

Gerken, Egbert; Jüttemeier, Karl Heinz; Schatz, Klaus-Werner; Schmidt, Klaus-Dieter

Working Paper — Digitized Version

Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 113/114

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Gerken, Egbert; Jüttemeier, Karl Heinz; Schatz, Klaus-Werner; Schmidt, Klaus-Dieter (1985) : Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 113/114, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47964>

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.

Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau

von Egbert Gerken, Karl Heinz Jüttemeier,
Klaus-Werner Schatz und Klaus-Dieter Schmidt

AUS DEM INHALT

- In der Bundesrepublik Deutschland werden weit mehr Subventionen vergeben, als die offizielle Berichterstattung erkennen läßt. Sie haben im Jahr 1985 eine Höhe von rund 120 Mrd. DM erreicht und sich damit in den vergangenen zehn Jahren verdoppelt. Trotz aller Bekenntnisse zum Abbau haben die Subventionen auch in jüngster Zeit weiter kräftig zugenommen. Vor allem die Steuervergünstigungen sind rasch angestiegen.
- Die Ziele der Subventionspolitik sind zumeist unklar und, sofern sie erkennbar sind, oft widersprüchlich. Mit gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen lassen sich Subventionen nicht begründen. Sie verzerren das Wettbewerbsgefüge zwischen Branchen und Unternehmen und begünstigen insbesondere strukturschwache Bereiche. Darüber hinaus fördern sie einen übermäßigen Kapitaleinsatz.
- Modellrechnungen zeigen: Würden die Subventionen um die Hälfte gekürzt, dann nähme die Zahl der Arbeitsplätze mittelfristig um rund eine Million zu. Außerdem könnte die Bruttowertschöpfung um (real) fast 3 vH höher ausfallen. Dies sind die Untergrenzen für die vorteilhaften Wirkungen eines Subventionsabbaus. Voraussetzung wäre, daß im gleichen Ausmaß wie die Subventionen auch die Steuern gekürzt würden. Zudem müßten die Tarifvertragsparteien zulassen, daß die Steuersenkungen bei den Unternehmen zu entsprechenden Kostenentlastungen führen.
- Vorgeschlagen wird ein stufenweises Programm zur gleichmäßigen Kürzung aller Subventionen um insgesamt 50 vH über fünf Jahre, kombiniert mit einer Senkung der Lohn- und Einkommensteuer sowie der Körperschaftsteuer. Bei einer linearen Verringerung der Steuersätze würde der Eingangsteuersatz bei der Lohn- und Einkommensteuer von jetzt 22 vH auf 15 vH, der Spitzensteuersatz von 56 vH auf 39 vH und die durchschnittliche steuerliche Belastung von 25 vH auf 18 vH sinken.
- Neue Subventionen sollten nur gewährt werden, wenn im Gegenzug alte gestrichen werden. Eine Kommission aus unabhängigen Experten könnte sowohl den Subventionsabbau als auch die Neuvorgabe überwachen. Diese Aufgabe könnte auch den Rechnungshöfen übertragen werden. Außerdem sollte die Konkurrentenklage bei Subventionsentscheidungen zugelassen werden.

INHALTSVERZEICHNIS

| | Seite |
|--|-------|
| Verzeichnis der Tabellen | II |
| I. Einleitung | 1 |
| II. Zur Ausgangslage | 3 |
| 1. Kurzfürer durch die deutsche Subventionslandschaft..... | 3 |
| a. Subventionsbegriffe | 3 |
| b. Umfang und Struktur der Subventionen | 5 |
| c. Subventionen für Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe..... | 10 |
| 2. Erklärte Ziele der deutschen Subventionspolitik | 16 |
| III. Argumente für den Subventionsabbau..... | 18 |
| IV. Was geschieht beim Subventionsabbau? Eine quantitative Wirkungsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland | 26 |
| 1. Möglichkeiten und Grenzen der quantitativen Wirkungsanalyse..... | 26 |
| 2. Simulation des Subventionsabbaus..... | 28 |
| 3. Der Subventionsabbau in Zahlen | 33 |
| a. Langfristige Wirkungen einer allgemeinen und gleich- mäßigen Kürzung..... | 33 |
| b. Rascher oder gestreckter Subventionsabbau | 38 |
| c. Selektiver oder allgemeiner Subventionsabbau | 40 |
| 4. Zusammenfassung der Ergebnisse | 42 |
| V. Ein Programm zum Subventionsabbau..... | 43 |
| 1. Das Beispiel der Schweiz | 43 |
| 2. Paralleler Abbau von Subventionen und Steuern | 47 |
| a. Allgemeine und zeitlich gestreckte Kürzung der Subventionen... | 47 |
| b. Senkung der direkten Steuern..... | 52 |
| VI. Schlußbemerkungen..... | 54 |
| Literaturverzeichnis | 58 |

VERZEICHNIS DER TABELLEN

| | Seite |
|---|-------|
| Tabelle 1 - Zur Entwicklung der Subventionen 1973-1985..... | 6 |
| Tabelle 2 - Struktur der Subventionen nach Herkunft der Mittel 1973-1974 und 1979-1981..... | 7 |
| Tabelle 3 - Struktur der Finanzhilfen des Bundes in ministerialer Gliederung 1973-1974 und 1979-1981..... | 9 |
| Tabelle 4 - Struktur der Subventionen nach Aufgabenbereichen 1973-1985..... | 10 |
| Tabelle 5 - Subventionen für 13 Wirtschaftsbereiche 1973-1985 | 11 |
| Tabelle 6 - Subventionen, Erwerbstätige und Nettowertschöpfung für 33 Branchen, Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe 1973-1985.... | 12 |
| Tabelle 7 - Subventionsgrade für 33 Branchen, Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe 1973-1985 | 13 |
| Tabelle 8 - Subventionen je Erwerbstätigen für 33 Branchen, Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe 1973-1985..... | 14 |
| Tabelle 9 - Abgrenzung der Produktionsbereiche und Verteilung der Subventionen nach Einsatzstellen im Basisjahr | 30 |
| Tabelle 10 - Modellprojektionen der langfristigen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen eines allgemeinen Subventionsabbaus um 50 vH..... | 34 |
| Tabelle 11 - Modellprojektionen der langfristigen sektoralen Wirkungen eines allgemeinen Subventionsabbaus um 50 vH..... | 36 |
| Tabelle 12 - Modellprojektionen der kurzfristigen Wirkungen eines raschen und eines gestreckten allgemeinen Subventions- abbaus auf ausgewählte gesamtwirtschaftliche und sektorale Variable | 39 |
| Tabelle 13 - Modellprojektionen der langfristigen Wirkungen eines all- gemeinen und eines selektiven Subventionsabbaus auf aus- gewählte gesamtwirtschaftliche und sektorale Variable | 41 |
| Tabelle 14 - Subventionen des Schweizerischen Bundeshaushalts 1970-1983 | 44 |
| Tabelle 15 - Einsparungen und zusätzliche Ausgaben bei den schweizerischen Bundessubventionen 1981-1983..... | 46 |

MEHR ARBEITSPLÄTZE DURCH SUBVENTIONSABBAU*

I. EINLEITUNG

1. Die Subventionen gehören zu den Dauerbrennern der öffentlichen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bürger wissen, daß sie es sind, die die Subventionen in der einen oder anderen Weise finanzieren, sie hören von Subventionsskandalen, von ungerechter Verteilung und von Verschwendung. Politiker der Regierung wie der Opposition beklagen die fiskalische Belastung der öffentlichen Haushalte. Gleichwohl sehen sie sich aus "übergeordneten Erwägungen" nicht in der Lage, die Subventionen nachhaltig zu kürzen oder auch nur neue Wünsche abzuwehren. Kritiker aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaften weisen auf die schädlichen Wirkungen hin: Die Anreize für Personen und Unternehmen würden verzerrt und damit der Strukturwandel und das wirtschaftliche Wachstum behindert. Wer Subventionen gewähre, ver helfe zu Einkommen, die nicht auf Leistungen beruhten. Die Subventionen seien so zahlreich und vielfältig geworden und - obschon es im Einzelfall häufig um eher geringfügige Geldbeträge gehe - in der Summe so bedeutsam, daß sie mehr seien als ein Kavaliersdelikt gegen die ordnungspolitischen Grundsätze, die dem westdeutschen Wirtschaftssystem zugrunde liegen. Sie stellten vielmehr Wettbewerb, Marktsystem und die Leistungsbereitschaft der Menschen in Frage.

2. Den Vertretern der Subventionsempfänger ist es bislang gelungen - wie der Erfolg beim Erstreiten neuer und beim Verteidigen alter Subventionen zeigt -, ihr Begehren in einer so eindrucksvollen Weise zu begründen, daß sie die notwendige Zustimmung der Parlamentarier, der Regierungspolitiker und der leitenden Beamten fanden. Mit Argumenten, die nur das nackte Partikularinteresse in Worte kleiden, ließe sich eine solche Zustimmung gewiß nicht gewinnen. Wer dagegen den Gesetzgeber davon überzeugen will, daß er die Subventionen substantiell verringern kann und sollte, muß vor allem die folgenden Einwände überwinden:

- Die Summe der Subventionen sei nicht so hoch wie die Kritiker es darstellten. Sie hielten sich durchaus im Rahmen der pragmatischen Anpassung an eine unvollkommene Welt und würden die Marktwirtschaft nicht in Frage stellen.

* Mit diesem Beitrag setzt das Institut für Weltwirtschaft seine Untersuchungen zur Subventionsproblematik fort. Die vorliegende Studie wurde für das Bonner Forum '85 "Vom Subventionsabbau zu Steuersenkungen" der WIRTSCHAFTSWOCHE verfaßt. Die Autoren danken ihrem Kollegen Martin Groß für die tatkräftige Hilfe bei der Entwicklung und Anwendung des Simulationsmodells. Dank schulden sie ferner Vizedirektor Probst von der Eidgenössischen Finanzverwaltung in Bern, der Informationen zum Subventionsabbau in der Schweiz zur Verfügung gestellt hat.

- Subventionen seien ein legitimes Instrument der Wirtschaftspolitik, und überdies sei die wirtschaftswissenschaftliche Kritik daran nicht frei von Widersprüchen.
- Ein Subventionsabbau müsse verheerende gesamtwirtschaftliche Wirkungen haben. Die deutsche Industrie verliere an Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplätze würden vernichtet und die Lasten des Strukturwandels würden sehr ungerecht zwischen den sozialen Schichten und zwischen den Regionen der Bundesrepublik Deutschland verteilt.
- Die Kritiker hätten es verabsäumt, ihre Vorhersagen über die Wirkungen des Subventionsabbaus in Zahlen auszudrücken, so daß man die prognostizierten Gewinne nicht gegen zu erwartende Verluste abwägen könne.
- Ein substantieller Subventionsabbau sei in modernen westlichen Demokratien, die dem Sozialstaatsdenken verpflichtet sind, nicht konsensfähig. Auch sei ein überzeugendes Programm bisher nicht vorgelegt worden.

3. In der folgenden Arbeit setzen wir uns mit diesen Einwänden auseinander. Zunächst legen wir in Kapitel II den Befund über die Subventionsvergabe dar; wir beschreiben Struktur und Umfang der Subventionen (II.1) und gehen ihren Zielen nach (II.2). Die wichtigsten wirtschaftswissenschaftlichen Argumente für und wider Subventionen werden in Kapitel III diskutiert, wobei wir zeigen, daß eindeutige Schlußfolgerungen möglich sind. Besondere Aufmerksamkeit haben wir in Kapitel IV der quantitativen Wirkungsanalyse gewidmet. Es wird zunächst erläutert, warum die Wirtschaftswissenschaftler sich bislang mit quantitativen Vorhersagen schwertun (IV.1). Die verfügbaren Simulationsmodelle, mit denen diese Vorhersagen zu bewerkstelligen wären, werden geprüft. Wir wählen ein Modell aus, das unseres Erachtens bei entsprechend vorsichtiger Ergebnisinterpretation den Anforderungen genügt. Mit dem Modell simulieren wir verschiedene Programme des Subventionsabbaus (IV.2). Die Ergebnisse diskutieren wir in Abschnitt IV.3. Im Mittelpunkt stehen dabei die Wirkungen eines allgemeinen und gleichmäßigen Subventionsabbaus um 50 vH, der mit einer Kürzung der Lohn- und Einkommensteuer sowie der Körperschaftsteuer einhergeht (IV.3.a). Wir prüfen, ob das Programm besser in einem Schritt oder zeitlich gestreckt durchgeführt würde (IV.3.b). Schließlich vergleichen wir die Wirkungen dieser globalen Strategie mit denen eines selektiven Vorgehens, bei dem sämtliche Subventionen im Montanbereich gestrichen werden (IV.3.c). Die Ergebnisse der Simulationsstudie ermutigen uns, in Kapitel V das Programm eines allgemeinen, gleichmäßigen und zeitlich gestreckten Subventionsabbaus vorzulegen, das mit einer entsprechenden Senkung der direkten Steuern einhergeht. Wir legen zunächst dar, welche politischen Erfahrungen mit Programmen linearen Subventionsabbaus in der Schweiz gesammelt wurden und ziehen daraus Lehren. Unsere Ergebnisse und die Folgerungen, die sich daraus für die Wirtschaftspolitik aufdrängen, fassen wir in einem Schlußkapitel (VI) zusammen:

II. ZUR AUSGANGSLAGE

1. Kurzführer durch die deutsche Subventionslandschaft

4. Am 11. September 1985 hat die Bundesregierung den neuen (zehnten) Subventionsbericht veröffentlicht. Danach sind die Subventionen des Bundes in den letzten Jahren nur wenig gestiegen. Sie sollen 1986 gegenüber dem Vorjahr sogar um eine Milliarde DM abnehmen. Die Bundesregierung hat allerdings schon vor einiger Zeit beschlossen, verschiedene Vergünstigungen, die sie neu eingeführt hat, nicht als Subventionen anzusehen. Auch frühere Bundesregierungen sind so verfahren; sie haben überdies ihre Definition für Subventionen verschiedentlich geändert. Dieses Vorgehen hatte ihnen den Vorwurf eingebracht, sie verschleierten das tatsächliche Ausmaß und die wirkliche Zunahme der Subventionen. Die amtliche Subventionsstatistik bietet deshalb eine wenig tragfähige Grundlage für Wirkungsanalysen der Subventionspolitik. Wer sich mit Subventionen befaßt, der muß daher zuvor die Begriffe klären.

a. *Subventionsbegriffe*

5. Den Kritikern der Subventionsberichte wird häufig vorgehalten, sie hätten einen zu umfassenden Subventionsbegriff. Tatsächlich gibt es keine allgemein akzeptierte Definition für Subventionen. Vielmehr ist im wissenschaftlichen und politischen Bereich eine Vielzahl unterschiedlicher, mitunter recht widersprüchlicher Subventionsbegriffe im Gebrauch. Das ist auch verständlich, wenn man bedenkt, daß die Zweckmäßigkeit einer Definition immer von den Darstellungs- und Untersuchungszielen abhängt. So gesehen muß man den Grenzwert jener anschwellenden Literatur, die sich bemüht, einen ein für allemal gültigen Subventionsbegriff zu prägen, wohl als sehr gering ansetzen [vgl. Andel, 1970, S. 4]. Zu den gängigen Subventionsbegriffen gehören der des Statistischen Bundesamtes für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und der der Bundesregierung für die Subventionsberichte. Das Institut für Weltwirtschaft hat für die Zwecke der Strukturberichterstattung einen eigenen Subventionsbegriff entwickelt, bei dem die wichtigsten Elemente der beiden Definitionen kombiniert werden:

- Wie in den Subventionsberichten werden Geldleistungen (Finanzhilfen) und Steuervergünstigungen als Subventionen aufgefaßt. In den VGR sind letztere nur in Einzelfällen erfaßt.
- Der Staat wird so behandelt wie in den VGR; dies bedeutet insbesondere, daß zu den staatlichen Subventionsgebern nicht nur die staatliche Verwaltung im engeren Sinne

(z.B. Bundesministerien), sondern auch staatliche Sondervermögen (z.B. der ERP-Fonds) oder Ausgleichfonds (z.B. der Kohlepfennig) gerechnet werden. Ferner bedeutet dies, daß zu den Subventionsempfängern auch Unternehmen im Staatsbesitz gehören (z.B. die Bundesbahn). In den Subventionsberichten wird der Staat anders definiert.

- Wie in den Subventionsberichten und anders als in den VGR werden auch bestimmte Geldleistungen und Steuervergünstigungen an private Haushalte als Subventionen berücksichtigt.

Die Definition des Instituts für Weltwirtschaft, die für die vorliegende Studie übernommen wird, ist also umfassender als die in den Subventionsberichten und als die in den VGR. Der ausschlaggebende Gesichtspunkt für die Wahl der Definition war, daß alle strukturwirksamen Subventionen berücksichtigt werden sollten, und zwar unabhängig von den politischen Intentionen und den Werturteilen, die ihnen zugrunde liegen mögen.

6. Es gibt überdies bei Subventionen zwei Sichtweisen: einmal die fiskalische Sichtweise (des Subventionsgebers) und zum anderen die Bewertung aus der Sicht des Subventionsempfängers. In fiskalischer Sicht belastet z.B. ein Kredit, der zinslos zur Verfügung gestellt wird, den Haushalt in voller Höhe. Die Begünstigung für den Empfänger besteht aber nicht in der Summe des Kredits, sondern im Zinsvorteil. Den Subventionszahlen, auf die die vorliegende Untersuchung abstellt, liegt die Sicht des Empfängers zugrunde, es wird also auf Subventionswerte oder Subventionsäquivalente abgestellt. Als Datenquellen dienten neben den Subventionsberichten der Bundesregierung (Steuervergünstigungen) die Haushaltsrechnungen und -pläne des Bundes und der Länder(1). Darüber hinaus stellten zahlreiche Ministerien des Bundes und der Länder, das Statistische Bundesamt und weitere öffentliche Stellen Einzelangaben zur Verfügung und nahmen Sonderaufbereitungen vor, die insbesondere für die sektorale Disaggregation eine wertvolle Hilfe boten. Soweit zusätzliche Berechnungen und Schätzungen erforderlich waren, erfolgten sie nach Methoden, wie sie bereits in früheren Veröffentlichungen verwendet wurden [Jüttemeier et al., 1977, S. 49 ff.]. Die Subventionsangaben der Jahre 1973 bis 1982 wurden anhand von Ist-Zahlen einzelner Subventionsprogramme ermittelt; für die Jahre 1983 und 1984 wurden die Werte anhand von Ist-Zahlen der Fi-

(1) Bei der Konstruktion des Subventionsdatensatzes stellte sich heraus, daß die deutsche Subventionspolitik mehr als 10 000 Einzelpositionen in den Haushalten von Bund und Ländern sowie bei anderen staatlichen Stellen umfaßt. Nach Angaben des Finanzministers von Schleswig-Holstein enthält beispielsweise 1983 allein der Haushalt dieses Landes 900 Einzeltitel, auf die die Subventionen des Landes verteilt sind [Kieler Nachrichten vom 19.10.1983]. Bei elf Länderhaushalten, einem Bundeshaushalt sowie diversen Sonderhaushalten - allein die Marktordnungsausgaben der EG umfassen mehr als 100 Einzelpositionen - und rund 200 Steuervergünstigungsmaßnahmen ergibt sich eine Flut von Subventionsprogrammen, für die fast durchweg eine separate Planung, Begründung und Entscheidung erforderlich ist.

nanzstatistik global geschätzt, wobei diverse größere und neue Subventionsprogramme separat erfaßt wurden. Die Angaben für 1985 basieren auf Planzahlen der Haushaltspläne von Bund und Ländern (Planungsstand Juni 1985).

b. Umfang und Struktur der Subventionen

7. Im Jahre 1985 werden vom Staatssektor voraussichtlich Subventionen in Höhe von 121 Mrd. DM geleistet werden; 1973 waren es noch 56 Mrd. DM (Tabelle 1)(1). Die staatlichen Hilfen haben sich damit in zwölf Jahren weit mehr als verdoppelt (jahresdurchschnittliche Veränderungsrate: 6,7 vH). In der gleichen Zeit nahmen die erwirtschafteten Einkommen (Netto-Wertschöpfung der Unternehmen) um durchschnittlich 5,6 vH zu und die Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften um 5,7 vH. Finanzhilfen und Steuervergünstigungen stiegen damit schneller als die wirtschaftliche Leistung der Subventionsempfänger, auch schneller als die steuerlichen Finanzierungsmittel der Subventionsgeber. Unzweifelhaft hat es also einen expansiven Subventionstrend gegeben: Die häufig beklagte Subventionsmentalität bei Staat und Wirtschaft ist vorhanden und hat an Intensität zugenommen.

8. Bemerkenswert ist, daß die Subventionen 1979 bis 1981 nur wenig stiegen. Maßgeblich waren mehrere Gründe:

- In den Vorjahren hatten die Subventionen sehr rasch zugenommen, so 1977 und 1978 mit jährlichen Steigerungsraten von weit mehr als 10 vH. Es waren zahlreiche Sonderprogramme geschaffen worden, von denen sich die Politiker eine Ankurbelung der Konjunktur und eine raschere Umstrukturierung der Wirtschaft erhofften (z.B. das Zukunftsinvestitionsprogramm - ZIP). Nach Auslaufen dieser Programme stabilisierten sich die Subventionen auf hohem Niveau.
- Der Kursverfall der D-Mark gegenüber dem US \$ hatte seit 1980 ausländische Steinkohle erheblich verteuert. Dies ermöglichte es, die Subventionen an den Bergbau (Kokskohleausgleich) zu kürzen.
- Die EG-Marktordnungsausgaben zugunsten deutscher Landwirte waren 1981 (wie auch noch 1982) wesentlich geringer als früher, weil das Weltmarktpreisniveau für Agrarprodukte außerordentlich hoch und somit weniger Geld erforderlich war, um in der EG erzeugte Produkte beim Export zu subventionieren.

(1) Die Subventionswerte stellen nicht die fiskalische Belastung für den Subventionsgeber dar, diese war im Durchschnitt der Jahre 1973-1985 um etwa 10 vH höher. Beispielsweise betrug der Subventionswert 1981 rund 101 Mrd. DM, die Belastung für die Subventionsgeber aber ungefähr 113 Mrd. DM; die Subventionsberichte weisen eine Subventionsbelastung von nur etwa 66 Mrd. DM aus.

Tabelle 1 - Zur Entwicklung der Subventionen 1973-1985 (Mrd. DM)

| | 1973 | 1974 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|---|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1. Volkswirtschaftliche Gesamt- rechnungen | 18,7 | 18,9 | 30,9 | 30,3 | 29,0 | 29,3 | 31,6 | 36,9 | . |
| 2. Subventionsberichte (a) | 48,2 | 51,5 | 62,0 | 65,3 | 65,5 | 64,2 | 69,4 | 74,5 | 78,5 |
| 3. Institut für Weltwirtschaft (b) | 55,7 | 60,8 | 98,1 | 100,5 | 100,5 | 104,1 | 109,5 | 115,8 | 121,5 |
| davon | | | | | | | | | |
| - Finanzhilfen | 38,3 | 42,1 | 69,0 | 69,4 | 69,3 | 71,7 | 75,2 | 78,7 | 80,6 |
| - Steuervergünstigungen | 17,4 | 18,7 | 29,1 | 31,1 | 31,2 | 32,4 | 34,3 | 37,1 | 40,9 |
| in vH des Bruttosozialprodukts | 6,1 | 6,2 | 7,0 | 6,8 | 6,5 | 6,5 | 6,5 | 6,6 | 6,6 |
| je Einwohner (DM) | 899 | 980 | 1599 | 1632 | 1629 | 1689 | 1790 | 1900 | . |
| je Erwerbstätigen (DM) | 2265 | 2294 | 3775 | 3828 | 3858 | 4071 | 4150 | 4600 | 4900 |

(a) Subventionen in der Abgrenzung nach Anlage 5 des Zehnten Subventionsberichts: Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der Gemeinden, Marktordnungsausgaben der EG, ERP-Vermögen, Steuervergünstigungen der Anlage 2. - (b) Steuervergünstigungen; Finanzhilfen von Bund, Ländern, Gemeinden, Bundesanstalt für Arbeit, ERP-Vermögen, Kohlepfennig, EG; bis 1982: Berechnungen und Schätzungen des Instituts für Weltwirtschaft aufgrund amtlicher Ist-Zahlen. 1983-1985: vorläufige Berechnungen und Schätzungen (Trendangaben) des Instituts für Weltwirtschaft aufgrund von Haushaltsrechnungs- und planzahlen sowie anderer Informationen.

Quelle: Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute [1985]; Deutscher Bundestag [a], lfd. Jgg.; Jüttemeier [1984a]; Statistisches Bundesamt [a, 1982, 1985]; Berechnungen, Schätzungen und Zusammenstellungen des Instituts für Weltwirtschaft.

Inzwischen ist bei den Subventionen aber wieder der Anschluß an die früheren Entwicklungen hergestellt worden. Nach 1982 sind die Agrarpreise auf den Weltmärkten kräftig gefallen, und die Subventionen für die Landwirte haben dramatisch zugenommen. Weiterhin hat die Bundesregierung seit Oktober 1982 eine Reihe von Steuervergünstigungen beschlossen - insbesondere die Anhebung der Vorsteuerpauschale für die Landwirtschaft um 5 Prozentpunkte und einen höheren Schuldzinsenabzug für neue, selbstgenutzte Häuser und Wohnungen -, die allein 1985 zu Steuerausfällen von zusammen rund 7,1 Mrd. DM führen werden (darunter Mindereinnahmen bei der Mehrwertsteuer durch Anhebung der Vorsteuerpauschale: 2,6 Mrd. DM und Schuldzinsenabzug: 1,8 Mrd. DM)(1). Außerdem werden Finanzhilfen für die Eisen- und Stahlindustrie sowie verschiedene andere Finanzhilfen zusätzlich oder neu gewährt. Seit 1981 sind deshalb die Subventionen (jährlich um 4,8 vH) wieder deutlich rascher angestiegen als die Staatsausgaben insgesamt (2,6 vH). Dies war auch von 1973 bis 1979 der Fall (Subventionen: 9,9 vH; Staatsausgaben: 8,5 vH).

(1) Zwischen Oktober 1982 und Oktober 1984 beschlossene Maßnahmen [Deutscher Bundestag, c, S. 8-10].

9. Subventionen sind für Politiker ein Instrument der Wirtschaftspolitik. Mit ihnen versuchen sie Ergebnisse des Marktes in ihrem Sinne zu korrigieren oder von vornherein zu verhindern. Die Gesamtsumme der bewilligten Mittel ist gleichsam ein Indikator für den Korrekturbedarf, den die Politiker sehen. Um transparent zu machen, welche öffentlichen Haushalte mit welchen Anteilen die Wirtschaft mit Subventionen bedienen, ist beispielhaft für die Jahre 1973-1974 und 1979-1981 die Struktur nach der Herkunft der Mittel und in ministerialer Gliederung näher aufgeschlüsselt worden.

Rund ein Drittel aller Subventionen sind Steuervergünstigungen (Tabelle 2). Ihr Anteil hat in der Vergangenheit leicht abgenommen. Inzwischen hat sich der Trend wegen der neu eingeführten Steuersubventionsmaßnahmen wieder umgekehrt (1985: 32,1 vH). Die Steuervergünstigungen kann man schlecht einzelnen Gebietskörperschaften zurechnen. Zwar ist gesetzlich geregelt, wer mit welchen Anteilen an welchen Steuern partizipiert. Man geht aber wohl nicht fehl in der Annahme, daß ohne diese Steuerausfälle - 1985 immerhin gut 40 Mrd. DM - die Verteilung des Steueraufkommens anders aussähe. Entsprechende Zurechnungsschlüssel für die Steuerausfälle erscheinen deshalb wenig aussagefähig. Faktisch kommt die größte Verantwortung jedoch wohl dem Bund zu, da er für die gesamte Steuergesetzgebung eine Führerschaft übernommen hat.

Tabelle 2 - Struktur der Subventionen nach Herkunft der Mittel 1973-1974 und 1979-1981(a) (vH)

| | 1973-1974 | 1979-1981 | | 1973-1974 | 1979-1981 |
|--------------------------|-----------|-----------|---------------------|-----------|-----------|
| Steuervergünstigungen | 31,0 | 29,9 | Länderhaushalte | 26,3 | 26,0 |
| Finanzhilfen | 69,0 | 70,1 | Berlin (West) | 2,1 | 2,5 |
| davon | | | Bremen | 0,3 | 0,4 |
| Bundeshaushalt (b) | 30,3 | 27,8 | Hamburg | 1,0 | 0,9 |
| Bundesanstalt für Arbeit | 1,9 | 3,2 | Baden-Württemberg | 3,3 | 3,4 |
| ERP-Vermögen | 2,7 | 2,8 | Bayern | 4,7 | 4,7 |
| Kohlepfennig | - | 1,9 | Hessen | 1,9 | 1,4 |
| EG | 5,3 | 6,7 | Niedersachsen | 2,8 | 2,3 |
| | | | Nordrhein-Westfalen | 7,7 | 8,0 |
| | | | Rheinland-Pfalz | 1,3 | 1,1 |
| | | | Saarland | 0,4 | 0,4 |
| | | | Schleswig-Holstein | 1,0 | 0,9 |
| | | | Gemeindehaushalte | 2,5 | 1,8 |

(a) Durchschnitt der Jahre. - (b) Soweit Finanzhilfen des Bundes durch Länder ausgezahlt werden, sind sie in den Länderhaushalten enthalten.

Quelle: Jüttemeier [1984b, S. 48].

10. Etwa 40 vH der Finanzhilfen werden über den Bundeshaushalt ausgezahlt(1), knapp ein Viertel über Sonderhaushalte, die direkt oder indirekt Teil der Bundesverwaltung sind, rund ein Drittel über Länderhaushalte und ein geringer Rest auch durch Gemeinden. Ein Vergleich der Bundesländer untereinander weist die bevölkerungsreichen Flächenländer Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen an der Spitze der Skala aus. Gemessen an der Relation Finanzhilfen je Erwerbstätigen lagen in den Jahren 1980-1981 jedoch die Stadtstaaten Berlin (West), Hamburg und Bremen deutlich über dem Durchschnitt aller Länder, Hessen und Rheinland-Pfalz deutlich darunter, während die übrigen Länder recht nahe beim Durchschnitt lagen [Jüttemeier, 1984a, S. 161]. Betrachtet man jedoch allein die Hilfen für das Warenproduzierende Gewerbe, also für den Teil der Wirtschaft, der üblicherweise Ziel der sogenannten Wirtschaftsförderung ist, so zeigt sich ein deutliches Nord-Süd-Gefälle: Die norddeutschen Länder (und das Saarland) zahlen je Erwerbstätigen dieses Bereiches erheblich höhere Subventionsbeträge. Im Gefolge der Strukturprobleme großer Branchen (Kohle, Stahl, Werften) haben sie eigene Zuschußprogramme entwickelt oder sich mit hohen Beträgen an entsprechenden Programmen des Bundes beteiligen müssen. Hier zeigt sich zugleich, daß die Subventionspolitik der Länder vielfach durch die Bundesregierung mitbestimmt wird. Insgesamt gesehen kann man annehmen, daß Bundesregierung und Bundestag für reichlich vier Fünftel des Subventionsvolumens Gestaltungsmöglichkeiten haben.

11. Subventionsgeber Nummer Eins beim Bund ist der Bundesminister für Verkehr, der vor allem die Deutsche Bundesbahn bezuschußt, aber auch die Reederhilfen vergibt und damit indirekt die Werften unterstützt. Er vereint nahezu ein Drittel aller Finanzhilfen des Bundes auf seinen Haushalt (Tabelle 3). Dichtauf folgt der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; er ist zuständig für nationale Agrarsubventionen sowie für die der EG, die im Rahmen der jährlichen Agrarpreisverhandlungen auf deutscher Seite durch ihn politisch mitbestimmt werden. Schon deutlich zurück folgen die Bundesminister für Wirtschaft sowie für Forschung und Technologie, die zusammen etwa so viele Subventionen vergeben, wie der Verkehrsminister allein. Diese beiden Minister sind zuständig für das Gros der Hilfen, die die gewerbliche Wirtschaft erhält - der Forschungsminister mehr für Produktivitäts- und Wachstumshilfen, der Wirtschaftsminister eher für Erhaltungs- und Anpassungssubventionen (Kohle, Stahl, Werften). Nennenswerte Subventionsbeträge leisten noch der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Arbeitsbeschaffungsprogramme, Zuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit), der Bundesverteidigungsminister (militärische Forschung) sowie der Bundesminister des Inneren (Umweltschutz). Alle übrigen Minister vergeben nur hier und da einzelne Zuschüsse, im

(1) Aus erfassungstechnischen Gründen wurden solche Subventionsprogramme des Bundes, die über Länderhaushalte an Dritte ausgezahlt werden (u.a. Gemeinschaftsaufgaben), allein bei den Ländern erfaßt.

großen und ganzen vorwiegend für kulturelle, wissenschaftliche, politische und andere gemeinnützige Einrichtungen.

Tabelle 3 - Struktur der Finanzhilfen des Bundes in ministerialer Gliederung 1973-1974 und 1979-1981(a) (vH)

| Einzelpläne des Bundeshaushalts | 1973-1974 | 1979-1981 | Einzelpläne des Bundeshaushalts | 1973-1974 | 1979-1981 |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------------------------------|-----------|-----------|
| 02 Deutscher Bundestag | 0,1 | 0,1 | 14 Verteidigung | 2,9 | 1,9 |
| 04 Bundeskanzleramt | 0,1 | 0,1 | 15 Gesundheit | 0,8 | 0,6 |
| 05 Auswärtiges Amt | 0,4 | 0,4 | 23 Wirtschaftliche Zusammenarbeit | 0,4 | 0,4 |
| 06 Inneres | 1,6 | 1,7 | 25 Raumordnung, Städtebau | 2,3 | 0,9 |
| 07 Justiz | 0,0 | 0,0 | 27 Innerdeutsche Beziehungen | 0,6 | 0,2 |
| 08 Finanzen | 0,1 | 0,6 | 30 Forschung, Technologie | 10,3 | 9,9 |
| 09 Wirtschaft (b) | 13,0 | 19,7 | 31 Bildung, Wissenschaft | 0,8 | 1,1 |
| 10 Landwirtschaft (c) | 25,1 | 24,0 | 32 Bundesschuld | 1,3 | 1,1 |
| 11 Arbeit, Sozialordnung (d) | 5,3 | 8,4 | 36 Zivilverteidigung | 0,2 | 0,1 |
| 12 Verkehr | 33,3 | 28,0 | 60 Allgemeine Finanzverwaltung | 0,5 | 0,6 |
| 13 Post | 1,1 | - | | | |

(a) Durchschnitt der Jahre. - (b) Einschließlich ERP-Vermögen und Kohlepfennig. - (c) Einschließlich EG. - (d) Einschließlich Bundesanstalt für Arbeit.

Quelle: Jüttemeier [1984b, S. 61].

12. Subventionen werden für eine Vielzahl politischer Aufgabenbereiche vergeben. Aufschluß darüber, welche Politikfelder das im einzelnen sind, kann man anhand des Funktionenplans der öffentlichen Haushaltssystematik gewinnen(1). Die größten Anteile mit jeweils gut einem Drittel des gesamten Subventionsvolumens haben sektorspezifische Maßnahmen wie Agrarstruktur-, Energie-, Verkehrs- und selektive Industriepolitik (Kohle, Stahl, Werften, Luftfahrzeugbau) und sozialpolitische Programme wie unter anderem einkommensstabilisierende Maßnahmen für die Landwirtschaft (Marktordnungsausgaben der EG) und wohnungspolitische Hilfen (Tabelle 4). Beide Aufgabenbereiche decken im Kern das ab, was man gemeinhin als Erhaltungs- und Anpassungssubventionen bezeichnet. Weitaus geringer sind demgegenüber die Hilfen der Regional- und der Forschungspolitik (jeweils gut 8 vH).

13. Wichtig ist schließlich, an welche Wirtschaftsbereiche die Subventionen geleistet werden. Die Schwergewichte liegen - in der Reihenfolge der Subventionssummen - bei Wohnungswesen, Verkehr, Landwirtschaft, Privaten Organisationen ohne Erwerbszweck und Sonstigen Dienstleistungen, die jeweils über zehn Prozent der gesamten Subventionen

(1) Finanzhilfen wurden entsprechend den Haushaltsplänen eingeteilt; Steuervergünstigungen wurden analog dazu klassifiziert, wobei vergleichbare Finanzhilfen als Referenz dienten.

Tabelle 4 - Struktur der Subventionen nach Aufgabenbereichen 1973-1985(a) (vH)

| | 1973- 1974 | 1979- 1981 | 1982- 1985 | | 1973- 1974 | 1979- 1981 | 1982- 1985 |
|--|---------------|---------------|---------------|--|---------------|---------------|---------------|
| Hoheitliche Aufgaben (Allgemeine Dienste, Bildungswesen, Kultur) | 9,2 | 9,9 | 10,5 | Umweltschutz | 0,3 | 0,4 | 0,5 |
| Sozialpolitik (Soziale Sicherheit, Gesundheit) | 37,5 | 35,2 | 35,7 | Regionale Wirtschafts- förderung, Handwerk, Fremdenverkehr | 9,1 | 8,6 | 8,9 |
| Zivile und militä- rische Forschung | 8,2 | 8,2 | 8,5 | Sektorspezifische Maßnahmen | 35,7 | 37,7 | 36,0 |
| (a) Durchschnitt der Jahre. | | | | | | | |

Quelle: Jüttemeier [1984b, S. 49]; eigene Berechnungen.

erhalten, zusammen mehr als drei Viertel (1982-1985; Tabelle 5). Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe sind demgegenüber mit zusammen nur knapp einem Sechstel beteiligt, allerdings mit steigender Tendenz. Die Gegenüberstellung macht deutlich, daß man am Kern der Subventionsproblematik vorbeigeht, wenn man vor allem den Abbau von Subventionen in der Industrie verlangt, wie dies in der gegenwärtigen Diskussion gang und gäbe ist. Wenn man die Defizite in den öffentlichen Haushalten ernsthaft durch einen Abbau von Subventionen verringern will, so drängen sich schon vom Volumen her die Hilfen für andere Wirtschaftsbereiche geradezu auf. Und wer die Subventionsproblematik nicht nur unter fiskalischen Gesichtspunkten sieht, sondern auch die Wettbewerbs- und Strukturverzerrungen berücksichtigt, die die Subventionen zur Folge haben, darf solche Bereiche schon gar nicht vernachlässigen. So beliefen sich die durchschnittlichen Subventionen je Erwerbstätigen im Verarbeitenden Gewerbe auf rund 1 600 DM (1984); in der Landwirtschaft wurde jeder Arbeitsplatz aber mit rund 14 000 DM subventioniert und im Verkehrsgewerbe mit 16 000 DM.

© Subventionen für Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe

14. Das Subventionsniveau im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe liegt zwar deutlich unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt, die Globalzahlen verdecken allerdings die Tatsache, daß Niveau und Entwicklung der Subventionen zum Teil extreme Unterschiede aufweisen (Tabelle 6), und daß es vielfach gerade strukturschwache Wirtschaftsbereiche sind, denen in den letzten zehn Jahren in besonderem Maße Hilfen zugeflossen sind. Spitzenreiter in der Subventionshierarchie - gemessen am Subventionsgrad einer Branche - sind 1982: Kohlenbergbau, Luft- und Raumfahrzeugbau, Übriger Bergbau, Schiffbau und Tabakverarbeitung sowie, neuerdings, Eisenschaffende Industrie, die

Tabelle 5 - Subventionen für 13 Wirtschaftsbereiche 1973-1985(a)

| | 1973 | 1974 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei | | | | | | | | | |
| Mrd. DM | 10,2 | 10,5 | 16,6 | 16,7 | 14,8 | 14,8 | 17,2 | 18,5 | 20,9 |
| Anteil (vH) | 18,3 | 17,3 | 16,9 | 16,6 | 14,8 | 14,2 | 15,7 | 15,9 | 17,2 |
| Subventionsgrad (vH) | 79,4 | 98,1 | 243,8 | 285,5 | 164,3 | 112,2 | 220,0 | . | . |
| Subventionen je Erwerbstätigen (DM) | 5288 | 5712 | 11239 | 11599 | 10562 | 10700 | 12560 | 13500 | . |
| 2 Kohlenbergbau | | | | | | | | | |
| Mrd. DM | 1,6 | 1,9 | 6,7 | 6,0 | 5,5 | 4,7 | 5,4 | 6,2 | 5,9 |
| Anteil (vH) | 2,9 | 3,1 | 6,8 | 6,0 | 5,5 | 4,5 | 4,9 | 5,4 | 4,8 |
| Subventionsgrad (vH) | 30,7 | 29,8 | 159,0 | 102,8 | 80,7 | 59,7 | 85,0 | . | . |
| Subventionen je Erwerbstätigen (DM) | 6829 | 8215 | 31177 | 27774 | 24684 | 21473 | 25250 | 30000 | . |
| 3 Energieversorgung, Übriger Bergbau | | | | | | | | | |
| Mrd. DM | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 |
| Anteil (vH) | 1,3 | 1,2 | 0,8 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Subventionsgrad (vH) | 4,5 | 4,6 | 3,4 | 3,9 | 4,2 | 3,8 | 3,6 | . | . |
| Subventionen je Erwerbstätigen (DM) | 2399 | 2538 | 2957 | 3387 | 3645 | 3691 | 3820 | 4000 | . |
| 4 Eisenschaffende Industrie, Gießerei, Ziehereien, etc. | | | | | | | | | |
| Mrd. DM | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 1,2 | 1,4 | 2,1 | 2,0 |
| Anteil (vH) | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 1,2 | 1,2 | 1,8 | 1,6 |
| Subventionsgrad (vH) | 0,8 | 0,8 | 1,2 | 1,6 | 1,8 | 4,5 | 5,1 | . | . |
| Subventionen je Erwerbstätigen (DM) | 212 | 260 | 454 | 650 | 729 | 1819 | 2230 | 3500 | . |
| 5 Elektrotechnik, Feinmechanik, Musikinstrumente, etc. | | | | | | | | | |
| Mrd. DM | 1,0 | 1,2 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,9 | 1,9 | 1,9 |
| Anteil (vH) | 1,8 | 2,0 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,6 |
| Subventionsgrad (vH) | 2,7 | 3,0 | 2,9 | 2,8 | 2,7 | 2,8 | 2,7 | . | . |
| Subventionen je Erwerbstätigen (DM) | 676 | 800 | 1159 | 1163 | 1184 | 1343 | 1430 | 1460 | . |
| 6 Leder-, Textil-, Bekleidungs-gewerbe | | | | | | | | | |
| Mrd. DM | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Anteil (vH) | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 |
| Subventionsgrad (vH) | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,3 | . | . |
| Subventionen je Erwerbstätigen (DM) | 191 | 228 | 316 | 328 | 366 | 397 | 430 | 440 | . |
| 7 Nahrungs- und Genußmittel-gewerbe | | | | | | | | | |
| Mrd. DM | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,1 |
| Anteil (vH) | 1,1 | 1,2 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| Subventionsgrad (vH) | 2,4 | 2,8 | 2,2 | 2,3 | 2,4 | 2,4 | 2,5 | . | . |
| Subventionen je Erwerbstätigen (DM) | 633 | 752 | 847 | 971 | 1013 | 1127 | 1240 | 1260 | . |
| 8 Sonstiges Verarbeitendes Gewerbe | | | | | | | | | |
| Mrd. DM | 4,2 | 4,0 | 5,7 | 6,3 | 6,8 | 6,7 | 6,9 | 7,2 | 7,6 |
| Anteil (vH) | 7,5 | 6,6 | 5,8 | 6,2 | 6,8 | 6,4 | 6,3 | 6,2 | 6,2 |
| Subventionsgrad (vH) | 2,6 | 2,4 | 2,2 | 2,3 | 2,4 | 2,4 | 2,7 | . | . |
| Subventionen je Erwerbstätigen (DM) | 760 | 748 | 1170 | 1223 | 1352 | 1368 | 1460 | 1530 | . |
| 9 Baugewerbe | | | | | | | | | |
| Mrd. DM | 0,8 | 0,8 | 2,0 | 1,4 | 2,1 | 1,8 | 1,1 | 1,1 | 1,5 |
| Anteil (vH) | 1,4 | 1,3 | 2,0 | 1,4 | 2,1 | 1,7 | 1,0 | 1,0 | 1,2 |
| Subventionsgrad (vH) | 1,3 | 1,3 | 2,5 | 1,6 | 2,4 | 2,0 | 1,5 | . | . |
| Subventionen je Erwerbstätigen (DM) | 332 | 351 | 952 | 684 | 1055 | 918 | 590 | 610 | . |
| 10 Verkehr, Nachrichtenübermittlung | | | | | | | | | |
| Mrd. DM | 12,4 | 13,2 | 22,6 | 20,9 | 20,5 | 22,4 | 22,3 | 22,5 | 23,1 |
| Anteil (vH) | 22,3 | 21,7 | 23,0 | 20,8 | 20,4 | 21,5 | 20,3 | 19,4 | 19,0 |
| Subventionsgrad (vH) | 35,2 | 34,1 | 46,7 | 40,7 | 37,0 | 39,6 | 38,0 | . | . |
| Subventionen je Erwerbstätigen (DM) | 8125 | 8632 | 15532 | 14258 | 13923 | 15264 | 15360 | 15700 | . |
| 11 Wohnungsvermietung | | | | | | | | | |
| Mrd. DM | 9,8 | 11,2 | 15,8 | 16,8 | 17,7 | 18,2 | 19,6 | 21,2 | 22,5 |
| Anteil (vH) | 17,6 | 18,4 | 16,1 | 16,8 | 17,6 | 17,4 | 17,9 | 18,3 | 18,6 |
| Subventionsgrad (vH) | 48,7 | 52,3 | 55,1 | 57,9 | 59,4 | 54,2 | 54,0 | . | . |
| Subventionen je Erwerbstätigen (DM) (b) | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| 12 Handel, Sonstiges Dienstleistungs-gewerbe | | | | | | | | | |
| Mrd. DM | 5,7 | 6,5 | 11,3 | 12,9 | 12,8 | 13,5 | 14,1 | 14,5 | 14,8 |
| Anteil (vH) | 10,2 | 10,7 | 11,5 | 12,8 | 12,8 | 13,0 | 12,8 | 12,5 | 12,2 |
| Subventionsgrad (vH) | 3,1 | 3,3 | 3,7 | 3,9 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | . | . |
| Subventionen je Erwerbstätigen (DM) | 877 | 996 | 1661 | 1857 | 1843 | 1969 | 2060 | 2100 | . |
| 13 Private Organisationen ohne Erwerbs-zweck, nicht für Unternehmen tätig | | | | | | | | | |
| Mrd. DM | 8,4 | 9,5 | 13,6 | 15,2 | 15,8 | 16,7 | 17,3 | 18,3 | 18,9 |
| Anteil (vH) | 15,1 | 15,6 | 13,9 | 15,1 | 15,7 | 16,0 | 15,8 | 15,8 | 15,5 |
| Subventionsgrad (vH) | 189,4 | 185,2 | 181,7 | 189,7 | 177,7 | 171,3 | 163,0 | . | . |
| Subventionen je Erwerbstätigen (DM) | 13904 | 15472 | 20041 | 21219 | 21660 | 22051 | 22430 | 23100 | . |
| Insgesamt | | | | | | | | | |
| Mrd. DM | 55,7 | 60,8 | 98,1 | 100,5 | 100,5 | 104,1 | 109,5 | 115,8 | 121,5 |
| Anteil (vH) | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Subventionsgrad (vH) | 9,3 | 9,6 | 11,1 | 10,7 | 10,3 | 10,2 | 10,3 | 10,4 | 10,5 |
| Subventionen je Erwerbstätigen (DM) | 2382 | 2653 | 4451 | 4513 | 4568 | 4843 | 5200 | 5500 | 5800 |
| (a) Anteil: in vH aller Subventionen; Subventionsgrad: Subventionen in vH der Nettowertschöpfung. | | | | | | | | | |
| (b) Nachweis nicht sinnvoll. | | | | | | | | | |

Quelle: Vgl. Tabelle 1, Fußnoten und Quelle.

Tabelle 6 - Subventionen, Erwerbstätige und Nettowertschöpfung für 33 Branchen, Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe 1973-1985

| | Subventionen | | | | | | | | | Erwerbs- tätige | Nettowert- schöpfung |
|--|--------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|-------------------------|
| | 1973 | 1974 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | | |
| | Mill. DM | | | | | | | | | vH(a) | |
| Bergbau | 1687 | 2110 | 6828 | 6151 | 5635 | 4878 | 5530 | 6330 | 6000 | -0,9 | 6,4 |
| Kohlenbergbau | 1619 | 1931 | 6703 | 6027 | 5495 | 4724 | . | . | . | -0,8 | 7,0 |
| Übriger Bergbau | 68 | 179 | 125 | 124 | 140 | 154 | . | . | . | -2,2 | -0,3 |
| Grundstoff- und Pro- duktionsgütergewerbe | 1204 | 1171 | 1812 | 2053 | 2399 | 3056 | 3250 | 3960 | 3900 | -1,9 | 3,3 |
| Gewinnung und Ver- arbeitung von Steinen und Erden | 114 | 118 | 136 | 146 | 158 | 159 | . | . | . | -3,3 | 0,1 |
| Eisenschaffende Industrie | 99 | 122 | 212 | 344 | 393 | 1083 | 1240 | 1900 | 1850 | -2,5 | 2,5 |
| Gießerei | 36 | 42 | 56 | 54 | 44 | 50 | . | . | . | -2,7 | 3,6 |
| NE-Metallerzeu- gung | 71 | 89 | 85 | 116 | 139 | 131 | . | . | . | -2,8 | 5,6 |
| Mineralölverar- beitung | 168 | 153 | 164 | 174 | 178 | 132 | . | . | . | -2,6 | 0,4 |
| Chemische Industrie, Spalt- und Brut- stoffe | 605 | 549 | 1027 | 1078 | 1382 | 1377 | . | . | . | -0,5 | 4,7 |
| Holzbearbeitung | 24 | 28 | 36 | 55 | 48 | 51 | . | . | . | -3,8 | 2,3 |
| Zellstoff-, Papier- und Pappeerzeugung | 41 | 47 | 66 | 57 | 33 | 45 | . | . | . | -2,4 | 4,6 |
| Gummiverarbeitung | 46 | 23 | 30 | 29 | 24 | 28 | . | . | . | -2,5 | 4,9 |
| Investitionsgüter- gewerbe | 3558 | 3665 | 4982 | 5353 | 5594 | 5640 | 5840 | 6130 | 6500 | -1,0 | 5,8 |
| Stahl- und Leicht- metallbau | 124 | 109 | 143 | 162 | 166 | 180 | . | . | . | -0,9 | 6,6 |
| Ziehereien, Kalt- walzwerke, Stahl- verformung | 35 | 40 | 60 | 72 | 69 | 71 | . | . | . | -1,3 | 1,7 |
| Maschinenbau | 806 | 747 | 1219 | 1258 | 1320 | 1448 | . | . | . | -1,2 | 5,3 |
| Straßenfahrzeugbau | 381 | 285 | 312 | 441 | 460 | 408 | . | . | . | 0,5 | 8,0 |
| Schiffbau | 230 | 246 | 393 | 606 | 721 | 540 | 660 | 750 | 700 | -2,0 | 3,8 |
| Luft- und Raumfahr- zeugbau | 582 | 639 | 788 | 783 | 850 | 811 | 770 | 900 | 1200 | 4,2 | 10,6 |
| Büromaschinen, ADV-Geräte | 251 | 238 | 230 | 153 | 123 | 161 | . | . | . | -4,2 | 5,1 |
| Elektrotechnik | 952 | 1137 | 1481 | 1491 | 1471 | 1599 | . | . | . | -1,7 | 5,9 |
| Feinmechanik, Optik, Uhren | 75 | 88 | 160 | 179 | 183 | 189 | . | . | . | 0,2 | 6,1 |
| Eisen-, Blech- und Metallwaren | 122 | 136 | 196 | 208 | 231 | 233 | . | . | . | -2,4 | 3,7 |
| Verbrauchsgüter- gewerbe | 821 | 846 | 1132 | 1281 | 1265 | 1289 | 1320 | 1330 | 1400 | -3,2 | 3,3 |
| Feinkeramik | 24 | 27 | 26 | 37 | 49 | 49 | . | . | . | -2,1 | 3,3 |
| Herstellung und Ver- arbeitung von Glas | 33 | 36 | 50 | 42 | 48 | 50 | . | . | . | -2,6 | 2,9 |
| Holzverarbeitung | 86 | 96 | 171 | 182 | 139 | 149 | . | . | . | -1,9 | 3,3 |
| Musikinstrumente, Spielwaren u.a. | 15 | 17 | 26 | 29 | 31 | 36 | . | . | . | -1,2 | 7,0 |
| Papier- und Pappe- verarbeitung | 59 | 63 | 116 | 161 | 152 | 161 | . | . | . | -2,7 | 3,1 |
| Druckerei, Vervielfältigung | 265 | 288 | 343 | 384 | 393 | 381 | . | . | . | -3,0 | 3,8 |
| Herstellung von Kunststoffwaren | 130 | 96 | 145 | 187 | 182 | 192 | . | . | . | 0,7 | 5,7 |
| Ledergewerbe | 11 | 11 | 20 | 21 | 23 | 23 | . | . | . | -4,3 | 2,9 |
| Textilgewerbe | 115 | 125 | 129 | 122 | 128 | 129 | . | . | . | -5,3 | 1,4 |
| Bekleidungsgewerbe | 83 | 87 | 106 | 116 | 120 | 119 | . | . | . | -5,1 | 2,0 |
| Nahrungs- und Genuß- mittelgewerbe | 605 | 706 | 776 | 888 | 907 | 978 | 1020 | 1030 | 1100 | -1,1 | 5,7 |
| Ernährungsgewerbe und Getränkeher- stellung | 562 | 601 | 626 | 714 | 727 | 804 | . | . | . | -1,0 | 5,8 |
| Tabakverarbeitung | 43 | 105 | 150 | 175 | 180 | 175 | . | . | . | -3,8 | 3,0 |
| Insgesamt | 7875 | 8498 | 15528 | 15728 | 15799 | 15842 | 16960 | 18780 | 18900 | -1,7 | 4,8 |

(a) Durchschnittliche jährliche Veränderungsraten.

Quelle: Vgl. Tabelle 1, Fußnoten und Quelle.

Tabelle 7 - Subventionsgrade(a) für 33 Branchen, Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe 1973-1985 (vH)

| | 1973 | 1974 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|---|------|------|-------|-------|------|------|------|------|------|
| Bergbau | 28,2 | 28,8 | 137,0 | 92,0 | 74,8 | 57,3 | 76,0 | . | . |
| Kohlenbergbau | 30,7 | 29,8 | 159,0 | 102,8 | 80,7 | 59,7 | 85,0 | . | . |
| Übriger Bergbau | 9,6 | 21,0 | 16,3 | 15,0 | 19,1 | 25,9 | 19,0 | . | . |
| Grundstoff- und Produktionsgüter- gewerbe | 1,9 | 1,6 | 2,1 | 2,4 | 2,9 | 3,7 | 4,0 | . | . |
| Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden | 1,1 | 1,3 | 1,2 | 1,3 | 1,5 | 1,6 | . | . | . |
| Eisenschaffende Industrie | 1,0 | 0,9 | 1,6 | 2,6 | 3,2 | 9,3 | . | . | . |
| Gießerei | 1,0 | 1,2 | 1,1 | 1,0 | 0,8 | 1,0 | . | . | . |
| NE-Metallerzeugung, NE-Metall- halbzeugwerke | 3,1 | 2,9 | 2,5 | 3,1 | 3,7 | 3,5 | . | . | . |
| Mineralölverarbeitung | 3,8 | 5,2 | 2,0 | 2,5 | 3,8 | 2,9 | . | . | . |
| Chemische Industrie, Spalt- und Brutstoffe | 2,5 | 1,7 | 2,8 | 3,2 | 3,9 | 3,8 | . | . | . |
| Holzbearbeitung | 1,3 | 1,6 | 1,7 | 2,3 | 2,0 | 2,2 | . | . | . |
| Zellstoff-, Papier- und Papp- erzeugung | 2,2 | 1,9 | 2,4 | 2,0 | 1,2 | 1,6 | . | . | . |
| Gummiverarbeitung | 1,3 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | . | . | . |
| Investitionsgütergewerbe | 2,8 | 2,8 | 2,7 | 2,7 | 2,8 | 2,7 | 2,6 | . | . |
| Stahl- und Leichtmetallbau | 2,2 | 1,9 | 1,7 | 1,8 | 1,7 | 1,8 | . | . | . |
| Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung | 0,4 | 0,4 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | . | . | . |
| Maschinenbau | 2,5 | 2,1 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,8 | . | . | . |
| Straßenfahrzeugbau | 1,6 | 1,2 | 0,7 | 1,0 | 1,0 | 0,8 | . | . | . |
| Schiffbau | 12,5 | 12,0 | 23,0 | 35,3 | 38,6 | 22,7 | . | . | . |
| Luft- und Raumfahrzeugbau | 65,6 | 63,8 | 40,8 | 33,8 | 28,4 | 28,6 | . | . | . |
| Büromaschinen, ADV-Geräte | 6,8 | 5,9 | 4,9 | 3,0 | 2,4 | 2,7 | . | . | . |
| Elektrotechnik | 3,1 | 3,4 | 3,3 | 3,1 | 3,0 | 3,1 | . | . | . |
| Feinmechanik, Optik, Uhren | 1,3 | 1,5 | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 2,0 | . | . | . |
| Eisen-, Blech- und Metallwaren | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,6 | 1,6 | . | . | . |
| Verbrauchsgütergewerbe | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | . | . |
| Feinkeramik | 1,6 | 1,8 | 1,3 | 1,7 | 2,3 | 2,5 | . | . | . |
| Herstellung und Verarbeitung von Glas | 1,2 | 1,3 | 1,5 | 1,1 | 1,4 | 1,5 | . | . | . |
| Holzverarbeitung | 0,9 | 1,0 | 1,3 | 1,3 | 1,0 | 1,2 | . | . | . |
| Musikinstrumente, Spielwaren u.a. | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | . | . | . |
| Papier- und Pappverarbeitung | 1,5 | 1,6 | 2,5 | 3,5 | 3,0 | 3,2 | . | . | . |
| Druckerei, Vervielfältigung | 4,1 | 4,1 | 3,7 | 4,1 | 4,3 | 4,2 | . | . | . |
| Herstellung von Kunststoffwaren | 2,3 | 1,7 | 1,7 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | . | . | . |
| Ledergewerbe | 0,4 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | . | . | . |
| Textilgewerbe | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | . | . | . |
| Bekleidungs-gewerbe | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,5 | . | . | . |
| Nahrungs- und Genussmittelgewerbe | 2,4 | 2,8 | 2,2 | 2,3 | 2,4 | 2,4 | 2,5 | . | . |
| Ernährungsgewerbe und Getränke- herstellung | 2,3 | 2,5 | 1,8 | 1,9 | 2,0 | 2,0 | . | . | . |
| Tabakverarbeitung | 4,4 | 12,1 | 13,6 | 20,0 | 10,9 | 15,0 | . | . | . |
| Insgesamt | 2,9 | 3,0 | 4,1 | 4,0 | 4,0 | 3,9 | 4,0 | 4,2 | 4,1 |

(a) Subventionen in vH der Nettowertschöpfung ohne Subventionen.

Quelle: Vgl. Tabelle 1, Fußnoten und Quelle.

Tabelle 8 - Subventionen je Erwerbstätigen für 33 Branchen, Bergbau und Verarbeiten-
des Gewerbe 1973-1985 (DM)

| | 1973 | 1974 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| Bergbau | 6511 | 8208 | 29305 | 26174 | 23577 | 20496 | 23950 | 28100 | . |
| Kohlenbergbau | 6829 | 8215 | 31177 | 27774 | 24864 | 21473 | 25250 | 30000 | . |
| Übriger Bergbau | 3079 | 8128 | 6944 | 6889 | 7778 | 8556 | . | . | . |
| Grundstoff- und Produktionsgüter- gewerbe | 652 | 642 | 1099 | 1248 | 1498 | 1977 | 2250 | 2730 | . |
| Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden | 393 | 432 | 569 | 613 | 696 | 740 | . | . | . |
| Eisenschaffende Industrie | 283 | 344 | 682 | 1113 | 1328 | 3882 | . | . | . |
| Gießerei | 248 | 316 | 448 | 432 | 364 | 446 | . | . | . |
| NE-Metallerzeugung, NE-Metall- halbzeugwerke | 770 | 943 | 1104 | 1506 | 1853 | 1845 | . | . | . |
| Mineralölverarbeitung | 3221 | 3563 | 4970 | 4350 | 4450 | 3220 | . | . | . |
| Chemische Industrie, Spalt- und Brutstoffe | 949 | 838 | 1630 | 1739 | 2247 | 2257 | . | . | . |
| Holzbearbeitung | 323 | 383 | 600 | 917 | 842 | 962 | . | . | . |
| Zellstoff-, Papier- und Pappe- erzeugung | 618 | 728 | 1200 | 1036 | 600 | 833 | . | . | . |
| Gummiverarbeitung | 331 | 173 | 252 | 240 | 209 | 252 | . | . | . |
| Investitionsgütergewerbe | 762 | 793 | 1130 | 1200 | 1278 | 1326 | 1400 | 1490 | . |
| Stahl- und Leichtmetallbau | 615 | 548 | 794 | 857 | 888 | 968 | . | . | . |
| Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung | 114 | 134 | 209 | 249 | 249 | 262 | . | . | . |
| Maschinenbau | 672 | 631 | 1108 | 1135 | 1193 | 1344 | . | . | . |
| Straßenfahrzeugbau | 423 | 323 | 324 | 455 | 485 | 435 | . | . | . |
| Schiffbau | 3243 | 3370 | 6661 | 10448 | 12431 | 9153 | . | . | . |
| Luft- und Raumfahrzeugbau | 14555 | 15581 | 15760 | 14236 | 14655 | 13983 | . | . | . |
| Büromaschinen, ADV-Geräte | 2370 | 2263 | 2949 | 1987 | 1597 | 2236 | . | . | . |
| Elektrotechnik | 776 | 918 | 1331 | 1327 | 1341 | 1524 | . | . | . |
| Feinmechanik, Optik, Uhren | 347 | 404 | 708 | 743 | 779 | 855 | . | . | . |
| Eisen-, Blech- und Metallwaren | 304 | 353 | 554 | 598 | 690 | 721 | . | . | . |
| Verbrauchsgütergewerbe | 343 | 378 | 569 | 645 | 664 | 719 | 780 | 790 | . |
| Feinkeramik | 357 | 417 | 441 | 617 | 817 | 875 | . | . | . |
| Herstellung und Verarbeitung von Glas | 331 | 367 | 588 | 488 | 585 | 641 | . | . | . |
| Holzverarbeitung | 214 | 249 | 454 | 485 | 386 | 441 | . | . | . |
| Musikinstrumente, Spielwaren u.a. | 154 | 178 | 263 | 302 | 341 | 409 | . | . | . |
| Papier- und Pappeverarbeitung | 369 | 417 | 892 | 1220 | 1178 | 1298 | . | . | . |
| Druckerei, Vervielfältigung | 986 | 1109 | 1545 | 1761 | 1819 | 1868 | . | . | . |
| Herstellung von Kunststoffwaren | 626 | 471 | 681 | 817 | 805 | 869 | . | . | . |
| Ledergewerbe | 65 | 78 | 161 | 169 | 195 | 209 | . | . | . |
| Textilgewerbe | 236 | 283 | 371 | 358 | 399 | 434 | . | . | . |
| Bekleidungsgewerbe | 187 | 223 | 317 | 357 | 399 | 431 | . | . | . |
| Nahrungs- und Genussmittelgewerbe | 633 | 752 | 847 | 970 | 1013 | 1127 | 1240 | 1270 | . |
| Ernährungsgewerbe und Getränke- herstellung | 610 | 663 | 703 | 802 | 836 | 951 | . | . | . |
| Tabakverarbeitung | 1263 | 3279 | 5769 | 6731 | 7200 | 7292 | . | . | . |
| Insgesamt | 778 | 860 | 1688 | 1702 | 1752 | 1821 | 2030 | 2270 | 2300 |

Quelle: Vgl. Tabelle 1, Fußnoten und Quelle.

mit mindestens 9 vH alle weit über dem Durchschnitt (3,9 vH) liegen (Tabelle 7). Auch bei den Subventionen je Erwerbstätigen rangieren diese Branchen durchweg über dem Durchschnitt (Tabelle 8). Im Kohlenbergbau wurden 1984 sogar rund neunzehnmal so viel Subventionen je Erwerbstätigen vergeben wie im Verarbeitenden Gewerbe, und immerhin noch mehr als fünfmal so viel wie in der Wirtschaft insgesamt. Der Kohlenbergbau ist damit je Erwerbstätigen gut doppelt so hoch subventioniert wie die Landwirtschaft, der nach ihm im Rang folgende Wirtschaftsbereich.

15. Schnellläufer - gemessen an der Zunahme der Subventionen absolut und ihres Anteils an der Wertschöpfung - waren zwischen 1973 und 1982 Eisenschaffende Industrie, Chemische Industrie (insbesondere die darin enthaltene Brutstoffindustrie), Papierverarbeitung, Tabakverarbeitung, Kohlenbergbau und Schiffbau (Tabellen 6, 7). Bemerkenswert ist die schnelle Subventionszunahme in der Eisen- und Stahlindustrie, die bis Ende der siebziger Jahre kaum Subventionen erhielt. Allenfalls hier und da wurden einige kleinere Beträge aus unterschiedlichen Subventionsprogrammen gezahlt. So hat die amerikanische Handelsbehörde zu Beginn der achtziger Jahre als Ergebnis ihrer weltweiten Ausgleichszolluntersuchung für deutsche Stahlunternehmen keine nennenswerte staatliche Subventionierung der Produktion feststellen können und deshalb auf Vergeltungsmaßnahmen verzichtet. Begonnen hatte seinerzeit aber schon die starke Unterstützung der ARBED-Saarstahl GmbH im Rahmen eines Restrukturierungsprogramms der Saarrhütten, und insbesondere nach 1981 hat die Subventionierung auf breiter Front eingesetzt.

16. Das Gegenstück zu den Schnellläufern bilden einige Branchen, bei denen das Subventionsvolumen absolut (Datenverarbeitung, Gummiverarbeitung) oder im Vergleich zum Nettowertschöpfungsvolumen deutlich abgenommen hat (Luftfahrzeugbau, Straßenfahrzeugbau). Bemerkenswert erscheint hier die Subventionsentwicklung bei den Herstellern von Büromaschinen und Datenverarbeitungsgeräten, handelt es sich doch um einen Wirtschaftsbereich, der in der Subventionshierarchie lange Zeit an vorderer Stelle zu finden war und der inzwischen weit unter dem Durchschnitt liegt. In der Vergangenheit war die praktizierte Subventionsstrategie sehr stark auf eine produktbezogene Förderung bei einigen wenigen Großunternehmen gerichtet, der erhoffte Markterfolg stellte sich jedoch nicht ein. Die Zielvorstellung, eine nationale Computerindustrie als Gegengewicht zu IBM aufzubauen, ließ sich nicht realisieren. Die Bundesregierung hat daraus die Konsequenzen gezogen, die entsprechenden Spezialprogramme eingestellt und breiter gestreute Subventionsprogramme zur Förderung von Hochtechnologiebereichen, unter anderem der Mikrotechnologie, geschaffen.

2. Erklärte Ziele der deutschen Subventionspolitik

17. Die deutsche Subventionspolitik umfaßt eine Vielzahl von Programmen und Einzelmaßnahmen. Welche Ziele damit im einzelnen verfolgt werden, kann man häufig nicht erkennen. So enthalten zwar die nach § 12 Abs. 2 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StWG) von der Bundesregierung zu erstellenden Subventionsberichte für jedes aufgelistete Programm eine Spalte "Zielsetzung". Häufig werden aber keine gesellschaftlichen oder wirtschaftspolitischen Ziele angegeben, sondern Instrumente, Bemessungsgrundlagen und Anspruchsvoraussetzungen beschrieben. Beispielsweise heißt es in der laufenden Nummer 1 der Anlage 1 des Zehnten Subventionsberichts (Zuschüsse an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung): "Sie dienen der Kostenentlastung der landwirtschaftlichen Betriebe", oder in der laufenden Nummer 32 (Schuldbuchforderung der Ruhrkohle AG): "Die Maßnahme dient der Verbesserung der Ertrags- und Liquiditätslage der Ruhrkohle AG". In der laufenden Nummer 6 der Anlage 2 (Freibetrag für land- und forstwirtschaftliche Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften nach § 25 KStG) heißt es: "Förderung der rationelleren Ausführung landwirtschaftlicher Arbeiten", an anderen Stellen schlicht und einfach: "Förderung des Luftverkehrs", "Förderung der Spartätigkeit", "Förderung des Schaustellergewerbes", "Berücksichtigung der Gemeinnützigkeit" oder "soziale Erwägungen" und dergleichen. Man kann sehr oft den Eindruck gewinnen, die Subventionsgeber - die Politiker - hätten selbst nicht so genau gewußt, warum und wofür sie die Hilfen gewährten. Eine Kostenentlastung oder eine Fördermaßnahme sollte sicherlich nicht Selbstzweck sein. Es fragt sich, was mit den einzelnen Fördermaßnahmen eigentlich erreicht werden soll: eine andere Einkommensverteilung, eine Verbilligung von Gütern und Diensten für den Konsumenten, eine Ausweitung der Produktion, die Sicherung von Arbeitsplätzen, die Gewährleistung eines nationalen Mindestangebots?

18. Das StWG, dem Subventions- und Finanzpolitik genügen müssen, nennt in § 1 vier Ziele, nämlich Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum. Diese Ziele sind zu allgemein gehalten, als daß man sie zur Begründung einer sektoral selektierenden Subventionspolitik heranziehen könnte. Gleiches gilt auch für die Grundsätze der Subventionspolitik, wie sie die Bundesregierung in ihren Subventionsberichten veröffentlicht. Dort hieß es früher häufig pauschal: "Ziel der öffentlichen Subventionspolitik ist es, dazu beizutragen, daß die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft erhalten bleibt und neue Wachstumschancen genutzt werden" [Deutscher Bundestag, a, Achter Subventionsbericht, 1981, S. 5]. Neuerdings heißt es an gleicher Stelle: "In einer sozialen Marktwirtschaft dürfen Subventionen nur gewährt werden, wenn damit ein unverzichtbares übergeordnetes Interesse erfüllt wird. Im Rahmen dieser Grundorientierung gibt es eine Reihe von wirtschafts-, finanz- und gesellschaftspolitischen Zielen, die für die Ge-

währung von Subventionen eine Rolle spielen" [Deutscher Bundestag, a, Neunter Subventionsbericht, 1983, S. 7]. Benannt werden diese Ziele freilich nicht.

19. Betrachtet man nicht die vielen einzelnen Maßnahmen der Subventionspolitik, sondern faßt diese Maßnahmen nach Empfängergruppen oder Aufgabenbereichen zusammen, dann läßt sich schon eher Aufschluß über die Subventionsziele der öffentlichen Hand gewinnen. Ihre Absichten im Hinblick auf die industriellen Großabnehmer von Subventionen hat die Bundesregierung beispielsweise im Strukturbericht vom 4. Juli 1969 festgehalten. Danach gilt es, bestimmte zukunftsweisende Produktionszweige wie Luft- und Raumfahrtindustrie, Datenverarbeitung und Kernenergie zu fördern. Als Gründe für die Bevorzugung gegenüber anderen zukunftsweisenden Produktionen werden technische und wirtschaftliche Großrisiken genannt. Ferner wird das Argument vorgebracht, es gälte die Forschung zu stützen und gänzlich neue Aktivitäten anzuregen. Auf der anderen Seite sind auch "problematische Wirtschaftszweige" wie der Steinkohlenbergbau zu unterstützen. Subventionsziel ist es, seine Kapazitäten an die veränderte Absatzlage anzupassen und soziale Härten zu vermeiden. Unter der Rubrik "Sonderprobleme" erscheint schließlich die Werftindustrie. Die Hilfen sollen hier dazu dienen, einen Ausgleich für die in anderen Schiffbauländern gewährten Subventionen zu schaffen. In dieser Rubrik hat die Bundesregierung wohl auch die Eisen- und Stahlindustrie angesiedelt.

20. Für die Landwirtschaft ist die Subventionszielsetzung in § 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 5.9.1955 festgeschrieben: Bestmögliche Sicherung der Versorgung mit Ernährungsgütern, Ausgleich für naturbedingte und wirtschaftliche Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftszweigen, Angleichung der sozialen Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen. Artikel 39 des EWG-Vertrages stellt stärker auf Produktivitätssteigerung und Preisstabilität ab. Für andere Bereiche hat die Bundesregierung nicht gesetzmäßig festgelegt, aus welchen Gründen sie Subventionen gewährt. Was die Verkehrspolitik betrifft, so werden beispielsweise vom Bundesminister für Verkehr folgende Grundsätze genannt: Freie Wahl des Verkehrsmittels, Gemeinwohl als Leitbild, volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung. Offenbar wird es nicht als Widerspruch empfunden, wenn gleichzeitig gesagt wird: "Die Deutsche Bundesbahn ist und bleibt das Rückgrat unseres Verkehrssystems" [Der Bundesminister für Verkehr, 1981, S. 24]. Für den Bereich des Wohnungswesens nennen die Subventionsberichte: Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum, projektgebundene Sozialpolitik (Wohngeld), Eigentums- und Vermögensbildung, Energieeinsparung. Geringe Zieltransparenz besteht generell bei Objektsubventionen mit sozialer Absicht, wie sie gerade im Verkehrsbereich und Wohnungswesen sowie bei verschiedenen privaten und gemeinnützigen Dienstleistungsanbietern anzutreffen sind. Die als Ergänzung zur allgemeinen Sozialpolitik gedachte Begünstigung bestimmter Personengruppen (Schwerbehinderte, Jugendliche, Einkommensschwache) ist gebunden an den Konsum bestimmter

Dienstleistungen. Damit werden vielfach auch die Produzenten gestützt, was dann den sektoralen Zielvorstellungen des Subventionsgebers entgegenkommt (Verkehrsbereich).

21. Es fällt schwer, aus den erwähnten und den vielen anderen Programmen und Programmbereichen so etwas wie eine konzeptionelle Linie für die gesamte deutsche Subventionspolitik herauszufiltern. In der Regel werden mehrere verteilungs- und strukturpolitische Begründungen gleichzeitig genannt, ohne daß deutlich wird, welches Gewicht ihnen im einzelnen zukommt und wie vor allem die zahlreichen sektoralen Selektionskriterien zu bewerten sind. So heißt es beispielsweise im Achten Subventionsbericht [Deutscher Bundestag, a, 1981, S. 31]: "Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft sowie Fischerei können die an sie gestellten Anforderungen nur erfüllen, wenn sie weiterhin ihre Leistungskraft sowie ihre Wettbewerbsfähigkeit innerhalb und außerhalb der Europäischen Gemeinschaft erhalten und verbessern". Es fragt sich, welche Anforderungen strukturpolitischer Art, die Subventionen rechtfertigen können, nicht auch gleichzeitig an andere Bereiche zu stellen sind. Darüber hinaus kann man beträchtliche Zweifel an der Ernsthaftigkeit mancher strukturpolitischer Begründung der Subventionsgewährung haben. So werden beispielsweise für den Steinkohlenbergbau auch versorgungspolitische Argumente vorgebracht: Es sei notwendig, an einem bestimmten Maß nationaler Eigenproduktion festzuhalten, um gerade auch für Krisenfälle gewappnet zu sein. Eine entsprechende Vorsorge ließe sich indessen sehr viel einfacher und preisgünstiger durch den Aufbau von Vorratslagern an Importkohle bewerkstelligen. Dazu kommt, daß die Bundesrepublik so viele Produkte - vom Energieträger über Düngemittel bis zu Maschinen - importiert, daß man Vorsorgeargumente für nahezu jeden Bereich vorbringen könnte, um Subventionen zu begründen. Insbesondere bei den hochsubventionierten Wirtschaftsbereichen ist der Eindruck zwingend, daß jegliches Argument willkommen ist, um eine Maßnahme zu rechtfertigen. Um die Logik der deutschen Subventionspolitik zu verstehen, muß man wohl politökonomische Ansätze bemühen, die Variable wie Lobbyaktivitäten und Wählerstimmenmaximierung als Erklärung für den Verteilungskampf auf dem politischen Markt für Subventionen verwenden [vgl. Glismann, Weiss, 1980].

III. ARGUMENTE FÜR DEN SUBVENTIONSABBAU

22. Allein schon die mangelnde innere Schlüssigkeit der deutschen Subventionspolitik, die fehlende Konkretisierung ihrer Ziele und die mangelnden Möglichkeiten der Erfolgskontrolle wären Grund genug, den Subventionsdschungel zu lichten(1). Es gibt aber auch eine grundsätzliche Überlegung: Können Politiker die Ziele, die sie sich setzen, überhaupt mit Subventionen erreichen, und schätzen sie die Nebenwirkungen richtig ein?

Im marktwirtschaftlichen System nutzt man den Informationsgehalt von Preisen, um Produktion und Konsumentenwünsche aufeinander abzustimmen. Das geschieht dezentral. Preise signalisieren Knappheiten. Niemand braucht mehr zu kennen als die Preise der Güter, für die er sich interessiert, damit die Güter auch gesamtwirtschaftlich möglichst nutzbringend verwendet werden können. Wer für Güter etwas zahlen muß, der gebraucht sie sparsam. So denken Unternehmen darüber nach, wie sie ihre Kosten senken können, und die Preise signalisieren ihnen, wo Absatzchancen für bessere oder neue Produkte und Dienstleistungen liegen. Auf diese Weise werden der technische Fortschritt und das wirtschaftliche Wachstum vorangetrieben. Wer durch Subventionen in diese Marktprozesse eingreift, der verändert die Preissignale. Sie zeigen dann tatsächliche Knappheiten oder Marktchancen nicht mehr an.

23. Nicht selten werden Subventionen mit dem Hinweis auf Marktversagen gewährt. Dem liegt eine theoretische Überlegung zugrunde, nach der unter gewissen Bedingungen weniger Güter oder Dienstleistungen einer bestimmten Art produziert werden als aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswert wäre. Dazu kann es kommen, wenn Unternehmen die Nutzer solcher Güter und Dienstleistungen nicht zur Übernahme der anfallenden Kosten heranziehen können, wenn sie sie also nicht zwingen können, kostendeckende Preise zu zahlen. In diesem Zusammenhang immer wieder genannte Beispiele sind die Forschung und der Aufbau neuer Industrien. Unternehmen, die sich hier engagieren, können mitunter nicht verhindern, daß Ergebnisse ihrer Anstrengungen auch anderen zugute kommen, die dafür nicht bezahlen müssen, oder daß Arbeitskräfte, denen sie spezifisches Wissen vermittelt haben, von anderen Unternehmen abgeworben werden. Auf diese Weise können die Anreize, Forschung zu betreiben und neue Aktivitäten aufzubauen, gemindert werden. In solchen Fällen lassen sich Subventionen theoretisch begründen. Die Voraussetzung dafür, daß derartige staatliche Eingriffe auch sinnvoll sind, ist freilich, daß die Politiker erstens wissen, wo im Einzelfall Marktversagen vorliegt und zweitens, wie man ein solches Marktversagen korrigieren kann. Diese Voraussetzungen sind nur schwer zu erfüllen. Aus diesem Grunde muß man selbst dann mit Staatsversagen (dem Versagen von Politikern) rechnen, wenn der Staat versucht, Marktversagen zu korrigieren.

24. In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, daß das Argument, der Markt versage, für hochentwickelte Länder sehr viel weniger Bedeutung hat als für weniger entwickelte. So wird in der Bundesrepublik Deutschland auf sehr vielen Gebieten geforscht,

(1) Bei der Anhörung zum Sechsten Subventionsbericht war gefordert worden, die Subventionsziele stärker zu konkretisieren, damit eine Erfolgskontrolle erleichtert würde. "Hierzu hat die Bundesregierung erklärt, daß es schwierig, wenn nicht sogar unmöglich sei, solche Anforderungen zu erfüllen". - [Deutscher Bundestag, a, Siebter Subventionsbericht, 1979, S. 39].

und viele neue Aktivitäten entstehen. Jeder, der forscht und etwas Neues unternimmt, wird zugleich von den Anstrengungen und Ergebnissen anderer begünstigt. Das Argument des Marktversagens läßt sich hier kaum heranziehen. Vielmehr muß man damit rechnen, daß durch Subventionen neue Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen geschaffen werden. Wenn man die Haushaltspläne einmal gründlicher durchforstet, dann zeigt sich im übrigen, daß in kaum einem konkreten Fall Marktversagen angeführt wird, um Subventionen an einen bestimmten Empfängerkreis zu begründen, geschweige denn eine bestimmte Subventionshöhe zu rechtfertigen.

25. Von den wenigen mit Marktversagen begründbaren Subventionen muß man jene unterscheiden, die Politiker aus sogenannten übergeordneten Gesichtspunkten gewähren, weil sie Marktergebnisse korrigieren oder verhindern wollen. Dies hat nichts mit Marktversagen zu tun. Beispielsweise können sie eine andere Verteilung der Einkommen wünschen, eine andere sektorale, regionale oder betriebsgrößenmäßige Produktionsstruktur oder einen anderen Einsatz der Produktionsfaktoren. Als Rechtfertigung für Subventionen dient auch die Entwicklung bestimmter Technologien oder die Inangriffnahme von Projekten, die wegen hoher Risiken sonst nicht angegangen werden. So heißt es im Neunten Subventionsbericht: "Nur in dem Maße, in dem Unternehmen gesamtwirtschaftliche oder im öffentlichen Interesse notwendige und wünschenswerte technologische Entwicklungen nicht, nicht ausreichend oder nur mit erheblicher Verzögerung verfolgen oder durchsetzen können - weil z.B. die damit verbundenen Risiken aus unternehmerischer Sicht unberechenbar hoch sind oder die erforderlichen Investitionen die Finanzkraft einzelner Unternehmen übersteigen würden -, regt die staatliche Forschungs- und Technologiepolitik Entwicklung und Anwendung neuer technischer Verfahren an" [Deutscher Bundestag, a, 1983, S. 37]. Zwar ist nicht einsichtig, warum die staatliche Forschungs- und Technologiepolitik - und damit letztlich der Steuerzahler - für Risiken einstehen soll, die private Unternehmen freiwillig sonst nicht eingehen würden, weil sie ihnen unberechenbar erscheinen. Unmittelbar plausibel ist auch nicht, warum es Aufgabe der Forschungspolitik sein soll, die Finanzkraft einzelner privater Unternehmen so zu stärken. Dies widerspricht auch der Forderung im selben Subventionsbericht, daß Subventionsmaßnahmen so ausgestaltet sein sollen, daß "sie keine Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten anderer Unternehmen oder Wirtschaftszweige oder dem Ausland schaffen" [ibid., S. 7]. Wichtiger ist aber, daß diese Politik auf der Fiktion beruht, die Politiker könnten wissen, welche technologischen Entwicklungen im gesamtwirtschaftlichen oder öffentlichen Interesse liegen.

26. Nun wird gesagt, es sei doch eindeutig, daß Unternehmen Fehlentscheidungen treffen. Das könne man einerseits an der Vielzahl der Investitionen erkennen, die sich als falsch herausstellten, und andererseits daran, daß Investitionen, zum Beispiel im Bereich der Mikroelektronik oder der Biotechnologie, unterlassen worden seien. Aber jede Ent-

scheidung, auch solche, die von Unternehmen getroffen werden, ist mit Unsicherheiten verbunden. Man weiß nie, ob sich Investitionen hinterher als Fehlschlag erweisen werden. Man muß sich auch damit abfinden, daß Unternehmen nicht immer auf die besten Produktionslinien setzen, auf jene mit den größten Zukunftschancen. Die Optionen, die es für die wirtschaftliche Entwicklung geben mag, werden nie voll ausgeschöpft. Aber Fehlschläge bei Investitionen und Technologien haben ebensowenig mit Marktversagen zu tun wie die Tatsache, daß Optionen nicht wahrgenommen werden. Sie hängen mit der grundsätzlichen Unsicherheit über die Zukunft zusammen. Deshalb kann man Subventionen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nur dann das Wort reden, wenn man glaubt, sicher sein zu können, daß diejenigen, die sie gewähren, schon von vornherein über mehr Wissen und wirtschaftlichen Sachverstand verfügen als bei den Unternehmen vorhanden ist und ständig neu geschaffen wird, in Lernprozessen, im Vortasten in neue Bereiche, in Versuchen und in der Korrektur von Entscheidungen. Weil man dieses Wissen nicht voraussetzen kann, ist auch die Grundlage, auf der die Forschungs- und Technologiepolitik sowie andere strukturpolitische Eingriffe durch Subventionen beruhen, im höchsten Maße fragwürdig.

27. Verschiedentlich teilen die Politiker zwar diese Einsichten, gewähren aber dennoch Subventionen, weil das Ausland dies auch tut [Hiemenz, Weiss, 1984]. Zwei Begründungszusammenhänge muß man unterscheiden. Erstens werden Subventionen gewährt, weil man meint, man müsse auf diese Weise inländische Branchen vor "unfairer" Auslandskonkurrenz schützen. Richtig an dieser Sichtweise ist, daß die Subventionen im Ausland den Wettbewerb verzerren. Gleichwohl ist zu bedenken, daß in diesem Fall die inländischen Konsumenten billiger als bei inländischer Produktion bedient werden. Freilich müssen sich die inländischen Produzenten hieran anpassen, wie dies auch bei sonstigen Änderungen des internationalen Wettbewerbsgefüges notwendig ist. Allerdings besteht die hypothetische Möglichkeit, daß im Ausland versucht wird, durch Subventionierung eigener Unternehmen andere Produzenten vom Markt zu verdrängen und eine Monopolposition zu erringen. Praktisch bedeutsam ist dies aber nicht, und gerade in vielen hochsubventionierten Bereichen (z.B. im Schiffbau) herrschen weltwirtschaftlich gesehen kräftiger Wettbewerb und Überangebot, und nicht Monopole.

28. Zweitens werden Subventionen als Waffe im internationalen Verhandlungsspiel angesehen. Tatsache ist, daß eine allseitige Verringerung von Subventionen allen Ländern zum Vorteil gereichen würde. Es handelt sich um ein Positivsummenspiel, bei dem alle gewinnen können. Es wird jedoch gesagt, auch abbauwillige Länder seien gut beraten, wenn sie Subventionen als Faustpfand für internationale Verhandlungen über eine Subventionsverringerung bewahren. In der Vorphase von Verhandlungen könne es sich sogar empfehlen, sie erst einmal anzuheben. Die Wirklichkeit zeigt allerdings, daß es kaum jemals gelungen ist, durch wirtschaftliche Sanktionen politische Verhaltensänderun-

gen zu erzwingen [Donges, 1982]. Überdies: Ein Land, das einseitig Subventionen abbaut, gewinnt auch so. Zwar nicht in jedem Einzelfall, wohl aber insgesamt erhöht sich die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Anbieter auch auf den Weltmärkten.

29. Gegen den Abbau von Subventionen wird eingewendet, es gälte Arbeitsplätze zu erhalten. Aber Subventionen begünstigen nicht nur, sie diskriminieren zugleich, und zwar denjenigen, der nicht subventioniert wird und höhere Steuern oder sonstige Abgaben zahlen muß, damit die Subventionen finanziert werden können. Daraus folgt, daß sich andere Unternehmen und Wirtschaftszweige im Wettbewerb gegen subventionierte Konkurrenten weniger gut behaupten können. Rechnet man zu den positiven Wirkungen von Subventionen beispielsweise die Arbeitsplätze, die in einem Wirtschaftszweig erhalten oder geschaffen werden, dann muß man als negative Wirkungen die Arbeitsplätze dagegen rechnen, die in diskriminierten Bereichen nicht entstehen oder verloren gehen. So muß man zum Beispiel berücksichtigen, daß

- die Subventionen für die Großwerften die Wettbewerbschancen für die kleinen Werften schmälern,
- mit dem Geld, das man an die Stahlunternehmen an Saar und Ruhr vergibt, die Bedingungen für andere Stahlunternehmen verschlechtert werden (z.B. für Teile der Firma Korff, die wohl als direkte Folge der Subventionen an ARBED-Saarstahl in Schwierigkeiten geriet).

Die Folgewirkungen dieser und der übrigen Subventionen sind in keinem Subventionsbericht erfaßt. Sie schlagen sich freilich per Saldo negativ in der Wachstums- und Beschäftigungsbilanz nieder.

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

31. Subventionen verändern die Verhaltensweisen. Oft gibt es Subventionen, um Unternehmen von Kosten zu entlasten, damit sie sich auf dem Markt behaupten können. Auf diese Weise werden bei den Begünstigten die Anreize gemindert, Kosten zu senken oder ihnen überhaupt große Aufmerksamkeit zu schenken. Ein Beispiel dafür scheint beim europäischen Großraumflugzeug Airbus gegeben, das technisch gesehen sicherlich sehr

fortschrittlich ist. Aber weil die Kosten keine große Rolle spielen - im Achten Subventionsbericht heißt es lapidar: "Zur Überwindung der Anlaufschwierigkeiten werden Vermarktungshilfen im erforderlichen Umfang gewährt" [Deutscher Bundestag, a, 1981, S. 127] -, haben beim Airbus die Techniker das Sagen. So ist denn technisch alles vom Besten, aber eben auch sehr teuer. Mit dem Argument, die Kosten seien gestiegen, lassen sich immer neue Subventionsforderungen begründen. Bezeichnend dafür ist die Äußerung des Geschäftsführers des Gesamtverbands für einen bedeutenden, hochsubventionierten deutschen Wirtschaftszweig, nämlich den Steinkohlenbergbau, anlässlich einer Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags über Subventionen: "Wir rechnen unsere Kosten zusammen, und damit hat sich's" [Deutscher Bundestag, b, S. 186]. Weil auch die Lohnkosten abgegolten werden können, braucht man ihnen keine besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Dies hat die schädliche Nebenwirkung, daß kranke Sektoren und Unternehmen, die subventioniert werden, überhöhte Lohnstandards für ganze Regionen setzen können, die die Ansiedlung neuer Unternehmen und die regionale Umstrukturierung erschweren oder gar verhindern. Im Ruhrgebiet, an der Saar oder auch an den Werftstandorten ist diese Tatsache sicherlich bedeutsam(1).

32. Subventionen schaffen viele Probleme, etwa auch dadurch, daß Güter künstlich verbilligt werden und anschließend rationiert werden müssen. Man denke z.B. an die große Zahl derjenigen, die amtlich als Wohnungssuchende registriert sind, weil sie nach billigen Sozialwohnungen Ausschau halten. Wer Subventionen erlangt hat, der steht günstiger da als andere. Dies erzeugt einen Druck, Subventionen auszuweiten. Ein Beispiel ist die Forschungs- und Technologieförderung, die zunächst als Projektförderung vor allem Großunternehmen begünstigte und, nach entsprechenden Klagen über Wettbewerbsnachteile, auch kleine und mittlere Unternehmen einbezog. Ein anderes Beispiel ist wiederum die Wohnungspolitik, wo die Begünstigung einkommensschwacher Schichten durch ein Eigentumsprogramm (früher Regionalprogramm) ergänzt wurde, dessen Mittel nach sozialen Kriterien vergeben werden sollen; diese Kriterien werden, wie im Achten Subventionsbericht erläutert wird, von Besitzern mittlerer Einkommen erfüllt. Eine weitere Er-

(1) Die Unabhängige Sachverständigenkommission zur Überprüfung der Subventionen im Haushalt des Landes Schleswig-Holstein stellte mit Blick auf die voll im Staatsbesitz befindliche und erheblich subventionierte Großwerft HDW fest: "Während die Eigentümer der kleineren Werften das unternehmerische Risiko allein tragen müssen, kann die HDW auf die Abdeckung ihrer Verluste durch den Mitanteilseigner Land und den bundeseigenen Salzgitter-Konzern vertrauen. Die stets vorhandene Einstandspflicht dieser Anteilseigner dürfte bei der HDW zu einem geringeren Kostenbewußtsein als bei den Werften in privatem Eigentum beigetragen haben. Anders ist es nicht zu erklären, daß eine Fertigungsstunde bei Normalauslastung bei der HDW heute zwischen DM 75 und DM 80, bei den kleineren Werften hingegen nur zwischen DM 45 und DM 50 kostet. Entsprechend schwerer haben es die kleineren Schiffbaubetriebe, qualifiziertes Personal verpflichten zu können" [Unabhängige Sachverständigenkommission, 1984, S. 65 f.].

ganzung ist die steuerliche Förderung (nach § 7b Einkommensteuergesetz), von der die Besserverdienenden am meisten profitieren.

33. Subventionen bergen häufig schon Folgesubventionen in sich. In der wissenschaftlichen Diskussion subsummiert man dies unter dem Begriff "kumulative Prozesse". Für solche Prozesse gibt es im wesentlichen vier Gründe. Erstens, wer Subventionen gewährt, der gibt zu erkennen, daß er die Marktwirtschaft nicht vorbehaltlos akzeptiert. Markt und Wettbewerb anonymisieren die Beziehungen zwischen Konsumenten und Produzenten, zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Was zählt, ist die Effizienz; der Markt bewertet die Leistung, er mit Einkommen objektiv zu. Weil Eingriffe in den Markt in nur ganz seltenen Fällen auch wissenschaftlich, das bedeutet, mit Marktversagen begründet werden können, muß man sie politisch motivieren. Dies besagt, daß an die Stelle des objektiven Urteils des Marktes über die Leistung von Menschen und Unternehmen die Nützlichkeit von Produkten, die Standortqualität von Regionen oder die Produktpalette von Branchen das Werturteil von Politikern oder Beamten tritt. Da naturgemäß je nach Grad der persönlichen Betroffenheit und Sicht der Dinge solche Werturteile verschieden ausfallen, ist damit zu rechnen, daß im politischen, parlamentarischen Prozeß Tauschhandel (do ut des) stattfindet mit der Folge, daß das Subventionsvolumen hochgeschaukelt wird.

34. Zweitens, wer Subventionen vergibt, der setzt sich oft unter Erfolgswang. Er muß beweisen, daß die Subvention, die er bewilligte, auch sinnvoll war. Dies spielt insbesondere bei strukturpolitisch motivierten Interventionen eine Rolle. Gerade für sie ist typisch, daß sie gegen den Markt vorgenommen werden - wäre es anders, so wären sie auch nicht erforderlich. Dauerhaft gegen den Markt lassen sich Entwicklungen nur aufhalten (z.B. das Schrumpfen der Werftindustrie) oder durchsetzen (z.B. der Bau des Groraumflugzeugs Airbus), wenn man dauerhaft subventioniert. Wer nicht Gefahr laufen will, daß sich irgendwann herausstellt, daß die ursprünglich gewährte Subvention volkswirtschaftlich gesehen eine Fehlinvestition war, der wird geneigt sein, den Mißerfolg durch weitere Subventionen zu überdecken. Ein Beispiel bietet die Werfthilfe: Sie setzte 1962 ein und war zeitlich begrenzt - inzwischen gibt es das Achte Werfthilfeprogramm. Ein anderes Beispiel ist der Luftfahrzeugbau: Er sollte ursprünglich nur "Geburtshilfe" durch Förderung der Grundlagenforschung erhalten - mittlerweile wird verlangt, das Entstehen und Überleben einer ganzen Flugzeuggrofamilie durch staatliche Subventionen abzusichern.

35. Drittens, Subventionen machen es lohnend, Einfluß auf die Subventionsgeber zu nehmen. Unternehmen können durch solches "rent seeking" möglicherweise leichter zu Einkommen kommen als durch Leistung im Markt. Geschick im Umgang mit Politikern und der Bürokratie kann dann für die Gewinne der Unternehmen wichtig sein. Politiker wer-

den überdies erpreßbar, weil sie den einen schlecht verweigern können, was sie anderen gewähren. Schlimmstenfalls politische Opportunität und bestenfalls fiskalische Knappheit, wie sie im politischen Apparat so gesehen wird, bestimmen dann über die Subventionsvergabe. Wie die Erfahrung lehrt, ist es sehr schwer, einmal gewährte Subventionen wieder zurückzunehmen. Korrekturen im Subventionsgefüge sind fast nur dadurch möglich, daß man zusätzliche Subventionen gewährt.

36. Viertens, wer Subventionen gewährt, der sieht in der Inanspruchnahme der Subventionsprogramme häufig einen Erfolgsindikator. Dies trifft beispielsweise für die Forschungs- und Technologiepolitik zu, bei der man aus der Tatsache, daß Unternehmen die ihnen angebotenen Subventionen auch annehmen, gewöhnlich schließt, das betreffende Subventionsprogramm sei nützlich(1). Folglich wird es ausgeweitet. Das Angebot schafft sich seine Nachfrage an Subventionen, und diese wiederum ruft ein zusätzliches Angebot hervor.

37. Die nahezu ausschließlich politische Begründbarkeit, die fehlende innere Konsistenz und die wirtschaftlich falschen Signalwirkungen sind wichtige Gründe dafür, daß es sinnvoll ist, Subventionen abzubauen. Die neuerliche Diskussion um die Subventionen wird von den Politikern vor allem unter dem Eindruck der leeren öffentlichen Kassen und des Zwanges zum Sparen geführt. Das Sparen und Konsolidieren der öffentlichen Haushalte ist sicherlich eine wichtige Aufgabe, wenn man die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft insgesamt verbessern will, weil man so die staatlichen Belastungen für den Steuerbürger und die Investoren mindern kann. Die andere nicht minder wichtige Aufgabe besteht darin, die Anreizstrukturen zu verbessern, das bedeutet, marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismen und dem Wettbewerb wieder eine größere Rolle einzuräumen als bisher. Dies ist der Kern einer Angebotspolitik. Die Tatsache, daß die Subventionen in den letzten Jahren nicht nur nicht gekürzt, sondern sogar erhöht worden sind, zeigt, daß die dringliche angebotspolitische Aufgabe, die gelöst werden muß, damit das Wachstum wieder kräftiger ausfallen kann, noch nicht in Angriff genommen worden ist.

(1) So verhält es sich offenbar auch bei dem "Zuschußprogramm für kleinere und mittlere Tankstellen", das die Bundesregierung am 21. Juli 1983 beschlossen hat. Das Programm wird vom Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft in Eschborn/Ts. abgewickelt. Bei der Bewertung dieses Programms im Zehnten Subventionsbericht hält die Bundesregierung fest: "Der in Frage kommende Unternehmenskreis hat großes Interesse bekundet. Beim Bundesamt liegen zum Stichtag 12. März 1985 1 011 Anträge vor; täglich kommen weitere hinzu (zum Zeitpunkt der Berichterstattung im Schnitt 20)." [Deutscher Bundestag, a, 1985, Tz 39].

IV. WAS GESCHIEHT BEIM SUBVENTIONSABBAU? EINE QUANTITATIVE WIRKUNGSANALYSE FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

38. Viele Politiker sorgen sich um das Ausufern der Subventionen, und sei es nur deshalb, weil einmal gewährte Hilfen den politischen Handlungsspielraum für die Zukunft finanziell einengen. Viele halten auch aus grundsätzlichen, ordnungspolitischen Überlegungen heraus Subventionen für schädlich. In der Verantwortung der Regierung, im Parlament oder im Haushaltsausschuß aber verhalten sie sich ausgesprochen zögerlich, wenn es um den Subventionsabbau geht. Sie fürchten nicht nur den Widerstand der Subventionsempfänger, es kommen ihnen auch selbst Bedenken, ob dabei nicht Arbeitsplätze verlorengehen und das ohnehin schwache wirtschaftliche Wachstum beeinträchtigt wird. Sichtbar werden ja zunächst nur die unmittelbaren Nachteile für die Betroffenen, wenn beispielweise die Beschäftigung in den bislang geförderten Unternehmen, Branchen oder Regionen zurückgeht(1). Die Politiker mögen sich zwar bewußt machen, daß geringere Subventionen ihr Gegenstück in geringeren Steuern und Abgaben haben. Solche Beiträge zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen und zum Wachstum streuen aber über die Unternehmen, Branchen und Regionen und sind daher weniger leicht auszumachen. Die Wirtschaftswissenschaftler, die den Politikern zum Subventionsabbau raten, knüpfen zudem lange Kausalketten, deren zeitlicher Ablauf häufig unbestimmt bleibt. Auch kann man die Effizienzgewinne, die sie hervorheben, in der Wirklichkeit oft nicht erkennen, weil sich zugleich noch andere Einflußfaktoren bemerkbar machen, zum Beispiel konjunkturelle Komponenten. Im besonderen aber fassen die Wissenschaftler die Einkommens- und Beschäftigungswirkungen, die sie in Aussicht stellen, gewöhnlich nicht in Zahlen. Da mag es zweifelhaft erscheinen, ob der erhoffte gesamtwirtschaftliche Gewinn des Subventionsabbaus je erkennbar wird oder ob er den anfänglichen und sichtbaren Verlust der Subventionsempfänger übertrifft. Eine quantitative Wirkungsanalyse würde hier weiterhelfen, vorausgesetzt, sie ist glaubwürdig und nachvollziehbar.

1. Möglichkeiten und Grenzen der quantitativen Wirkungsanalyse

39. Empirisch orientierte Wirtschaftswissenschaftler haben sich bislang mit Wirkungsanalysen zurückgehalten, weil sie Zweifel hegten, ob die verfügbaren Forschungsmethoden ausreichen würden. Es genügt ja nicht, die direkten Wirkungen zu quantifizieren, die

(1) Derartige Bedenken werden da und dort auch durch zwei wissenschaftliche Analysen gestützt (Gerstenberger u.a., 1985; Löbke, Rettig, 1984). Freilich wird in diesen nicht berücksichtigt, daß ein Subventionsabbau Spielraum für Steuerkürzungen schafft und auf diese Weise positive Beschäftigungswirkungen anderswo ermöglicht.

Subventionen bei ihren Empfängern auslösen. Subventionen müssen finanziert werden, wie auch Mittel, die durch Subventionsabbau frei werden, nicht in einem schwarzen Loch verschwinden - der Staat muß Ausgaben oder Einnahmen anpassen. Somit wird auch die Kalkulation derer berührt, die keine Subventionen erhalten. Da Angebot und Nachfrage auf den Märkten nicht unendlich elastisch sind, verändern sich die Relationen zwischen Güterpreisen, Lohnsätzen und Kapitalertragsraten. Gleichfalls wandelt sich das Austauschverhältnis mit dem Ausland, d.h. der reale Wechselkurs. Darauf reagieren wiederum die in- und ausländischen Anbieter und Nachfrager, so daß eine neue Anpassungsrunde beginnt. Diese vielfachen Reaktionen nehmen Zeit in Anspruch. Um die gesamten (direkten und indirekten) Wirkungen auf Einkommen und Beschäftigung in der Volkswirtschaft sowie in den einzelnen subventionierten und nichtsubventionierten Bereichen zu quantifizieren, müssen die Wirtschaftswissenschaftler den Zustand nach Ablauf aller Reaktionsketten prognostizieren. Sollen auch die Wirkungen zu bestimmten Zeitpunkten in Zahlen gefaßt werden, so müssen die Fristen der einzelnen Anpassungsprozesse bekannt sein.

Zeitreihenuntersuchungen und Ländervergleiche reichen hierzu allein nicht aus. Im Zeitablauf nehmen immer mehrere Faktoren Einfluß, und die Länder unterscheiden sich nicht nur in ihrer Subventionspolitik. Die beobachteten Veränderungen und Differenzen können daher nicht zweifelsfrei zugerechnet werden. Eindeutige und quantifizierte Zuordnungen kann es nur in Politikmodellen geben, die rechenbar sind. Für die hier anstehende Fragestellung muß das Modell überdies nach Wirtschaftsbereichen gegliedert sein, die gesamte Wirtschaft einschließlich der Beziehungen mit dem Ausland erfassen und Simulationen für die lange Frist ermöglichen.

40. Diesen Ansprüchen genügt ein Modell, das im Institut für Weltwirtschaft konstruiert worden ist [Gerken, Groß, Lächler, 1984; Gerken, Groß, 1985]. Ihm liegt ein Input-Output-System zugrunde, so daß es eine Vielzahl von Güter- und Faktorströmen systematisch abbilden kann. Dazu zählen Güterströme heimischer und ausländischer Herkunft in die laufende Produktion, in die Erstellung von Produktionsanlagen, in den privaten und staatlichen Konsum und in den Export sowie Faktorströme in die laufende Produktion der verschiedenen Sektoren. Mit dem Modell simulieren wir, wie sich ein Subventionsabbau nach bestimmten Fristen auf die Wirtschaft ausgewirkt hat. Das Modell erlaubt es nicht, die Vorgänge innerhalb der Fristen abzubilden. Wenn also z.B. prognostiziert wird, daß ein Subventionsabbau die Beschäftigung in einem Sektor um 5 vH erhöht, so wird damit nicht ausgeschlossen, daß die Unternehmen zunächst Arbeitskräfte entlassen und erst im Gefolge der weiteren Anpassungsreaktionen erneut und vermehrt Mitarbeiter einstellen. Wir lösen das Modell für die kurze und für die lange Frist, wobei wir unterstellen, daß die Kurzfristanpassungen nach etwa einem Jahr und die Langfristanpassungen nach etwa fünf Jahren abgeschlossen sind.

41. Um Mißverständnissen vorzubeugen, nennen wir weitere Grenzen, die für dieses wie für andere disaggregierte Modelle gelten.

- Das Modell sagt nichts darüber aus, wie die Politiker entscheiden werden. Untersucht wird lediglich, welche ökonomischen Wirkungen eintreten, wenn man die Subventionen verringert.
- Die Simulationsergebnisse können nicht genauer sein als die Koeffizienten und Verhaltensparameter, die einem Modell eingegeben werden. Die Koeffizienten werden aus offiziellen Statistiken errechnet, die Verhaltensparameter werden entweder ökonometrisch geschätzt oder sie beruhen auf plausiblen, wirtschaftstheoretisch begründeten Annahmen. Jedes Modell ist mit Spezifikationsfehlern und Ungewißheiten hinsichtlich Parameteränderungen behaftet. Die quantitativen Ergebnisse müssen daher entsprechend vorsichtig interpretiert werden. Sie können nur ungefähre Größenordnungen angeben.
- Die Vergabe von Subventionen veranlaßt die Wirtschaftssubjekte, einen Teil ihrer knappen Fähigkeiten und realen Ressourcen auf die Subventionsbeschaffung statt auf den Wettbewerb am Markt zu lenken. Bei einem Abbau von Subventionen würde sich die Wettbewerbsintensität erhöhen. Fähigkeiten und reale Ressourcen würden besser genutzt und man könnte raschere Produktivitätsfortschritte erwarten. Solche Wirkungen sind sehr wichtig. Sie machen einen Großteil des Nutzens aus, den die Verringerung von Subventionen zur Folge hätte. Allerdings kann man sie bislang noch nicht verlässlich quantifizieren. Das Modell simuliert allein die Wirkungen einer veränderten Aufteilung der Produktionsfaktoren, zu der es bei einer Rücknahme der Subventionen käme. Die zuvor genannten dynamischen Effekte werden aber bei der Bewertung der Ergebnisse berücksichtigt.

2. Simulation des Subventionsabbaus

42. Für die Wirkung von Subventionen ist es im allgemeinen weniger wichtig, aus welchen Haushalten sie gewährt werden und um welche Arten von Steuervergünstigungen und Finanzhilfen es geht. Bedeutsam ist vielmehr, welche Produktionsbereiche und Tatbestände subventioniert werden, also welche Ansatzstellen für die Subventionierung gewählt werden. Die gleiche Subventionssumme löst unterschiedliche Einkommens- und Beschäftigungseffekte aus, je nachdem, ob sie auf den Wert der Bruttoproduktion, den Einsatz aller oder bestimmter Vorleistungen, die Lohnkosten, den Gewinn, die Investitionen oder das Finanzkapital gezahlt wird. Wir haben für diese Untersuchung die

Wirtschaft in 13 Produktionsbereiche gegliedert, die so abgegrenzt worden sind, daß wirkungsrelevante Strukturunterschiede bei den Subventionen hervortreten können. Die hier verwendete Input-Output-Tabelle des Statistischen Bundesamts bezieht sich auf das Jahr 1978. Dieses Jahr wählen wir als Basisjahr des Modells. Die Verteilung der Subventionen nach der Definition des Instituts für Weltwirtschaft für 1978 ist nicht bekannt; dem Modell wird die Struktur des Jahres 1979 unterlegt. Die Subventionsstruktur nach Produktionsbereichen und Einsatzstellen für das Jahr 1979 ist in Tabelle 9 dargelegt(1).

Wir verzichten auf eine regionale Gliederung, die mit dem verfügbaren Datenmaterial allenfalls auf der Ebene der Bundesländer möglich wäre. Vom Montanbereich abgesehen bestehen auf dieser Ebene keine wesentlichen Unterschiede in der Subventionsstruktur(2). Bei den Verwendungszwecken unterscheiden wir nach Vorleistungen, privatem Konsum, öffentlichem Konsum, Investitionen und Export. Die Primärfaktoren gliedern wir in ungelernete Arbeitskräfte, qualifizierte Arbeitskräfte(3), Kapital und sektorspezifische Faktoren (Boden in der Landwirtschaft, Lagerstätten im Kohlenbergbau und bei der Gewinnung sonstiger Rohstoffe). Dadurch ist es möglich, Unterschiede in der Anpassungsgeschwindigkeit zu erfassen. Unternehmen können im allgemeinen ihre Nachfrage nach ungelerten Arbeitskräften beim jeweils geltenden Lohnsatz kurzfristig am Arbeitsmarkt befriedigen. Investitionen in die Produktionsanlagen werden hingegen erst jenseits der kurzen Frist produktionswirksam. Desgleichen haben die qualifizierten Arbeitskräfte zu meist sektorspezifische Fertigkeiten erworben [Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1976]. Neuausbildung und Umschulung erlauben nur eine langfristige Anpassung an veränderte Nachfragestrukturen. Boden und Lagerstätten schließlich finden außerhalb von Landwirtschaft und Bergbau keine produktive Verwendung. Nachfrageänderungen schlagen sich hier allein in den Renten nieder, die den Besitzern dieser Faktoren zufallen.

43. Richtung und Intensität der Wirkungen eines Subventionsabbaus hängen entscheidend vom wirtschaftspolitischen Umfeld ab. Sollte mit den eingesparten Mitteln der Staatsverbrauch vermehrt werden, dann stünde dem Subventionsentzug keine Kostenentlastung

-
- (1) Die Subventionen für die Produktionsbereiche der Input-Output-Tabelle wurden aus den Tabellen für die gleichnamigen Wirtschaftsbereiche übernommen. Die Unschärfen, die durch diese Zuordnung entstehen können, sind auf dem hier gewählten Aggregationsniveau für die Zwecke dieser Untersuchung zu vernachlässigen.
 - (2) Zu einer Untersuchung der regionalen Wirkungen von Subventionen im Eisen- und Stahlbereich mit Hilfe des Modells vgl. Gerken, Groß, Lächler [1984].
 - (3) Wir ordnen die Arbeitskräfte nach dem Vorbild der Fachserie 16 des Statistischen Bundesamts zu, in der die Arbeiter in drei und die Angestellten in vier Kategorien eingestuft werden, die nach Qualifikation und Verantwortlichkeit abgegrenzt sind. Als ungelernete bezeichnen wir jeweils die Arbeitskräfte in den beiden unteren Kategorien.

Tabelle 9 - Abgrenzung der Produktionsbereiche und Verteilung der Subventionen nach Einsatzstellen im Basisjahr

| Produktionsbereiche des Modells | Produktionsbereiche der Input-Output-Tabelle (a) | | Subventionsanteil | | | |
|--|--|-------|---|--|---|-------|
| | | | Produktionsbereiche (in vH von Insgesamt) | Einsatzstelle (b) in den Produktionsbereichen (in vH der Subventionen für den Bereich) | | |
| 1 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei | 1,2 | 16,90 | 1 | 51,16 | 5 | 14,00 |
| | | | 2 | 4,83 | 6 | 6,16 |
| | | | 3 | 3,79 | 7 | 0,03 |
| | | | 4 | 20,03 | | |
| 2 Kohlenbergbau | 6 | 6,81 | 1 | 48,78 | 5 | 2,58 |
| | | | 2 | 23,50 | 6 | 16,64 |
| | | | 3 | 0,20 | 7 | 1,64 |
| | | | 4 | 6,65 | | |
| 3 Energieversorgung, Übriger Bergbau | 3-5,7,8 | 0,85 | 1 | 0,38 | 5 | 11,43 |
| | | | 2 | 15,67 | 6 | 68,70 |
| | | | 3 | 0,95 | 7 | 0,36 |
| | | | 4 | 2,52 | | |
| 4 Eisenschaffende Industrie, Gießerei, Ziehereien, etc. | 16,18,19 | 0,33 | 1 | 0,00 | 5 | 0,00 |
| | | | 2 | 38,31 | 6 | 58,76 |
| | | | 3 | 0,21 | 7 | 0,03 |
| | | | 4 | 2,68 | | |
| 5 Elektrotechnik, Feinmechanik, Musikinstrumente, etc. | 26,27,29 | 1,69 | 1 | 2,10 | 5 | 0,00 |
| | | | 2 | 39,84 | 6 | 48,49 |
| | | | 3 | 0,01 | 7 | 0,04 |
| | | | 4 | 9,53 | | |
| 6 Leder-, Textil-, Bekleidungsindustrie | 35-37 | 0,26 | 1 | 0,94 | 5 | 0,04 |
| | | | 2 | 8,95 | 6 | 82,99 |
| | | | 3 | 0,08 | 7 | 0,20 |
| | | | 4 | 6,80 | | |
| 7 Nahrungs- und Genussmittelgewerbe | 38-40 | 0,79 | 1 | 12,62 | 5 | 0,41 |
| | | | 2 | 1,49 | 6 | 79,43 |
| | | | 3 | 0,26 | 7 | 0,05 |
| | | | 4 | 5,75 | | |
| 8 Sonstiges Verarbeitendes Gewerbe | 9-15,17,20-25,28,30-34 | 5,78 | 1 | 9,28 | 5 | 0,12 |
| | | | 2 | 32,09 | 6 | 52,07 |
| | | | 3 | 1,51 | 7 | 1,82 |
| | | | 4 | 3,11 | | |
| 9 Baugewerbe | 41,42 | 1,99 | 1 | 0,00 | 5 | 0,37 |
| | | | 2 | 0,78 | 6 | 11,71 |
| | | | 3 | 0,01 | 7 | 0,03 |
| | | | 4 | 87,11 | | |
| 10 Verkehr, Nachrichtenübermittlung | 45-48 | 23,00 | 1 | 10,36 | 5 | 25,27 |
| | | | 2 | 15,79 | 6 | 24,46 |
| | | | 3 | 5,99 | 7 | 3,66 |
| | | | 4 | 14,48 | | |
| 11 Wohnungsvermietung | 51 | 16,24 | 1 | 11,35 | 5 | 22,30 |
| | | | 2 | 1,16 | 6 | 64,54 |
| | | | 3 | 0,47 | 7 | 0,18 |
| | | | 4 | 0,00 | | |
| 12 Handel, Sonstiges Dienstleistungsgewerbe | 43,44,49,50,52-55 | 11,50 | 1 | 39,97 | 5 | 16,32 |
| | | | 2 | 14,33 | 6 | 24,32 |
| | | | 3 | 0,02 | 7 | 0,33 |
| | | | 4 | 4,72 | | |
| 13 Private Organisationen ohne Erwerbszweck, nicht für Unternehmen tätig | 56-58 | 13,86 | 1 | 4,24 | 5 | 42,69 |
| | | | 2 | 32,54 | 6 | 14,97 |
| | | | 3 | 0,04 | 7 | 0,07 |
| | | | 4 | 5,43 | | |

(a) Laufende Nummer der Systematik der Wirtschaftsbereiche in Input-Output-Rechnungen (SIO), Ausgabe 1978. - (b) Die Einsatzstellen sind: 1 = Bruttowertsatz, 2 = Vorleistungen allgemein, 3 = Spezielle Vorleistungen, 4 = Lohnkosten (Einkommen aus unselbständiger Arbeit), 5 = Gewinne (Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen), 6 = Investitionen (Anlagevermögen), 7 = Finanzkapital.

Quelle: Eigene Berechnungen.

gegenüber. Zwar würde dann die Inlandsnachfrage des Staates und der privaten Haushalte steigen, doch hätte sich die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Hersteller im In- und im Ausland verschlechtert. Im Modell unterstellen wir, daß der Gesetzgeber die Kürzung der Subventionen für eine lineare Senkung der Sätze aller direkten Steuern verwendet. Bei Entscheidungen über die Kapitalbildung stellen die Investoren in Rechnung, welche Rendite sie nach Steuern im Inland und im Ausland erwarten können. Tendenziell gleichen sich daher die Kapitalrenditen nach Steuern an. Auf lange Frist ist der Vorgang abgeschlossen, die Kapitalverkehrsbilanz wird durch den Subventionsabbau nicht mehr verändert. Die Bedingung des Zahlungsbilanzgleichgewichts impliziert dann, daß der Saldo der Leistungsbilanz ebenfalls konstant bleibt. Die Bedingung wird dadurch erfüllt, daß sich der reale Wechselkurs anpaßt. Bei Entscheidungen über den Erwerb beruflicher Qualifikationen orientieren sich die Menschen an der Relation der Nettolöhne für ungelernete und qualifizierte Arbeit. Wir nehmen an, daß die Tarifparteien bei der Anhebung der Bruttolohnsätze die Verringerung der Steuerlast der Arbeitnehmer in ihren Abschlüssen berücksichtigen. Das bedeutet, daß die realen Nettolohnsätze nicht stärker steigen als sie das ohne die Subventions- und Steuersenkung tun würden. Im Modell sinken daher mit der Lohnsteuer auch die Lohnkosten der Unternehmen. Schließlich wird unterstellt, daß die Inflationsrate durch Subventionsabbau und Steuersenkung nicht verändert wird.

2

44. Wir führen vier Experimente durch. Im ersten Experiment werden sämtliche Subventionssätze halbiert. Mit zwei Ausnahmen halten wir uns dabei an die Struktur des Basisjahrs (Tabelle 9). Im Fall der Eisen- und Stahlindustrie, die erst seit 1982 Hilfen in größerem Umfang erhält, kürzen wir um die Hälfte der Subventionen von 1984. Modelltechnisch bedeutet dies, daß dem Sektor Steuern auferlegt werden. Die zweite Ausnahme betrifft das Wohngeld. Um der Gefahr vorzubeugen, den Subventionsabbau unter Verteilungsgesichtspunkten zu diskutieren, bleibt das Wohngeld in diesem und den folgenden Experimenten unverändert. Ferner wird berücksichtigt, daß im Fall der Landwirtschaft und der Ernährungsindustrie die Subventionen, die bei der Produktion und teilweise auch jene, die bei den Investitionen ansetzen, von der EG vergeben werden. Gekürzt werden hier nur die nationalen Subventionen. Der durchaus wünschenswerte Abbau der europäischen Subventionen müßte auf Gemeinschaftsebene vereinbart werden und für die Landwirte und die Nahrungsmittelverarbeiter sämtlicher Mitgliedsländer gelten. Bei einem Programm zur Kürzung nationaler Subventionen sind die Politiker nicht auf die Kooperation der EG-Partner angewiesen. Die nationalen Agrarsubventionen werden hier zwar um insgesamt 50 vH gekürzt, die Mittel der Agrarsozialpolitik, die bei den Kosten des Faktors Arbeit wirksam werden, jedoch nur um 20 vH und die übrigen entsprechend stärker. Den Grund für diese Annahme erläutern wir bei der Ergebnisdiskussion in Ziff. 55.

45. Experiment 2 und 3: Die Kürzung der Subventionen und die Senkung der Steuern könnten in einem Schritt oder über mehrere Jahre verteilt vorgenommen werden. Da Anpassungen Zeit erfordern, kommt es kurzfristig zu anderen Wirkungen als langfristig. Wir nehmen unter anderem an, daß qualifizierte Arbeitskräfte nicht sofort verfügbar sind, sobald sich die Faktorpreise für sie verbessern. Im Modell bedeutet dies, daß Unternehmen ihre Produktion nur verzögert ausweiten können. Um die Realität besser abzubilden, wird auch angenommen, daß die Gewerkschaften keinen Tarifabschlüssen für die unteren Lohngruppen zustimmen, die auf nominale Bruttolohnkürzungen hinauslaufen. Die Unternehmen werden daher in einem solchem Fall nicht um den vollen Betrag der Lohnsteuerminderung entlastet. Vielmehr steigen dann auch die Netto-Reallohne der Arbeitnehmer. Es wird eine Inflationsrate von 2 vH unterstellt. Anhand der Experimente 2 und 3 untersuchen wir, wie sich ein rascher Abbau von Subventionen (sofort um 50 vH) im ersten Jahr auswirkt, und wie es nach einem Jahr aussieht, wenn man im ersten und jedem der vier Folgejahre die Subventionen um jeweils 10 vH kürzt. Die beiden Kurzfristexperimente zeigen, ob in einer der beiden Strategien größere Anpassungsschwierigkeiten auf dem Wege zum Langfristgleichgewicht auftreten können.

46. Experiment 4: Strittig ist, ob ein Subventionsabbau eher auf einzelne Bereiche und Einsatzstellen konzentriert werden sollte, in denen die Hilfen besonders schlecht begründet sind, oder ob es vorteilhaft wäre, an allen Stellen und in allen Bereichen gleichmäßig zu kürzen. Für eine globale Strategie scheint zunächst nur die Überlegung zu sprechen, daß damit den Verbänden der Subventionsempfänger das Argument entwunden wird, ihren Mitgliedern solle ein ungerechtes "Sonderopfer" abverlangt werden. Die Dispute über Subventionen und gerechte Einkommensverteilung würden nicht miteinander vermengt. Des weiteren gleichen einige Hilfen Verzerrungen aus, die durch Subventionen an anderer Stelle geschaffen wurden. Würden allein sie zurückgenommen, dann könnten auch negative gesamtwirtschaftliche Effekte eintreten. Schließlich gilt es zu bedenken, daß eine Anpassung Kosten verursacht, z.B. wenn neue Anlagen stillgelegt und erfahrene Arbeitskräfte mit werkspezifischen Kenntnissen entlassen werden. Da sich Kostenbelastungen und Erleichterungen bei einem allgemeinen Abbau eher ausgleichen, treten solche Fälle dort seltener auf.

Ohne Simulation ist nicht auszumachen, wie die gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse selektiver Strategien ausfallen im Vergleich zu denen einer allgemeinen Strategie, bei der die gesamten Subventionszahlungen um den gleichen Betrag verringert werden. Wollte man diese Frage erschöpfend beantworten, so müßte man selektive Kürzungen Sektor für Sektor und Einsatzstelle für Einsatzstelle mit einer ebenso dimensionierten globalen Maßnahme vergleichen. Wir heben in einem vierten Experiment nur einen Fall heraus, den vollständigen Abbau aller Subventionen im Montanbereich, und diskutieren an ihm die grundsätzlichen Probleme der Strategiewahl.

3. Der Subventionsabbau in Zahlen

47. Die Rechenergebnisse für ausgewählte gesamtwirtschaftliche und sektorale Größen stehen in den Tabellen 10-13. Die Projektionen zeigen an, um welchen Prozentsatz die jeweilige Variable nach Abschluß aller Reaktionen von dem Stand abweicht, den sie ohne den Subventionsabbau erreichen würde. Wir interpretieren zunächst die Langfristprojektionen eines gleichmäßigen allgemeinen Subventionsabbaus und diskutieren anschließend die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Strategien.

a. Langfristige Wirkungen einer allgemeinen und gleichmäßigen Kürzung

48. Im ersten Experiment werden die Subventionssätze unabhängig von Sektor und Einsatzstelle halbiert. Man könnte zunächst vermuten, die Produktion werde in allen Bereichen zurückgehen, in denen Subventionen der einen oder anderen Art gezahlt werden, - also praktisch überall (Tabelle 9). Berücksichtigt man weiter die damit einhergehende Senkung von Steuern und Faktorkosten, so könnte man zu dem Schluß kommen, die Produktion werde nur in jenen Bereichen sinken, die überdurchschnittlich subventioniert werden, in den übrigen aber steigen. Arbeitskräfte und Kapital würden von den schrumpfenden in die expandierenden Sektoren wandern, doch bliebe die Summe der Faktoreinkommen unverändert. Das aber würde voraussetzen, daß die Subventionsvergabe zuvor neutral gegenüber der Produktivität in der jeweiligen Verwendung gewesen wäre.

49. Tatsächlich wird ein Teil der Subventionen dazu verwendet, Anpassungen an veränderte Kostenrelationen hinauszuzögern, d.h. Arbeit und Kapital werden in den weniger produktiven Bereichen festgehalten. Die Simulationsergebnisse in Tabelle 10 weisen darauf hin, daß die Bürger dies mit Einkommensverlusten und Arbeitslosigkeit bezahlen müssen. Eine Halbierung der Subventionen mit einhergehender Steuerminderung würde der Projektion zufolge die Bruttowertschöpfung (zu konstanten Preisen) um etwa 3 vH steigern. Der Zuwachs kommt vor allem dadurch zustande, daß die neuen Relationen der Kosten und Preise Ressourcen in solche Branchen lenken, die im Wettbewerb mit ausländischen Anbietern besser bestehen können. Dabei sind die Gewinne, die sich aufgrund der allgemeinen Belebung der marktwirtschaftlichen Kräfte erwarten lassen, noch nicht einmal berücksichtigt.

50. Die Gesamtproduktivität des Faktoreinsatzes verbessert sich aufgrund des Subventionsabbaus. Dazu steht nicht im Widerspruch, daß die Beschäftigung mit gut 4 vH stärker als die Bruttowertschöpfung steigt, die Arbeitsproduktivität mithin leicht sinkt.

Tabelle 10 - Modellprojektionen der langfristigen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen eines allgemeinen Subventionsabbaus um 50 vH

| | Veränderung (vH) (a) |
|---|----------------------|
| Bruttowertschöpfung (b) | 2,8 |
| Bruttosozialprodukt (b) bereinigt um Terms-of-trade Effekte (c) | 2,0 |
| Ungelernte Erwerbstätige | 4,4 |
| Qualifizierte Erwerbstätige | 4,3 |
| Bruttoanlagevermögen (b) | - 3,1 |
| Export in Fremdwährung (b) | 3,2 |
| Wechselkurs (DM/Fremdwährung) | - 0,9 |

(a) Veränderung nach fünf Jahren gegenüber einer Entwicklung ohne Subventionsabbau. - (b) In konstanten Preisen des Basisjahrs. - (c) Realwert des Bruttosozialprodukts.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Vielmehr ist dies das Ergebnis einer kräftigen Substitution von Kapital durch Arbeit, die durch die starke Verbilligung der Lohnkosten im Vergleich zu den Kosten für Kapital bewirkt wird: Derzeit setzen 50 vH der Subventionen bei Kapitalerträgen oder bei den Investitionen an, nur 10 vH bei den Lohnkosten. Da sie im Experiment gleichproportional abgebaut werden, wird der Faktor Arbeit wieder attraktiver. Die restlichen 40 vH der Mittel werden für die Produktion oder den Vorleistungseinsatz vergeben und lassen insofern das Kostenverhältnis von Kapital und Arbeit unberührt.

Die starke Substitution von Kapital durch Arbeit spiegelt sich im übrigen auch darin wider, daß der Kapitalstock relativ zur Zahl der beschäftigten Arbeitskräfte (Kapitalintensität) schrumpft. Dies drückt nichts anderes aus, als daß die gegenwärtige Subventionierung zu Kapitalverschwendung führt; das Kapital wird produktiver verwendet, wenn die Subventionen gekürzt werden. Daraus folgt aber nicht, daß die Investitionen nicht kräftig zunehmen würden, wenn der Subventionsabbau tatsächlich verwirklicht wird. Vielmehr würden bei den neuen Faktorpreisverhältnissen viele bestehende Anlagen obsolet; die neuen Verhältnisse und die niedrigeren Kosten für die Unternehmen würden zugleich den Bau neuer Kapazitäten anregen.

51. Die weiteren gesamtwirtschaftlichen Veränderungen lassen sich unschwer nachvollziehen. Die erhöhte Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nach der Reform der Subventionen schlägt sich in einer realen Aufwertung der D-Mark nieder. Die Unternehmen exportieren insgesamt etwa 3 vH mehr, weil sie dank eines geringeren Kostenan-

stiegs Preiszugeständnisse machen können. Dies bedeutet aber auch, daß sich die Terms of Trade der Volkswirtschaft verschlechtern. In der Folge steigt der Realwert des Brutto-sozialprodukts - die Summe der Einkommen, die im Inland verteilt werden können - um knapp einen Prozentpunkt weniger als die Bruttowertschöpfung.

52. Die sektoralen Ergebnisse erwecken bei einer Simulierung des Subventionsabbaus besonderes Interesse, da ja Subventionen sehr häufig mit dem Argument gewährt werden, man müsse schwere Beschäftigungseinbrüche verhindern. Um die wichtigste Kausalkette zwischen Subventionsabbau und sektoraler Erwerbstätigkeit sichtbar zu machen, wurden in Tabelle 11 Ergebnisse für Güterpreise, Produktionsmengen, Kapital- und Arbeitskräfteeinsatz zusammengestellt.

Die überdurchschnittlich subventionierten Branchen, die per Saldo belastet werden, müssen versuchen, sich mit höheren Preisen am Markt zu behaupten, was ihnen um so weniger gelingt, je mehr sie dem Wettbewerb ausländischer Anbieter ausgesetzt sind und je preiselastischer die Nachfrage nach ihren Gütern ist. Die Simulationsergebnisse bestätigen, daß in den hochsubventionierten Bereichen Landwirtschaft, Kohlenbergbau, Verkehrsgewerbe und Wohnungsvermietung die Preise angehoben werden. Da die landwirtschaftlichen Produkte als Vorleistungen in die Güter des Ernährungsgewerbes eingehen, steigen auch deren Erstellungskosten. Der geringe Preiseffekt bei Eisen und Stahl mag angesichts der Aufmerksamkeit, die Rettungsaktionen in diesem Bereich auf sich gezogen haben, überraschen. Zwar haben die Subventionen für diese Branche in den letzten Jahren stark zugenommen, gleichwohl sollte man nicht übersehen, daß ihr Subventionsgrad immer noch deutlich unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegt (vgl. Tabelle 5). Die Kostenentlastungen aufgrund der Steuernachlässe machen daher die Belastung durch den Subventionsabbau wett.

53. Die Projektionen für die sektorale Produktion zeigen, daß die heimischen Anbieter von Verkehrsleistungen und von Wohnungen höhere Preise leichter durchsetzen können als Landwirte, Nahrungsverarbeiter und Kohleproduzenten(1) - je Prozentpunkt Preisanhebung müssen sie ihr Angebot weniger einschränken. Zum einen werden Wohnungen und Verkehrsleistungen international nicht oder nur wenig gehandelt. Zum anderen schrumpft trotz des Entzugs von etwa 5 Mrd. DM jährlicher Subventionen für Investitionen im Wohnungsbau beispielsweise der Wohnungsbestand nur geringfügig, weil das Einkommen insgesamt steigt und die Einkommenselastizität hoch ist. Im Fall der international gehandel-

(1) Im Fall der Nahrungsgüter verringern der Rückgang der Produktion und der Anstieg des Konsums in vollem Umfang den Exportüberschuß der EG und entlasten damit die Kasse, aus der die Gemeinschaft die Exportsubventionen bezahlt. Im Modell ist unterstellt, daß sich die europäischen Agrarminister die Gelegenheit zu Preisanhebungen nicht entgehen lassen.

Tabelle 11 - Modellprojektionen der langfristigen sektoralen Wirkungen eines allgemeinen Subventionsabbaus um 50 vH

| | Inlandspreis der heimi- schen Güter | Bruttopro- duktions- wert (a) | Bruttoanlage- vermögen (a) | Erwerbstätige | |
|---|---|-------------------------------------|-------------------------------|---------------|------|
| | Veränderung nach fünf Jahren gegenüber einer Entwicklung ohne Subventionsabbau | | | | |
| | vH | | | | 1000 |
| 1 Land- und Forstwirt- schaft, Fischerei | 9,2 | - 4,9 | - 2,0 | -10,7 | -163 |
| 2 Kohlenbergbau | 13,0 | -14,4 | -26,4 | -14,9 | - 31 |
| 3 Energieversorgung, Übriger Bergbau | - 0,8 | 2,7 | 1,6 | 3,9 | 11 |
| 4 Eisenschaffende In- dustrie, Gießerei, Ziehereien, etc. | - 0,4 | 1,6 | - 1,7 | 1,9 | 13 |
| 5 Elektrotechnik, Feinmechanik, Musik- instrumente, etc. | - 2,7 | 5,2 | - 0,6 | 6,3 | 87 |
| 6 Leder-, Textil-, Bekleidungs-gewerbe | - 2,5 | 11,2 | 7,6 | 12,1 | 100 |
| 7 Nahrungs- und Genuß- mittel-gewerbe | 1,4 | - 1,1 | - 3,9 | 0,6 | 5 |
| 8 Sonstiges Verarbei- tendes Gewerbe | - 2,2 | 4,7 | 0,1 | 5,6 | 271 |
| 9 Baugewerbe | - 2,6 | 2,9 | 2,6 | 3,1 | 64 |
| 10 Verkehr, Nachrichten- übermittlung | 7,4 | - 3,3 | -30,8 | 6,4 | 87 |
| 11 Wohnungsvermietung | 4,3 | - 1,3 | - 1,7 | x(b) | x(b) |
| 12 Handel, Sonstiges Dienstleistungs- gewerbe | - 2,2 | 4,2 | 2,8 | 5,3 | 376 |
| 13 Private Organisatio- nen ohne Erwerbs- zweck, nicht für Unternehmen tätig | - 2,8 | 2,8 | - 7,5 | 2,8 | 127 |

(a) In konstanten Preisen des Basisjahrs. - (b) Nachweis nicht sinnvoll.

Quelle: Eigene Berechnungen.

ten Güter hingegen wenden sich die Verbraucher bei steigenden heimischen Erzeugerpreisen vermehrt den ausländischen Anbietern zu und dies um so eher, je geringer die Unterschiede zwischen den Produkten sind. Dies trifft beispielsweise für Nahrungsmittel und Kohle zu, für die überdies die Einkommenselastizität der Nachfrage gering ist. Die heimische Kohleproduktion geht daher zurück, das Angebot aller Produktionsbereiche aus dem Verarbeitenden Gewerbe mit Ausnahme des Nahrungs- und Genußmittelgewerbes expandiert hingegen aufgrund der insgesamt verringerten Kosten. Die Simulation legt hier einen Zusammenhang offen, der in der öffentlichen Diskussion um Freihandel und Pro- tektion zumeist verdeckt bleibt. Im Wettbewerb mit neuen Anbietern aus den Schwellen-

ländern sind deutsche Industrieunternehmen u.a. auch deswegen ins Hintertreffen geraten, weil sie die Kosten für die Subventionierung der Landwirtschaft, des Bergbaus und weiter Bereiche der Dienstleistungen zu tragen haben. Statt nun auch sie ausgleichend zu subventionieren oder Importprotektion zu betreiben, wäre ihnen wirkungsvoller mit einem generellen Abbau der Subventionen und einer entsprechenden steuerlichen Entlastung geholfen. Die Alternativen sind nicht gleichwertig: Bei der ersten wird ein Negativ-, bei der zweiten ein Positivsummenspiel eingeleitet.

54. Die sektorale Nachfrage nach Arbeitskräften wird nicht allein durch das Produktionsvolumen bestimmt. Da die Subventionen von Sektor zu Sektor unterschiedlich auf die Einsatzstellen verteilt sind, verändert ihre Kürzung auch die Kostenrelationen in jedem Sektor anders und löst damit unterschiedliche Prozesse der Substitution zwischen Kapital und Arbeit aus. In der Landwirtschaft und im Bergbau würden bei Subventionskürzungen die Produktionssenkungen zu überproportionalen Senkungen des Einsatzes von Sachkapital und Arbeitskräften führen. Die Nutzung des Bodens und der Lagerstätten würde kaum zurückgehen, weil es bislang keine oder nur wenige alternative Verwendungsmöglichkeiten gibt. Die Anbieter im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung sowie die im Nahrungs- und Genußmittelgewerbe weiten ihre Arbeitskräftenachfrage trotz stagnierender Produktion aus, da die Subventionskürzung hier die Kapitalkosten gegenüber den Lohnkosten kräftig anhebt. Der Sektor Verkehr und Nachrichtenübermittlung ist ein sehr heterogener Bereich. Die Anpassungslasten betreffen vor allem die Deutsche Bundesbahn. Die personelle Expansion dürfte sich dagegen ausschließlich in anderen Bereichen vollziehen (z.B. Nachrichtenübermittlung, Straßenverkehr, Luftfahrt). Die Produktionsanpassung bei Kohle wird vorwiegend vom Faktor Kapital getragen, doch bleibt eine Beschäftigungsminderung von etwa 15 vH. In allen übrigen Wirtschaftsbereichen mit Ausnahme der Landwirtschaft steigt jeweils der Arbeitskräfteeinsatz gegenüber dem Kapitaleinsatz.

55. Der Arbeitskräfteeinsatz in der Landwirtschaft würde bei einer gleichmäßigen Kürzung aller nationalen Hilfen stark zurückgehen. Anders als in der übrigen Wirtschaft setzen die nationalen Subventionen im Agrarsektor überwiegend beim Faktor Arbeit an (Agrarsozialpolitik). In der Folge bliebe bei gleichproportionalem Abbau neben dem Boden- auch der Kapitaleinsatz weitgehend unverändert, so daß die Strukturanpassung vor allem von den Arbeitskräften bewältigt werden müßte. Das Ergebnis eines solchen Modell-experiments, das hier nicht weiter beschrieben wird, legt es nahe, die Subventionen im Rahmen der Agrarsozialpolitik geringer (um 20 vH) und die übrigen nationalen Hilfen für die Landwirtschaft entsprechend stärker zu beschneiden. Bei einer solchen Subventionskürzung gibt es einen Mindereinsatz von Arbeitskräften in der Größenordnung von 11 vH.

56. Die Ergebnisse der Modellrechnungen bestätigen, daß der Staat kein Nullsummenspiel für Steuerzahler und Subventionsempfänger veranstaltet. Die hier simulierte Reform veranlaßt die Arbeitskräfte und die Investoren, vermehrt in Bereichen tätig zu werden, die vom Markt höher bewertet werden. Dies erbringt substantielle gesamtwirtschaftliche Gewinne. Die Nettoeinkommen derjenigen, die Arbeit haben, werden durch die Reform nicht berührt, ebenso nicht die Nettorenditen der Kapitaleigner. Die Gewinner sind vielmehr Arbeitslose, Umschüler und Berufsanfänger. Viele von ihnen können Arbeitsplätze finden, die sonst nicht zur Verfügung stehen würden - insgesamt könnte rund eine Million zusätzlicher Arbeitsplätze entstehen. Freilich könnten die Tarifparteien die Gewinne auch anders verteilen. Würden sie die Nettoreallöhne beim Subventionsabbau stärker anheben als sonst, fielen die Kostenentlastung für die Unternehmen geringer aus. Es würden weniger zusätzliche Arbeitsplätze rentabel werden. Der Gewinn würde also zu Lasten der Arbeitssuchenden umverteilt, und er wäre insgesamt kleiner.

b. Rascher oder gestreckter Subventionsabbau

57. Die sektoralen Ergebnisse haben verdeutlicht, daß ein kräftiger allgemeiner Subventionsabbau - wie er im Modell abgebildet wurde - langfristig in keinem Produktionsbereich zu dramatischen Beschäftigungseinbrüchen führt. Solche Einbrüche könnten allenfalls auf dem Wege zum langfristigen Gleichgewicht auftreten. Verliefe der Weg annähernd gerade, könnten Auf- und Abbau des sektoralen Arbeitskräfteeinsatzes weitgehend im Zuge von Neueintritten in das Berufsleben und von altersbedingtem Ausscheiden oder im Rahmen der üblichen Fluktuation vollzogen werden. Da die verschiedenen Anpassungsvorgänge jedoch unterschiedliche Zeiträume beanspruchen, kann es auch Umwege mit steilen und abschüssigen Streckenabschnitten geben. Wir erkunden dies anhand der Kurzfristlösungen für einen schlagartigen Subventionsabbau um 50 vH und für die erste Stufe (Kürzungen um 10 vH) eines gestreckten Programms. Einzelne Ergebnisse sind in Tabelle 12 zusammengestellt.

58. Die Unternehmen können sich nicht sofort an neue Gegebenheiten anpassen, z.B. weil hochqualifizierte Arbeitskräfte fehlen oder die sachlichen Produktionskapazitäten erst mit zeitlicher Verzögerung ausgeweitet oder umgerüstet werden können. Weiterhin wird angenommen, daß sich die Tarifparteien außerstande sehen, die Bruttolohnsätze für die unteren Lohngruppen zu kürzen. Fällt daher der Lohnsteuernachlaß höher aus als die Inflationsrate, steigt der Nettorealohn. Dies trifft im Fall des raschen Subventionsabbaus zu. Der Subventionsentzug wird dann im Durchschnitt der Unternehmen nicht vollständig durch Kostenentlastungen ausgeglichen.

Tabelle 12 - Modellprojektionen der kurzfristigen Wirkungen eines raschen und eines gestreckten allgemeinen Subventionsabbaus auf ausgewählte gesamtwirtschaftliche und sektorale Variable

| | Rascher Abbau (a) | Gestreckter Abbau (b) |
|---|--|-----------------------|
| | Veränderung nach einem Jahr gegenüber einer Entwicklung ohne Subventionsabbau (vH) | |
| Gesamtwirtschaftliche Variable | | |
| Erwerbstätige insgesamt | 0,2 | 0,3 |
| Bruttosozialprodukt(c) bereinigt um Terms-of-trade-Effekte (d) | 0,1 | 0,2 |
| Wechselkurs (DM/Fremdwährung) | 0,8 | 0,1 |
| Sektorale Nachfrage nach Arbeitskräften | | |
| 1 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei | -11,3 | - 2,0 |
| 2 Kohlenbergbau | 0,4 | 0,2 |
| 3 Energieversorgung, Übriger Bergbau | 8,4 | 2,2 |
| 4 Eisenschaffende Industrie, Gießerei, Ziehereien, etc. | 3,5 | 1,1 |
| 5 Elektrotechnik, Feinmechanik, Musikinstrumente, etc. | 3,1 | 1,2 |
| 6 Leder-, Textil-, Bekleidungs-gewerbe | 2,8 | 1,0 |
| 7 Nahrungs- und Genußmittel-gewerbe | - 0,7 | 0,1 |
| 8 Sonstiges Verarbeitendes Gewerbe | 1,2 | 0,4 |
| 9 Baugewerbe | - 1,6 | - 0,1 |
| 10 Verkehr, Nachrichtenübermittlung | -12,3 | - 2,3 |
| 11 Wohnungsvermietung | x(e) | x(e) |
| 12 Handel, Sonstiges Dienstleistungsgewerbe | 1,1 | 0,5 |
| 13 Private Organisationen ohne Erwerbszweck, nicht für Unternehmen tätig | 0,8 | 0,4 |
| (a) Kürzung um 50 vH im ersten Jahr. - (b) Kürzung um 10 vH im ersten Jahr. - (c) In konstanten Preisen des Basisjahrs. - (d) Realwert des Bruttosozialprodukts. - (e) Nachweis nicht sinnvoll. | | |

Quelle: Eigene Berechnungen.

Vergleicht man zunächst die kurzfristigen mit den langfristigen Wirkungen (Tabellen 12 und 10) eines zeitlich gestreckten Subventionsabbaus, so zeigt sich, daß die Effizienzgewinne anfangs nur bescheiden sind. So steigt das Bruttosozialprodukt nicht, wie man vielleicht vermuten würde, um 1/5, sondern nur um weniger als 1/10 dessen, was für die lange Frist projiziert wird. Dies ist bedingt durch die Engpässe auf dem Arbeitsmarkt und beim Kapazitätsaufbau und -umbau. Aus diesem Grund würde auch eine von Anfang an stärkere Subventionskürzung, als sie beim gestreckten Abbau unterstellt wurde, wenig mehr ausrichten, selbst wenn sie sich voll bei den Unternehmen in Kostensenkungen niederschläge. Bei sofortigem Abbau aller Subventionen um die Hälfte verschlechtern sich die Ergebnisse auf die kurze Sicht sogar. Dies ist damit zu erklären, daß sich die stärkere Steuerentlastung nur teilweise in den Lohnkosten niederschlägt, der Subventionsentzug somit auch nur teilweise durch Kostenentlastungen ausgeglichen wird. Der bescheidene Effizienzgewinn läßt daher auch kurzfristig keine Aufwertung der Währung zu.

Die Ergebnisse für die sektorale Erwerbstätigkeit (Tabellen 11 und 12) zeigen, daß in beiden Strategien der Weg zum langfristigen Gleichgewicht nicht gradlinig verläuft. In einzelnen Sektoren werden kurzfristig mehr Arbeitskräfte eingestellt oder gehalten als dort langfristig tätig sein können, in anderen verhält es sich umgekehrt. Auffällig ist dies vor allem im Sektor Verkehr und Nachrichtenübermittlung. Entgegen der Langfristlösung errechnen sich hier für kurze Frist Entlassungen. Wie bereits diskutiert, geht in diesem Bereich die Einschränkung der Produktion langfristig mit einer kräftigen Substitution von Kapital durch Arbeit einher. Kurzfristig wird der Effekt nicht wirksam. Da zudem der Kapitalstock nicht zügig abgebaut werden kann, liegt die Last der Produktionsanpassung zunächst allein auf den Schultern der Arbeitskräfte.

59. Ein schockartiger Subventionsabbau läßt stärkere Verwerfungen entstehen als ein gestreckter Abbau und bringt nicht mehr ein. Die Größenordnung der simulierten kurzfristigen Nachfrageänderung nach Arbeitskräften in einigen Produktionsbereichen legt den Schluß nahe, daß die Politiker sich weigern werden, den Weg zu gehen. Die Ergebnisse für das gestreckte Programm weisen insgesamt auf keine unwegsamen Teilstrecken hin. Ökonomisch wie auch politisch sprechen die Simulationsergebnisse für ein schrittweises Vorgehen.

c. Selektiver oder allgemeiner Subventionsabbau

60. Die strittige Frage, ob Subventionen selektiv oder global abgebaut werden sollten, diskutieren wir am Fall des Montanbereichs (Produktionsbereiche 2 und 4). Die Eisen-schaffende Industrie ist erst in den letzten Jahre in den Kreis der "großen" Subventionsempfänger eingetreten, zu dem der Kohlenbergbau seit geraumer Zeit zählt. Wir simulieren die langfristigen Wirkungen einer stufenweisen vollständigen Einstellung der Subventionen im Montanbereich. Die Ergebnisse für ausgewählte gesamtwirtschaftliche Variable und für die sektorale Beschäftigung werden in Tabelle 13 dargestellt. Um den Vergleich mit der globalen Strategie (Tabelle 10) zu erleichtern, werden auch die Lösungen für eine zeitlich gestreckte allgemeine Kürzung aufgeführt, die den Subventionshaushalt um die gleiche Summe (8,9 Mrd. DM) erleichtert.

Die Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Variablen lassen einige Unterschiede zwischen den beiden Strategien erkennen, die jedoch insgesamt keinen eindeutigen Hinweis auf die generelle Überlegenheit einer Strategie ergeben. Die Projektionen für das Bruttosozialprodukt und die Bruttowertschöpfung fallen bei einer alleinigen Subventionskürzung im Montanbereich praktisch kaum anders aus als sonst. Da die Subventionen in diesem Bereich vornehmlich am Bruttoproduktionswert und bei den Vorleistungen ansetzen, kommt es zu einer weniger starken Substitution von Kapital durch Arbeit als bei einer globalen

Tabelle 13 - Modellprojektionen der langfristigen Wirkungen eines allgemeinen und eines selektiven Subventionsabbaus auf ausgewählte gesamtwirtschaftliche und sektorale Variable

| | Kürzung um 8,9 Mrd. DM | |
|--|---|---------------------------------|
| | gleichmäßig über alle Produk- tionsbereiche | allein im Montan- bereich |
| | Veränderung nach fünf Jahren gegenüber einer Entwicklung ohne Subventionsabbau (vH) | |
| Gesamtwirtschaftliche Variable | | |
| Bruttosozialprodukt (a) bereinigt um Terms-of-trade-Effekte (b) | 0,4 | 0,3 |
| Erwerbstätige insgesamt | 0,9 | 0,6 |
| Ungelernte Erwerbstätige | 0,9 | 0,9 |
| Qualifizierte Erwerbstätige | 0,9 | 0,4 |
| Bruttoanlagevermögen (a) | - 0,6 | 0,1 |
| Bruttowertschöpfung (a) | 0,6 | 0,5 |
| Export (a) | 0,6 | 1,2 |
| Wechselkurs (DM/Fremdwährung) | - 0,2 | 1,1 |
| Sektorale Nachfrage nach Arbeitskräften | | |
| 1 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei | - 3,3 | 2,6 |
| 2 Kohlenbergbau | - 2,9 | -41,4 |
| 3 Energieversorgung, Übriger Bergbau | 0,8 | - 5,1 |
| 4 Eisenschaffende Industrie, Gießerei, Ziehereien, etc. | 0,4 | -10,8 |
| 5 Elektrotechnik, Feinmechanik, Musikinstrumente, etc. | 1,2 | 2,8 |
| 6 Leder-, Textil-, Bekleidungsgewerbe | 2,4 | 6,5 |
| 7 Nahrungs- und Genußmittelgewerbe | 0,1 | 2,2 |
| 8 Sonstiges Verarbeitendes Gewerbe | 1,1 | 1,8 |
| 9 Baugewerbe | 0,6 | 0,9 |
| 10 Verkehr, Nachrichtenübermittlung | 1,3 | 0,9 |
| 11 Wohnungsvermietung (c) | x | x |
| 12 Handel, Sonstiges Dienstleistungsgewerbe | 1,1 | - 0,2 |
| 13 Private Organisationen ohne Erwerbszweck, nicht für Unternehmen tätig | 0,6 | 1,3 |
| (a) In konstanten Preisen des Basisjahrs. - (b) Realwert des Bruttosozialprodukts. - (c) Nachweis nicht sinnvoll. | | |

Quelle: Eigene Berechnungen.

Kürzung. Daher schrumpft auch der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock nicht, und die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung steigt weniger stark an. Der Montanbereich beschäftigt überdurchschnittlich viele qualifizierte Arbeitskräfte. Werden allein ihm die Subventionen gekürzt, dann setzt er auch besonders viele solcher Arbeitskräfte frei. Dies führt dazu, daß insgesamt die Beschäftigung qualifizierter Arbeitskräfte weniger stark zunimmt als bei einer gleichmäßigen Kürzung aller Subventionen. Die simulierte selektive Strategie konzentriert sich auf zwei Güter, die international gehandelt werden. Vergleichsweise geringe Exporte und höhere Importe führen daher bei einer ausgeglichenen Kapitalverkehrsbilanz (Ziff. 43) zu einer leichten Abwertung der Währung.

An den Simulationsergebnissen für die sektorale Beschäftigung erscheint zunächst bemerkenswert, daß auch eine vollständige und isolierte Rücknahme der Subventionen im Montanbereich dem Sektor Eisen und Stahl langfristig nur einen Belegschaftsabbau von etwa einem Zehntel abverlangt. Sinkende Faktorkosten und eine erhöhte Vorleistungsnachfrage der übrigen Sektoren erleichtern es den Unternehmen, den Subventionsentzug zu verkraften. Im Kohlebereich hingegen wird in diesem Fall der Personalbestand kräftig verringert werden müssen. Der Kohlenbergbau stünde allerdings besser da, wenn gleichzeitig auch die Subventionen an alle anderen Bereiche gekürzt würden. Beispielsweise läßt sich errechnen, daß bei einer selektiven Kürzung um 50 vH die Beschäftigung im Bergbau um 21 vH sinken würde. Gingen die Subventionen an die übrigen Bereiche ebenfalls um 50 vH zurück, so betrüge die Beschäftigungsabnahme im Bergbau nur 15 vH (Tabelle 11).

61. Im Fall des Montanbereichs stützen die Simulationsergebnisse für die gesamtwirtschaftlichen Variablen keine ökonomische Argumentation für eine selektive Strategie. In anderen Fällen muß dies nicht so sein. Wir haben jedoch darauf verzichtet, die vielen denkbaren selektiven Strategien im Modell abzubilden. Jede selektive Maßnahme müßte sehr massiv sein. Dies wäre auch der Fall, wenn man versuchte, sich auf Kürzungen in anderen hochsubventionierten Bereichen zu konzentrieren. Sicherlich wären dann auf lange Sicht die Effizienzgewinne höher. Auf kürzere Sicht müßte man aber mit besonders starken sektoralen Beschäftigungseinbrüchen rechnen. Die Frage ist, ob die Politiker so vorgehen können.

4. Zusammenfassung der Ergebnisse

62. Ein kräftiger Subventionsabbau, dies zeigen unsere Untersuchungen, bringt der Volkswirtschaft große Vorteile. Voraussetzung ist, daß der Staat in gleichem Umfang Steuern senkt und daß die Steuersenkungen sich bei den Unternehmen in Kostensenkungen niederschlagen können. Im einzelnen ergeben sich folgende Aussagen: Ein allgemeiner Subventionsabbau

- bewirkt eine kräftige Zunahme der Arbeitsplätze; er verbessert insbesondere die Perspektiven der Berufsanfänger, Umschüler und Arbeitslosen;
- führt zu mehr Wachstum;
- erhöht die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft;
- erzeugt langfristig keine sozial unerträglichen Anpassungszwänge.

Ein allgemeiner Subventionsabbau hat gegenüber selektiven Strategien Vorteile. Er ist ökonomisch nicht notwendigerweise unterlegen und öffnet vermutlich den politisch leichter gangbaren Weg. Weiterhin sollte der Subventionsabbau zeitlich gestreckt werden. Er bringt dann nicht weniger ein; als wenn er in einem Zuge durchgeführt würde, stellt jedoch die Unternehmen vor weniger Engpässe bei den erforderlichen Anpassungen an die neuen Bedingungen.

V. EIN PROGRAMM ZUM SUBVENTIONSABBAU

63. In vielen Ländern, die Bundesrepublik eingeschlossen, hat es Versuche gegeben, Subventionen zu kürzen. Sie blieben freilich zumeist auf Einzelmaßnahmen beschränkt, breiter angelegte Strategien wurden kaum je in Angriff genommen. Die Schweiz bildet hier eine Ausnahme. Wir suchen zunächst aus den Erfahrungen, die dabei gewonnen wurden, Lehren zu ziehen. Anschließend entwerfen wir ein Programm zum Subventionsabbau in der Bundesrepublik.

1. Das Beispiel der Schweiz

64. Erste konkrete Schritte, das Subventionsvolumen einzudämmen, wurden in der Schweiz schon vor dem Zweiten Weltkrieg unternommen. Nach zwei erfolglosen Anläufen in den Jahren 1910 und 1923 kam es in den dreißiger Jahren zu zwei Gesetzesinitiativen, die eine kräftige Reduzierung der Subventionen zum Ziel hatten. 1933 wurde vom Parlament eine lineare Kürzung aller Subventionen um 20 vH beschlossen. Ausgenommen waren lediglich solche Leistungen, die aufgrund verfassungsrechtlicher oder gesetzlicher Bindungen gewährt wurden oder bei denen eine Deckung durch dafür vorgesehene Einnahmen bestand. 1936 wurden die Kürzungsbeträge auf 40 vH aufgestockt. Wiederum gab es viele Sonderregelungen, die einige Subventionen vom Abbau gänzlich ausnahmen und andere teilweise verschonten. Formalrechtlich galten die Abbauvorschriften aus den dreißiger Jahren bis zum Jahre 1958. 1953 wurde von der Bundesverwaltung eine abermalige Kürzung "der gesetzlich nicht abschließend oder überhaupt nicht geregelten Bundes-subventionen" um 10-20 vH verfügt, die indes durch zahlreiche Interventionen aus dem Parlament stark verwässert wurde. Im Bericht einer 1965 vom Bundesrat eingesetzten Expertengruppe (Stocker-Kommission) wurde deshalb harte Kritik an der widersprüchlichen Haltung des Bundesrats geübt, der zwar einerseits auf Eindämmung der Subventionen drängte, andererseits aber viele Kürzungsvorschläge der Verwaltung blockierte

und sich auch nicht scheute, neue Subventionen zu bewilligen [Expertengruppe, 1966, S. 10 ff.].

65. In den sechziger Jahren gab es erneut mehrere Initiativen, die Entwicklung der Subventionen unter Kontrolle zu bekommen. So wurden 1967 im Anschluß an den Bericht der Expertengruppe bei den Bundessubventionen Kürzungen in Höhe von 40 Mill. sfr. vorgenommen, was etwa 5 vH des Gesamtvolumens entsprach, die Kommission hatte freilich die doppelte Summe vorgeschlagen. Immerhin gelang es damit zunächst, den Anteil der Subventionen an den gesamten Bundesausgaben bei reichlich einem Viertel zu stabilisieren (Tabelle 14).

Tabelle 14 - Subventionen des Schweizerischen Bundeshaushalts(a) 1970-1983

| | Mill. sfr. | Entwicklung 1970=100 | | Anteil am Bundeshaushalt (vH) |
|------|------------|----------------------|------|-------------------------------|
| | | nominal | real | |
| 1970 | 1 944 | 100 | 100 | 26 |
| 1975 | 4 378 | 225 | 156 | 32 |
| 1978 | 5 517 | 284 | 188 | 35 |
| 1979 | 5 658 | 291 | 186 | 34 |
| 1980 | 5 591 | 288 | 177 | 32 |
| 1981 | 5 151 | 265 | 153 | 29 |
| 1982 | 5 346 | 275 | 150 | 28 |
| 1983 | 5 711 | 294 | 156 | 28 |

(a) Diese und die folgende Tabelle beruhen auf den Zahlen der Eidgenössischen Staatsrechnung. Der dort verwendete Subventionsbegriff - die sogenannten Bundesbeiträge - stimmt mit dem des Instituts für Weltwirtschaft nicht überein. Nicht einbezogen sind beispielsweise Steuervergünstigungen (die freilich in der Schweiz keine große Rolle spielen); dafür sind Zuschüsse an die Krankenversicherung enthalten (die wiederum recht bedeutsam sind).

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung [lfd. Jgg.].

66. Anfang der siebziger Jahre gerieten die Subventionshaushalte erneut aus den Fugen. Innerhalb weniger Jahre stiegen die staatlichen Hilfen auf mehr als das Doppelte - 1975 machte ihr Anteil an den gesamten Bundesausgaben schon beinahe ein Drittel aus. Die Regierung verschaffte sich daraufhin eine bis Ende 1977 befristete Sondervollmacht (Bundesbeschuß vom 31.1.1975), die ihr das Recht einräumte, eine Reihe von Subventionen zu kürzen. Im ersten Jahr, 1976, führte dies zu keinen Einsparungen, insbesondere weil wegen der schlechten Wirtschaftslage die Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kräftig aufgestockt wurden. Im zweiten Jahr ergaben sich dagegen effektive Einsparungen, was freilich auch damit zusammenhing, daß sich die Abwicklung von Maßnahmen zur Konjunkturbelebung verzögerte.

67. Um ein neuerliches Emporschnellen der Subventionen zu verhindern, wurde für die Jahre 1981-1983 eine lineare Kürzung der Bundesleistungen um jeweils 10 vH beschlossen (Bundesbeschluß vom 20.6.1980). Das Programm zeitigte zunächst Erfolge. Die Bundes-subventionen verminderten sich 1981 um rund 8 vH, ihr Anteil an den gesamten Bundesausgaben sank wieder unter 30 vH, die niedrigste Quote seit 1973(1).

Das Programm sah vor, daß alle Bundessubventionen gekürzt werden sollten. Ausgenommen waren solche Subventionen, die "vertraglich oder faktisch" gebunden waren. Außerdem waren bei ausgesprochenen Härtefällen Leistungen von der linearen Kürzung auszunehmen. Nicht gekürzt wurden z.B. die Zahlungen für die Berglandwirtschaft, nur teilweise gekürzt wurden die Zahlungen an die Krankenkassen(2) und an die Filmwirtschaft (um 5 vH) oder an die Hochschulen (um 8 vH). Technisch ging man so vor, daß man die Kürzungsbeträge individuell für jede einzelne Subvention berechnete. Dabei wurden die Leistungen zunächst nach altem Recht festgesetzt und dann um den zehnzprozentigen Kürzungssatz reduziert.

Entgegen anfänglichen Befürchtungen hat sich die lineare Kürzung in der Praxis als durchaus praktikabel erwiesen. Der Bundesrat machte von der Härteregel nur sparsam Gebrauch [Eidgenössische Finanzverwaltung, 1982, S. 1 ff.] auch wenn es da und dort Schwierigkeiten im Vollzug gab. Der Vorteil wurde allgemein darin gesehen, daß die Kürzung eine sofortige und namhafte Entlastung des Bundeshaushalts mit sich brachte. Auch wurden die Lasten - und dies erhöhte offenbar die Akzeptanz bei den Betroffenen - relativ gleichmäßig verteilt.

68. Das Programm einer linearen Kürzung wurde inzwischen um zwei weitere Jahre bis einschließlich 1985 verlängert, damit mehr Zeit für die Ausarbeitung eines Anschlußprogramms zur Verfügung steht [Bundesbeschluß v. 17. Dezember 1982]. Dieses Anschlußprogramm ist inzwischen von den eidgenössischen Räten behandelt worden. Es wird ab 1986 eine gezielte zeitlich nicht befristete Subventionskürzung in Höhe von rund 320 Mill. sfr. sowie eine lineare Kürzung von 60 Mill. sfr. bringen [Schweizerischer Bundesrat, 1984].

69. Die anfänglichen Erfolge waren jedoch nicht von Dauer. Nicht die Kürzung alter, sondern die Verhinderung zusätzlicher Subventionen erwies sich als das eigentliche Pro-

(1) Größtenteils hing dies mit einer geänderten Definition der Subventionen zusammen, vor allem mit der Ausgrenzung von Exportrisikogarantien. Nach der alten Verbuchungsmethode verringerte sich das Subventionsvolumen nur um 2 vH.

(2) Das Beispiel der Krankenkassen - diese hatten mit einem Referendum gedroht - zeigt freilich, wie rasch eine Regierung vor populistischem Druck zurückweicht. Dabei ist deren Subventionierung überaus unsinnig: 95 vH der Schweizer werden mit durchschnittlichen Jahresbeträgen in der Größenordnung von 150 sfr. aus dem allgemeinen Steueraufkommen beglückt.

blem. Zwar erließ der Bundesrat flankierende Richtlinien, die verhindern sollten, daß die Sparanstrengungen durch die Bewilligung neuer Subventionen unterlaufen werden konnten. Diese Richtlinien wurden im großen und ganzen befolgt. Auch hielt sich das Parlament bei der Schaffung neuer Subventionstatbestände zurück. Im Rahmen überkommener Programme nahmen die Subventionen jedoch kräftig zu, zum Beispiel weil die Verwertung landwirtschaftlicher Überschüsse steigende Ausgaben nach sich zog. Die Einsparungen - sie beliefen sich in beiden Jahren auf jeweils etwa 400 Mill. sfr. - wurden durch zusätzliche Ausgaben mehr als kompensiert.

Tabelle 15 - Einsparungen und zusätzliche Ausgaben bei den schweizerischen Bundes-
subventionen(a) 1981-1983 (Mill. sfr.)

| | 1981 | 1982 | 1983 | 1981-1983 |
|--|-------------|-------|-------|-------------|
| Einsparungen | - 695 | - 386 | - 410 | - 1491 |
| darunter durch andere Rechnungsabgrenzung | (- 327) (b) | (-) | (-) | (- 327) (b) |
| Zusätzliche Ausgaben | + 255 | + 581 | + 775 | + 1611 |
| Differenz | - 440 | + 195 | + 365 | + 120 |
| (a) Einschließlich Beiträge an internationale Organisationen und Darlehen. - (b) Änderung in der Verbuchung der Ausgaben für die Exportgarantien und für die Familienzulage in der Landwirtschaft. | | | | |

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung [lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

70. Skeptiker mögen aus den schweizerischen Erfahrungen den Schluß ziehen, gegen das wuchernde Subventionsgestrüpp sei nun einmal kein Kraut gewachsen. Es bringe nichts, es dann und wann zu roden, über kurz oder lang sprieße es nur um so üppiger wieder hervor. Eine solche Schlußfolgerung scheint uns nicht zutreffend zu sein. Es hat sich gezeigt, daß die Strategie einer allgemeinen linearen Subventionskürzung politisch durchsetzbar und praktisch durchführbar war. Die im 1980er Programm avisierten Kürzungsbeträge wurden im wesentlichen erreicht. Es ist aber offenbar nicht immer gelungen, und hierauf ist bei der Konzipierung eines Programms für die Bundesrepublik besonderes Augenmerk zu richten, zusätzliche Subventionsansprüche abzuwehren.

2. Paralleler Abbau von Subventionen und Steuern

a. *Allgemeine und zeitlich gestreckte Kürzung der Subventionen*

71. Das Programm, das wir im folgenden vorstellen, sieht einen zeitlich gestaffelten, globalen Subventionsabbau vor. Es stützt sich im wesentlichen auf die Ergebnisse des ersten Experiments unserer Simulationsstudie. Das Programm umfaßt im einzelnen folgende Punkte:

Alle Steuervergünstigungen und Finanzhilfen, die Unternehmen begünstigen, werden nach einem vorher angekündigten Plan binnen eines Zeitraums von fünf Jahren linear um insgesamt 50 vH gekürzt. Das Gesamtvolumen der Subventionen von derzeit rund 120 Mrd. DM würde so schrittweise bis auf 60 Mrd. DM verringert(1). Dabei sind mehrere Varianten denkbar: Etwa ein Abbau in gleichbleibenden absoluten Beträgen von je 12 Mrd. DM (was gemessen an der Restsumme auf eine prozentuale progressive Kürzung mit Raten von 10 vH, 11,1 vH, 12,5 vH, 14,3 vH und 16,7 vH hinauslief) oder in gleichbleibenden prozentualen Beträgen (was zu degressiv gestaffelten jährlichen Kürzungsbeträgen von 15,4 Mrd. DM, 13,5 Mrd. DM, 11,8 Mrd. DM, 10,2 Mrd. DM und 8,9 Mrd. DM führen würde). Ausnahmen von der pauschalen Kürzung sind grundsätzlich unzulässig. Falls sich die Subventionsgeber in Einzelfällen zu einer abweichenden Regelung entschließen, wofür rechtliche Verpflichtungen oder sonstige zwingende Gründe (Härtefälle) ausschlaggebend sein können, haben sie das ausführlich zu begründen. In diesem Falle muß der Subventionsabbau an anderen Stellen entsprechend höher ausfallen [vgl. Ziff. 44]. Das vorgesehene Kürzungsvolumen darf nicht zur Disposition stehen.

Nach fünf Jahren wird das verbleibende Subventionsvolumen dem Betrag nach eingefroren. Real, das heißt unter Berücksichtigung von Preissteigerungen, wird es sich in den folgenden Jahren weiter zurückbilden. Soweit künftig neue Subventionen bewilligt werden, müssen diese von vornherein zeitlich befristet und degressiv gestaffelt sein. Die erforderlichen Beträge müssen überdies durch Kürzungen an anderer Stelle - in Betracht käme vor allem eine entsprechend stärker lineare Kürzung bisheriger Subventionen - eingespart werden.

72. Das Programm kann nur erfolgreich sein, wenn alle Subventionsgeber an einem Strang ziehen. Angesprochen sind nicht nur der Bund und die in in seiner Verantwortlichkeit stehenden Sonderhaushalte, sondern auch die Länder und Gemeinden. Es ist dafür Sorge zu tragen, daß insbesondere die Länder die Kürzung von Bundessubventio-

(1) Da die Subventionen aus dem EG-Haushalt (etwa 10 Mrd. DM) nicht einseitig gekürzt werden können, bedeutet dies, daß die nationalen Subventionen etwas stärker abgebaut werden müssen.

nen nicht durch die Bewilligung neuer eigener Subventionen ganz oder teilweise unterlaufen. Eine Handhabe dazu bietet das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, das (im Falle einer Gefährdung der wirtschaftspolitischen Ziele) die Gebietskörperschaften zu einem abgestimmten Verhalten auffordert.

73. Schließlich kommt es darauf an, daß die Subventionsgeber bereit sind, das Programm nicht nur verbal zu unterstützen, sondern in der Praxis durchzusetzen. Was die Zuständigkeiten anlangt, so ist zwischen Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenz zu unterscheiden. Verwaltung und Parlamente haben den vielbeklagten Subventionsdschungel maßgeblich mitgeschaffen. Leichten Herzens werden sie ihn nicht beseitigen, denn

- viele Stellen der Verwaltung, ja ganze Abteilungen in Ministerien verdanken ihre Existenz der Tatsache, daß sie damit betraut sind, öffentliche Gelder zu verteilen. Es wäre wenig realistisch zu erwarten, daß die dort tätigen Beamten "Selbstverbrennung" betreiben. Den einzelnen Ressorts müssen daher strenge Auflagen gemacht werden, etwa die Vorgabe fester Kürzungsbeträge, wenn die Sparziele erreicht werden sollen.
- viele Parlamentarier meinen, nur dann politisch überleben zu können, wenn sie sich mit Subventionen für die materiellen Belange ihrer Wähler einsetzen. Aus diesem Grund sind Regierungen und nachgeordnete Behörden bei ihren Bemühungen um Einsparungen beträchtlichem politischen Druck ausgesetzt. Sparvorschläge der Exekutive werden nicht selten bei den Beratungen in den Ausschüssen verwässert. Notwendig ist infolgedessen, daß auch die parlamentarischen Gremien sich öffentlich zu einem Programm des Subventionsabbaus bekennen und daß sie sich insbesondere auf das vorgesehene Kürzungsvolumen festlegen.

74. Damit dem Programm mehr Nachdruck verliehen wird, sollte eine Kommission aus unabhängigen Experten, die weder den Parlamenten und der Verwaltung angehören noch in einem Wirtschaftsverband oder in einer Gewerkschaft tätig sind, eingesetzt werden. Sie hätte den Subventionsabbau zu überwachen und insbesondere die Argumente, mit denen Ausnahmen für einzelne Branchen begründet werden, kritisch zu würdigen. Die Bundesregierung sollte verpflichtet sein, sich zu der Stellungnahme schriftlich und mündlich im Bundestag zu äußern, so wie das im Fall der Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gesetzlich vorgeschrieben ist. Der Kommission wäre auch die Aufgabe zu übertragen, alle neuen Subventionen vor einer Beschlußfassung durch Parlament und Regierung auf ihre Dringlichkeit hin zu überprüfen.

Die Kommission sollte insbesondere das Recht erhalten, Subventionsgeber und Subventionsnehmer zu öffentlichen Anhörungen zu laden oder schriftliche Stellungnahmen von

ihnen anzufordern. Sie hätte außerdem die Aufgabe, die Subventionsberichte der Bundesregierung kritisch zu kommentieren.

75. Die Funktion einer unabhängigen Kontrollinstanz kann auch den Rechnungshöfen übertragen werden. Die Rechnungshöfe sollten nicht nur Verstöße gegen Gesetze rügen, wie sie es derzeit tun, sondern auch die Befugnis erhalten, die Einhaltung der Vorschriften zu erzwingen.

Die Rechnungshöfe müßten freilich in ihrem bisherigen Zuschnitt verändert werden. Sie verstehen sich aus ihrer kameralistischen Tradition heraus immer noch zu sehr als "Rechnungsprüfungsbehörden", sind also hauptsächlich mit der rechts- und ordnungsmäßigen Nachprüfung des Finanzgebarens öffentlicher Stellen befaßt, nicht aber mit einer wirtschaftlichen Erfolgskontrolle. Die Rechnungshöfe müßten dann personell durch Wirtschaftsfachleute verstärkt werden. Es böte sich aber auch eine Kooperation mit unabhängigen Experten an [Karehnke, 1975].

76. Da Subventionen nicht nur begünstigen, sondern auch diskriminieren, könnte sich die Einführung einer Konkurrentenklage als wirksame Bremse gegen ein Unterlaufen des Subventionsabbaus erweisen [Zuleeg, 1974]. Nach der derzeitigen Rechtsprechung ist die Konkurrentenklage bei Subventionsentscheidungen grundsätzlich nicht zulässig, es sei denn, daß der Kläger eine Existenzvernichtung aufgrund einer Subventionierung anderer Mitbewerber ins Feld führen kann. Die Hürde der Klagebefugnis, die die geltende Rechtsprechung errichtet hat, ist also sehr hoch. Für die meisten potentiellen Kläger ist sie praktisch unüberwindbar. Die Gründe, die dafür in der Regel geltend gemacht werden - als wichtigster die Sorge vor einer Überflutung der Gerichte mit Klagen - überzeugen nicht. Es ist nicht einzusehen, warum der Eigennutz der Konkurrenten nicht im Dienst des Gemeinwohls stehen sollte.

77. Soweit die Privatklage gegen Subventionen nicht zum Zuge kommt, bleibt die Kontrolle durch ein staatliches Organ. Es ist jedoch sehr unwahrscheinlich, daß die Subventionsgeber den Staatsanwalt bemühen, um gegen die eigenen Gesetze und Verwaltungsakte zu klagen, auch wenn es nicht gänzlich auszuschließen ist. Es wäre deshalb zu prüfen, ob man den Rechnungshöfen als Anwälten des öffentlichen Rechts eine Klagebefugnis zur Führung eines Prozesses gegen gesetzwidrige Subventionsentscheidungen einräumen kann [ibid.].

78. Selbst wenn das Programm im Grundsatz akzeptiert werden sollte, ist damit zu rechnen, daß es bei seiner praktischen Umsetzung mannigfache Schwierigkeiten gibt. Schon die konkrete Festlegung des Katalogs von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die zur Kürzung anstehen, ist keine leichte Aufgabe. Die meisten Betroffenen werden sich

mit Macht dagegen wehren, daß eine Vergünstigung, die ihnen bisher zuteil wurde, als Subvention eingestuft wird. Subventionen bekommen meistens nur die anderen. Die Zuwendungen, die man selbst empfängt, zählen in der Regel nicht dazu.

Das Problem wird nicht zuletzt dadurch erschwert, daß die Subventionsgeber, wie erwähnt, von einem sehr engen Subventionsbegriff ausgehen und daß sie dies in der Öffentlichkeit auch noch herausstellen. Der Minister für Forschung und Technologie vergibt nach offizieller Lesart kaum Subventionen, sondern betreibt Forschungsförderung. Die Subventionsnehmer schließen sich dieser Ansicht gerne an.

79. Vieles spricht dafür, dem Kürzungsprogramm eine möglichst umfassende Definition der Subventionen zugrundezulegen, also den Katalog der Subventionstatbestände weit zu fassen, und zwar nicht nur aus Gründen der fiskalischen Ergiebigkeit. Auf diese Weise ist nämlich auch das Risiko geringer, daß sich einzelne Gruppen von Subventionsempfängern gegenüber anderen diskriminiert fühlen und versuchen, das Programm zu Fall zu bringen. Unser Vorschlag lautet, daß man sich bei der Abgrenzung der Subventionen an dem vom Institut für Weltwirtschaft erarbeiteten Katalog orientiert, der bislang die umfassendste und auch am meisten konsistente Auflistung aller Subventionen darstellt. Danach wären in das Programm einzubeziehen (vgl. Ziff. 5ff.):

- alle Finanzhilfen von Bund, Ländern und Gemeinden an Unternehmen (wie laufende Zuschüsse, Investitionszuschüsse, Schuldendiensthilfen) sowie
- alle Steuervergünstigungen, die Unternehmen gewährt werden, wie Steuerbefreiung, Steuersatzermäßigungen, Kürzung der Bemessungsgrundlage oder Steueraufschub.

Es sollten aber auch solche Subventionen berücksichtigt werden, die unmittelbar privaten Haushalten zufließen, wie die Mittel für Wohnungsförderung.

80. In technischer Hinsicht gibt es keine Hindernisse für einen allgemeinen Subventionsabbau. Steuervergünstigungen entstehen durch eine Variation der steuerlichen Bemessungsgrundlagen oder des Steuersatzes. Dementsprechend sind die abzugsfähigen Bemessungsgrundlagen um den avisierten Kürzungssatz zu verringern bzw. die Ausnahmesteuersätze entsprechend zu erhöhen. Finanzhilfen werden entweder nach dem Quotitätsverfahren berechnet - Fixierung eines D-Mark-Betrags oder eines Prozentsatzes je Einheit einer Bemessungsgrundlage (Kokskohlebeihilfe, Werfthilfe) - oder nach dem Repartitionsverfahren - Fixierung des Haushaltsansatzes (Stahlhilfe). Im ersten Fall ist der Betrag bzw. Satz je Einheit zu kürzen, im zweiten Fall der Haushaltsansatz. Denkbar ist auch eine Abbautechnik wie sie in der Schweiz gehandhabt wurde: Es wird zunächst der Begünstigungsbetrag nach dem bisherigen Verfahren ermittelt, und dieser Betrag wird dann um den vorgesehenen Kürzungssatz reduziert. Die Methode entspräche einer Vorgehensweise wie sie bis 1982 für die Ermittlung eines ermäßigten Steuersatzes bei be-

stimmten außerordentlichen Einkünften nach § 34 EStG erforderlich war. Danach betrug der ermäßigte Steuersatz die Hälfte des durchschnittlichen Steuersatzes, der sich ergeben würde, wenn die tarifliche Einkommenssteuer nach dem gesamten zu versteuernden Einkommen zu bemessen wäre.

81. Die Vergabe einer Subvention beeinflußt die wirtschaftlichen Dispositionen des Subventionsempfängers, ihre Kürzung oder Streichung freilich auch. Bei unbefristet gewährten Subventionen wird der Empfänger häufig darauf bauen, daß eine ihm zuteil gewordene Förderung fortbesteht. Dies ist der wichtigste Grund dafür, einen stufenweisen und vorher angekündigten Subventionsabbau ins Auge zu fassen.

Das Argument vom Vertrauensschutz wird freilich nicht selten mißverstanden. Aus ihm wird vielfach ein Rechtsanspruch auf eine dauerhafte Subventionsgewährung abgeleitet. Leistungen, die der Staat "schon immer" gewährt habe, könnten daher gar nicht ohne weiteres gekürzt oder gestrichen werden. Das ist falsch. Soweit die Leistungsgewährung nicht auf privatrechtlichem oder öffentlich-rechtlichem Vertrag beruht, was eher die Ausnahme ist und meistens nur bei der Vergabe von zinsverbilligten Darlehen oder Bürgschaften vorkommt, entsteht auch durch eine langfristige Praxis kein Rechtsanspruch. In dieser Frage sind sich Rechtsprechung und Rechtsauslegung weitgehend einig [Schetting, 1973, Eyermann, 1978, Sandler, 1978, Kopp, 1978]. Danach stehen alle künftigen Subventionen, auch solche, auf die sich die Subventionsempfänger fest eingestellt haben, jederzeit zur Disposition des Parlaments. Im übrigen gilt Art. 109 Abs. 2 GG, wonach eine Subventionsvergabe den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen hat. Zudem verlangt § 12 Abs. 1 StWG., daß Finanzhilfen nur und nur so lange gewährt werden dürfen, wie es den Zielen des § 1 StWG. nicht widerspricht. Letzteres ist als eine limitierende Vorschrift zu interpretieren. Sie ist eine Aufforderung des Gesetzgebers an die Verwaltung, das Subventionsvolumen kurz zu halten [Badura, 1978, S. 142].

Es gibt somit keine rechtlichen Bedenken, die einem Programm für einen umfassenden Subventionsabbau im Wege stehen. Was die Finanzhilfen anlangt, so braucht das Parlament nur von seinem Budgetrecht Gebrauch zu machen, indem es eine entsprechende Kürzung der erforderlichen Mittel beschließt und auch Steuervergünstigungen kann es jederzeit widerrufen, indem es entsprechende Gesetzesänderungen beschließt.

82. Die Erfahrungen in der Schweiz haben gezeigt, daß das Ziel eines dauerhaften Subventionsabbaus vor allem deshalb nicht erreicht wird, weil während der Laufzeit des Programms zusätzliche Subventionen gewährt werden. Die Festlegung eines Plafonds für das gesamte Subventionsvolumen würde diese Gefahr bannen: Wäre die Gewährung zusätzlicher Subventionen an eine entsprechend stärkere Kürzung anderer gekoppelt,

würde das zugleich den Widerstand der bisherigen Subventionsempfänger mobilisieren und der Begründungszwang für die Subventionsgeber würde steigen. Überdies sollten neue Subventionen grundsätzlich nur noch mit zeitlicher Befristung und mit sinkenden Jahresbeträgen gewährt werden.

83. Ein weitgehender Abbau alter Subventionen eröffnet zugleich die Chance, das neu zu ordnen, was gemeinhin als Subventionssystem bezeichnet wird, in Wirklichkeit aber ein unsystematisches Nebeneinander von sehr vielen Programmen und Einzelmaßnahmen ist. Wie ein reformiertes Subventionssystem aussehen könnte, hat das Institut für Weltwirtschaft an anderer Stelle dargelegt [Lammers, 1984; Schmidt et al., 1984, S. 123]. Hier genügt der Hinweis, daß es sich auf einige wenige Programme beschränken sollte, von denen jedes ein bestimmtes, klar definiertes Ziel verfolgt.

b. Senkung der direkten Steuern

84. Die Widerstände gegen einen Subventionsabbau sind erfahrungsgemäß groß, wenn sich alle, die davon betroffen werden, als Verlierer fühlen. Sie lassen sich aber vermutlich durch eine gleichzeitige Steuersenkung erheblich reduzieren. Nicht der Staat soll vom Subventionsabbau profitieren, sondern die Staatsbürger. Viele, denen die Subventionen gekürzt werden, werden sich dann, in Mark und Pfennig ausgedrückt, nicht schlechter und manche sogar besser stehen als zuvor. Wir schlagen deshalb parallel zu einem Subventionsabbau auch einen Abbau der Steuerlast in gleicher Höhe vor.

85. Die Überlegung, den Subventionsabbau mit einer Steuersenkung zu koppeln, ist deshalb folgerichtig, weil wir es für notwendig halten, die Staatsquote zu senken, was auch dem erklärten Willen der Bundesregierung entspricht. Dieses Ziel würde leicht aus den Augen verloren, wenn sich der finanzielle Handlungsspielraum des Staates erweiterte. Es bestünde die Gefahr, daß die eingesparten Subventionen zur Finanzierung neuer öffentlicher Ausgaben eingesetzt würden, möglicherweise auch zur Finanzierung neuer Subventionen. Die Erfahrung hat gezeigt, daß nur leere Kassen für den notwendigen Druck auf Regierungen und Parlamente sorgen.

86. Unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten ist es erforderlich, die einkommens- und ertragsabhängigen Steuern zu senken. Es besteht weitgehende Einigkeit darüber, daß hohe marginale Steuersätze die Leistungsbereitschaft hemmen. Als Folge der Inflation sind trotz mehrmaliger Tarifänderungen immer breitere Bevölkerungsschichten in die steile Zone der Progression hineingewachsen; seit langem räumen die Politiker ein, daß der Tarifverlauf ihren Vorstellungen von einer angemessenen Besteuerung nicht mehr

entspricht. Inzwischen dürften rund 75 vH aller zu versteuernden Einkommen in der Zone progressiver Besteuerung liegen. Anfang der siebziger Jahre waren es nur etwa 50 vH. Unser Vorschlag lautet daher: In dem Maße, wie die Subventionen gekürzt werden, sollten auch die Tarife bei der Lohn- und Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer linear zum geltenden Tarif gesenkt werden. Geht man von der ins Auge gefaßten Manövriermasse in einer Größenordnung von 60 Mrd. DM aus, dann ließe sich (bei einem derzeitigen Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuern sowie Körperschaftsteuern in Höhe von rund 200 Mrd. DM) im Fünfjahreszeitraum die Steuerbelastung nach und nach um rund 30 vH verringern. Das würde bedeuten, daß die durchschnittliche Belastung des steuerlichen Einkommens durch die Lohn- und Einkommensteuer von derzeit etwa 25 vH auf 18 vH und die marginale Belastung bei Einkommen über 130 000/260 000 DM (Spitzensteuerrate) von 56 vH auf 39 vH abgesenkt werden könnte. Im unteren Bereich, der sogenannten Proportionalzone, könnte die Belastung statt bei 22 vH bei 15 vH liegen. Der Gewinn für die Steuerzahler wäre also ganz beträchtlich. Er ginge rein quantitativ weit über das hinaus, was ihnen die unlängst vom Parlament verabschiedete Steuerensenkung in den Jahren 1986 und 1988 - insgesamt rund 20 Mrd. DM - bringen wird, und zwar ohne daß sich die Defizite in den öffentlichen Haushalten dadurch vergrößern würden.

87. Das Beispiel einer linearen Tarifsenkung wurde gewählt, weil sich daran die Entlastung für die Bezieher hoher wie niedriger Einkommen leicht ablesen läßt. Aller Voraussicht nach sind bei einem solchen Vorgehen die verteilungspolitischen Einwände, die bei jeder beabsichtigten Tarifkorrektur vorgebracht werden, auch am geringsten.

Zwingend ist die lineare Tarifsenkung allerdings nicht. Sie würde den wenig überzeugenden Verlauf der jetzigen Grenzsteuersätze - und daran ändert auch die kürzlich beschlossene Tarifreform nicht allzuviel - festschreiben. Der Gesetzgeber sollte daher die Chance zu einer durchgreifenden Tarifreform wahrnehmen, die bestehende Ungereimtheiten beseitigt.

Die Manövriermasse wäre auch groß genug für einen ergänzenden gezielten Abbau anderer Steuern. Hierzu würde etwa eine schrittweise Abschaffung der Gewerbesteuer gehören, wie sie schon seit langem gefordert wird. Auch andere dringliche Reformmaßnahmen, die bisher aus überwiegend fiskalischen Gründen gescheitert sind, wie die Beseitigung von Diskriminierungen bei der Versorgung mit Risikokapital, könnten dann in Angriff genommen werden.

88. Ein sukzessiver Abbau der Steuerbelastung sollte freilich nicht dazu führen, daß neue Subventionen in Form offener und versteckter Steuervergünstigungen gewährt werden, auch nicht, wenn dadurch Investitionen begünstigt werden sollen. Die von der

Bundesregierung unlängst beschlossene Modernisierungsförderung für Wohnungseigentum und die Verkürzung der Abschreibungsfrist für Wirtschaftsbauten haben neue Subventionstatbestände geschaffen und sind daher sehr kritisch zu sehen. Alternative Anlageformen werden auf diese Weise diskriminiert.

89. Der Gedanke einer Koppelung von Subventionsabbau und Steuersenkung wird seit mehr als einem Jahrzehnt in der finanzwissenschaftlichen Diskussion vertreten. Er hat inzwischen immer mehr Anhänger gefunden. Es sei darauf hingewiesen, daß die neuesten Steuerreformpläne der amerikanischen Regierung, die fühlbare Reduktion der Einkommensteuersätze bei gleichzeitiger Erweiterung der Besteuerungsbasis (tax base) durch Streichung von Steuervergünstigungen, eng an diesen Gedanken anschließen. Es geht um einen Tausch hoher Steuersätze mit vielen Ausnahmen gegen niedrige Steuersätze mit wenigen Ausnahmen. Er dürfte für die überwiegende Mehrzahl der Steuerzahler durchaus lohnend sein.

VI. SCHLUSSBEMERKUNGEN

90. Die jetzige Bundesregierung hat bei ihrem Amtsantritt im Herbst 1982 den Weg der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen eingeschlagen. Sie kann inzwischen beachtliche Erfolge vorweisen. Die hohen strukturellen Defizite wurden deutlich zurückgeführt, nicht so sehr durch Steuererhöhung, sondern vor allem durch Kurzhalten der Ausgaben. Die wichtige Aufgabe, die Haushaltsstruktur zu verbessern und insbesondere die Subventionen abzubauen, wurde hingegen nicht angepackt. Die Ausgaben wurden meistens dort zurückgenommen, wo es ohne größere Widerstände möglich war. Inzwischen hat sich eine Ausgabenstruktur herausgebildet, die den wachstumspolitischen Prioritäten weniger denn je entspricht.

Anstatt das Subventionsvolumen zu beschneiden, hat es die Bundesregierung sogar weiter aufgestockt. Die Liste der ordnungspolitischen Verstöße ist lang. Frühere Ankündigungen, man werde den Subventionsdschungel energisch durchforsten, sind bisher Versprechungen geblieben.

91. Viele Politiker befürchten, ein Subventionsabbau setze Arbeitsplätze aufs Spiel. Das ist in Einzelfällen richtig. Einen Teil der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft, im Kohlenbergbau oder im Schiffbau gäbe es ohne Subventionen längst nicht mehr. Dennoch, eine derartig partielle Sicht der Dinge führt zu falschen Schlüssen. Übersehen werden

nämlich die vielen Arbeitsplätze, die in den Bereichen nicht geschaffen werden oder verloren gehen, die Subventionen durch höhere Abgaben und Steuern finanzieren müssen.

92. Wir haben die Wirkungen eines Subventionsabbaus mit Hilfe eines sektoral gegliederten quantitativen Modells simuliert. Die Ergebnisse dieser Experimente zeigen, daß Befürchtungen, es müsse alles in allem zu Einbrüchen bei der Beschäftigung kommen, nicht gerechtfertigt sind. Ginge nämlich ein Subventionsabbau mit einer gleich großen Steuer senkung einher, dann brächte er für die Gesamtwirtschaft einen beträchtlichen Gewinn und nur für ganz wenige Bereiche einen ins Gewicht fallenden Verlust an Arbeitsplätzen. Für die Politiker, für die die Beschäftigungswirkungen der entscheidende Prüfstein sind, müßte ein solcher Tausch recht attraktiv sein.

Unsere Ergebnisse lassen erkennen, daß das Programm zwar schon kurzzeitig Erfolge bringt, seine vollen Wirkungen aber erst auf mittlere Sicht entfaltet. Das ist plausibel. Die Anpassung an die veränderte Situation, etwa der Aufbau neuer Kapazitäten, braucht Zeit. Auf mittlere Sicht scheint die konkrete Ausformung des Programms, ob man etwa die Subventionen gleichmäßig für alle oder selektiv für wenige Bereiche und ob man sie stufenweise oder auf einmal kürzt, nicht ausschlaggebend zu sein. Die gesamtwirtschaftlichen Gewinne fallen ähnlich hoch aus. Für die Politiker eröffnet dies einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum.

93. Es spricht freilich vieles dafür, den Subventionsabbau allgemein und zeitlich gestreckt vorzunehmen. Dies hat global zwei gewichtige Vorteile:

- Ein Subventionsabbau läßt sich am ehesten durchsetzen, wenn er vor nichts und niemandem haltmacht. Dies erschwert es den Vertretern partikulärer Interessengruppen zu behaupten, ihrer Klientel würde ein Sonderopfer abverlangt.
- Kurzfristig kommt es zu weniger Verwerfungen, wenn der Subventionsabbau in Stufen erfolgt und deshalb vorhersehbar ist. Die Unternehmen haben dann mehr Zeit für ihre Entscheidungen als im Falle einer Schocktherapie.

94. Unsere Überlegungen zum Subventionsabbau stützen sich auf vier Rechenexperimente. Freilich handelt es sich um Modellrechnungen. Manche Politiker, die einen Subventionsabbau aus grundsätzlichen Erwägungen ablehnen, werden durch die Experimente schwerlich bekehrt werden. Andere, die nur die Risiken sehr hoch einschätzen, werden eher zu überzeugen sein. Sicher sind deren Zweifel nicht vollständig auszuräumen. Beweiskräftig ist letztlich nur der empirische Test, und den müssen die Politiker selbst wagen.

Auch das hier verwendete Modell hat Schwächen. Es kann nur einen Teil der Wirklichkeit abbilden. Und es kann auch nicht auf alle Fragen eine Antwort geben, die die Politiker stellen. Auf zwei Beschränkungen der Simulationsrechnungen sei noch einmal hingewiesen:

- Die sektorale Gliederung des Modells reicht nicht aus, um die Anpassungsprozesse in allen Branchen auf niedrigem Aggregationsniveau untersuchen zu können. Unser Befund, wonach es auf der Ebene von Produktionsbereichen bis auf wenige Ausnahmen (Landwirtschaft, Kohlenbergbau) zu keinen gravierenden Beschäftigungsabnahmen kommt, schließt nicht aus, daß innerhalb einzelner Bereiche und insbesondere bei einzelnen Unternehmen beträchtliche Anpassungsschwierigkeiten auftreten können, beispielsweise im Schiffbau oder bei den Eisenbahnen.
- Die regionale Dimension der Anpassungsprozesse ist quantitativ nicht untersucht worden, nicht zuletzt, weil es hierfür an einer verlässlichen Datenbasis fehlt. Rückschlüsse sind nur aufgrund der Standortverteilung der Produktionsbereiche möglich. Die Simulationsergebnisse zeigen, daß bei der gewählten sektoralen Gliederung nur beim Kohlenbergbau mit regionalen Anpassungsschwierigkeiten zu rechnen ist. Die anderen schrumpfenden Bereiche sind dagegen weit weniger regional konzentriert.

Die genannten Mängel, eine nur grobe sektorale und fehlende regionale Disaggregation, ließen sich teilweise durch eine Erweiterung des Modells beheben. Wir halten es allerdings für recht unwahrscheinlich, daß ein solcher Schritt zu anderen Erkenntnissen führt; die Richtung und die Größenordnung der Ergebnisse würden sich nicht ändern.

95. Die Simulationsergebnisse spiegeln allein die Wirkungen einer veränderten Produktionsstruktur wider, zu der es beim Subventionsabbau käme. In den Rechenexperimenten führt der Subventionsabbau in Verbindung mit der Steuersenkung zwar zu einem höheren Niveau von Produktion und Beschäftigung, aber nicht zu einer anhaltenden Beschleunigung des Expansionstempos. Die Wirkungszusammenhänge, die solchen dynamischen Prozessen zugrunde liegen, lassen sich vorerst quantitativ nicht ausreichend abbilden. Wir halten freilich diese indirekten Wirkungen für genauso wichtig. Zu ihnen gehört insbesondere, daß sich der Wettbewerb verstärkt. Das Programm enthält also wesentliche Elemente einer angebotspolitischen Strategie, die darauf hinzielt, die Ursachen der Wachstumsschwäche zu beseitigen, deren Resultat aber in der Simulation nicht voll zum Ausdruck kommt.

Das Problem soll an einem Beispiel deutlich gemacht werden. Bei unseren Simulationsexperimenten haben wir aus modelltechnischen Gründen unterstellt, daß der Subventionsabbau langfristig die Salden der Leistungsbilanz und die Kapitalverkehrsbilanz unverändert läßt. Variationen bei den Mengen und Preisen von Exporten und Importen führen allein zu entsprechenden Anpassungen beim Wechselkurs. Ein solches Reaktionsmuster ist

jedoch nicht das einzig denkbare. Es ist vielmehr anzunehmen, daß die Verbesserung der Wachstumsbedingungen ausländische Investoren anlockt. Die Vertrauensprämie, die diese Kapitalanleger in Form verstärkten Engagements auf den deutschen Kapitalmärkten zahlten, würde sich dann in einem Anstieg des Wechselkurses der D-Mark, aber auch in niedrigeren Zinsen auf den heimischen Geld- und Kapitalmärkten niederschlagen. Alles in allem geben daher unsere Projektionen nur die Untergrenze von dem an, was bei einem Subventionsabbau an positiven Wirkungen zu erwarten ist.

96. Dreh- und Angelpunkt der Simulationsrechnung ist die Annahme, daß ein Subventionsabbau mit einer gleich hohen Steuerentlastung einhergeht, die den Unternehmen in ihrer Gesamtheit das wiedergibt, was ihnen die Kürzung der Subventionen nimmt. Wenig subventionierte Bereiche werden also bei den Kosten tendenziell entlastet, hochsubventionierte Bereiche belastet. Diese Rechnung kann freilich nur aufgehen, wenn die Gewerkschaften ein solches Tauschgeschäft zulassen, die Steuersenkung also voll bei den Unternehmen wirksam werden lassen. Wohlgemerkt, es geht bei alledem vorrangig darum, die Chancen für diejenigen zu verbessern, die einen Arbeitsplatz suchen oder die Gefahr laufen, ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Ein stärkerer Anstieg der Reallöhne der Arbeitnehmer, die einen festen Arbeitsplatz haben, als es ihn ohne Subventionsabbau gäbe, ist nicht das Ziel; aber auch dafür vergrößern sich auf mittlere und längere Sicht die Spielräume.

97. Das vorgeschlagene Programm ist deshalb, wenn es Erfolge zeitigen soll, auf die Unterstützung der Beteiligten angewiesen. Dazu gehört die Einsicht, daß es sich für alle auszahlt, an der Schaffung günstiger Wachstumsbedingungen mitzuwirken. Das Programm könnte daher auch der Anknüpfungspunkt für ein konstruktives Gespräch zwischen Regierung, Unternehmen und Gewerkschaften sein, in dem die Probleme angepackt und nicht verdrängt werden.

LITERATURVERZEICHNIS

- ANDEL, Norbert, Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus. Tübingen 1970.
- ARBEITSGEMEINSCHAFT DEUTSCHER WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHER FORSCHUNGSINSTITUTE, Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 1985. Gemeinschaftsdiagnose. Bonn 1985.
- BADURA, Peter, "Das Subventionsverhältnis". Wirtschaft und Verwaltung. Vierteljahrsbeilage zum Gewerbesteuerarchiv, 1978, H. 3.
- DER BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR (Hrsg.), Verkehr - Gestern, Heute, Morgen. Stuttgart 1981.
- DEUTSCHER BUNDESTAG [a], Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967, Subventionsbericht. Bonn, lfd. Jgg.
- [b], Presse und Informationszentrum, Zur Sache - Themen parlamentarischer Beratung: Fragen der Subventionspolitik. Bonn 1982.
- [c], 10. Wahlperiode. Drucksache 10/2112: Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Voss auf Fragen des Abgeordneten Esters über finanzielle Auswirkungen der ab 1. Oktober 1982 beschlossenen Steuervergünstigungen. Bonn, 10. Oktober 1984.
- DONGES, Juergen B., Erfahrungen mit internationalen Handelssanktionen. Eine Geschichte der Mißerfolge. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 90, Oktober 1982.
- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, "Bundessubventionen". Die Volkswirtschaft, lfd. Jgg.
- EXPERTENGRUPPE DES BUNDESRATS, Allgemeine Überprüfung der Bundessubventionen. Bern 1966.
- EYERMANN, Erich, "Subventionen im Rechtsstaat: Gesetzmäßigkeit - Rechtmäßigkeit". Wirtschaft und Verwaltung. Vierteljahrsbeilage zum Gewerbesteuerarchiv, 1978, H. 3.
- GERKEN, Egbert, Martin GROSS, A Structural Policy Model for the Federal Republic of Germany. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 240, Oktober 1985.
- , --, Ulrich LÄCHLER, The Causes and Consequences of Steel Subsidization in Germany. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 214, Oktober 1984.
- GERSTENBERGER, Wolfgang, Marlies HUMMEL, Klaus-Dieter KNORNDL, Hans SCHEDEL, Subventionen in Europa - Konsequenzen einer Laissez-Faire-Politik am Beispiel der deutschen Stahlindustrie. Gutachten des Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie. München 1985.
- GLISMANN, Hans H., Frank D. WEISS, On the Political Economy of Protection in Germany. World Bank Staff Working Paper, No. 427, Washington D.C., 1980.

- HIEMENZ, Ulrich, Frank D. WEISS, Das internationale Subventionskarussell. Dabeisein oder Abspringen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 98, März 1984.
- INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG, Quintessenzen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Berufswege und Arbeitsmarkt. Nürnberg 1976.
- JUTTEMEIER, Karl Heinz [1984a], Strukturelle Dimensionen der deutschen Subventionspolitik 1973-1981. Methodische und statistische Anlagen zum Abschnitt "Wie man Probleme nicht löst - Subventionen und kein Ende" des Zweiten Kieler Strukturberichts an den Bundesminister für Wirtschaft. Kiel 1984.
- [1984b], Deutsche Subventionspolitik in Zahlen 1973-1981. Anlagenband zum Zweiten Strukturbericht des Instituts für Weltwirtschaft. Kiel 1984.
- , Konrad LAMMERS, Klaus-Werner SCHATZ, Enno F. WILMS, Auswirkungen der öffentlichen Haushalte auf sektorale Investitionsentscheidungen im Industrie- und Dienstleistungsbereich. Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Endbericht. Kiel 1977.
- KAREHNKE, Helmut, "Subventionen und ihre Kontrolle - Möglichkeiten und Grenzen". Die öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, Vol. 38, H. 17, 1975, S. 623-633.
- KOPP, Ferdinand, "Rechtsschutz im Subventionsrecht", Wirtschaft und Verwaltung. Vierteljahresbeilage zum Gewerbesteuerarchiv, 1978, H. 3.
- LAMMERS, Konrad, Mehrfachsubventionen (EG, Bund, Länder, Gemeinden, Sondervermögen, KW, LAB) - Generelle Problematik, Fallstudien und Vorschläge zum Abbau. Endbericht zu einem Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Kiel 1984.
- LÖBBE, Klaus, Rudi RETTIG, unter Mitarbeit von Matthias KÖPPEL, Zur volkswirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Bedeutung des Steinkohlenbergbaus. Gutachten des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Gesamtverbandes des deutschen Steinkohlenbergbaus. Essen 1984.
- SANDLER, Horst, "Subventionen in der höchstrichterlichen Rechtsprechung". Wirtschaft und Verwaltung. Vierteljahresbeilage zum Gewerbesteuerarchiv, 1978, H. 3.
- SCHETTING, Gerd, Rechtspraxis der Subventionierung. Eine Untersuchung der normativen Rechtspraxis der Subventionierung in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 1973.
- SCHMIDT, Klaus-Dieter, Hugo DICKE, Juergen B. DONGES, Hans H. GLISMANN, Bernhard HEITGER, Ernst-Jürgen HORN, Karl-Heinz JUTTEMEIER, Henning KLODT, Dieter KNOLL, Axel D. NEU, Ronald WEICHERT, Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen. Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen, Kieler Studien, 185, Tübingen 1984.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, Botschaft über die Sparmaßnahmen 1984 (Anschlußprogramm zur linearen Beitragskürzung) vom 12. März 1984.
- STATISTISCHES BUNDESAMT [a], Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR), Reihe 1: Konten und Standardtabellen. Stuttgart, lfd. Jgg.
- [b], Fachserie 16: Löhne und Gehälter, Reihe 2.1: Arbeitsverdienste in der Industrie. Stuttgart, lfd. Jgg.

STATISTISCHES BUNDESAMT [c], Fachserie 16: Löhne und Gehälter, Reihe 2.2: Angestelltenverdienste in Industrie und Handel. Stuttgart, lfd. Jgg.

UNABHÄNGIGE SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION zur Überprüfung der Subventionen im Haushalt des Landes Schleswig-Holstein, Abschlußbericht. Kiel 1984.

ZULEEG, Manfred, "Subventionskontrolle durch Konkurrentenklage": Planungsstudien 10. Frankfurt/M. 1974.