

Hiemenz, Ulrich; Weiss, Frank Dietmar

Working Paper — Digitized Version

Das internationale Subventionskarussell: Dabeisein oder Abspringen?

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 98

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Hiemenz, Ulrich; Weiss, Frank Dietmar (1984) : Das internationale Subventionskarussell: Dabeisein oder Abspringen?, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 98, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47989>

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.

Das internationale Subventionskarussell

Dabeisein oder Abspringen?

von Ulrich Hiemenz und Frank D. Weiss

A U S D E M I N H A L T

- Vergeltungsmaßnahmen der Bundesrepublik Deutschland gegen Subventionen zugunsten einzelner Industriebranchen im Ausland lassen sich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht rechtfertigen. Aktion und Reaktion verringern den internationalen Warenaustausch und führen zu Einkommensverlusten bei allen am Welthandel beteiligten Ländern.
- Subventionen zugunsten einzelner Industriebranchen verursachen Wachstumsverluste, indem sie
 - eine Fehlspezialisierung auf strukturschwache Branchen oder vermeintliche Zukunftsindustrien fördern,
 - die Kostenkontrollfunktion des Wettbewerbs teilweise außer Kraft setzen und
 - Interessengruppen wie Unternehmer und Gewerkschaften ermutigen, reale Ressourcen in die Beeinflussung des politischen Entscheidungsprozesses zu investieren, um Vorteile zu erlangen (rent seeking).
- Die Verhaltensweise des "rent seeking", die sowohl für inländische als auch für ausländische Interessengruppen charakteristisch ist, hat dazu beigetragen, daß im vergangenen Jahrzehnt immer mehr Länder und immer mehr Produktionsbereiche in das internationale Subventionskarussell einbezogen worden sind. Durch diesen Lawineneffekt kumulieren sich die volkswirtschaftlichen Kosten, die die am Subventionswettlauf beteiligten Länder zu tragen haben.
- Die beste Lösung dieses Dilemmas wäre ein international vereinbarter Abbau von Branchensubventionen. Erweist sich eine solche Lösung als unerreichbar, so lohnt sich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht immer noch ein einseitiger Ausstieg aus dem Subventionskarussell. Eine derartige Revision der bisherigen Wirtschaftspolitik wäre in der Bundesrepublik auch politisch durchsetzbar, wenn über Steuersenkungen das Wählerpotential der Steuerzahler mobilisiert würde.

Das Internationale Subventionskarussell
Dabeisein oder Abspringen?*

I. Worum es geht

1. Seit Beginn der achtziger Jahre sind in verschiedenen Industrienationen die Regierungen verstärkt dazu übergegangen, in Schwierigkeiten geratene Branchen der Verarbeitenden Industrie durch eine Vielzahl staatlicher Subventionen zu unterstützen. Auffällig ist, daß solche Zuwendungen nicht nur strukturschwachen Branchen zufließen, die sich gegenüber Importen aus anderen Ländern immer weniger behaupten können, sondern auch sogenannten Zukunftsindustrien, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit durch Forschungsförderung stimuliert werden soll. In der Bundesrepublik Deutschland hat sich zwischen 1973 und 1981 das Subventionsvolumen für die Branchen der Verarbeitenden Industrie von knapp 8 Mrd. DM auf nahezu 16 Mrd. DM verdoppelt (1). Dabei blieb die sektorale Konzentration bei der Subventionsvergabe hoch. Besonders begünstigt wurden der Bergbau, der Schiffbau und der Luftfahrzeugbau, in jüngerer Zeit die Eisen- und Stahlindustrie sowie die Reaktor- und (nukleare) Brutstoffindustrie.

2. Gerechtfertigt wird die staatliche Unterstützung mit dem Hinweis auf einen tiefgreifenden internationalen Strukturwandel, der Anpassungshilfen für inländische Anbieter erfordert, und mit dem Argument, die Anbieter in anderen Ländern würden auch in erheblichem Umfang subventioniert. Deshalb müsse für inländische Anbieter "Chancengleichheit" hergestellt werden, wenn nicht der Niedergang der heimischen Industrie und eine weitere Zunahme der Arbeitslosigkeit in Kauf genommen werden solle. Diesen Begründungen wird im folgenden nachgegangen. Es wird geprüft,

- ob Subventionen ein geeignetes Instrument sind, den notwendigen Strukturwandel in der Weise zu erleichtern, daß gesamtwirtschaftliche Einkommens- und Beschäftigungsverluste vermieden werden können,

* Die Autoren danken J. B. Donges, H. Giersch, H. H. Glismann, H. Müller-Groeling und K.-W. Schatz für wertvolle Hinweise.

(1) Zur Subventionsvergabe in der Bundesrepublik vgl. Schmidt et al. [1984, S. 108 ff.].

- ob Subventionen für inländische Industriebranchen nicht zu Reaktionen im Ausland führen müssen, die mögliche positive Subventionswirkungen zunichte machen, und
- ob nicht ein Subventionsabbau auch dann volkswirtschaftlich empfehlenswert sein kann, wenn ausländische Anbieter weiterhin subventioniert werden.

3. Derartige Fragen wurden in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur bisher kaum aufgeworfen, da Subventionen im allgemeinen entweder in einer geschlossenen Wirtschaft behandelt oder lediglich als handelspolitisches Instrument aus dem Blickwinkel eines Landes beurteilt werden, ohne die Rückwirkungen dieses Instruments in Partnerländern zu bedenken. Um Erkenntnisse über die Subventionswirkungen in einer offenen Volkswirtschaft wie der Bundesrepublik zu gewinnen, wird in der folgenden Analyse zunächst auf das Instrumentarium der Zolltheorie zurückgegriffen, deren Grundlagen bereits vor dreißig Jahren formuliert wurden [vgl. Meade, 1955] (1). In einem ersten Schritt werden in Abschnitt II Allokationseffekte von Subventionen für einzelne Industriebranchen untersucht, wobei die relative Bedeutung berücksichtigt wird, die diese Branchen auf dem Weltmarkt haben. Einkommens- und Beschäftigungswirkungen von Subventionen lassen sich aber nicht abschließend beurteilen, wenn nicht Auswirkungen dieser Begünstigung inländischer Anbieter auf die Partnerländer im internationalen Handel und deren mögliche Reaktionen einbezogen werden. Diese Untersuchung ist ebenfalls Gegenstand von Abschnitt II. Abschnitt III ist dann den Wachstumswirkungen von Subventionen gewidmet. Es wird gefragt, ob Subventionen den Strukturwandel erleichtern oder eher hemmen und ob nicht durch Subventionen Verhaltensänderungen von Unternehmen, Interessengruppen und Politikern hervorgerufen werden, die das Wirtschaftswachstum verlangsamten und das Entstehen neuer Arbeitsplätze behindern. Aus diesen Überlegungen wird dann gefolgert, inwieweit Subventionen als geeignetes Mittel zur Revitalisierung der Wirtschaft und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit betrachtet werden können (Abschnitt IV). Damit wird dann auch die Frage beantwortet, ob ein einseitiger Verzicht auf Subventionen für ein Land wie die Bundesrepublik wirtschaftliche Nachteile in sich birgt.

(1) Eine neuere Synthese der verschiedenen in der Literatur vorgetragenen Ansätze findet sich in Corden [1974, Kap. II, III, VII].

II. Allokationseffekte von Subventionen in einer offenen Volkswirtschaft

1. Grundlegende Zusammenhänge

4. Subventionen ermöglichen es, in der geförderten Branche mehr Kapital und Arbeit zu binden, als es ohne eine Intervention der Fall wäre. Dieses ist aber nicht die einzige Wirkung einer Subvention, denn Subventionen müssen finanziert werden, und ein höherer Faktoreinsatz in einer Branche zieht Faktoren aus anderen Bereichen der Wirtschaft ab. Bei Vollbeschäftigung müssen dann andere Branchen schrumpfen, bei Unterbeschäftigung könnte sich die Arbeitslosigkeit verringern. Diese Allokationseffekte sollen im folgenden näher untersucht werden, wobei zunächst Einkommenseffekte und internationale Auswirkungen von Subventionen und dann in Abschnitt II.3 Beschäftigungseffekte diskutiert werden. Zur Ableitung der Einkommenseffekte von Subventionen und zur Beurteilung ihrer internationalen Auswirkungen muß bei den begünstigten Branchen danach unterschieden werden, ob Produktion und Verbrauch der entsprechenden Güter im subventionierenden Land Angebot und Nachfrage in anderen Ländern beeinflussen. Für die Bundesrepublik wird man davon ausgehen können, daß dies bei nahezu allen Industriebranchen der Fall ist. Um die grundlegenden Zusammenhänge zwischen Subventionen und Faktorallokation zu verdeutlichen, soll dennoch zunächst von dem eher für Entwicklungsländer typischen Fall ausgegangen werden, daß inländische Produktions- und Verbrauchsentscheidungen sich auf die Märkte in anderen Ländern nicht auswirken. Eine solche Situation ist gegeben, wenn die begünstigte Branche gemessen an der Produktion in anderen Ländern relativ klein ist und wenn sich eine Angebotsänderung in dieser Branche auf den Märkten im Ausland nicht nennenswert in den Preisen niederschlägt.

5. In diesem Fall werden die inländischen Konsumentenpreise von den ausländischen Preisen bestimmt und nicht von einer Branchensubvention beeinflusst, wohl aber die relativen Produzentenpreise. Eine Intervention zugunsten von Branchen, die starker Importkonkurrenz ausgesetzt sind, sorgt dafür, daß diese Branchen Produktionsfaktoren binden, die ansonsten auch für die Produktion im Exportsektor zur Verfügung stünden. Unternehmen und Produktionsbereiche, die ohne Subvention schrumpfen oder ganz vom Markt verschwinden würden, bleiben damit gegenüber Importen konkurrenzfähig. Diese Wettbewerbsfähigkeit ist jedoch nicht real, denn sie beruht nicht auf Produktivitäts- oder Qualitätsvorsprüngen. Den Preis

dafür haben die Konsumenten zu zahlen: Die Subvention ermöglicht es, einheimische Produktion für Importe zu substituieren. Jede zusätzlich produzierte Einheit an Importsubstitutionsgütern erfordert jedoch mehr Ressourcen, als notwendig wären, um die Exportgüter zu produzieren, für die eine Einheit zusätzlicher Importe auf den internationalen Märkten eingetauscht werden könnte. Zum Ausgleich der Handelsbilanz wird daher eine Abwertung der Währung erforderlich, die bei gegebenen ausländischen Preisen das inländische Preisniveau erhöht. Die insgesamt für den Konsum zur Verfügung stehende Gütermenge ist kleiner, als es ohne Subventionen der Fall wäre, und das Realeinkommen sinkt.

6. Selbst in dem hier angenommenen idealtypischen Fall, daß durch den Finanzierungsmodus der Subventionen keine Verzerrungen in der Volkswirtschaft erzeugt werden, müssen die Verbraucher eine Realeinkommenseinbuße hinnehmen, wenn überkommene Produktionsstrukturen durch Subventionen zugunsten von Importsubstitutionsbranchen konserviert werden. Diese Schlußfolgerung gilt auch, wenn das betrachtete Land gezielt seine Exportindustrie fördert. Die Subvention induziert zwar eine Zunahme der Exporte, aber bei einer im Weltmaßstab relativ kleinen Branche wird dadurch die Wettbewerbslage auf den Auslandsmärkten nicht entscheidend verändert, so daß die Preise auf den Exportmärkten stabil bleiben. Bei gegebenen Preisrelationen auf den Auslandsmärkten führt die Subvention zugunsten der Exportindustrie das Land ebenfalls von seinem internationalen Tauschoptimum weg. Es muß mehr Produktion im Importsubstitutionsbereich aufgegeben werden, als für eine zusätzliche Einheit Exporte getauscht werden könnte. In beiden Fällen wird das Ausland jedoch von diesen internen Anpassungsprozessen nicht in dem Maße berührt, daß dort ein wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf bestünde.

2. Nationale und internationale Wirkungen von Subventionen

7. Die Frage nach Vergeltungsmaßnahmen stellt sich erst, wenn Subventionen auf die Preise im Ausland durchschlagen, wie es bei Maßnahmen zugunsten der meisten Industriebranchen in der Bundesrepublik zu erwarten ist. Bewirkt eine Subvention eine Erhöhung des Angebots an Importsubstitutionsgütern in der Bundesrepublik, so bedeutet dies auch, daß die Nachfrage nach diesen Gütern auf ausländischen Märkten zurückgeht und deren Preise sinken. Zwar muß auch hier auf mehr Exportgüter verzichtet werden, als Importsubstitutionsgüter zusätzlich produziert werden können; da die Verbilligung und die Verminderung der Importe jedoch in

Richtung auf eine Aufwertung der Währung hinwirken, verteuern sich die Exporte. Die Folge ist, daß sich sowohl für die Bundesrepublik als auch für das Ausland das reale Austauschverhältnis (Terms of Trade) für die beiden Gütergruppen ändert: Imports substitutionsgüter werden billiger, Exportgüter teurer (1). Diese Verbesserung der realen Austauschverhältnisse kann für das subventionierende Land - in diesem Falle die Bundesrepublik - zu einer Realeinkommenserhöhung führen. Zwar geht die Produktion von Exportgütern zurück, aber dem Land stehen bei einer hinreichenden Veränderung der relativen Preise wegen der gestiegenen Exportpreise und der Subvention mehr Importe und Imports substitutionsgüter zur Verfügung, als Exportgüter aufgegeben werden müssen (2). Aus dieser Realeinkommenserhöhung könnte ein Argument für Subventionen abgeleitet werden.

8. Wie sich die Verbesserung des realen Austauschverhältnisses für die Bundesrepublik auf die Partnerländer im internationalen Handel auswirkt, hängt von dem Spezialisierungsmuster ab, das sich in diesen Ländern herausgebildet hat. Andere hochentwickelte Industrieländer wie die übrigen EG-Länder, Japan oder die USA stehen ebenso wie die Bundesrepublik bei vielen Verbrauchsgütern und standardisierten Industriewaren unter Importdruck aus Schwellenländern, während sie selbst erfolgreiche Exporteure von Investitionsgütern und hochentwickelten Technologien sind. Verringert nun die Bundesrepublik ihr Angebot an Exportgütern als Folge der Subvention des Imports substitutionsbereichs, so ergeben sich für Exporteure aus anderen Industrieländern Spielräume für eine Ausfuhrerhöhung. Die durch die Subvention in der Bundesrepublik induzierte Verbesserung der realen Austauschverhältnisse begünstigt also auch die anderen Industrieländer. Die Preise für ihre Exportgüter steigen und geben einen Anreiz für Strukturwandel in Richtung auf Industrien mit komparativen Kostenvorteilen im internationalen Handel.

Der daraus resultierende volkswirtschaftliche Vorteil überwiegt den Nachteil, der sich für die Anbieter in den anderen Industrieländern ergibt, die ebenso wie die subventionierten Branchen in der Bundesrepublik mit Importen aus Schwellenländern konkurrieren. Zwar ist es richtig, daß Subventionen, die von einem Industrieland einer Imports substitutionindustrie gewährt werden, zu weniger Produktion

(1) Wenn die gleichen Produktionswirkungen erzielt werden sollen wie im Fall der zuvor diskutierten gegebenen Austauschverhältnisse, muß die Subvention bei variablen Terms of Trade deutlich höher ausfallen.

(2) Der Zusammenhang zwischen Volkseinkommen und realen Austauschverhältnissen wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur im Hinblick auf die Theorie des Optimalzolls diskutiert. Vgl. etwa Meade [1955, S. 274-275].

und Beschäftigung in den entsprechenden Industrien in anderen Industrieländern führen; an deren Stelle treten jedoch eine höhere Produktion und eine produktivere Beschäftigung in den Exportindustrien. Von dieser Seite ergibt sich daher kein Argument für Gegensubventionen. Diese Überlegung gilt natürlich auch für den umgekehrten Fall, daß z.B. bestimmte EG-Länder Importsubstitutionsbranchen wie die Textil- und Stahlindustrie oder den Schiffbau subventionieren und die Bundesrepublik dann aus der entsprechenden Verbesserung der realen Austauschverhältnisse Vorteile ziehen kann. Dies setzt allerdings voraus, daß die Löhne hinreichend flexibel sind, damit für Exportindustrien in der Bundesrepublik ein Anreiz entsteht, die in den Importsubstitutionsbranchen freigesetzten Arbeitskräfte zu absorbieren. Darauf wird in Abschnitt II.3 noch näher eingegangen.

9. Anders liegen die Verhältnisse bei den Handelsbeziehungen zwischen Industrieländern wie der Bundesrepublik und Schwellenländern, die eine komplementäre Spezialisierungsstruktur aufweisen. Diese Länder exportieren die relativ billiger gewordenen Güter und importieren die relativ teurer gewordenen Exportgüter des subventionierenden Landes. Die Schwellenländer erhalten also für die gleiche Menge ihrer Exporte weniger Importe als zuvor. Die im Inland verfügbare Gütermenge verringert sich, und das Preisniveau steigt. Dies erfordert eine Abwertung der Währung, durch die die inländischen Preise in den Importsubstitutionsbereichen noch weiter erhöht werden, während für die Exportindustrien der Preisverfall im Ausland lediglich gemildert wird. Auch die Schwellenländer werden also zu einer Reallokation ihrer Ressourcen gezwungen. Sie müssen Produktionsfaktoren aus ihren Exportsektoren abziehen und relativ mehr in ihren Importsubstitutionssektoren produzieren. Dies ist für die Schwellenländer ungünstig, weil sie weniger selbst produzieren können, als sie bei dem ursprünglichen Austauschverhältnis am internationalen Markt eintauschen konnten. Die Schwellenländer verlieren also Spezialisierungsvorteile im internationalen Handel und ihr Realeinkommen sinkt.

Es stellt sich nun die Frage, ob die Schwellenländer diese Nachteile durch eine eigene Subventionspolitik aufwiegen können. Es liegt scheinbar nahe, den benachteiligten Sektor, nämlich die Exportindustrie der Schwellenländer, durch eine Gegensubvention wieder "wettbewerbsfähiger" zu machen. Eine solche Politik hätte jedoch das Gegenteil zur Folge. Die subventionsbedingte Erhöhung der Produktion führt zu weiter sinkenden Preisen in den Abnehmerländern. Die Schwellenländer würden sich also durch ihre Gegenmaßnahme selbst Realeinkommensverluste zufügen

und dem "Gegner" zu Realeinkommensverbesserungen verhelfen. Eine Alternative für Gegenmaßnahmen seitens der Schwellenländer wären Subventionen zugunsten ihrer Importsubstitutionsgüterindustrien, also der Branchen, die mit den Exporten des ursprünglich intervenierenden Landes konkurrieren. Solche Subventionen könnten die Verschlechterung der Austauschverhältnisse rückgängig machen und in der Tendenz die Realeinkommenseinbußen mindern. Jedoch nimmt dann das Volumen des internationalen Warenaustausches weiter ab, und alle am Handel beteiligten Länder erwirtschaften ein niedrigeres Realeinkommen als bei Freihandel. Dies würde auch bedeuten, daß die durch die ursprüngliche Subvention induzierte Realeinkommenserhöhung im Industrieland durch die Vergeltungsmaßnahmen aufgezehrt wird. Die längerfristige Einkommensentwicklung hängt dann davon ab, ob es zu einem Subventionskarussell kommt, d.h. ob die am Handel beteiligten Länder jeweils spiegelbildlich auf die Maßnahmen ihrer Partner reagieren. Eine Aufeinanderfolge von Subventionen und Gegensubventionen würde letztlich dazu führen, daß der internationale Handel völlig zum Erliegen kommt und Spezialisierungsvorteile überhaupt nicht mehr realisiert werden können. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten für alle Beteiligten wären dann erheblich.

10. Bisher ist der Fall eines Landes betrachtet worden, das seine unter Importkonkurrenz leidenden Branchen durch Subventionen unterstützt. Es gibt aber auch Länder, die ihre Exportindustrien in der Erwartung subventionieren, daß sich das wirtschaftliche Wachstum dadurch beschleunigt. Die Erfolgsaussichten sind jedoch zweifelhaft. Eine Subvention zugunsten von Exportindustrien bewirkt nämlich eine Zunahme der Exporte, die die Exportpreise auf den ausländischen Märkten senkt. Teile der Subvention werden auf diese Weise an ausländische Konsumenten weitergegeben. Es werden also inländische Ressourcen verschenkt, so daß das Realeinkommen sinken muß. Trotz der durch die Subvention induzierten Zunahme der realen Exporte sinken die Deviseneinnahmen, und zum Ausgleich der Zahlungsbilanz wird eine Abwertung der Währung erforderlich, die dazu führt, daß das inländische Preisniveau ansteigt. Nach Abschluß aller Anpassungsprozesse hätte sich die Bundesrepublik durch eine Subvention zugunsten der Exportindustrien selbst eine Verschlechterung der realen Austauschverhältnisse zugefügt und damit die eigenen Konsumenten schlechter gestellt als dies ohne Subvention der Fall wäre.

11. Wie das Ausland von Subventionen zugunsten von Exportindustrien in der Bundesrepublik betroffen wird, hängt wiederum vom Spezialisierungsmuster in den einzelnen Ländern ab.

- Für andere hochentwickelte Industrieländer ist zu erwarten, daß deren im Wettbewerb mit deutschen Exporten stehende Anbieter durch die Subvention benachteiligt werden. Das erhöhte Angebot der Bundesrepublik auf ausländischen Märkten führt zu Preissenkungen und damit zu einem Rückgang der Produktion von Exportgütern in anderen Industrieländern. Durch die relative Preisänderung werden in diesen Ländern also Produktionsfaktoren in Importsubstitutionsindustrien umgelenkt; es kommt zu einer Allokationsverzerrung mit der Folge, daß Realeinkommensverluste entstehen. Vergeltungsmaßnahmen können in dieser Situation jedoch nicht helfen. Subventionen zugunsten der benachteiligten Exportindustrien in anderen Industrieländern würden den Preisverfall nur noch verstärken, während eine Förderung der eigenen Importsubstitutionsindustrie mit dem Ziel, die alten Austauschverhältnisse wiederherzustellen, zu einer Abnahme des internationalen Warenaustausches führen muß (vgl. Ziff. 9). Auch eine solche Maßnahme würde also die Nachteile, die die übrigen Industrieländer in Kauf zu nehmen haben, nur verstärken.
- Den Nutzen aus Subventionen für deutsche Exportindustrien ziehen Entwicklungs- und Schwellenländer, da diese Länder ihre Importgüter nunmehr billiger einkaufen können als bei Freihandel, während die relativen Preise der eigenen Exporte steigen. Durch die verbesserten Austauschverhältnisse stehen den Entwicklungsländern damit mehr Güter zur Verfügung als vor der Subventionsvergabe, und ihr Realeinkommen steigt. Die Entwicklungsländer haben also keinen Anlaß, über Gegenmaßnahmen nachzudenken. In der wirtschaftspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik geschieht dies jedoch gelegentlich im Hinblick auf den umgekehrten Fall, daß nämlich Schwellenländer ihre Exporte in Industrieländer subventionieren. Beispiele dafür sind subventionierte Stahlimporte oder Schiffsneubauten aus Südkorea, die als Argument für Subventionen zugunsten deutscher Stahlerzeuger und des Schiffbaus in der Bundesrepublik ins Feld geführt werden. Dabei wird übersehen, daß deutsche Abnehmer die subventionierten Importe billiger beziehen können und gleichzeitig ein Anreiz entsteht, in der Bundesrepublik mehr Exportgüter zu produzieren. Durch Gegenmaßnahmen würden diese Vorteile zunichte gemacht.

3. Beschäftigungseffekte

12. Besonderes Gewicht hat in der wirtschaftspolitischen Debatte um Subventionen das vielfach von den Gewerkschaften vorgetragene Argument bekommen, daß sich

der außenwirtschaftlich bedingte Strukturwandel in der Bundesrepublik mit Hilfe von Subventionen reibungsloser vollziehen könne. Den Gewerkschaften geht es dabei weniger um die Einkommenseffekte von Subventionen als um die Beschäftigungseffekte. Um dieses Argument zu verstehen, muß zunächst die Ausgangslage präzisiert werden. Im Laufe der sechziger und siebziger Jahre sind neue Anbieter - wie etwa die Schwellenländer und Japan - auf den Weltmärkten aufgetreten und haben inländischen Produzenten auf den Binnenmärkten ebenso wie auf Drittländermärkten erfolgreich Konkurrenz gemacht. Die Ausweitung des Angebots insbesondere bei arbeitsintensiven Produkten durch die Schwellenländer und bei einer Vielzahl hochentwickelter Industrieprodukte durch Japan hat zu Preissenkungen für diese Güter geführt und damit die entsprechenden Branchen in der Bundesrepublik unter Anpassungsdruck gesetzt. Demgegenüber sind aber, wie die Ausfuhrentwicklung der Bundesrepublik bis zum Beginn der achtziger Jahre zeigt, viele Investitionsgüterbranchen international wettbewerbsfähig geblieben, und neue Exportbereiche wie insbesondere die breite Palette von energiesparenden Produkten und Technologien sind hinzugekommen.

Die Reallokation von Produktionsfaktoren vor allem aus dem Importsubstitutions- in den Exportbereich stößt jedoch auf eine Schwierigkeit. Im Importsubstitutionsbereich werden relativ viele Arbeitskräfte und relativ wenig Kapital freigesetzt, während im kapitalintensiven Exportbereich relativ viel Kapital und weniger Arbeitskräfte nachgefragt werden. Solange die Effektivlöhne höher sind als die Tariflöhne stellt dies allerdings kein Problem dar. Die Effektivlöhne könnten sich dann nach unten anpassen, und die sinkenden Lohnkosten würden es für die Exportindustrien attraktiv machen, mehr Arbeitskräfte nachzufragen, so daß sich bei höheren Realeinkommen ein neues Vollbeschäftigungsgleichgewicht einstellen kann.

13. Probleme am Arbeitsmarkt entstehen erst, wenn die Effektivlöhne nahezu identisch mit den Tariflöhnen sind. Arbeitnehmer haben dann nicht mehr die Möglichkeit, Lohnabschläge zu akzeptieren und so die Nachfrage nach Arbeit zu erhöhen. Bei den durch die Tariflöhne festgeschriebenen Reallöhnen werden die Exportindustrien zwar das freigesetzte Kapital absorbieren, aber nur einen Teil der freigesetzten Arbeitskräfte. Sie können nur in geringerem Maße expandieren, und in der Volkswirtschaft insgesamt stellt sich ein Unterbeschäftigungsgleichgewicht bei niedrigerem Realeinkommen ein (1). Diese Situation bildet den Kern des Beschäfti-

(1) Diese Darstellung des Problems basiert auf Brecher [1974].

gungsarguments für Subventionen. Es wird vermutet, daß durch Subventionen die Freisetzung von Arbeitskräften in den Importsubstitutionsindustrien vermindert und auf diese Weise Arbeitslosigkeit verhindert werden könnte.

14. An diesem Argument ist sicherlich richtig, daß über derartige Branchensubventionen beim herrschenden Reallohn die Arbeitsnachfrage in den arbeitsintensiven Branchen erhöht werden kann. Wenn staatliche Mittel in unbegrenzter Höhe für Subventionen zur Verfügung stünden, wäre sogar vorstellbar, daß auf diese Weise Vollbeschäftigung hergestellt würde. In der Realität sind die staatlichen Mittel zur Subventionsvergabe jedoch begrenzt und werden nicht ausreichen, die weltwirtschaftlich bedingte Änderung der Austauschverhältnisse für das Inland rückgängig zu machen und auf diese Weise Vollbeschäftigung zu sichern. Hinzu kommt, daß die volkswirtschaftlichen Kosten einer solchen Strategie nicht bedacht werden. Die Subventionen behindern den Strukturwandel, indem sie es ermöglichen, daß Produktionsfaktoren so im Importsubstitutionsbereich gebunden bleiben, als hätten sich die realen Austauschverhältnisse nicht zugunsten der Exportindustrien verbessert. Es läßt sich auf diese Weise zwar ein höheres Realeinkommen erreichen als bei Arbeitslosigkeit; dieses Realeinkommen ist jedoch niedriger als das Realeinkommen, das bei flexiblen Faktorpreisen erreichbar wäre. Es ist außerdem zweifelhaft, ob sich die Einkommensverbesserungen in der Realität überhaupt realisieren lassen. Volkswirtschaftliche Kosten der Subventionsfinanzierung, das Festschreiben von veralteten Produktionsstrukturen und andere dynamische Effekte von Subventionen können im Zeitablauf zu Wachstumseinbußen führen, die sich auch nachteilig auf die Beschäftigungssituation auswirken. Diese Zusammenhänge sollen im folgenden Abschnitt erörtert werden.

III. Dynamische Effekte von Subventionen

1. Spezialisierung und Wachstum

15. Durch internationalen Handel kommt es zu einer Spezialisierung der am Handel beteiligten Länder auf Produkte, bei denen gegenüber den Handelspartnern komparative Kostenvorteile bestehen. Diese Spezialisierung ermöglicht nicht nur ein höheres Realeinkommen, sondern auch ein höheres Wirtschaftswachstum. Hochentwick-

kelte Länder wie die Bundesrepublik haben komparative Kostenvorteile bei der Entwicklung neuer Produkte und Technologien, die einen hohen Einsatz von technischem Wissen und Kreativität verlangen. Bei solchen Produkten sind für die Bundesrepublik, die reichlich über hochqualifizierte Arbeitskräfte verfügt, potentiell hohe Produktivitätszuwächse realisierbar. Dieses Potential wird nicht ausgeschöpft, wenn durch Subventionen überkommene Produktionsstrukturen festgeschrieben und Produktionsfaktoren in Branchen mit komparativen Nachteilen gebunden werden. Bei der Produktion standardisierter Industriewaren bestehen nur geringe Produktivitätsspielräume; die Subventionen fördern zudem längerfristig unproduktive Defensivinvestitionen und -technologien, so daß der Durchbruch zu technologischen Neuerungen weniger attraktiv wird.

16. Nun lassen sich in der Realität Industrien mit komparativen Kostenvorteilen nicht ohne weiteres von Industrien mit komparativen Kostennachteilen unterscheiden. Exportindustrien sind nicht immer notwendig Industrien mit komparativen Kostenvorteilen, da der tatsächliche Handel durch dirigistische Eingriffe verzerrt sein kann. Das Welttextilabkommen, das Europäische Stahlkartell und Selbstbeschränkungsabkommen im Bereich der Automobilproduktion sind Beispiele dafür, daß durch die Beschränkung der Exportexpansion der Schwellenländer und Japans künstliche Spielräume für den Handel zwischen Industrieländern, etwa in der Europäischen Gemeinschaft, geschaffen werden und daß einige dieser Länder trotz komparativer Nachteile Nettoexporteure sein können. Verschiedene Branchenstudien [vgl. Wolf et al., 1983; Wolter, 1974] sind zu dem Ergebnis gekommen, daß beispielsweise die deutsche Textil- und Stahlindustrie solche Fälle sind. Bei Subventionen zugunsten solcher Branchen kumulieren sich volkswirtschaftliche Nachteile. Es kommt zu einer Spezialisierung auf Industrien mit komparativen Nachteilen, und Teile der Subventionen werden über sinkende Preise an inländische und ausländische Konsumenten weitergegeben.

17. Ebenso bedenklich - wenn auch aus anderen Gründen - sind Subventionen, die an Industrien vergeben werden, bei denen gegenwärtige oder potentielle Kostenvorteile vermutet werden. Hierbei handelt es sich um die Förderung der Forschung und Entwicklung in sogenannten Zukunftsindustrien wie Elektronische Datenverarbeitung, Telekommunikation oder Luft- und Raumfahrt. Solche Subventionen werden mit zwei Argumenten gerechtfertigt: Zum einen wird darauf hingewiesen, daß auch Konkurrenzanbieter insbesondere in den USA und Japan staatlich gefördert werden; zum anderen gilt ein schneller Durchbruch zu neuen Produkten und neuen

Märkten als Bedingung dafür, daß das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung in der Bundesrepublik gesichert werden. Es wurde bereits gezeigt, daß das erste Argument nicht stichhaltig ist. Aber auch das zweite Argument kann bei genauerer Betrachtung nicht tragen.

18. Eine erfolgreiche Förderung von Zukunftsindustrien würde voraussetzen, daß die Regierung über bessere Informationen hinsichtlich zukünftiger Entwicklungen verfügt als die Marktteilnehmer. Dies ist kaum vorstellbar. Wahrscheinlicher ist, daß sich eine Regierung an bereits sichtbaren Entwicklungen orientiert, die in Produktion und Export neuer Produkte in anderen Ländern ihren Ausdruck finden. Eine so konzipierte Forschungsförderung veranlaßt die begünstigten Unternehmen zum Nacherfinden von Produkten, bei denen Anbieter im Ausland schon Wettbewerbsvorteile erworben haben. Damit wird die künftige Produktionsstruktur festgeschrieben, und die Unternehmen haben keinen Anreiz, sich auf neue Gebiete vorzuzuwagen, um als Pioniere für neue Produkte selbst internationale Wettbewerbsvorteile zu erlangen. Die Entwicklung von Zukunftsindustrien wird durch diese Art der Förderung eher gehemmt. Dort, wo Imitationswettbewerb aussichtsreich erscheint, werden Unternehmer - wie in der Vergangenheit - auch ohne Subventionen ihre Chance suchen, und Marktnischen eher entdecken als Bürokraten. Staatliche Forschungsförderung führt zudem zu Verzerrungen am Kapitalmarkt; sie behindert das Entstehen von Risikokapitalmärkten, über die sich Erfinder neuer Produkte oder einfallsreiche Imitatoren finanzieren können. Solche speziellen Kapitalmärkte haben vor allem in den USA dazu beigetragen, daß neue zukunftssträchtige Produkte aus dem Bereich der Mikroelektronik rasch zur Marktreife entwickelt werden konnten (1).

2. Die Subventionsfinanzierung und -vergabe

19. Unabhängig von den Branchen, die gefördert werden, gehen Wachstumswirkungen auch von der Art und Weise aus, in der Subventionen finanziert und in der sie an einzelne Branchen vergeben werden. Subventionen werden in den seltensten Fällen durch eine spezielle Steuer (Beispiel: Kohlepfennig) finanziert, sie erfordern vielmehr allgemein höhere Steuern. Die Steuersysteme, die in den meisten Indu-

(1) Vgl. "Durststrecke für Pioniere", Wirtschaftswoche Nr. 10 vom 4.3.1983, S. 32-44.

strieländern gelten, sind jedoch keineswegs allokatonsneutral und vermindern häufig Leistungsanreize. Ein wesentlicher Grund dafür liegt in der historischen Entwicklung der Steuersysteme, die so gewachsen sind, daß bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten steuerlich gegenüber anderen Aktivitäten benachteiligt werden. Insbesondere gilt, daß

- Leistungsanreize durch progressive Einkommensteuern gemindert werden,
- ein höheres Risiko bei der Einkommensentstehung steuerlich nicht berücksichtigt wird, und
- Ersparnisse höher besteuert werden als Konsumausgaben (Doppelbesteuerung der Ersparnis).

Durch die Finanzierung von Subventionen entsteht bei solchen Steuersystemen eine zusätzliche Quelle für ineffizienten Ressourceneinsatz und Wachstumseinbußen.

20. Die Vergabe von Subventionen ist selten an den Umfang der Produktion gebunden, sondern meist an die Höhe von Investitionen zur Rationalisierung oder zur Kapazitätsausweitung. Diese Vergabepaxis hat die in Abschnitt II analysierten Preis- und Mengeneffekte von Branchensubventionen zur Folge, denn auch bei Rationalisierungssubventionen vermindern sich die Produktionskosten, und die Produktion ist höher, als sie es ohne Subvention sein könnte. Ein weiteres Resultat dieser Praxis ist aber auch, daß die Kapitalkosten im Vergleich zu den Lohnkosten sinken. Für die geförderten Unternehmen lohnt es sich, mehr Kapital und weniger Arbeit einzusetzen als zuvor. Damit wird durch die Subvention eine zusätzliche Verzerrung geschaffen, die zu Kapitalverschwendung in den geförderten Branchen zu Lasten anderer Branchen mit besseren Wachstumsaussichten und zu einem Verlust von Arbeitsplätzen führt.

3. Kumulative Prozesse

21. Vielleicht der wichtigste Grund dafür, daß auch bei der Förderung von Importsubstitutionsindustrien mit volkswirtschaftlichen Verlusten zu rechnen ist, liegt in den von Subventionen induzierten Verhaltensänderungen der Unternehmen. Wirtschaftswachstum beruht nicht allein auf technischen oder ökonomischen Durchbrüchen, vielmehr bedarf es unzähliger kleiner Verbesserungen von Produkten, Produktionsverfahren, Organisationsformen und Produktionsstandorten, die laufend

durchgesetzt werden müssen, um die Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Der Wettbewerb zwischen Unternehmen sorgt dafür, daß sich nur solche Unternehmen am Markt halten können, die dieser Aufgabe gewachsen sind. Der Zwang zu ständigen Verbesserungen vermindert sich jedoch, wenn Subventionen gewährt werden. Die geförderten Unternehmen erhalten einen künstlichen Wettbewerbsvorteil, der die Kostenkontrollfunktion des Marktes zumindest teilweise ausschaltet (1). Dadurch kommt es unweigerlich zu einer Tendenz, die Kosten in den geförderten Unternehmen steigen zu lassen. Ressourcen werden verschwendet, die alternativ produktiv eingesetzt werden könnten.

22. Die durch die Subvention induzierte Verhaltensänderung der Unternehmen findet ihren Ausdruck in der Auswahl von Managern und in der sich ändernden Motivation der Arbeitnehmer. Wenn Subventionen Unternehmen gegen den Wettbewerb abschirmen, werden eher gute Verwalter und nicht dynamische Unternehmer in Führungspositionen gelangen. Das Ziel guter Verwalter ist es aber, Bestehendes zu erhalten. Neue Herausforderungen werden von einem solchen Managertypus eher mit Nachfrage nach neuen Subventionen beantwortet werden als mit einer Anpassung der Unternehmensstrategie. Für die Arbeitnehmer der geförderten Unternehmen insgesamt wird außerdem durch Subventionen eine vermeintliche Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit geschaffen. Arbeitnehmer werden weniger bereit sein, frühzeitig höher bezahlte oder sicherere Arbeitsplätze am Markt zu suchen; sie werden sich zunehmend darauf verlassen, daß der Staat auch zukünftig ihren gegenwärtigen Arbeitsplatz garantiert.

23. Die beschriebenen Prozesse führen zu einem ineffizienten Ressourceneinsatz und niedrigeren Produktivitätszuwachsen in den geförderten Bereichen und damit zu einem langsameren Einkommenswachstum in der Volkswirtschaft insgesamt. Der relative Produktivitätsabstand zwischen inländischen und nicht geschützten Anbietern im Ausland erhöht sich, so daß die Schutzwirkung von Subventionen aufgezehrt wird. Sollen Produktion und Beschäftigung in den subventionierten Industrien dennoch aufrechterhalten werden, so entsteht neuer Subventionsbedarf. Ein solcher kumulativer Prozeß kann zwar vom Staat eine Weile durchgehalten werden, löst aber das zugrundeliegende Problem mangelnder Konkurrenzfähigkeit und ineffizienten Ressourceneinsatzes nicht. Letztlich wird der Staat an budgetäre Grenzen stoßen, und dann geraten große Teile einer Branche schlagartig in eine Exi-

(1) Wie unzureichender Wettbewerb (1) und ineffizienter Ressourceneinsatz im einzelnen zusammenhängen, wird dargestellt in Leibenstein [1978].

stenzkrise. Am Beispiel des deutschen Schiffbaus, der indirekt (über Reedereihilfen) seit den fünfziger Jahren und direkt (Werfthilfeprogramm) seit 1962 subventioniert wird, läßt sich dieser Prozeß deutlich verfolgen.

26. Kumulative Subventionsprozesse, wie sie in der Bundesrepublik nicht nur bei der Werftindustrie zu beobachten sind, verdeutlichen, daß Regierungen mit sich handeln lassen. Mit dem Argument der Einkommens- und Arbeitsplatzsicherung gelingt es Unternehmen, Verbänden, Gewerkschaften und anderen Interessengruppen, Politiker davon zu überzeugen, daß es sinnvoll ist, öffentliche Gelder für sie oder ihre Mitglieder bereitzustellen. Die sichtbaren Erfolge bei solchen Verhandlungen mit Regierungen haben einen Anreiz geschaffen, nicht nur in solche Verhandlungen einzutreten, sondern auch reale Ressourcen in die Beeinflussung politischer Verhaltensweisen zu investieren. Dies ist in jüngerer Zeit am Beispiel der Vorgänge um die Einkommensteuererleichterungen für den Flick-Konzern einmal mehr deutlich geworden. Unabhängig von konkreten Fällen kann man folgern, daß es sich in einem System, in dem politische Ermessensspielräume bestehen, lohnen kann, Mittel in alle Arten von Lobby-Aktivitäten zu lenken anstatt in das Anlagevermögen (rent seeking). Politische Einflußnahme wird damit zu einer wirtschaftlichen Aktivität wie die Produktion von Gütern und Dienstleistungen, in die man investiert, solange der erwartete Ertrag in Form von Subventionen (oder anderen Schutzmaßnahmen) dem Ertrag bei der Warenproduktion entspricht (1). Daraus folgt, daß die volkswirtschaftlichen Kosten der Protektion einzelner Branchen wesentlich höher sind, als man an Hand der Höhe der tatsächlich gezahlten Subventionen vermuten würde [vgl. Olson, 1982]: Das Volumen produktiver Investitionen verringert sich, die Zunahme der Arbeitsproduktivität nimmt ab, und der Reallohnzuwachs wird kleiner oder die Arbeitslosigkeit nimmt zu. Diese Kosten müssen die Arbeitnehmer also mittragen.

25. Die volkswirtschaftlichen Kosten des "rent seeking" lassen sich auch auf der Ebene einzelner Branchen nachweisen. In strukturschwachen Branchen sind sich Unternehmer und Arbeitnehmer in dem gemeinsamen Bemühen einig, staatliche Unterstützung zu erlangen. Dabei versuchen politisch aktive Interessengruppen darauf hinzuwirken, daß die Vergünstigungen ausschließlich ihnen und ihrer Klientel zugute kommen [vgl. Olson, 1965]. Trittbrettfahrer sollen von vornherein ausgeschlossen werden. Aufgrund dieser Verhaltensweisen haben in der Bundesrepublik

(1) Diese Zusammenhänge werden seit den sechziger Jahren in der Literatur diskutiert. Einer der wichtigsten Beiträge ist von Tullock [1980].

Branchensubventionen zunehmend die Gestalt von Firmensubventionen angenommen, denn politisch fallen vor allem Unternehmen mit vielen Beschäftigten ins Gewicht, insbesondere wenn sie regional konzentriert sind. Solche Firmensubventionen können nun aber innerhalb einer Branche gerade die Unternehmen begünstigen, die international am wenigsten wettbewerbsfähig sind. Dies führt dazu, daß Unternehmen, die noch am ehesten in der Lage wären, sich am Markt zu behaupten, unter einen künstlich erzeugten Anpassungsdruck geraten und schrumpfen müssen. Ein solches Ergebnis ist nicht nur volkswirtschaftlich wenig sinnvoll, sondern verstärkt auch den Anpassungsbedarf für die Branche insgesamt. Die Verdrängung nicht geförderter, wettbewerbsfähiger Unternehmen verlangsamt den Produktivitätsfortschritt in der Branche und eröffnet damit ausländischen Anbietern zusätzliche Expansionspielräume. Ein Beispiel für die Förderung wenig wettbewerbsfähiger Großunternehmen ist wiederum der deutsche Schiffbau. Kleinere Werften, die mit dem Bau von Spezialschiffen aus eigener Kraft erfolgreich in Marktnischen vorgestoßen sind, mußten dabei noch mit dem Nachteil fertig werden, daß Facharbeiter und Ingenieure nur beschränkt verfügbar und teuer waren, weil sie in den subventionierten Großwerften gebunden blieben.

26. Die Verhaltensweise des "rent seeking" läßt auch Vergeltungsmaßnahmen des Auslands für inländische Subventionen in einem neuen Licht erscheinen. Auch im Ausland werden Interessengruppen auf Änderungen der Wettbewerbslage, mit der sie sich konfrontiert sehen, reagieren, indem sie ihr politisches Gewicht in die Waagschale werfen. Wenn die Änderung der Wettbewerbslage durch Subventionen verursacht worden ist, werden sie Gegesubventionen fordern und in dem Maße auch erhalten, in dem sie ihre Regierungen unter politischen Druck setzen können. Wird eine Gegesubvention gewährt, ändert sich wiederum die internationale Wettbewerbslage, und es wird eine neue Subventionsrunde eingeläutet. Diese Analyse begründet die Vermutung, daß das internationale Subventionskarussell, in das in der letzten Dekade immer mehr Produktionsbereiche einbezogen worden sind, eher eine zwangsläufige denn eine zufällige Erscheinung ist. Mit der Kumulation der wirtschaftspolitischen Eingriffe kumulieren sich aber auch die volkswirtschaftlichen Kosten für alle am Subventionskarussell beteiligten Länder.

IV. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

27. Regierungen nahezu aller EG-Länder haben in den letzten fünf Jahren verstärkt Finanzbeihilfen zur Förderung von Branchen der Verarbeitenden Industrie eingesetzt, die im internationalen Wettbewerb nur beschränkt mithalten konnten. Gerechtfertigt werden solche Branchensubventionen damit, daß es inländische Arbeitsplätze zu bewahren und inländische Anbieter gegen Subventionen im Ausland zu schützen gelte. Diese Rechtfertigung hält einer volkswirtschaftlichen Bewertung nicht stand. Das unmittelbare Subventionsziel, Arbeitsplätze und Einkommen in den geförderten Branchen zu sichern, wird allenfalls vorübergehend erreicht, und dies auch nur zu Lasten von Arbeitsplätzen und Einkommen in anderen Bereichen der Volkswirtschaft. Gesamtwirtschaftliche Kosten der Subventionspolitik entstehen vor allem durch Fehlspezialisierung in strukturschwachen Branchen oder vermeintlichen Zukunftsindustrien, durch zunehmende Ineffizienz beim Ressourceneinsatz als Folge des verminderten Wettbewerbs und durch eine sich zwangsläufig ausweitende Subventionsvergabe im Inland sowie Vergeltungsmaßnahmen im Ausland. Hat sich das Subventionskarussell erst einmal in Bewegung gesetzt, so finden es immer mehr Wirtschaftsteilnehmer im Inland und im Ausland attraktiv, auf dieses Karussell aufzuspringen. Die Bewegung muß sich dann beschleunigen, um wenigstens die unmittelbaren Subventionsziele aus der Gefahrenzone herauszuhalten.

28. Die Teilnahme am Subventionskarussell verringert damit letztlich den Handlungsspielraum der einzelnen Regierungen, die anstatt zu agieren nur noch reagieren können. Dies bedeutet nicht, daß es im Einzelfall nicht Gründe für eine Subvention geben kann. Solche Gründe wie Marktunvollkommenheiten und externe Erträge sind in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur ausführlich analysiert worden [vgl. etwa Bhagwati, 1971], und es ist unbestritten, daß im Prinzip bestimmte Allokationsverzerrungen durch Subventionen beseitigt werden können. Die Schwierigkeit für die praktische Wirtschaftspolitik besteht nur darin, daß der Staat echte Schadensfälle kaum identifizieren kann und daß sich Interventionen wegen des Zusammenwirkens von Interessengruppen und Regierungen nicht auf Schadensfälle begrenzen lassen. Einzelne, für sich genommen möglicherweise gerechtfertigte Interventionen setzen einen Prozeß in Bewegung, der den Regierungen die Initiative aus der Hand nimmt und zur Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen führen muß.

29. Der richtige Ausweg aus diesem Dilemma besteht in einem international vereinbarten Abbau von Subventionen (und anderen Handelshemmnissen). Erweist sich eine solche Lösung als nicht realisierbar, so ist es immer noch besser, einseitig auf Subventionen zu verzichten, als weiter an der Subventionsschraube zu drehen. Ein einseitiger Ausstieg aus dem internationalen Subventionskarussell ist auch unter Beachtung der analysierten polit-ökonomischen Zusammenhänge ein realistischer Vorschlag. Interessengruppen, die für mehr Subventionen werben, stoßen an die Grenze des politisch Durchsetzbaren, wenn sich auf Grund immer höherer Steuern oder der Vernachlässigung anderer staatlicher Ausgabenbereiche neue Interessenskoalitionen bilden. Politiker, Parteien oder Regierungen könnten sich auf derartige Gruppen - etwa die Steuerzahler - stützen und eine Revision der bisherigen Wirtschaftspolitik durchsetzen. Diese Überlegung wird nicht dadurch widerlegt, daß sich bisher in der Bundesrepublik die Steuerzahler nicht nennenswert organisiert haben. Die Frauenlobby beweist ebenso wie die Interessenvertretung der Mieter, daß sich auch große, heterogene Gruppen politisch erfolgreich artikulieren können. Wenn die Steuerbelastung hinreichend hoch ist, können sich sogar die Steuerzahler formieren, wie das Beispiel des dänischen "Steuerrebellens" Glistrup zeigt; auch Politiker wie der amerikanische Präsident Reagan, die sich zum Fürsprecher einer "schweigenden Mehrheit" machen, verbuchen Wahlerfolge.

30. In der Bundesrepublik ließe sich politische Unterstützung für einen gegebenenfalls auch einseitigen Subventionsabbau mobilisieren, wenn der Öffentlichkeit deutlich die hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten der bisherigen Subventionspolitik vor Augen geführt würden. Seit den siebziger Jahren sind Subventionen zunehmend relativ langsam wachsenden Produktionsbereichen zugeflossen, und weniger wettbewerbsfähige Arbeitsplätze wurden zu Lasten neuer, produktiverer Arbeitsplätze erhalten [vgl. Schmidt et al., 1984, S. 113 ff.]. Die Grenzen einer solchen staatlichen Arbeitsplatzgarantie sind in einigen hochsubventionierten Branchen wie dem Bergbau, der Stahlindustrie und dem Schiffbau aber auch schon deutlich geworden. Versuche, den notwendigen Strukturwandel durch Subventionen zu vermeiden, führen letztlich zu Zusammenbrüchen größerer Unternehmensbereiche, so daß viele Arbeitnehmer, die sich in Sicherheit wähnten, plötzlich arbeitslos werden. Demgegenüber schafft ein Subventionsabbau in den bisher diskriminierten rasch expandierenden Produktionsbereichen zusätzliche Anreize, die den Strukturwandel und damit auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze beschleunigen. Politiker, die für Subventionsabbau plädieren, können aber nicht nur auf die mittelfristigen Einkommens- und Beschäftigungseffekte einer solchen Strategie verweisen, um bei den Wählern Unterstützung zu finden; sie können vielmehr auch verdeutlichen, daß

Subventionsabbau und Steuersenkungen die beiden Seiten ein und derselben Medaille sind. Steuersenkungen verschärfen die Budgetrestriktion des Staates und verringern damit die Erfolgsaussichten von Lobby-Aktivitäten. Sie schaffen auf diese Weise Spielräume für einen Subventionsabbau.

Literaturverzeichnis

- BHAGWATI, Jagdish N., "The Generalized Theory of Distortions and Welfare". In: Jagdish N. BHAGWATI, Ronald W. JONES, Robert A. MUNDELL, Jaroslav VANEK (Hrsg.), Trade, Balance of Payments and Growth. Amsterdam 1971, S. 69-90.
- BRECHER, Richard A., "Minimum Wage Rates and the Pure Theory of International Trade". The Quarterly Journal of Economics, Vol. 88, 1974, S. 98-116.
- CORDEN, Warner M., Trade Policy and Economic Welfare. Oxford 1974, Kap. II, III, VII.
- LEIBENSTEIN, Harvey, General X-Efficiency Theory and Economic Development. New York 1978.
- MEADE, James E., Trade and Welfare. London 1955.
- OLSON, Mancur, jr., The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, Mass. 1965.
- , The Rise and Decline of Nations - Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities. New Haven 1982.
- SCHMIDT, Klaus-Dieter, et al., Hugo DICKE, Juergen B. DONGES, Hans H. GLISMANN, Bernhard HEITGER, Ernst-Jürgen HORN, Karl-Heinz JUTTEMEIER, Henning KLODT, Dieter KNOLL, Axel D. NEU, Klaus-Dieter SCHMIDT, Ronald WEICHERT, Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen - Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen. Kieler Studien, 185, Tübingen 1984.
- TULLOCK, Gordon C., "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft". Western Economic Journal, Vol. 5, 1967, S. 224-232.
- WOLF, Martin, Hans H. GLISMANN, Joseph PELZMAN und Dean SPINANGER, Costs of Protecting Jobs in Textiles and Clothing. Trade Policy Research Centre, Thames Essay No. 38, London 1984.
- WOLTER, Frank, Strukturelle Anpassungsprobleme der westdeutschen Stahlindustrie. Zur Standortfrage der Stahlindustrie in hochindustrialisierten Ländern. Kieler Studien, 127, Tübingen 1974.