Wohnungsvermietung	19 503	22 324	21 850	1,9	-0,7
Noch nicht sektoral zugeordnet	1 722	1 967	2 930	1,9	14,2
darunter:					
Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose	–	–	650	–	–
Aufstockung des Sonderprogramms für die Montanindustrieregionen	–	–	200	–	–
Unternehmenssektor insgesamt	97 599	122 050	127 760	3,2	1,5

Quelle: Wie Tabelle 1.

deren dämpfende Wirkung auf Produktions- und Subventionsvolumen wegen der großzügigen Bemessung freilich als relativ gering zu veranschlagen ist.¹⁵ Ferner waren die Lagerhaltungskosten im Jahre 1990 niedriger als 1987, da die Bestände an Butter und Milchpulver verringert worden sind. Dazu trugen das Sonderprogramm zum verbilligten Verkauf von 1 Mill. t Interventionsbutter in den Jahren 1987 und 1988 und die verstärkte Lieferung an Entwicklungsländer im Rahmen der EG-Nahrungsmittelhilfe bei.¹⁶

Bedeutsam für das relativ niedrige Niveau der EG-Marktordnungsausgaben im Jahre 1990 war ferner eine Änderung in der Haushaltsrechnung: Die während der Lagerung eingetretenen Wertminderungen wurden den staatlichen Interventionstellen vor 1988 erst erstattet, wenn sie beim Verkauf realisiert worden waren. Dieses Verschieben von Zahlungen in die Zukunft hatte der Europäische Rechnungshof mehrmals bemängelt.¹⁷ Erstmals im Jahre 1988 erfolgte die Erstattung schon während der Lagerung. Durch die zeitnähere Bewertung der Bestände sind Ausgaben, die sonst im Jahre 1990 angefallen wären, in den beiden Jahren zuvor getätigt worden. Insgesamt sind 1988 und 1989 Wertminderungen von über 3 Mrd. DM¹⁸ ausgeglichen worden. Dies entspricht rund einem Drittel der EG-Marktordnungsausgaben¹⁹ des Jahres 1987.

Im zweiten Quartal 1990 setzte bei den Weltmarktpreisen für Nahrungsmittel ein Rückgang ein; im vierten Quartal 1990 lag der Preisindex für Nahrungsmittel um fast 20 vH unter dem Stand des ersten. Die Lagerbestände, die vorübergehend stark abgebaut worden waren, nahmen wieder zu, entsprechend hoch werden die Lagerhaltungskosten, Wertminderungen und Exportsubventionen ausfallen. Es mehren sich die Anzeichen für eine erneute Finanzkrise der EG.

Anders als die Marktordnungsausgaben der Europäischen Gemeinschaft stiegen die Finanzhilfen des Bundes und der Länder für die Landwirtschaft 1987–1990 kräftig an: jahresdurchschnittlich um reichlich 10 vH. Stark zu Buche schlugen die Prämien für den Verzicht auf Milchproduktion und für Flächenstilllegung und Extensivierung, die Anhebung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und der soziostrukturelle Einkommensausgleich. Allerdings wurde die Umsatzsteuer-Vorsteuerpauschale gekürzt. Die nationalen Subventionen insgesamt wurden im Zeitraum 1987–1990 mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von rund 5 vH ausgeweitet.

Die Landwirtschaft in der Bundesrepublik empfing 1989 bei einem Anteil von 1,9 vH an der Bruttowertschöpfung und von 4,6 vH an den Erwerbstätigen des Unternehmenssek-

¹⁵ Siehe Georg Werner, EG-Finanzien, Grundsätzliche Reformen sind unerlässlich. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, H. 63, Wiesbaden 1988, S. 43 f.

¹⁶ Deutsche Bundesbank (Hrsg.), „Neuere Entwicklungen in den Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Europäischen Gemeinschaften“, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, November 1988, (S. 36–45) S. 40 f.

¹⁷ Vgl. Werner, a. a. O., S. 28 ff.

¹⁸ Vgl. dazu die Anlage E zu Kapitel 1004 der Haushaltsrechnung des Bundes, in der die einzelnen Marktordnungsausgaben der EG ausgewiesen sind.

¹⁹ Diese sind nicht mit den Ausgaben für Interventionskäufe identisch. Vielmehr erstattet die EG (neben den Lagerhaltungskosten) die Differenz zwischen den Ankaufswerten und (niedrigeren) Verkaufswerten. Die Bruttoausgaben für Interventionen werden von den nationalen Interventionstellen vorfinanziert, die sich zu diesem Zweck verschulden.

Tabelle 4 – Bundesrepublik Deutschland: Subventionen, Nettowertschöpfung und Erwerbstätige nach Sektoren 1989

	Anteile in vH			Subventionen je Erwerbstätigen in DM
	am Subventionsvolumen	an der Bruttowertschöpfung	an den Erwerbstätigen	
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	18,8	1,9	4,6	23 472
Energieversorgung	2,5	3,3 ¹	1,3	11 053
Bergbau	9,3	0,6 ¹	0,9	61 963
Verarbeitendes Gewerbe	13,3	37,0	39,2	1 935
Baugewerbe	2,4	6,2	8,2	1 678
Handel	2,1	10,6	16,3	738
Verkehr und Nachrichtenwesen	17,9	6,9	7,0	14 464
Dienstleistungsunternehmen	14,5	25,6	22,5	3 670
Wohnungsvermietung	17,4	7,9	- ²	-
Noch nicht sektoral zugeordnet	1,8	-	-	-
Unternehmenssektor insgesamt	100	100	100	5 696

¹ Die Aufteilung der für Energieversorgung und Bergbau zusammen ausgewiesenen Bruttowertschöpfungsdaten für das Jahr 1989 auf beide Sektoren wurde anhand der getrennten Zahlenangaben für die Vorjahre geschätzt. – ² Die im Sektor Wohnungsvermietung Erwerbstätigen werden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bei den Dienstleistungsunternehmen erfaßt.

Quelle: Wie Tabelle 1. – Statistisches Bundesamt, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen, Hauptbericht 1989, Wiesbaden 1990.

tors²⁰ 18,8 vH aller Subventionen (Tabelle 4). Die Subventionen je Erwerbstätigen betragen 23 472 DM.

Die Widersprüchlichkeiten der Agrarpolitik sind größer geworden. So wird versucht, mit verstärkten Anreizen zur Produktionsbeschränkung die Produktionsanreize aufgrund von Preisgarantien abzuschwächen, statt die Preise freizugeben. Eine Abkehr von den staatlichen Interventionen und eine Liberalisierung des Agrarmarktes sind nicht in Sicht. Ohne diese Schritte werden die Agrarsubventionen wohl weiterhin kräftig steigen. Daran wird auch die sogenannte Agrarleitlinie, die auf dem EG-Gipfel im Februar 1988 beschlossen worden ist und die einen im Vergleich zum Bruttosozialprodukt verlangsamten Anstieg der Agrarausgaben vorsieht, nichts ändern, da sie viele Ausnahmen vorsieht und jederzeit durch Beschluß des Ministerrats aufgehoben werden kann.²¹ Selbst wenn die Agrarsubventionen der EG langfristig weniger stark zunehmen würden als das Bruttosozialprodukt, bedeutete dies keine Eindämmung der Agrarsubventionen insgesamt; in diesem Falle wäre eine Ausweitung der nationalen Hilfen zu erwarten, die wahrscheinlich angesichts des Einflusses der Interessenverbände höher ausfiel als die Kürzung auf EG-Ebene. Zu bedenken ist auch, daß die zunehmend auf Produktionsbegrenzung abzielende Agrarpolitik bei

²⁰ Ihr Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung betrug 1,7 vH und ihr Anteil an allen Erwerbstätigen 3,7 vH.

²¹ Zu bedenken ist auch, daß sie nur auf den Zeitraum 1988–1992 bezogen ist. Die EG-Marktordnungsausgaben für die Landwirtschaft der Bundesrepublik sind 1988 – dem Basisjahr für die Agrarleitlinie – gegenüber dem Vorjahr um fast 15 vH gestiegen. Ein kräftiger Niveausprung im Basisjahr dämpft die Zuwachsraten im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung.

Abschottung gegenüber Drittländern tendenziell zu höheren inländischen Verbraucherpreisen führt. Potentiellen Einsparungen in den öffentlichen Haushalten stehen zusätzliche Kosten der Konsumenten gegenüber; die mit der Agrarpolitik einhergehenden Lasten werden somit nicht vermindert, sondern verlagert.

Kohlenbergbau

Unter den Subventionen zugunsten des Kohlenbergbaus – 1990 insgesamt 11,3 Mrd. DM²² – sind der Kohlepennig und die Kokskohlebeihilfe²³ mit zusammen rund 85 vH des Gesamtvolumens besonders bedeutsam. Ihre Höhe hängt vom Wettbewerbsnachteil deutscher Steinkohle gegenüber konkurrierenden Energieträgern ab. Der steile Anstieg der Kohlesubventionen im Zeitraum 1980–1987 (jahresdurchschnittlich 7,7 vH) war durch den starken Fall des Ölpreises bedingt. In der Periode 1987–1990 hat sich die jahresdurchschnittliche Expansionsrate (3,3 vH) halbiert. Dämpfend wirkte, daß der Ölpreis 1990 infolge des sich abzeichnenden Golfkonflikts kräftig gestiegen ist und im Jahresdurchschnitt deutlich über dem im Jahre 1987 erreichten Niveau lag. Dem standen subventionserhöhende Faktoren gegenüber, die überwogen, nämlich die Abwertung des US-Dollars gegenüber der DM und die damit verbundene Verbilligung ausländischer Kohle und – für sich betrachtet – von Öl sowie die sinkende Produktivität im deutschen Steinkohlenbergbau: Im Zeitraum 1980–1987 war ein jahresdurchschnittlicher Produktivitätsrückgang von 4,5 vH zu verzeichnen. 1991 wird sich der Ölpreis voraussichtlich wieder auf dem (niedrigeren) Niveau des Jahres 1989 einpendeln. Dies dürfte zu einer beschleunigten Zunahme der Kohlesubventionen führen.

Auf den Bergbau entfielen im Jahre 1989: 9,3 vH der Subventionen. Sein Anteil an der Wertschöpfung betrug 0,6 vH und an den Erwerbstätigen 0,9 vH. Je Arbeitsplatz hat der Staat 61 963 DM aufgewendet.

Verarbeitendes Gewerbe

Das Verarbeitende Gewerbe insgesamt empfängt – gemessen an der Wertschöpfung und an den Erwerbstätigen – wenig Subventionen (Tabelle 4). 40 vH davon entfallen auf Finanzhilfen. Sie fließen weitgehend aus branchenübergreifenden Programmen (etwa zur Förderung der Forschung und Entwicklung oder des Umweltschutzes). Ausnahmen sind die sektorspezifischen Zahlungen an den Schiffbau und an den Luft- und Raumfahrzeugbau. Ferner hat der Bund im Zeitraum 1980–1985 sowie im Jahre 1989, das Saarland 1981 und 1984 und das Land Nordrhein-Westfalen 1989 Stahlhilfen gezahlt. Für 1990 waren nach den Haushaltsplänen des Bundes, des Saarlandes und des Landes Nordrhein-Westfalen keine Stahlhilfen mehr vorgesehen. 1988 wurden allerdings die direkten Hilfen der EG für die Eisen- und Stahlindustrie, die 1987 deutlich niedriger waren als 1980, wieder stark aufgestockt.

Das höhere Anstiegstempo der Subventionen zugunsten des Verarbeitenden Gewerbes im Zeitraum 1987–1990 (Tabelle 3) im Vergleich zur Periode zuvor liegt ausschließlich an der Umkehr des – anhand der Daten für drei Stichjahre ermittelten – Subventionstrends in

²² Erwähnt sei, daß der Bund hohe Zuschüsse an die knappschaftliche Rentenversicherung (1990: 10,1 Mrd. DM) zahlt. Sie sind im Subventionsvolumen nicht enthalten.

²³ Der Kohlepennig wird aus Mitteln eines Fonds zum Ausgleich von Kostennachteilen an die Elektrizitätswirtschaft gezahlt, die bestimmte Mengen deutscher Steinkohle einsetzen muß. Der Fonds beschafft sich die Mittel durch eine „Steuer“ auf den Stromverbrauch und neuerdings auch durch Verschuldung. Die Kokskohlebeihilfe fließt direkt an die Bergbauunternehmen. Sie dient zur Verbilligung der Lieferungen an die Stahlindustrie, die deshalb auf den vermehrten Einsatz importierter Energieträger verzichtet.

diesen drei Wirtschaftszweigen. Ohne diese sektorspezifischen Finanzhilfen hat sich der jahresdurchschnittliche Anstieg der Subventionen von 4,5 vH (1980–1987) auf 2,5 vH (1987–1990) abgeschwächt.²⁴

Die Subventionen zugunsten des Schiffbaus betragen 1990: 470 Mill. DM. Sie haben seit 1987 jahresdurchschnittlich mit 17,1 vH zugenommen. Zwar sind 1990 keine Reederhilfen – das sind Zahlungen an die deutschen Reeder zum Ausgleich der Kostennachteile bei Auftragsvergabe an die relativ teuren deutschen Werften – mehr gezahlt worden (1987: 100 Mill. DM). Dafür hat der Schiffbau aber Wettbewerbshilfen in Höhe von 180 Mill. DM erhalten. Gleichzeitig sind die Zinszuschüsse für Aufträge an deutsche Werften, mit denen vor allem Exportkredite verbilligt werden, von 135 auf 195 Mill. DM aufgestockt worden. Im Jahre 1990 wurde jeder Arbeitsplatz schätzungsweise mit 15 500 DM bezuschußt.

Was den Luft- und Raumfahrzeugbau betrifft, folgte dem leichten Rückgang der Subventionen zugunsten dieser Branche zwischen 1980–1987 ein steiler Anstieg: Im Jahre 1990 wurden Zuschüsse in Höhe von 1,3 Mrd. DM gewährt; das ist fast zweieinhalb mal so viel wie 1987. Dies liegt weitgehend an der verstärkten Förderung der Deutschen Airbus-GmbH. Im Jahre 1990 mußte der Bund, der eine anteilige Übernahme von Wechselkursrisiken zugesagt hatte, knapp 300 Mill. DM zuschießen; der Wechselkurs der DM gegenüber dem US-Dollar lag höher, als dies zur Vermeidung eines Verlustes nötig gewesen wäre. Ferner hat der Bund der Deutschen Airbus GmbH 1990 – anders als 1987 – einen Kredit in Höhe von 150 Mill. DM gewährt, der ebenso wie die 1988 und 1989 gezahlten Darlehen in Eigenkapital und in eigenkapitalersetzende Darlehen umgewandelt werden kann.²⁵ Im Zeitraum 1988–1990 sind Kredite von insgesamt 500 Mill. DM eingeräumt worden; die Rückzahlung ist bislang nicht in Sicht. Der Zuschuß des Bundes zur Entwicklung ziviler Flugzeuge fiel 1990 fast doppelt so hoch aus wie 1987 (338 Mill. DM). 1990 kostete jeder Arbeitsplatz im Luft- und Raumfahrzeugbau den Steuerzahlern schätzungsweise 20 000 DM. Für 1991 sieht der Finanzplan des Bundes eine weitere Aufstockung der Finanzhilfen zugunsten des Luft- und Raumfahrzeugbaus um 360 Mill. DM vor.

Verkehr

Zu den hoch subventionierten Wirtschaftszweigen in der Bundesrepublik zählt der Verkehrssektor. Die Zuschüsse an die Deutsche Bundesbahn sind dabei besonders bedeutsam (1990 knapp 14,3 Mrd. DM). Allerdings ist das Anstiegstempo moderat und im Zeitablauf relativ stabil, da seit Anfang der achtziger Jahre eine Plafondierung der Zuschüsse eingeführt worden ist. Auch öffentliche Nahverkehrsunternehmen werden stark gefördert; die jahresdurchschnittliche Zunahme der Subventionen ist höher als bei der Deutschen Bundesbahn. Dies liegt vermutlich daran, daß Länder und Gemeinden Defizite öffentlicher Unternehmen bereitwilliger decken als der Bund, da ihre finanzielle Verantwortlichkeit

²⁴ Freilich ist hierbei nicht berücksichtigt, daß der Bund 1990 Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose gezahlt und die Mittel für das Sonderprogramm für die Montanindustrieregionen aufgestockt hat. Diese Beträge wurden in Tabelle 3 unter der Position „noch nicht sektoral zugeordnet“ erfaßt, da zum Zeitpunkt der Subventionsschätzung keine Informationen über die sektorale Empfängerstruktur vorlagen.

²⁵ Siehe dazu die Erläuterungen zum betreffenden Haushaltstitel 0902–86291–634 im Bundeshaushaltsplan für das Jahr 1990. Die Darlehensvergabe wird damit begründet, daß die Stückkosten in der Anlaufphase zunächst hoch seien und später bei Serienfertigung sinken würden, so daß die Schulden aus steigenden Erträgen bedient werden könnten. Allerdings ist fraglich, ob dieses Argument auch zur Rechtfertigung der Umwandlungsklausel herangezogen werden kann.

gegenüber ihrer Wählerschaft aufgrund ökonomischer Mängel der Finanzverfassung stark eingeschränkt ist.²⁶

Bei Verkehrssubventionen steht das Motiv im Mittelpunkt, die Tarife der öffentlichen Verkehrsmittel künstlich niedrig zu halten, um so den Individualverkehr zurückzudrängen und damit die Umwelt zu entlasten. Dieses Ziel könnte jedoch auch erreicht werden, wenn es im Personennahverkehr mehr Wettbewerb durch private Anbieter gäbe. Untersuchungen lassen nämlich erwarten, daß mehr Wettbewerb zu niedrigeren Preisen, einem vermehrten Angebot und einer steigenden Nachfrage nach den Leistungen der gewerblichen Verkehrsunternehmen führen würde.²⁷ Ein Teil der Subventionen dürfte damit dem Schutz der öffentlichen Produzenten dienen.

Dienstleistungen

Die Subventionen zugunsten der Dienstleistungsunternehmen (1990: 18,1 Mrd. DM) sind, gemessen an der Wertschöpfung und an den Erwerbstätigen, relativ niedrig. Im Jahre 1990 unterschritten sie das Volumen von 1987. Dazu trug bei, daß im Rahmen der Steuerreform 1990 der sogenannte Zukunftssicherungsfreibetrag für freiwillige Vorsorgeleistungen des Arbeitgebers zugunsten der Arbeitnehmer, der die Versicherungswirtschaft begünstigte, abgeschafft wurde. Ferner wurde der Lohnsteuerpauschalsatz für diese Leistungen angehoben. Zudem ist der Freibetrag für freie Berufe gestrichen worden. Bei den Steuervergünstigungen, die 75 vH der Subventionen betragen, dominieren die Umsatzsteuervergünstigungen wie beispielsweise die Steuerfreiheit von Arztleistungen oder der ermäßigte Steuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen. Die Finanzhilfen sind auf wenige Bereiche konzentriert. Bezuschußt werden insbesondere private Krankenhäuser²⁸, Staatsbäder, Theater, Messesellschaften, Berufsbildungsstätten sowie Landwirtschaftskammern, die dem Sektor „Übrige Dienstleistungen“ zugerechnet werden.

Wohnungsvermietung

Der Sektor Wohnungsvermietung (einschließlich des selbstgenutzten Wohneigentums) wird stark gefördert. Im Jahre 1990 betragen die Subventionen 21,9 Mrd. DM – verglichen mit einem (tatsächlich gezahlten oder – bei selbstgenutztem Wohneigentum – fiktiv kalkulierten) Mietwert von schätzungsweise 90 Mrd. DM. Von den gesamten Subventionen entfielen 12,6 Mrd. DM auf Finanzhilfen und 9,3 Mrd. DM auf Steuervergünstigungen. Obgleich für das Aussiedlerprogramm im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus in den Jahren 1989 und 1990 Mittel bereitgestellt worden sind, waren die Subventionen 1990 um knapp 500 Mill. DM niedriger als 1987. Dazu trug bei, daß die Zuschüsse für den sozialen

²⁶ Auf Länderebene besteht keine Finanzautonomie, auf Gemeindeebene ist sie weitgehend auf das Hebesatzrecht bei der Gewerbesteuer beschränkt. Aufgrund des Monopols des Bundes in der Steuerpolitik und der bestehenden Zuteilungssysteme des Steueraufkommens auf die nachgelagerten Gebietskörperschaften können die Wähler keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen den Ausgaben der Länder und Gemeinden und den damit verbundenen Steuerlasten erkennen. Diese Intransparenz schwächt die öffentliche Ausgabendisziplin und leistet Verschwendung Vorschub.

²⁷ Näheres bei Claus-Friedrich Laaser, *Ausländische Erfahrungen mit Deregulierungsexperimenten im Verkehrswesen*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 270, Oktober 1986; derselbe, *Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik*. Kieler Studien, 236, Tübingen 1991, in Vorbereitung.

²⁸ Die Zuschüsse der öffentlichen Hand für staatliche Krankenhäuser sind im Subventionsvolumen nicht enthalten, weil der Subventionsbegriff der Institute an der Frage orientiert ist, wie der Staat durch Subventionspolitik die Struktur innerhalb des Unternehmenssektors verzerrt. Gleichwohl werden die Versicherten der Gesetzlichen Krankenversicherung zu Lasten der Steuerzahler alimentiert.

Wohnungsbau insgesamt und für das Eigentumsprogramm gekürzt worden sind. Auch die Wohnungsbauprämien und die Zuschüsse für Modernisierung und Energieeinsparung sind zurückgegangen. Ferner ist der erweiterte Schuldzinsenabzug für selbstgenutzte Häuser weggefallen; die Steuerbegünstigung für Beiträge an Bausparkassen sowie die Steuerfreiheit von gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen sind verringert worden.

1991: Beschleunigter Subventionsanstieg?

Im Jahre 1991 ist insbesondere bei den Finanzhilfen zugunsten der Landwirtschaft ein kräftiger Anstieg zu erwarten. Auch werden die Subventionen zugunsten des Bergbaus beschleunigt zunehmen, da der Ölpreis 1991 (in US-Dollar) im Jahresdurchschnitt um schätzungsweise 25 vH unter dem Niveau des Vorjahres liegen wird.²⁹ Ausgabedämpfend wirkt allerdings die im Vergleich zum Jahre 1990 höhere Bewertung des amerikanischen Dollars gegenüber der DM. Sie bewirkt auch, daß die Zuschüsse an die Deutsche Airbus-GmbH geringer als von der Bundesregierung geplant (30 vH) zunehmen. Da sich das Expansionstempo des realen Bruttosozialprodukts spürbar abschwächt und die Ertragslage der Unternehmen sich verschlechtert, werden einzelne Bereiche in Bedrängnis geraten. Dies läßt aller Erfahrung nach zusätzliche staatliche Hilfen erwarten. Die Zuschüsse an die Deutsche Bundesbahn sollen allerdings um rund 1 Mrd. DM gekürzt werden, da die Modernisierung der Deutschen Reichsbahn vorrangig betrieben wird. Alles in allem werden die Finanzhilfen 1991 wohl rascher expandieren als im Zeitraum 1987–1990.

Die Steuervergünstigungen dürften 1991 erneut zurückgehen. Zwar nehmen sie für sich betrachtet im Gleichschritt mit den jeweiligen Bemessungsgrundlagen zu; auch wird die Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Jahresmitte angehoben (Solidaritätszuschlag), was höhere Steuervergünstigungen bedeutet. Dem steht aber entgegen, daß die Steuersatzsenkung des Jahres 1990 aufgrund zeitlicher Verzögerungen bei der Veranlagung auch im laufenden Jahr die Entwicklung der Steuervergünstigungen dämpft. Ferner wirken sich Kürzungen der Steuervergünstigungen im Rahmen der Steuerreform 1990 teilweise erst vollständig im laufenden Jahr aus.³⁰ Zudem werden die Steuervergünstigungen zugunsten der Deutschen Bundespost wegen der kräftigen Aufstockung der Ablieferung zurückgehen.³¹

Bei einem höheren Anstiegstempo der Subventionen insgesamt und einem abgeschwächt zunehmenden Bruttosozialprodukt wird die Subventionsquote langsamer zurückgehen als im Durchschnitt der vergangenen drei Jahre, möglicherweise sogar stagnieren.

²⁹ Vgl. Stefanie Bessin, Alfred Boss, Malte Fischer, Enno Langfeldt, Eckhard Nitschke, Klaus-Werner Schatz, Peter Trapp, „Bundesrepublik Deutschland: Konjunkturabschwächung im Westen – Produktionsbelebung im Osten“, in diesem Heft.

³⁰ Dies betrifft vor allem die Beschränkung des Sonderausgabenabzugs von Bausparbeiträgen, das Auslaufen der Geltungsdauer für erhöhte Absetzungen (für bestimmte Energiesparmaßnahmen an Gebäuden, für dem Umweltschutz dienende Wirtschaftsgüter und für Wirtschaftsgüter, die der Forschung und Entwicklung dienen) sowie die Aufhebung der Grundsteuervergünstigungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz.

³¹ Die Post ist von der Entrichtung direkter Steuern (Körperschaft-, Vermögen- und Gewerbesteuer) befreit. Auch muß sie keine Umsatzsteuer zahlen. Allerdings führt sie die – an den Umsätzen bemessene – „Postablieferung“ an den Bund ab, wobei die Zahlung von der Ertragslage abhängig ist. Anfang der siebziger Jahre, als die Deutsche Bundespost Verluste erwirtschaftet hat, hat ihr der Bund die Postablieferung zunächst gestundet, dann erlassen.

Strategien zur Verringerung der Finanzhilfen

Daß es nicht gelungen ist, die Finanzhilfen zu kürzen, liegt vermutlich an politischen Widerständen der Subventionsgeber. Hingegen war die Streichung von Steuervergünstigungen durchsetzbar, da sie die Staatseinnahmen erhöht hat. Eine Rolle spielten wahrscheinlich auch politische Widerstände der durch Finanzhilfen Begünstigten sowie die Tatsache, daß die Schäden und Risiken der Subventionspolitik – seien es nun Erhaltungssubventionen³² oder wachstumspolitisch motivierte Hilfen³³ – kaum ins Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt wurden.

Will die Bundesregierung Finanzhilfen kürzen, so sollte sie zum einen über die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Subventionspolitik informieren, statt – isoliert – auf die Vorteile für die Subventionsbegünstigten hinzuweisen.³⁴ Zum anderen sollte die Aufgabe ressortübergreifend angegangen werden. Erwägenswert ist, in einer Ministerrunde alle Finanzhilfen grundsätzlich in Frage zu stellen. Jeder Minister, der Zuschüsse an Unternehmen – auch über den Haushalt der EG und die Haushalte der Bundesländer – vergeben möchte, hätte dies zu begründen. Dabei müßte er rechtfertigen, daß die verfolgten Ziele erstrebenswert und konsensfähig sind, und er müßte nachweisen, daß es nicht möglich ist, das Ziel auf andere Weise mit geringerem Aufwand zu verfolgen. Kann er seine finanziellen Forderungen nicht überzeugend begründen, sollte das bisher vergebene Finanzhilfenvolumen seines Ministeriums nach der „Rasenmäher-Methode“, die das Institut für Weltwirtschaft wiederholt vorgeschlagen hat,³⁵ gekürzt werden. Ein solches Budgetierungsverfahren erforderte freilich eine grundsätzliche Diskussion über die Rolle des Staates in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, die daraus ableitbaren Aufgaben einzelner Ministerien, die verschiedenen Instrumente zur Erreichung bestimmter Ziele und über die Verteilung politischer Zuständigkeiten in einem föderativ organisierten Staatswesen.

Bei vielen Zielen der Subventionspolitik ist fraglich, ob es sich um Ziele an sich handelt und ob sie breiten Konsens fänden, wenn die Bürger besser über die mit der Förderung einhergehenden Kosten informiert wären. Ist der Erhalt unrentabler Arbeitsplätze ein sinnvolles Ziel? Oder sollte es nicht vielmehr darum gehen, die betroffenen Menschen zu

³² Der Begünstigung schrumpfender Sektoren wie Landwirtschaft, Kohlebergbau und Schiffbau und der hohen Förderung des Wohnungswesens steht eine Diskriminierung florierender Wirtschaftsbereiche mit überdurchschnittlicher Produktivität und guten Beschäftigungs- und Wachstumschancen gegenüber. Bei unterdurchschnittlich hohen Subventionsgraden müssen diese gleichzeitig relativ viel Steuern entrichten. Hinzu kommt, daß der Schutz inländischer Produzenten tendenziell den Wert ausländischer Währungen senkt, was einen preislichen Wettbewerbsnachteil für die heimische Exportwirtschaft und für die Importsubstitutionswirtschaft bedeutet. Protektionismus schadet also über den Wechselkurs den nicht geschützten Wirtschaftszweigen.

³³ Bei Subventionen, die das Wachstum fördern sollen, stellt sich die grundsätzliche Frage, ob staatliche Instanzen wissen können, welche Innovationen sich in Zukunft durchsetzen werden und welche Branchen die besten Wachstumsperspektiven haben. Wüßten sie es, wäre das mühsame Entdeckungsverfahren am Markt überflüssig. Tatsächlich verfügen staatliche Instanzen aber nicht über überlegenes Wissen. In aller Regel fördert der Staat daher jene Technologien, die woanders schon erfunden und entwickelt worden sind. Sie könnten aber importiert statt imitiert werden. Die Gefahr, daß durch staatliche Forschungsförderung die Überkapazitäten und Strukturprobleme der Zukunft geschaffen werden und langfristig ertragreiche Wege der Forschung nicht eingeschlagen worden sind, bestünde nicht.

³⁴ Selbst für jene, die in statischer Betrachtung durch die Finanzpolitik netto begünstigt werden, muß dies langfristig kein Vorteil sein. Würde der Staat darauf verzichten, durch strukturkonservierende Subventionen falsche Weichen für die Berufsentscheidung zu stellen, und würde er statt dessen Anreize für die Umschulung setzen, so könnte der Arbeitsplatz des einzelnen sicherer und sein Einkommen höher sein.

³⁵ Vgl. Gerken et al., a. a. O., S. 47 ff.; Klodt, Schmidt et al., a. a. O., S. 153 ff.

schützen und den Strukturwandel sozial abzufedern? Würden Steuerzahler und Konsumenten das agrarpolitische Ziel „Schutz der bäuerlichen Familienbetriebe“ akzeptieren, wenn sie die damit verbundenen zusätzlichen Kosten kennen würden? Ist Eigentumserwerb von Wohnraum förderungswürdig, und was spricht für die – damit implizierte – Diskriminierung des Mietens und von anderen Anlageformen? Ist die Eigenproduktion jener Güter, die im Ausland billiger erzeugt werden und importiert werden könnten, ein erstrebenswertes Ziel? Ist es ein gesamtwirtschaftlich sinnvolles Subventionsziel, öffentliche Verkehrsunternehmen zu fördern? Oder sollte nicht vielmehr der öffentliche Verkehr – unabhängig von der Trägerschaft – gefördert werden? Ist der Kauf eines – umsatzsteuerlich begünstigten – Buches in irgendeinem Sinne höherwertig als der eines Computers? Die Liste an fragwürdigen Zielen der Subventionspolitik ließe sich beliebig verlängern. Eine grundsätzliche Diskussion über alternative Mittel zur Erreichung von Subventionszielen würde auch offenlegen, daß gewählte Instrumente oft unnötig teuer und mitunter untauglich sind:

- Zur Verfolgung sozialer Ziele bietet sich die Zahlung von laufenden Transfers und vorübergehenden Umschulungsbeihilfen an. Ferner ist eine Aufhebung der Nutzungsbeschränkungen für landwirtschaftliches Grundvermögen zu erwägen.³⁶ Die Allokation würde – anders als bei der bislang praktizierten Produzentenschutzpolitik – nicht verzerrt, und die Wachstumsdynamik würde zunehmen, da die Dauerlasten für die Nettozahler geringer wären. Soziale Ziele spielen bei den sektorspezifischen Subventionen zugunsten der Landwirtschaft, des Bergbaus und des Schiffbaus eine besondere Rolle. Aber auch im Sektor Wohnungsvermietung sind sie bedeutsam. Die Objektförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus hat sich nicht bewährt. Oft sind die Kostenmieten höher als im frei finanzierten Wohnungsbau, da die staatliche Alimentierung zu Lasten der kalkulatorischen Sorgfalt geht.³⁷ Ein weiteres Problem ist die Fehlbelegung. Auch sind Neubauten in der Regel teurer als Wohnungen aus dem Bestand. Daher wäre es besser, den einkommensschwachen Haushalten, denen über Objektförderung geholfen werden soll, Wohngeld zu zahlen. Noch besser wäre jedoch ein nicht zweckgebundener Transfer, da dieser die Konsumenten-souveränität nicht beschränken würde.
- Umweltpolitische Ziele sind vor allem bei den Verkehrssubventionen bedeutsam. Allerdings würden künstlich verbilligte Tarife weniger Subventionen erfordern, wenn die Monopolrechte für öffentliche Unternehmen abgeschafft werden würden. Es käme billiger, zu einem System befristeter Lizenzen überzugehen, bei dem jener Wettbewerber zum Zuge kommt, der bei gegebenen Tarifen mit den geringsten Zuschüssen auskommt. Auch wären Abgaben, die gezielt an den Umweltschäden durch den Individualverkehr und an den gesamtwirtschaftlichen Ballungskosten anknüpfen, der pauschalen Begünstigung des öffentlichen Verkehrs vorzuziehen. Ferner sollte der Staat Lücken in der Eigentumsordnung schließen. Eine finanzpolitische Förderung umweltfreundlicherer Technologien durch Sonderabschreibungen und Investitionszuschüsse ist im Vergleich zu solchen Maßnahmen nicht die beste Lösung.

³⁶ De facto können Landwirte ihr Grundvermögen nur an Landwirte veräußern. Die Möglichkeit ist also begrenzt, den Gegenwert der Grundstücke in ertragreicheren Verwendungen einzusetzen. Vgl. Juergen B. Donges, Klaus-Werner Schatz, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Umfang, Struktur, Wirkungen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 119/120, Mai 1986, S. 31.

³⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Jahresgutachten 1989/90 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Bundestagsdrucksache 11/5786 vom 23. November 1989, S. 176.

- Um Wachstumshemmnisse zu beseitigen, sollten die allgemeinen Steuersätze gesenkt werden.³⁸ Durch Subventionen kann das Wachstum wohl kaum gefördert werden, wenn Steuersätze damit einhergehen, die im internationalen Vergleich sehr hoch sind. Auch wird die Allokation verzerrt.
- Mitunter wird das Ziel der nationalen Versorgungssicherheit zur Rechtfertigung von Erhaltungssubventionen (vor allem in der Landwirtschaft und im Bergbau) genannt. Die Bevorratung³⁹ importierter Güter bei gleichzeitiger Importdiversifizierung wäre billiger. Auch verliert das Argument mit der Abschaffung von Handelshemmnissen und damit verstärkter gegenseitiger Abhängigkeit an Gewicht.

Dringend zu empfehlen wäre, die Öffentlichkeit stärker über die Schäden und Risiken der Subventionspolitik aufzuklären und das Budgetierungsverfahren so zu ändern, daß Finanzhilfen begründet werden müssen, statt als Status quo betrachtet zu werden.

³⁸ Erwägenswert ist auch, von einem Einkommen- zu einem Ausgabesteuersystem überzugehen, um die steuerliche Diskriminierung des Sparens und der Kapitalbildung zu beseitigen.

³⁹ Diese muß nicht staatlich sein. Ohne staatliche Vorsorge würden Private ihre Reserven aufstocken, wenn die Versorgungssicherheit bedroht wäre.