

Rosenschon, Astrid

**Working Paper — Digitized Version**

## Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland

Kiel Working Paper, No. 617

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy (IfW)

Suggested Citation: Rosenschon, Astrid (1994) : Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Kiel Working Paper, No. 617, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/656>

**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.*

# Kieler Arbeitspapiere

# Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 617

**Subventionen in der  
Bundesrepublik Deutschland**

von

Astrid Rosenschon

525 688



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel  
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft  
Düsternbrooker Weg 120, D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 617  
**Subventionen in der  
Bundesrepublik Deutschland**

von  
Astrid Rosenschon

Februar 1994

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Zum Subventionsbegriff .....	1
2. Subventionsniveau auf historischem Höchststand, Subventionsstruktur weiter verschlechtert .....	2
3. Sektorale Förderziele vorrangig, sektoraler Konzentrationsgrad hoch .....	5
4. Allgemeine Wirtschaftsförderung durch branchenübergreifende Subventionsprogramme? .....	12
5. Finanzhilfen nach Bundesländern — hohe Dynamik im Osten wie im Westen .....	18
6. Finanzhilfen der Bundesländer — die Hauptverantwortung trägt der Bund .....	20
7. Subventionsabbau erfordert radikales Umdenken .....	21

## SUBVENTIONEN IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND\*

Angesichts der leeren Staatskassen und der hohen öffentlichen Verschuldung spielt das Thema Subventionsabbau in der wirtschaftspolitischen Debatte eine große Rolle. Der vorliegende Beitrag soll dazu dienen, der Diskussion eine solide Basis zu geben. Zunächst wird die Subventionsdefinition, die dem folgenden Artikel zugrunde liegt, vorgestellt. Dabei werden auch die Grenzen ihres Aussagegewerts aufgezeigt. Im Anschluß werden die für das Jahr 1993 geplanten Subventionszahlen präsentiert, da Daten über das tatsächliche Subventionsvolumen noch nicht vorliegen. Die aktuellen Soll-Werte werden mit Ist-Zahlen für frühere Jahren verglichen und an ausgewählten Bezugsgrößen relativiert. Danach wird gezeigt, daß die Subventionspolitik mit Schwerpunkt sektorale Förderziele verfolgt und daß der sektorale Konzentrationsgrad sehr hoch ist. Es folgt eine Analyse der branchenübergreifenden Subventionsprogramme nach wirtschaftspolitischen Zielen. Danach wird gezeigt, wie sich die von östlichen und westlichen Bundesländern gewährten Finanzhilfen entwickelt haben. Dabei wird auch die Frage aufgeworfen, inwieweit der Bund für Finanzhilfen, die auf Länderebene ausbezahlt und dort statistisch erfaßt werden, letztlich politisch verantwortlich zeichnet. Anschließend wird erörtert, warum ordnungspolitische Reformen unumgänglich sind, wenn Subventionen kräftig und nachhaltig abgebaut werden sollen.

### 1. Zum Subventionsbegriff

Das ausgewiesene Subventionsvolumen hängt wesentlich von der zugrunde gelegten Subventionsdefinition ab, diese wiederum von der Fragestellung. Der Subventionsbegriff der an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute zielt ab auf die Frage: "Wie wird die Allokation innerhalb des Unternehmenssektors nach Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) durch selektiv wirkende finanzpolitische Vergünstigungen verzerrt?"<sup>1</sup> Zu diesen gehören Finanzhilfen und Steuervergünstigungen sowie geldwerte Vorteile, die der Staat bestimmten Unternehmen gewährt.<sup>2</sup>

\* Die Verfasserin dankt Alfred Boss für wertvolle Anregungen.

<sup>1</sup> Näheres in B.Fritzsche et. al., Subventionen, Probleme der Abgrenzung und Erfassung, Eine Gemeinschaftspublikation der an der Strukturberichterstattung beteiligten Institute, Ifo-Studien zur Strukturforchung, München 1988.

<sup>2</sup> Letztere sind vor allem gegeben, wenn der Staat unter Marktpreisen verkauft oder über Marktpreisen kauft, damit der von ihm — aufgrund politischer Kriterien — ausgewählte Marktpartner zum Zuge kommt. Verdeckt liegen sie auch dort vor, wo ein vom Staat bevorzugtes Unternehmen mildere behördliche Auflagen erfüllen muß als die anderen und wo bei Lizenz- oder Auftragsvergabe der Kreis der Interessenten von vornherein eingengt wird.

Den hier präsentierten Subventionszahlen liegt diese auf die Struktur des Unternehmenssektors ausgerichtete Sichtweise zugrunde, wobei allerdings der Einbezug der geldwerten Vorteile an Erfassungs- und Bewertungsproblemen scheitert.

Vorab sollte bedacht werden, daß man zu höheren Beträgen gelangen würde, wenn die gestellte Frage lauten würde: "In welchem Maße kann auf lange Sicht die steuerzahlende Allgemeinheit durch Abkehr von selektiven Vergünstigungen entlastet werden?". Eine darauf zugeschnittene Berechnung müßte die selektiven Vergünstigungen für die hier ausgesparten Wirtschaftssektoren — nämlich Staat<sup>3</sup>, private Haushalte und Organisationen ohne Erwerb-zweck — ebenso einbeziehen wie die Neben- und Folgekosten des finanzpolitischen Interventionismus.<sup>4</sup> So gesehen handelt es sich bei den hier vorgelegten Zahlen gleichsam "um die Spitze des Eisbergs".

## 2. Subventionsniveau auf historischem Höchststand, Subventionsstruktur weiter verschlechtert

Im Jahre 1993 waren in der Bundesrepublik Deutschland 1993 Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors in Höhe von 216,2 Mrd DM geplant (Tabelle 1). Dieser Betrag entspricht

— 7 vH des Bruttonettoprodukts (BSP),

<sup>3</sup> Der Einbezug des Staates in die Subventionsermittlung auf der Basis des Konsensbegriffs der an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute scheidet an der Philosophie, wonach der Staat Subventionsgeber sei und so nicht gleichzeitig Subventionsnehmer sein kann. Diese Sicht der Dinge ist falsch. Denn tatsächlich sind Subventionen keine Staatsgeschenke, sondern beruhen auf Umverteilung von Leistungen, die die Bürger erbracht haben. Und tatsächlich ist zu trennen zwischen dem umverteilenden und dem produzierenden Staat. Der Staat als Produzent empfängt sehr wohl Subventionen, wenn die Kosten höher sind als die nach Nutzen bewertete Wertschöpfung und der Steuerzahler einspringen muß, um die Wertdifferenz zu decken. Zudem haben auch die Einkommen umverteilender und regulierender Politiker und Bürokraten Subventionscharakter, weil Umverteilung und dirigistische Bevormundung keine zusätzlichen Werte schaffen.

<sup>4</sup> Dazu zählen nicht nur die Verwaltungskosten im engeren Sinne, die mit finanzpolitischen Interventionen verknüpft sind. Hinzu kommen administrative Kosten bei den Unternehmen, die mit der Nachfrage nach Subventionen einhergehen, sowie die statischen und dynamischen Effizienzverluste. Vor allem wichtig sind die Opportunitätskosten. Diese bestehen darin, daß Produktivkräfte, die für das Anbieten und Nachfragen von Sonderbehandlungen eingesetzt werden, zwangsläufig für Anstrengungen verloren gehen, die volkswirtschaftlich wertvoll sind.

- 9,2 vH des Volkseinkommens,
- rund dem Zweifachen des Staatsdefizits,<sup>5</sup>
- 90 vH der Ersparnis der privaten Haushalte,
- knapp einem Drittel der Steuereinnahmen von Bund (ohne EG-Anteile), Ländern und Gemeinden,
- mehr als dem Vierfachen der Verteidigungsausgaben.

Tabelle 1 — Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1985, 1989, 1991 und 1993

	1985	1989	1991	1993
Subventionen in Mio. DM	116 582	121 734	196 710	216 237
darunter:				
Finanzhilfen	68 205	76 629	150 751	168 726
Steuervergünstigungen	48 377	45 105	45 959	47 511
Subventionen in vH des BSP	6,3	5,4	6,9	7,0
darunter:				
Finanzhilfen	3,7	3,4	5,3	5,5
Steuervergünstigungen	2,6	2,0	1,6	1,5

*Quellen:* Bundeshaushaltsplan und Haushaltspläne der Länder, diverse Jahrgänge; Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen, Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Bonn, diverse Jahrgänge; Finanzbericht, Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Bonn, diverse Jahrgänge; Die ERP-Programme, Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Bonn, diverse Jahrgänge; Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wiesbaden, September 1993; Abrechnungsergebnisse der Bundesanstalt für Arbeit, diverse Jahrgänge; Monatsinformationen der THA, diverse Hefte; eigene Berechnungen.

Im Jahre 1989 lag die am BSP gemessene Subventionsquote im alten Bundesgebiet vergleichsweise "nur" bei 5,4 vH. Sie ist somit im Zuge der Vereinigung um 1,6 Prozentpunkte gestiegen.<sup>6</sup> Maßgeblich für die sprunghafte Zunahme sind die gravierenden Strukturprobleme

<sup>5</sup> Darunter ist das Finanzierungsdefizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen — zusammengenommen — zu verstehen. Die Netto-Neuverschuldung der Deutschen Bundesbahn, der Deutschen Bundespost sowie der Treuhandanstalt und sonstiger Schattenhaushalte ist also nicht einbezogen.

<sup>6</sup> Hier mußte darauf verzichtet werden, die Subventionsquote in eine ost- und eine westdeutsche aufzuspalten. Denn bei regionsübergreifenden Subventionen wie etwa den Agrarmarktordnungsausgaben der EG liegen regionalisierte Daten unmittelbar nicht vor und

der ostdeutschen Wirtschaft, die mit der Öffnung des Systems und der Übernahme der DM zu einem politischen Kurs schlagartig aufgedeckt worden sind. Mit ihnen einher geht die ausgeprägte Neigung der politisch Verantwortlichen, wirtschaftliche Schwierigkeiten mit finanzpolitischem Interventionismus zu beantworten statt mit marktkonformen Mitteln, die ganz allgemein die Standortbedingungen einer Volkswirtschaft verbessern. Übersehen wird, daß selektiv gewährte Hilfen die Begünstigten i.d.R. dazu verführen, eigene Anstrengungen zu unterlassen. Verdrängt wird zudem, daß die Alimente nicht wie Manna aus dem Staatshimmel fallen, sondern vom anonymen Steuerzahler finanziert werden müssen. Daher ist die Gegenbuchung zur gezielten Hilfe stets eine Diskriminierung an anderer Stelle.

Mit der verstärkten Subventionierung ging ein Wandel der Subventionsstruktur einher: Das Gewicht der Finanzhilfen hat drastisch zu- und das der Steuervergünstigungen<sup>7</sup> deutlich abgenommen. Im Jahre 1993 wurde lediglich etwas mehr als ein Fünftel der Subventionen in Form von Steuervergünstigungen gewährt (Tabelle 1), im Jahre 1985 waren es noch knapp über 40 vH gewesen. Der langfristige Abbau von Steuervergünstigungen bei gleichzeitiger Ausweitung der Finanzhilfen ist aus mehreren Gründen negativ zu bewerten:

- Bei einem Abbau von Finanzhilfen geht c.p. die Staatsquote zurück; werden hingegen Steuervergünstigungen abgebaut, ohne daß eine allgemeine Steuersenkung damit einhergeht, so steigen die Staatseinnahmen. Dies regt zu zusätzlichen Staatsausgaben an. Auf die Kürzung der Staatsausgaben kommt es aber an, sollen die Spielräume für die Marktkräfte ausgeweitet werden.
- Finanzhilfen verursachen tendenziell stärkere Allokationsverzerrungen als Steuervergünstigungen, da ihr Selektionsgrad ausgeprägter ist. Während Finanzhilfen nicht selten auf ein einzelnes Unternehmen beschränkt sind, kommen alle Unternehmen, auf die der gesetzliche Ausnahmetatbestand zutrifft, in den Genuß einer Steuerpräferenz. Denn Finanzhilfen sind das klassische Instrument, um in Not geratene Unternehmen durch staat-

---

wären nur mit einem Aufwand zu beschaffen gewesen, der in keinem ökonomisch vertretbaren Verhältnis zum Gewinn an zusätzlichen Einsichten stünde. Siehe aber den Abschnitt "Finanzhilfen nach Bundesländern — hohe Dynamik im Osten wie im Westen" auf S. 18 f.

<sup>7</sup> Die von den Instituten veranschlagten Steuervergünstigungen (1993: 47,5 Mrd DM) sind niedriger als die Summe der Steuervergünstigungen aus den Anlagen 2 und 3 des Subventionsberichts der Bundesregierung (1993: 69,3 Mrd DM). Denn bei der Subventionserfassung der Institute werden jene Steuervergünstigungen, die zu keinen erkennbaren Verzerrungen der Produktionsstrukturen führen, a priori ausgeklammert. Maßnahmen zur allgemeinen Sparförderung werden die Institute also nicht als Subventionen. Bemerkenswert ist freilich auch, daß die Bundesregierung die im Anhang 3 erfaßten Steuervergünstigungen (1993: 31,2 Mrd DM) nicht zu den Subventionen zählt. Näheres bei Fritzsche et. al., siehe Fußnote 1.



lichen Defizitausgleich finanziell über Wasser zu halten. Indes zielen Steuervergünstigungen i.d.R. darauf ab, das Verhalten der Marktteilnehmer in politisch erwünschte Bahnen zu lenken (z.B. Förderung des Eigenheimerwerbs oder umweltschonender Technologien). Somit wirken die Finanzhilfen per saldo vermutlich strukturkonservierender als die Steuervergünstigungen.

- Da Finanzhilfen stärker auf den Einzelfall abstellen als Steuervergünstigungen, dürften sie auch mit höheren Nebenkosten verbunden sein. Dazu zählen neben den unmittelbar mit der Subventionsvergabe verknüpften Kosten (für Lobbyismus, Verwaltung etc.) bei Subventionsnehmern und -gebern vor allem die Opportunitätskosten. Sie treten auf, weil knappes Humankapital für die Nachfrage nach und das Angebot an staatlichen Alimenten verschwendet wird, statt volkswirtschaftlich sinnvoller eingesetzt zu werden. Während Steuervergünstigungen für alle Begünstigten quasi exögen vorgegeben sind, bestehen hingegen bei Finanzhilfen mehr Spielräume für individuelle Verhandlungen.

### 3. Sektorale Förderziele vorrangig, sektoraler Konzentrationsgrad hoch

Bei der Erfassung der Finanzhilfen, die im Bundeshaushaltsplan 1993 und den Haushaltsplänen der 16 Bundesländer enthalten sind, sowie der im vierzehnten Subventionsbericht der Bundesregierung ausgewiesenen Steuervergünstigungen konnte unmittelbar differenziert werden zwischen sektorspezifisch erfaßbaren und branchenübergreifenden Subventionen. Die Finanzhilfen der Gemeinden, deren sektoraler Konzentrationsgrad hoch ist<sup>8</sup> — sie begünstigen vor allem die Sektoren Verkehr, Wohnungsvermietung, Kultur sowie Energie- und Wasserversorgung —, mußten global veranschlagt werden, da detaillierte Angaben aus der Finanzstatistik noch nicht vorlagen. Es wurden Zahlen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen<sup>9</sup> herangezogen. Auch die Finanzhilfen der Treuhandanstalt, die sektorspezifisch

<sup>8</sup> Diesem Urteil liegen die Ergebnisse früherer Subventionsberechnungen zugrunde, bei denen detaillierte Daten ausgewertet worden sind, die das Statistische Bundesamt dem Institut für Weltwirtschaft zur Verfügung gestellt hat. In der vorliegenden Studie konnte auf dieses Informationsmaterial, das der gegenwärtigen Entwicklung mit einem time-lag von drei Jahren folgt, nicht zurückgegriffen werden.

<sup>9</sup> Es wurden die für das Jahr 1992 global ausgewiesenen Zuweisungen der Gemeinden an den Unternehmenssektor mit einer geschätzten Expansionsrate von 5,5 vH auf das Jahr 1993 hochgerechnet und anschließend um einen Sondereffekt bereinigt: Denn im Bundesland Sachsen werden — anders als in den übrigen Bundesländern — die Subventionen für den sozialen Wohnungsbau auf kommunaler Ebene abgewickelt und finanzstatistisch verbucht (was aufgrund von Wissensvorteilen, die eher auf dezentraler denn auf zentraler Ebene zu vermuten sind, grundsätzlich sinnvoll erscheint). Diese Zahlungen wurden aber — um möglichst viele Subventionen den begünstigten Sektoren zuteilen zu können —

schen Charakter haben, konnten branchenmäßig nicht aufgeschlüsselt werden. Hier wurden globale Angaben aus der Jahresrechnung verwendet. Auch für die Klassifizierung der Subventionen der Bundesanstalt für Arbeit wurden aggregierte Daten aus der Jahresrechnung herangezogen, wobei ein Großteil des Subventionsvolumens als branchenübergreifend eingestuft wurde.<sup>10</sup>

Im einzelnen wurde bei der Aufbereitung der Subventionszahlen also unterschieden zwischen:

- sektorspezifisch erfaßten Subventionen, die nur einen ganz bestimmten Sektor begünstigen,
- nicht branchenmäßig zugeteilten sektorspezifischen Subventionen. Bei diesen lagen keine unmittelbaren Informationen über den sektoralen Empfängerkreis vor (Subventionen der Gemeinden und der Treuhandanstalt),
- branchenübergreifenden Subventionen, die auf einen vergleichsweise breiteren — hier sektoral nicht identifizierten — Empfängerkreis zugeschnitten sind.

Die Datenauswertung ergab, daß die Subventionspolitik mit Schwerpunkt sektorale Förderziele verfolgt. Im Jahre 1993 waren sektorspezifisch erfaßte Subventionen in Höhe von 124,2 Mrd DM geplant (Tabelle 2). Einschließlich der nicht zugeteilten sektorspezifischen Subventionen (38,8 Mrd DM) absorbierte die gezielte Förderung einzelner Branchen (insgesamt 163 Mrd DM) mehr als 75 vH. des gesamten Subventionsvolumens, das für das Jahr 1993 geplant war.

---

auf Länderebene erfaßt und die kommunalen Finanzhilfen, die nur global erfaßt wurden, um diese Summe gekürzt.

<sup>10</sup> Die Aufteilung der ABM-Mittel auf die Sektoren "Staat, private Haushalte, Organisationen ohne Erwerbszweck und Unternehmen" wurde dabei vom Statistischen Bundesamt erfragt. Ex definitione werden nämlich nur die an den Unternehmenssektor (im Sinne der VGR) fließenden Mittel zu den Subventionen gezählt — ein Vorgehen, das unter dem Aspekt der Sparpotentiale als zu restriktiv erscheint. Da nur Beträge für das erste Halbjahr 1993 bekannt waren, mußten die dem Unternehmenssektor im gesamten Jahr 1993 gezahlten ABM-Mittel geschätzt werden.

Tabelle 2 — Subventionen nach dem Grad ihrer sektoralen Zuordenbarkeit in den Jahren 1991 und 1993

	Sektorspezifisch erfaßte Subventionen in Mio. DM		Nicht zugeteilte sektorspezifische Subventionen in Mio. DM		Branchenübergreifende Subventionen in Mio. DM		Subventionen insgesamt in Mio. DM	
	1991	1993	1991	1993	1991	1993	1991	1993
I. Finanzhilfen	90 992	94 884	31 119	38 816	28 640	35 026	150 751	168 726
darunter:								
Bund	37 018	34 770	—	—	8 863	6 731	45 881	41 501
Länder	37 801	39 908	—	—	7 558	10 295	45 359	50 203
Gemeinden	—	—	6 419	9 416	—	—	6 419	9 416
EG	10 473	13 463	—	—	—	—	10 473	13 463
Kohlepfennig	4 900	6 000 <sup>a</sup>	—	—	—	—	4 900	6 000 <sup>a</sup>
ERP	—	—	—	—	10 894 <sup>c</sup>	13 991 <sup>c</sup>	10 894	13 991
Treuhandanstalt	—	—	24 700 <sup>b</sup>	29 400 <sup>b</sup>	—	—	24 700	29 400
Bundesanstalt für Arbeit	800 <sup>d</sup>	743 <sup>d</sup>	—	—	1 325	4 009	2 125	4 752
II. Steuervergünstigungen	24 682	29 310	—	—	21 277	18 201	45 959	47 511
III. Subventionen insgesamt	115 674	124 194	31 119	38 816	49 917	53 227	196 710	216 237

<sup>a</sup> Geschätzt. — <sup>b</sup> Ausgaben insgesamt abzüglich Zinserstattung an Kreditabwicklungsfonds, Abwicklungskosten der staatlichen Versicherung sowie sonstiger Ausgaben (Zinsen für Kredite der THA und Verwaltungsausgaben). — <sup>c</sup> Ausgaben insgesamt abzüglich Zinsen und Verwaltungsausgaben. — <sup>d</sup> Summe aus Schlechtwettergeld und Wintergeld abzüglich Winterbaumlage.

Quellen: Wie Tabelle 1.

Dabei war der so gemessene Grad an Selektivität<sup>11</sup> bei den Finanzhilfen mit 79 vH deutlich höher als bei den Steuervergünstigungen (62 vH). Innerhalb der Finanzhilfen war er auf Bundesebene mit 84 vH etwas höher als auf Länderebene (79 vH).<sup>12</sup> Die Finanzhilfen der EG<sup>13</sup> und des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes dienten der ausschließlichen Förderung der Landwirtschaft bzw. des Steinkohlenbergbaus, während jene des ERP-Vermögens<sup>14</sup> und ein großer Teil jener der Bundesanstalt für Arbeit branchenübergreifend waren.

Innerhalb der Gruppe der sektorspezifisch erfaßten Subventionen war die Konzentration auf nur wenige Wirtschaftszweige stark ausgeprägt (Tabelle 3). Unter den schrumpfenden Wirtschaftszweigen erhielten die Landwirtschaft 31,6 Mrd DM, der Bergbau 12 Mrd DM und der Schiffbau 0,7 Mrd DM. Stark zu Buche schlugen ferner die Förderung des Verkehrs (27,6 Mrd DM) und des Sektors Wohnungsvermietung (31,6 Mrd DM). Die genannten Wirtschaftsbereiche<sup>15</sup> absorbierten mit insgesamt 103,5 Mrd DM fast 83,3 vH des sektorspezifisch erfaßten Subventionsvolumens. Vom gesamten Subventionsvolumen abzüglich der sektoral ebenfalls stark konzentrierten Finanzhilfen der Treuhandanstalt und der Gemeinden<sup>16</sup> erhielten sie 58,2 vH, während sich ihr Anteil an der Wertschöpfung des Unternehmenssektors auf 14,4 vH bezifferte (Tabelle 4).

- 
- <sup>11</sup> Er ist hier definiert als Relation zwischen jenen Subventionen, die ausschließlich einen Sektor begünstigen, und jenen, die mindestens auf zwei staatlich bevorzugte Sektoren abzielen.
- <sup>12</sup> Freilich sind die auf Länderebene ausgezahlten Finanzhilfen nicht gleichzusetzen mit jenen, über die die Länder autonom entscheiden. Näheres dazu auf S. 20 f.
- <sup>13</sup> Hier wurden lediglich jene erfaßt, die in der Anlage E zu Kapitel 1004 des Bundeshaushaltsplans ausgewiesen sind. Die von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, von der Europäischen Investitionsbank sowie von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vergebenen Subventionen wurden nicht berücksichtigt.
- <sup>14</sup> Einzuräumen ist, daß der volle Einbezug der ERP-Darlehen in die Subventionsrechnung nicht berechtigt ist. Denn Darlehen sind grundsätzlich rückzahlbar, so daß nur die Subventionsäquivalente von staatlicherseits gewährten Darlehen in die Rechnung einbezogen werden dürften. Allerdings sind entsprechende Daten nicht verfügbar. Die volle Einrechnung dürfte aber insofern nicht zu einer Überzeichnung des Subventionsvolumens führen, als weder der Subventionsgehalt der staatlichen Bürgschaften noch jener der seitens der EG-Banken vergebenen Kredite in die Rechnung einbezogen worden ist. Der Finanzbericht der Bundesregierung weist für das Jahr 1993 immerhin ein Bürgschaftsvolumen in Höhe von 367,6 Mrd DM aus. Die kapitalisierten Zinsvorteile dürften also nicht unerheblich sein.
- <sup>15</sup> Der Dienstleistungssektor, der Subventionen in Höhe von 13,8 Mrd DM empfing, ist aus dem obigen Vergleich ausgeklammert worden. Die Gründe hierfür werden im übernächsten Absatz genannt.
- <sup>16</sup> Näheres dazu auf S. 5.

Tabelle 3 — Sektorspezifisch erfaßte Subventionen im Jahre 1993 in Mio. DM

	Finanzhilfen					Finanzhilfen insgesamt	Steuerver- günstigungen	Subventionen insgesamt
	Bund	Länder	EG	Kohlepennig	Bundesanstalt für Arbeit			
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	7 947,7	8 604,3	13 462,8	-	.	30 014,8	1 591,0	31 605,8
Energie- und Wasserversorgung	227,4	697,5	-	-	.	924,9	20,0	944,9
Bergbau	4 282,6	1 549,8	-	6 000,0 <sup>d</sup>	.	11 832,4	160,0	11 992,4
Schiffbau	584,0	115,6	-	-	.	699,6	-	699,6
Luft- und Raumfahrzeugbau	385,9	-	-	-	.	385,9	-	385,9
Verkehr <sup>a</sup>	18 896,2	6 625,2	-	-	.	25 521,4	2 124,0	27 645,4
Wohnungsvermietung <sup>b</sup>	1 149,2	19 405,1	-	-	.	20 554,3	11 000,0	31 554,3
Dienstleistungen für private Haushalte <sup>c</sup>	795,2	1 562,3	-	-	.	2 357,5	10 100,0	12 457,5
Dienstleistungen für Unternehmen	344,0	655,8	-	-	.	999,8	-	999,8
Sonstige Dienstleistungen	19,3	341,0	-	-	.	360,3	-	360,3
Sonstige sektorspezifisch erfaßte Subventionen	138,8	351,5	-	-	743,0	1 233,3	4 315,0	5 548,3
Sektorspezifisch erfaßte Subventionen insgesamt	34 770,3	39 908,1	13 462,8	6 000,0 <sup>d</sup>	743,0	94 884,2	29 310,0	124 194,2

<sup>a</sup> Ohne Nachrichtenübermittlung. - <sup>b</sup> Einschließlich des selbstgenutzten Wohneigentums. - <sup>c</sup> Ohne Wohnungsvermietung. - <sup>d</sup> Geschätzt.

Quellen: Wie Tabelle 1.

**Tabelle 4** — Subventionsanteile<sup>a</sup> im Jahre 1993 und Wertschöpfungsanteile<sup>b</sup> im Jahre 1991 der hoch subventionierten Sektoren in vH

	Subventionsanteil	Wertschöpfungsanteil
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	17,77	1,53
Bergbau	6,74	0,55
Schiffbau	0,39	0,10
Verkehr <sup>c</sup>	15,54	3,90
Wohnungsvermietung <sup>d</sup>	17,74	8,33
Insgesamt	58,18	14,41

<sup>a</sup> In vH der gesamten Subventionen (abzüglich der Subventionen der Treuhandanstalt und der Gemeinden) im Jahre 1993. — <sup>b</sup> In vH der Wertschöpfung des Unternehmenssektors im Jahre 1991. — <sup>c</sup> Ohne Nachrichtenübermittlung. — <sup>d</sup> Einschließlich des selbstgenutzten Wohneigentums.

**Quellen:** Wie Tabelle 1; Statistisches Bundesamt, Ergebnisse für die Strukturberichterstattung, Fachserie 18, Reihe 1, Wiesbaden 1993.

Aus diesem eklatanten Mißverhältnis zwischen Subventions- und Wertschöpfungsanteil der Bereiche Landwirtschaft, Bergbau, Schiffbau, Verkehr und Wohnungsvermietung läßt sich schlußfolgern, daß das Gros der produzierenden Einheiten des Unternehmenssektors durch die Subventionspolitik netto belastet wird. Denn alle anderen Sektoren erbringen 85,6 vH der Wertschöpfung, erhalten aber nur 41,8 vH der Subventionen. Da die verbleibenden 41,8 vH ebenfalls sehr selektiv vergeben werden, wie noch gezeigt wird, ist für das Gros der Nettozahler das Verhältnis zwischen Wertschöpfungs- und Subventionsanteil noch ungünstiger. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, daß wegen der Progression der Einkommensteuer der Steuerfinanzierungsanteil der Nettozahler höher ist als ihr Wertschöpfungsanteil. Wie falsch es ist, pauschalierend von einer Subventionierung des Unternehmenssektors zu reden, sieht man ferner daran, daß ungefähr der 1,5-fache Betrag des Gewerbe- und Körperschaftsteueraufkommens benötigt wird, um die Alimente für die genannten Sektoren zu finanzieren. Jene tragen wegen ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse und/oder ihrer spezifischen Rechtsform wohl kaum nennenswert zum Aufkommen aus diesen "klassischen" Unternehmenssteuern bei. Die politisch Verantwortlichen bräuchten sich weniger Gedanken über die Standortqualität der Bundesrepublik Deutschland zu machen, wenn es diese Abgaben nicht gäbe und wenn Reformen von der Einsicht getragen wären, daß Subventions- und Steuerpolitik untrennbar zusammengehören.

Der Dienstleistungssektor (ohne Wohnungsvermietung) wurde mit insgesamt 13,8 Mrd DM subventioniert; dies entspricht 11,1 vH des sektorspezifisch erfaßten und 7,8 vH des gesamten Subventionsvolumens (abzüglich der Subventionen der Treuhandanstalt und der Kommunen). Da der Anteil des Dienstleistungssektors an der Wertschöpfung des Unternehmenssektors mit 27,1 vH erheblich höher ist als sein Anteil am Subventionsvolumen und er somit mehr Steuern zahlt, als er Subventionen empfängt, ist eine separate Behandlung angebracht, um den statistischen Befund nicht zu verfälschen.

Dies erscheint auch deshalb geboten, weil innerhalb des breiten Spektrums an Dienstleistungen wiederum nur wenige Bereiche Subventionen empfangen. Der hohe Grad an Selektivität läßt sich schon daran erkennen, daß nur 1 Mrd DM aus dem Gesamtvolumen von 13,8 Mrd DM solchen Dienstleistungsunternehmen zufließen, die Vorleistungen für andere Unternehmen erbringen. 12,5 Mrd DM begünstigten Dienstleistungszweige, die für private Haushalte produzieren; 0,3 Mrd DM konnten weder der einen noch der anderen Kategorie klar zugeordnet werden.

Zudem erfolgte die Mittelzuteilung innerhalb der beiden Kategorien nicht nach dem Gießkannenprinzip. Vielmehr wurden die Finanzspritzen gezielt, also selektiv, verabreicht. Hauptbegünstigte unter den Dienstleistungsunternehmen mit Vorleistungscharakter waren Wirtschaftseinheiten, die der Grauzone zwischen Markt- und Staatswirtschaft zuordenbar sind. Darunter fallen vor allem Wirtschaftsverbände oder -kammern sowie privatrechtlich organisierte Wirtschaftsförderungsgesellschaften mit staatlicher Kapitalbeteiligung.<sup>17</sup> Auch innerhalb der Dienstleistungsunternehmen, die unmittelbar für den Konsum produzieren, wurden jene gezielt begünstigt, die dem halbstaatlichen Bereich zuordenbar sind, weil sie sich weitgehend in öffentlichem Eigentum befinden und/oder die Ansicht vorherrscht, daß der Staat dort spezifische Förderaufgaben habe (meritorische Ziele). Zu nennen sind insbesondere Zuschüsse an öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Staatsbäder, Fremdenverkehrsverbände, privat organisierte Theater und Museen<sup>18</sup> sowie Ausgaben für Film- und Sportförderung.

<sup>17</sup> Begünstigt wurden auch Technologie-Parks, Patentschriftenausgestellten, Institutionen, die Fachinformationen bereitstellen etc.

<sup>18</sup> Da der Subventionsbegriff der Wirtschaftsforschungsinstitute nur auf Allokationsverzerrungen innerhalb des Unternehmenssektors abzielt — siehe dazu die Ausführungen auf S. 1 f. — gehen Zuschüsse an Institutionen nicht ein, die als staatliche Bruttobetriebe geführt werden. Das sind produzierende Einheiten, deren finanzwirtschaftliche Aktivität sich nicht in Höhe des Ausgabenüberhangs über die Einnahmen — also netto — in den öffentlichen Haushalten niederschlägt, sondern in Höhe der — unsaldierten — Ausgaben. Die an institutionellen bzw. finanzstatistischen Kriterien orientierte Konvention, Zuschüsse an private Unternehmen oder staatliche Nettobetriebe als Subvention zu werten, Zuschüsse an private Bruttobetriebe aber nicht, ist zumindest dort ökonomisch fragwürdig, wo ein und dieselbe wirtschaftliche Aktivität (etwa das Theaterwesen) mit Steuerge-

Nicht zuletzt wurden 5,5 Mrd DM aufgewendet, um weitere Sektoren, die hier nicht näher aufgeschlüsselt worden sind, gezielt zu fördern. Vielmehr wurde eine Sammelposition für die sonstigen sektorspezifischen Subventionen gebildet. Gleichwohl fallen unter dieses "Sammelsurium"<sup>19</sup> zwei Arten von staatlichen Begünstigungen, die ökonomisch unterschiedlich beurteilt werden müssen. Zum einen handelt es sich um Zahlungen an spezifische Einzelunternehmen, die in Not geraten sind (wie etwa die JENOPTIK GmbH<sup>20</sup>), zum anderen um die vordergründige Förderung ganzer Sektoren, die letztlich mehr zum Steueraufkommen beitragen, als sie aus dem Subventionstopf zugeteilt bekommen (insbesondere Handel und Handwerk).

Zusammengefaßt: Sektorspezifische Subventionspolitik wirkt nur für ein vergleichsweise enges Terrain innerhalb der Unternehmenslandschaft der Bundesrepublik Deutschland finanziell wie ein warmer Regen. Pendant dazu ist steuerlich bedingte "Grundwasserknappheit" in den meisten Feldern des Unternehmenssektors, da dort die Alimente für die begünstigten Wirtschaftszweige verdient werden müssen — und vermutlich auch jene für die ausgegrenzten Produktionsbereiche "Staat, Organisationen ohne Erwerbszweck und private Haushalte". Denn wo es an Wettbewerb mangelt und wo neben freiwillig zahlenden Individuen anonyme Steuerzahler an der Finanzierung zwangsbeteiligt werden, dort ist zu erwarten, daß mehr aus den öffentlichen Kassen herausgenommen als in diese eingezahlt wird.

#### 4. Allgemeine Wirtschaftsförderung durch branchenübergreifende Subventionsprogramme?

Im Jahre 1993 wurden branchenübergreifende Subventionen in Höhe von 53,2 Mrd DM gewährt (Tabelle 5). Davon entfielen auf Steuervergünstigungen 18,2 Mrd DM und auf

---

dem gefördert wird. In künftigen Strukturberichterstattungen ist deshalb ein breiterer Subventionsbegriff zu verwenden. Dies gilt vor allem auch deshalb, weil überhöhte Steuern aufgrund einer — hier nicht erfaßten — Subventionierung der Wirtschaftsbereiche Staat, private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck Nachteile für die Produzenten handelbarer Güter im internationalen Wettbewerb bedeuten können. Dies ist ebenso ein Strukturproblem wie eine verzerrte Allokation innerhalb des Unternehmenssektors.

<sup>19</sup> Einerseits umfaßt es partielle Begünstigungen von Netto-Zählern wie Handel und Handwerk, andererseits fallen Zahlungen an Einzelunternehmen wie an Staatsbrauereien, an die Maxhütte, an die JENOPTIK GmbH etc. darunter. Auch Hilfen für die Stahlindustrie oder die Förderung des Baugewerbes durch die Bundesanstalt für Arbeit oder indirekte Absatzförderung für bestimmte Branchen — etwa in Form von Einrichtungsbeihilfen für Aussiedler — wurden unter diese sehr heterogene Kategorie subsumiert.

<sup>20</sup> Die Zahlungen an die JENOPTIK GmbH betragen im Jahr 1993: 120 Mio DM (1991: 550 Mio DM).



Tabelle 5 — Branchenübergreifende Subventionen im Jahre 1993 in Mio. DM

	Finanzhilfen					Steuerver- günstigungen	Subventionen insgesamt
	Bund	Länder	ERP	Bundesanstalt für Arbeit	Insgesamt		
Subventionen für							
- Regional- und Strukturpolitik	-	6 558,7	1 400,0	-	7 958,7	15 445,0	23 403,7
- Beschäftigungspolitik	676,5	1 653,9	-	4 009,0	6 339,4	-	6 339,4
- Förderung von Investitionen, Existenzgründungen etc.	864,0	364,8	9 900,0	-	11 128,8	1 185,0	12 313,8
- Förderung von Forschung und Entwicklung	4 587,1	327,1	1,0	-	4 915,2	5,0	4 920,2
- Mittelstandsförderung	307,5	348,5	<sup>a</sup>	-	656,0	1 000,0	1 656,0
- Sonstige Ziele <sup>b</sup>	295,7	1 042,3	2 690,0	-	4 028,0	566,0	4 594,0
Insgesamt	6 730,8	10 295,3	13 991,0	4 009,0	35 026,1	18 201,0	53 227,1

<sup>a</sup> Die ERP-Darlehen dienen mit Schwerpunkt der Mittelstandsförderung. Sie wurden unter das zusätzlich verfolgte Ziel subsumiert. - <sup>b</sup> Umweltpolitik, Energiepolitik u.ä.

Quellen: Wie Tabelle 1.

Finanzhilfen 35,0 Mrd DM. Subventionsgeber waren der Bund, die Länder, das ERP-Vermögen sowie die Bundesanstalt für Arbeit.

Das deutliche Übergewicht der Finanzhilfen über die Steuervergünstigungen läßt vermuten, daß den branchenübergreifenden Subventionen insgesamt ein stark selektierender Charakter beizumessen ist. Denn Finanzhilfen sind sektoral zielgerichteter als Steuervergünstigungen.<sup>21</sup>

Daß die These, branchenübergreifende Subventionen seien ein Instrument der allgemeinen Wirtschaftsförderung, angezweifelt werden muß, zeigt sich ferner, wenn man jene Vergünstigungen, die ex definitione auf mindestens zwei oder mehr Sektoren abzielen, nach Subventionszielen aufbricht und analysiert (Tabelle 4): So bezifferten sich die mit regional- und strukturpolitischen Zielen begründeten Subventionen auf 23,4 Mrd DM, was 45 vH der branchenübergreifenden Subventionen insgesamt ausmacht. Daß hier starke sektorale Verzerrungseffekte zu vermuten sind, liegt schon wegen räumlicher Unterschiede in den sektoralen Strukturen nahe. Letztlich ist ein Umverteilungsstrom von zukunftssträchtigen Wirtschaftszweigen, die neue Arbeitsplätze schaffen, hin zu jenen zu vermuten, die sich langfristig ohnehin auf dem absteigenden Ast befinden. Per saldo werden durch eine solche Politik Arbeitsplätze zerstört. Fragwürdig sind auch Hilfen an Unternehmen, die in Problemregionen angesiedelt sind und deren Branche von Politikern als zukunftssträchtig eingestuft wird: Denn erstens fördert es die Subventionsmentalität und die Vernetzung zwischen Wirtschaft und Politik, wenn eine bestimmte Geldsumme nicht vielen Unternehmen — in Form einer allgemeinen Steuersatzsenkung — zugute kommt, sondern nur einigen wenigen, die von staatlichen Instanzen gleichsam als Hoffnungsträger auserkoren wurden. Zweitens fördert es die Steuerverdrossenheit, wenn Unternehmen, die sich im Markttest das Attribut der "Zukunftsträchtigkeit" hart verdient haben und weiterhin hart verdienen müssen, letztlich zur Alimentierung jener Unternehmen zwangsweise herangezogen werden, die Politiker für zukunftssträchtig halten. Nicht Branchen an sich versprechen Zukunftsträchtigkeit. Vielmehr ist es die Fitness einzelwirtschaftlicher Organisationen. Drittens ist Dezentralisierung von politischen Entscheidungskompetenzen grundsätzlich der bessere Weg als eine zentralistisch verordnete Umverteilung von Finanzmassen zwischen Unternehmen, um die Aufholchancen wirtschaftlich relativ schwacher Regionen zu erhöhen. Denn nur so hat Leistungsdenken Übergewicht gegenüber dem Verteilungsdenken. Außerdem läßt sich die hinter der Regional- und Strukturpolitik letztlich stehende soziale Absicht durch gezielte Personaltransfers leichter verwirklichen.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Diese Aussage wird auf S. 4 f. begründet.

<sup>22</sup> Hier wäre eine zweckgebundene Finanzierung aus dem Verbrauchsteueraufkommen angeraten, um möglichst wenig Motivationshemmnisse in das System einzubauen.

Für beschäftigungspolitische Ziele wurden 6,3 Mrd DM ausgegeben.<sup>23</sup> Das entspricht in etwa dem Aufkommen an Vermögensteuer — einer Abgabe also, die die Beschäftigung indirekt hemmt, weil sie der Finanz- und Sachkapitalbildung im Wege steht. Zudem ist grundsätzlich anzumerken, daß beschäftigungspolitisch motivierte Finanzhilfen die Ertrags-Kosten-Relation der Unternehmen keineswegs verbessern, weil — partiell betrachtet — nur eine Zusatzproduktion und Zusatzbeschäftigung gefördert wird, die sich sonst nicht rentiert hätte. Gesamtwirtschaftlich betrachtet kommt es gar nicht zu diesen zusätzlichen Effekten. Denn die Fördermittel müssen ja irgendwo erwirtschaftet werden, wo sich die Ertrags-Kosten-Relation in jedem Falle verschlechtert — sei es durch eine Besteuerung, die direkt beim zahlenden Unternehmen anknüpft, sei es durch höhere Arbeitskosten als es sonst der Fall wäre, sei es in Form eines nur schlecht lokalisierbaren Kaufkraftentzugs, der die Umsätze irgendwelcher Unternehmen schmälert.<sup>24</sup> Eine beschäftigungsorientierte Subventionspolitik steigert somit weder den Beschäftigungsgrad, noch fördert sie Unternehmen und Wirtschaftswachstum, zumal sie dazu beiträgt, daß die Lohnpolitik aus ihrer Verantwortlichkeit für den Beschäftigungsgrad entlassen wird.

Sieht man einmal davon ab, daß Subventionen finanziert werden müssen, so ist eine positive Wirkung auf die Ertrags-Kosten-Relation eher bei jenen Subventionen zu vermuten, die Investitionen, Existenzgründungen, Forschung und Entwicklung sowie den Mittelstand fördern. Diese bezifferten sich auf insgesamt 18,9 Mrd DM, was nur 35,5 vH des branchenübergreifenden und nur 8,7 vH des gesamten Subventionsvolumens ausmacht. Zu berücksichtigen ist, daß in den 18,9 Mrd DM 9,9 Mrd DM an ERP-Darlehen enthalten sind, die zurückgezahlt werden müssen. Diese Beträge können nur dann in voller Höhe als Subventionen gewertet

<sup>23</sup> In diesem Betrag sind — wegen der relativ engen Abgrenzung des Subventionsbegriffs der an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute — die Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an die Wirtschaftsbereiche Staat, private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck nicht enthalten. Am Ende des ersten Halbjahrs 1993 entfielen laut telephonischer Auskunft des Statistischen Bundesamtes im gesamten Bundesgebiet knapp zwei Drittel des gesamten ABM-Volumens auf die hier ausgesparten Sektoren.

<sup>24</sup> Vermutlich geht mit dem Steuerungs-Subventionierungs-Prozeß eine Reallokation in Richtung auf mehr meritorsche und weniger private Güter einher. Bei einer progressiven Einkommenbesteuerung ist auch zu erwarten, daß private Güter mit einer überdurchschnittlichen (unterdurchschnittlichen) Einkommenselastizität überdurchschnittlich (unterdurchschnittlich) stark zurück gedrängt werden. Wenn dem so wäre, dann wirkte die sektorale Umverteilung — wenngleich "kreislaufneutral" — gleichsam wie eine Zeitreise in die Vergangenheit. Für einen Wirtschaftsstandort, der sich an der Spitze profilieren muß, sind das keine guten Bedingungen.

werden, wenn sie zum Zins von Null vergeben werden und nicht zurückgezahlt werden — was zweifelsohne überzeichnete Annahmen sind.<sup>25</sup>

Läßt man die ERP-Darlehen außer acht, so schrumpft das Finanzvolumen, dem man auf den ersten Blick — und von der Finanzierungsseite abstrahiert — wirtschaftsfördernden Charakter zubilligt, auf magere 9 Mrd DM zusammen. Das sind nur knapp 4,4 vH des — um die 9,9 Mrd DM gekürzten — gesamten Subventionsvolumens.

Bei näherem Hinsehen zeigt sich zudem, daß auch diesen "echten" Vergünstigungen eine stark selektierende Wirkung beizumessen ist. Oder anders gewendet: Es muß angezweifelt werden, daß es sich um Instrumente der allgemeinen Wirtschaftsförderung handelt. Denn es überwiegt die Förderung durch Finanzhilfen, während eine Politik, die möglichst wenig gegen den Grundsatz der Neutralität verstoßen möchte, mit Schwerpunkt Steuervergünstigungen gewährt hätte, um den genannten Zielen zu dienen.

Diese Beurteilung trifft vor allem auf die Subventionen zur Förderung von Forschung und Entwicklung zu: Das für diesen Zweck eingesetzte Fördervolumen betrug 4,9 Mrd DM insgesamt, wobei das Instrument der Steuervergünstigungen nur mit bescheidenen 5 Mio DM zu dieser Summe beigetragen hat. Hinzu kommt, daß die vom Bund gewährten Finanzhilfen (4,6 Mrd DM) deutlich höher waren als jene der Länder (0,3 Mrd DM). Wenn es denn schon sein soll, daß der Staat die Forschung in Unternehmen fördert, dann sollte der hoheitliche Eingriff auf möglichst dezentraler Ebene erfolgen, wo Wissensvorteile zu vermuten sind.

Zudem spricht viel für die Annahme, daß die Finanzhilfen des Bundes, die auf die Förderung von Forschung und Entwicklung abzielen, starke Verzerrungswirkungen haben — sektoral betrachtet ebenso wie im Hinblick auf einzelne Unternehmen. Denn erstens entfielen von den 4,6 Mrd DM 2,3 Mrd DM auf Subventionen für Wehrforschung, die wohl nur an ausgewählte Unternehmen fließen. Zweitens war die Gewährung der verbleibenden 2,3 Mrd DM an Verwendungsaufgaben gebunden, die die Inhalte des Forschens weitgehend festlegen und den Empfängerkreis somit bereits schon a priori stark einengen — sicherlich nicht nur im Hinblick auf Sektoren, sondern auch im Hinblick auf Betriebsgrößen.<sup>26</sup> Unabhängig vom allokativen Aspekt vermutlich ungleich verteilter Mittel für anwendungsorientierte Forschung stellt sich die Frage, ob das Wachstum gefördert wird, wenn der Staat die Richtung des wissenschaftlichen, technischen und organisatorischen Fortschritts in Unternehmen zu beeinflus-

<sup>25</sup> Zur Rechtfertigung des pragmatischen Vorgehens siehe Fußnote 14.

<sup>26</sup> Würde die Politik gleich darauf verzichten, Großunternehmen zu bevorzugen, könnte sie sich vermutlich kompensatorische Mittelstandsprogramme sparen.

sen versucht. Hier ist grundsätzlich zu bedenken, daß die staatliche Vorgabe von Forschungsinhalten implizit bedeutet, daß andere Wege des Forschens nicht beschränkt werden. Es gehen also zwangsläufig Opportunitätskosten damit einher. Diese dürften vermutlich dort höher sein als die direkten Erträge, wo Humankapital für Imitationen eingesetzt wird statt für die Suche nach Wissen, das im weltwirtschaftlichen Maßstab neu ist. Denn da der Wettlauf von Nationen um die Zukunft angesichts der zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtung immer härter wird, wird es gleicherhands immer unwahrscheinlicher, bei bereits bekannten Produkten oder Technologien durch staatliche Hilfen aufholen zu können.

Schließlich wurden Subventionen in Höhe von 7 Mrd DM gewährt, um sonstigen Zielen zu dienen, wobei die Finanzhilfen mit 6,5 Mrd DM wiederum besonders stark zu Buche schlugen. Darunter fielen vor allem Zuweisungen für Maßnahmen zum Umweltschutz, zur Altlastensanierung und zum verstärkten Einsatz von Energieformen, die als förderungswürdig angesehen werden. Bei Letzteren werden nur zusätzliche Kosten kompensiert, die Rentabilität steigt also nicht. Wo die Umwelt entlastet werden soll, gilt zu bedenken, daß ordnungspolitische Mittel (Eigentumsrechte) dem subventionspolitischen Instrumentarium überlegen sind, zumal nur sie zu umweltsparendem technischen Fortschritt anregen.

In summa lassen sich aus der auf Subventionsziele abstellenden Datenanalyse zwei Schlußfolgerungen ziehen. Erstens: Die branchenübergreifenden Subventionen sind sehr stark auf einzelne Unternehmen und somit auch Sektoren ausgerichtet. Zweitens: Sie fördern oft nicht Unternehmen (im Sinne erhöhter Nettoerlöse), sondern helfen dem Staat, meritorische Absichten durchzusetzen<sup>27</sup> — freilich bei gleichzeitiger Annahme der politisch Verantwortlichen, interventionistische Verhaltenskorrekturen würden die wirtschaftliche Entwicklung stimulieren. Dies ist ein sehr fragwürdiger Standpunkt. Um die langfristigen Entwicklungsperspektiven zu verbessern, wäre es vielmehr angeraten, Subventionen auf breiter Front zu kürzen und gleichzeitig die drückend hohen Steuern, die auf Einkommen und Vermögen lasten, kräftig zu senken.

<sup>27</sup> Mitunter wird argumentiert, man dürfe Zahlungen an Unternehmen nicht als Subventionen werten, wenn sie dazu dienen, zusätzlich auferlegte Kosten finanziell zu kompensieren oder wenn Gegenleistungscharakter in Form einer politisch erwünschten Verhaltensänderung zu diagnostizieren sei. Unter dem Aspekt staatlicher Sparpotentiale heraus ist dies ein fragwürdiger Standpunkt. Denn im Grunde läßt sich mit dieser Definition jede Subvention wegdefinieren und Sparpotentiale wären dann nicht vorhanden. Es gäbe dann vermutlich auch keine Diskussion darüber, ob es anstelle von Finanzspritzen an ausgewählte Unternehmen nicht bessere — etwa ordnungspolitische — Mittel gibt, um sogenannte "Staatsziele" zu verfolgen.

## 5. Finanzhilfen nach Bundesländern — hohe Dynamik im Osten wie im Westen

Nachfolgend werden die von den Bundesländern gezahlten Finanzhilfen etwas näher beleuchtet.<sup>28</sup> Von den Finanzhilfen der Länder in Höhe von insgesamt 50,2 Mrd DM im Jahre 1993 entfielen 29,5 Mrd DM auf die alten und 18,4 Mrd DM auf die neuen Bundesländer (Tabelle 6); 2,3 Mrd DM konnten nicht zugeteilt werden.<sup>29</sup> Bezogen auf die Einwohner waren die Finanzhilfen der neuen Bundesländer mit 1259 DM deutlich höher als die der alten (451 DM). Ähnlich ausgeprägt waren die regionalen Unterschiede bei den Zuwachsraten der Finanzhilfen. Die Finanzhilfen der neuen Bundesländer expandierten im Zeitraum 1991 — 1993 mit einer Rate von insgesamt 28,7 vH. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 13,4 vH — verglichen mit "nur" 2,5 vH in den alten Bundesländern. Allerdings ist zu bedenken, daß es haushaltsmäßig die neuen Länder erst seit 1991 gibt. Auch war der durchschnittliche jährliche Zuwachs im Westen durch Sondereffekte nach unten verzerrt: Klammert man die Finanzhilfen des Stadtstaates Berlin aus, der wegen der Kürzung des Bundeszuschusses zum Berliner Haushaltsplan zum Sparen gezwungen war, so steigt die durchschnittliche jährliche Expansionsrate auf 5 vH an. Eliminiert man zudem die Finanzhilfen des Landes Bayern aus der Rechnung — hier war es vor allem ein nur im Jahr 1991 stattfindender Kauf von Anlieferungsreferenzmengen im Agrarbereich in Höhe von 0,6 Mrd DM, der eine rückläufige Entwicklung der Finanzhilfen im Zeitraum 1991 — 1993 bewirkt hat —, dann beläuft sich der durchschnittliche jährliche Zuwachs im Westen auf 7,8 vH. In einer Zeit, in der Sparsamkeit Gebot der Stunde ist, um produktive Investitionen im Osten Deutschlands zu finanzieren, erscheint diese Rate exorbitant hoch. Vermutlich hat der stürmische Anstieg des Steueraufkommens während des Booms zu der großzügigen Vergabe von Finanzhilfen beigetragen. (Detaillierte Zahlen zu den Finanzhilfen nach Bundesländern sind den Anhangtabellen A1-A3 zu entnehmen.)

<sup>28</sup> Daß ein großer Unterschied besteht zwischen den von Bundesländern gezahlten und von Bundesländern autonom entschiedenen Finanzhilfen, wird auf S. 20 f. näher erläutert.

<sup>29</sup> Bei diesem Restbetrag handelt es sich um durch Bundesgesetze determinierte und vom Bund finanziell alimentierte Agrarsubventionen, die in den Haushaltsplänen vieler Bundesländer aus zwei Gründen nicht berücksichtigt waren. Zum einen waren die sogenannten "Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft" in Höhe von 1,4 Mrd DM beim Erstellen einzelner Haushaltspläne noch nicht bekannt und blieben somit unberücksichtigt. Zum anderen wickeln manche Länder die vom Bund voll finanzierte Gasölbeihilfe (0,9 Mrd DM) außerhalb des Haushalts ab. Daher mußten globale Daten aus den Rechenwerken des Bundes (14. Subventionsbericht, Finanzbericht) veranschlagt werden. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht bzw. unter dem Aspekt der budgetären Belastung mag es angehen, die Gasölbeihilfe aus dem Landeshaushalt auszulagern. Freilich wird so die Erfassung von Subventionstatbeständen erschwert.

Tabelle 6 — Finanzhilfen nach Bundesländern in den Jahren 1991 und 1993

	1991		1993	
	in Mio. DM	je Einwohner in DM	in Mio. DM	je Einwohner in DM
Bayern	4 387,9	381	3 882,2	336
Niedersachsen	2 306,0	310	2 843,3	382
Baden-Württemberg	2 038,5	205	2 974,2	301
Schleswig-Holstein	825,5	313	865,7	328
Nordrhein-Westfalen	6 317,3	362	6 975,3	401
Hessen	1 376,5	238	1 659,2	286
Rheinland-Pfalz	1 114,9	294	1 221,0	322
Saarland	324,3	301	330,7	307
Bremen	623,0	912	658,3	964
Hamburg	1 207,4	727	1 218,9	734
Berlin <sup>a</sup>	7 502,9	2 181	6 832,5	1 986
Alte Bundesländer insgesamt <sup>a</sup>	28 024,2	429	29 461,3	451
Mecklenburg-Vorpommern	1 283,5	673	2 200,6	1 153
Sachsen <sup>b</sup>	5 059,2	1 072	5 014,9	1 061
Sachsen-Anhalt	2 510,7	881	3 801,8	1 334
Brandenburg	2 976,7	1 162	3 747,4	1 463
Thüringen	2 493,2	962	3 657,5	1 412
Neue Bundesländer insgesamt <sup>c</sup>	14 323,3	979	18 422,2	1 259
Nicht aufgeteilte Posten <sup>d</sup>	3 011,2	.	2 320,0	.
Alle Bundesländer	45 358,7	567	50 203,5	628

<sup>a</sup> Einschließlich Berlin (Ost). - <sup>b</sup> Einschließlich der Ausgaben für sozialen Wohnungsbau, der in Sachsen auf kommunaler Ebene abgewickelt wird. - <sup>c</sup> Ohne Berlin (Ost). - <sup>d</sup> Gasölbeihilfe und Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft.

Quellen: Wie Tabelle 1.

## 6. Finanzhilfen der Bundesländer — die Hauptverantwortung trägt der Bund

Die Finanzhilfen wurden bei jener Staatsebene erfaßt, die sie an Unternehmen auszahlt. Gäbe es eine klare Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften, würde Entscheidungsautonomie herrschen, dann wären die von den Ländern gezahlten Finanzhilfen identisch mit jenen, für die sie politisch verantwortlich zeichnen. Tatsächlich ist es aber so, daß viele Finanzhilfen der Länder auf zentralstaatlich beschlossenen Gesetzen beruhen und daß Mischfinanzierungen an der Tagesordnung sind. Wegen der sogenannten "Gemeinschaftsaufgaben" ist es unter dem Aspekt der politischen Verantwortlichkeit nicht korrekt, alle von Ländern gezahlten Finanzhilfen als von den Ländern zu verantwortende Finanzhilfen zu werten.

Unter die zentralstaatlich dominierten Politikbereiche fallen vor allem die Agrar- und Regionalpolitik. Dabei sind in den Finanzhilfen der Länder nicht nur Zuweisungen des Bundes enthalten, sondern — vermehrt — EG-Mittel.<sup>30</sup> Auch in der Wohnungspolitik herrscht Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern vor, wobei es eine Vielzahl von Subventionsprogrammen mit unterschiedlichen Finanzierungsanteilen gibt. Ferner sind Nordrhein-Westfalen und das Saarland an der Förderung des Bergbaus und Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern sowie Hamburg und Bremen an der Förderung des Schiffbaus durch zentralstaatliche Gesetze an der Finanzierung beteiligt.

Für die fünf genannten Politikbereiche, in denen den Ländern vorwiegend die Rolle von Vollzugsorganen zentralstaatlicher Entscheidungen zukommt, sind im Jahre 1993 auf Länderebene 36,2 Mrd DM ausgezahlt worden (Tabelle 7). Das sind knapp drei Viertel des gesamten Finanzhilfenvolumens der Länder (50,2 Mrd DM). Zu eruieren, inwieweit das vierte Viertel der Finanzhilfen aller Bundesländer auf zentralstaatlichen Entscheidungen, die Finanzierungsverpflichtungen der Länder nach sich ziehen, beruht, bleibt einer separaten Studie vorbehalten.<sup>31</sup>

Eines gilt es in diesem Zusammenhang auch zu bedenken: Hinter den Subventionsausgaben der Länder in Höhe von 50 Mrd DM stehen nicht nur diverse ausgabepolitische Reglementierungen durch den Bund, sondern auch zentralistisch festgesetzte und somit ökonomisch

<sup>30</sup> Die Haushalte der Länder sind mit Programm-Bezeichnungen, die in Brüssel kreiert worden sind, geradezu überfrachtet. Beispiele sind INTERREG, RESIDER, EG-RECHAR, RETEX und STRIDE. An diversen Subprogrammen besteht auch kein Mangel.

<sup>31</sup> Daß man auch hier fündig wird, zeigt beispielsweise die Tatsache, daß es ein "Bundeskleingartengesetz" gibt. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland klafft offenbar eine tiefe Lücke.



Tabelle 7 — Ausgewählte Finanzhilfen der Länder im Jahre 1993 in Bereichen mit zentralistisch dominierter Gesetzgebung und Finanzierungsverbund – Mio. DM

Finanzhilfen für	
Agrarpolitik	8 604,1
Regionalpolitik	6 558,7
Wohnungspolitik	19 405,1
Schiffbau	115,5
Bergbau	1 549,8
Insgesamt	36 233,2
nachrichtlich:	
Finanzhilfen der Länder insgesamt	50 203,5

Quellen: Wie Tabelle 1.

überdimensionierte Steuereinnahmen. So gesehen haben auch jene Finanzhilfen, über die die Länder autonom entscheiden, den Charakter durchlaufender Posten. Freilich wirken die Länder über den Bundesrat an der zentralistischen Steuergesetzgebung mit und verhindern so im Kartell mit dem Bund effektiven Standortwettbewerb um möglichst niedrige Steuern.

## 7. Subventionsabbau erfordert radikales Umdenken

Der empirische Befund hat ergeben, daß die Subventionspolitik sehr stark auf nur wenige Sektoren ausgerichtet ist. Mitunter werden gar nur einzelne Unternehmen gefördert. Ein hoher Konzentrationsgrad liegt auch bei vielen branchenübergreifenden Programmen vor, mit denen zudem oft andere Ziele als Unternehmensförderung verfolgt werden.

Um den Subventionen wirksam zu Leibe rücken zu können, ist ein ordnungspolitischer Ansatz gefragt. Die Wirtschaftspolitik sollte sich mit folgenden Problemen auseinandersetzen, um die Marktkräfte durch Abkehr vom finanzpolitischen Interventionismus stärker zum Zuge kommen zu lassen:

- Gehen die Wurzeln für die Subventionierung bestimmter Wirtschaftszweige auf Kriegereignisse zurück, die dem Streben nach Autarkie zuträglich waren? Standen "Vorratsdenken" und das Ziel der Unabhängigkeit vom als feindlich empfundenen Ausland der Sektorförderung geistig Taufpate? Für die Subventionen zugunsten von Land-

wirtschaft, Steinkohlenbergbau und Schiffbau muß diese Frage ebenso eindeutig bejaht werden wie für die Förderung von Industriezweigen, die heute als strategisch wichtig gelten (wie der Luft- und Raumfahrzeugbau). Was jene Subventionen anbelangt, so haben sich die Bedingungen grundlegend gewandelt. In einem Europa ohne Grenzen und fortschreitender weltwirtschaftlicher Integration haben jene Subventionen keine Existenzberechtigung mehr. Zu bedenken ist zudem, daß wachsende gegenseitige Abhängigkeit durch zunehmende Außenhandelsverflechtung die Gefahr kriegerischer Konflikte vermindert. Abbau von Subventionen und sonstiger protektionistischer Maßnahmen wäre somit auch aktive Friedenspolitik.

- Erfüllen Subventionen, die spezifische Produzenten begünstigen, das Effizienzkriterium, daß ein gegebener Zuwachs an sektoralen Einkommen für die zahlende Allgemeinheit mit möglichst niedrigen Kosten verbunden ist? Gibt es zu den Subventionspraktiken ökonomisch überlegene Alternativen wie produktionsunabhängige Einkommensbeihilfen oder einmalige Umschulungsbeihilfen? Hier ist festzustellen, daß die Politik Einkommensziele für bestimmte Gruppen mit unnötig hohem Aufwand verfolgt. Dies gilt in besonderem Maße für die Agrarsubventionen. Hier ist die Widersprüchlichkeit der Instrumente evident. So wirken beispielsweise manche Mittel produktionseinschränkend (wie Flächenstilllegungsprämien), andere wiederum produktionssteigernd (wie Interventionspreise, die über den Marktpreisen liegen). Augenscheinlich ist auch der Folgekosten-Charakter vieler Agrarsubventionen. So sind Lagerhaltungskosten, Ausgleich von Wertminderungen und Exportsubventionen eine Folge staatlich garantierter Mindestpreise, wobei nur der staatliche Ankauf von Überschüssen zu Interventionspreisen einkommenserhöhend wirkt. Hingegen sind die drei erst genannten Subventionsarten verschwendete Mittel im Hinblick auf das Ziel der sektoralen Einkommensstützung — von der zusätzlichen Belastung der steuerzahlenden Allgemeinheit durch eine wuchernde Agrarbürokratie ganz zu schweigen. Teilweise kann man auch Transferzahlungen an ärmere Länder als Folgekosten des Agrarprotektionismus interpretieren.<sup>32</sup>
- Zu fragen ist auch: Inwieweit sind Subventionen durch Fehlsteuerungen in anderen Politikbereichen induziert? So sind beispielsweise die Subventionen zugunsten des Sektors Wohnungsvermietung eine politische Reaktion darauf, daß die Marktkräfte daran gehindert werden, Angebot und Nachfrage zum Ausgleich zu bringen. Ferner sind sie eine Folge der drückend hohen Abgabebelastung und der steuerlichen Diskriminierung des

<sup>32</sup> Denn Außenprotektion durch Abschöpfungen z.B. verhindert Einkommensentstehung in Agrarländern. Und der durch Exportsubventionen auf dem Weltmarkt "deponierte" Agrarüberschuß drückt auf den Weltmarktpreis und schmälert so die Einkommen der Produzenten aus Drittländern. Auch innerhalb der EG können die Spezialisierungsvorteile der ärmeren Länder im Agrarsektor nicht voll genutzt werden, weil die Agrarproduzenten der wohlhabenderen Länder Schutzansprüche für sich reklamieren.

Sparens — oder allgemein: der vielfältigen Hemmnisse für die Bildung von Vermögen und somit auch Eigenheimerwerb. Bedacht werden sollte in diesem Zusammenhang auch, daß der Wohnungsmarkt wirksam entlastet werden könnte, (i) wenn Subventionen zugunsten von Ballungszentren (beispielsweise für den öffentlichen Personennahverkehr und für freizeit-orientierte Dienstleistungen) abgebaut werden würden, (ii) wenn Landwirte Grund und Boden an Nichtlandwirte veräußern dürften<sup>33</sup> und (iii) wenn die Ansiedlungspolitik in den Umlandgemeinden von Großstädten weniger restriktiv wäre. Letzteres würde wohl Korrekturen im föderativen Einnahmesystem erforderlich machen, um die incentives zu stärken, mehr Bauland für den Mehrfamilienhausbau statt für den bodenintensiven Einfamilien- und Doppelhausbau auszuweisen.<sup>34</sup>

- Schließlich stellt sich auch die Frage, ob ein Mangel an Konkurrenz und staatliche Bereitschaft, Defizite zu decken, ursächlich für die Subventionsvergabe sind. Denn wo es an wirksamer Kontrolle durch Wettbewerb und die Nachfrager fehlt, können die Kosten ausufern. Vor allem die Subventionen zugunsten der Eisenbahnen und des öffentlichen Personennahverkehrs resultieren letztlich aus staatlich abgesicherter Marktmacht und der Gewißheit, daß der Steuerzahler für Fehlbeträge einspringen muß.
- Zu prüfen wäre ferner, wo eine Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen für die Subventionsvergabe möglich und sinnvoll erscheint. Wenn schon beispielsweise Wirtschaftsräume oder Forschungsvorhaben gefördert werden sollen, so sollte die Entscheidung über die Mittelverwendung — auch im Sinne einer verminderten Steuerbelastung für Regionen oder Forschungsaktivitäten — bei den Ländern oder Gemeinden liegen, nicht beim Bund und dessen Kreditanstalten mit Sonderaufgaben und schon gar nicht bei der EG. Denn vor Ort weiß man besser, welche Subventionsstrategie Erfolg verspricht, als in einer wenig wirtschaftsnahen Zentrale. Freilich müßte eine umfassende Dezentralisierung von wirtschaftspolitischen Entscheidungsbefugnissen und Einnahmehoheiten mit einem solchen Abbaukonzept, das auf mehr Subventionsautonomie setzt, einhergehen.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Zwar gibt es kein Gesetz, das die Veräußerung an Nicht-Landwirte untersagt. Doch wird die Verwertungsfreiheit de facto durch die Verwaltungspraxis beschnitten. Vgl. Juergen B. Donges und Klaus-Werner Schatz, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Umfang, Struktur, Wirkungen, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 119/120, Mai 1986, S. 31.

<sup>34</sup> Denn bei der Ansiedlung von relativ wenigen wohlhabenden Bürgern stehen relativ hohen Steuereinnahmen relativ niedrige Zusatzausgaben (für Schulen, Straßenbau etc.) gegenüber. Auch sind die Verschuldungsmöglichkeiten der Kommunen eng begrenzt.

<sup>35</sup> Näheres bei Astrid Rosenschon, Finanzreform 1995 - Steuerpolitischer Wettbewerb geboten. In: Norbert Walter (Hg.), Weniger Staat, mehr Markt. Wege aus der Krise, München 1993, S. 58-80.

- Was branchenübergreifende Subventionsprogramme mit wirtschaftsförderndem Charakter anbelangt, so ist einer allgemeinen Senkung der Unternehmenssteuern (einschließlich Einkommensteuer) in jedem Falle der Vorzug einzuräumen. Hier wären die Allokationsverzerrungen geringer. Auch könnten administrative Kosten gespart werden. Vor allem aber würden bei einem simultanen Abbau von Subventionen und Steuern Denkprozesse in wachstumspolitisch wünschenswerte Bahnen umgepolt. Denn die Selbstverantwortlichkeit der Bürger würde gestärkt und das falsche Credo in die staatliche Omnipotenz geschwächt. Dies wäre der Effizienz im dynamischen Sinne zuträglich.

Zusammengefaßt ist festzuhalten: Ein ordnungspolitisches Umdenken und grundlegende Reformen sind angesagt. Einer rein finanztechnischen Kürzungsstrategie<sup>36</sup> ohne neu gestellter Weichen im Sinne der Ordnungspolitik wird wohl kaum Erfolg beschieden sein. Dies hat die Vergangenheit gezeigt, wo es beim Finanzhilfeabbau weitgehend bei Versprechen geblieben ist. Vielmehr muß die Einsicht reifen, daß Subventionen meist eine Folge anderer Staatsinterventionen sind. Auch muß erkannt werden, daß Subventionen nur aus einer sehr partiellen Sichtweise heraus sinnvoll erscheinen mögen. Bezieht man Folge- und Wechselwirkungen in einem hoch komplexen System — auch im weltwirtschaftlichen Kontext — mit ein, sind Subventionen in jedem Falle negativ zu beurteilen. Angesagt ist eine Strategie, die das Übel an der Wurzel packt und Roß und Reiter beim Namen nennt. Nur so können Interventionsspiralen und Subventionskarusselle zum Stillstand gebracht und historische Prozesse umgekehrt werden.

---

<sup>36</sup> Darunter werden Mittelkürzungen verstanden, mit denen keine grundlegenden Reformen von spezifischen Fördergesetzen einhergehen. Denn wo nicht erkannt wird, wo die Wurzeln des Subventionssyndroms liegen, kann politischer Sparwille (oder besser: -zwang) allenfalls vorübergehender Natur sein.

Tabelle A1 — Finanzhilfen nach Bundesländern nach dem Grad ihrer sektoralen Zuordenbarkeit in den Jahren 1991 und 1993

	Finanzhilfen											
	sektorspezifisch erfaßte				branchenübergreifende				insgesamt			
	1991		1993		1991		1993		1991		1993	
	in Mio. DM	je Einwohner in DM	in Mio. DM	je Einwohner in DM	in Mio. DM	je Einwohner in DM	in Mio. DM	je Einwohner in DM	in Mio. DM	je Einwohner in DM	in Mio. DM	je Einwohner in DM
Bayern	3 954,8	343	3 451,1	299	433,1	38	431,1	37	4 387,9	381	3 882,2	336
Niedersachsen	1 991,0	268	2 554,2	343	315,0	42	289,1	39	2 306,0	310	2 843,3	382
Baden-Württemberg	1 944,5	196	2 896,4	293	94,0	9	77,8	8	2 038,5	205	2 974,2	301
Schleswig-Holstein	654,3	248	776,1	294	171,2	65	89,6	34	825,5	313	865,7	328
Nordrhein-Westfalen	5 494,5	315	5 798,5	333	822,8	47	1 176,8	68	6 317,3	362	6 975,3	401
Hessen	1 297,2	224	1 614,1	278	79,3	14	45,1	8	1 376,5	238	1 659,2	286
Rheinland-Pfalz	962,4	254	1 079,5	285	152,5	40	141,5	37	1 114,9	294	1 221,0	322
Saarland	212,1	197	226,0	210	112,2	104	104,7	97	324,3	301	330,7	307
Bremen	543,6	796	575,8	843	79,4	116	82,5	121	623,0	912	658,3	964
Hamburg	1 029,2	620	1 059,4	638	178,2	107	159,5	96	1 207,4	727	1 218,9	734
Berlin <sup>a</sup>	7 192,4	2 091	6 377,2	1 854	310,5	90	455,3	132	7 502,9	2 181	6 832,5	1 986
Alte Bundesländer insgesamt <sup>a</sup>	25 276,0	387	26 408,3	404	2 748,2	42	3 053,0	47	28 024,2	429	29 461,3	451
Mecklenburg-Vorpommern	1 047,6	549	1 599,2	838	235,9	124	601,4	315	1 283,5	673	2 200,6	1 153
Sachsen <sup>b</sup>	2 827,5	599	2 653,3	561	2 231,7	473	2 361,6	500	5 059,2	1 072	5 014,9	1 061
Sachsen-Anhalt	1 675,6	588	2 251,3	790	835,1	293	1 550,5	544	2 510,7	881	3 801,8	1 334
Brandenburg	2 096,6	818	2 617,1	1 022	880,1	344	1 130,3	441	2 976,7	1 162	3 747,4	1 463
Thüringen	1 866,6	720	2 059,0	795	626,6	242	1 598,5	617	2 493,2	962	3 657,5	1 412
Neue Bundesländer insgesamt <sup>c</sup>	9 513,9	650	11 179,9	764	4 809,4	329	7 242,3	495	14 323,3	979	18 422,2	1 259
Nicht aufgeteilte Posten	3 011,2		2 320,0						3 011,2		2 320,0	
Alle Bundesländer	37 801,1	473	39 908,2	499	7 557,6	94	10 295,3	129	45 358,7	567	50 203,5	628

<sup>a</sup> Einschließlich Berlin (Ost). – <sup>b</sup> Einschließlich der Ausgaben für sozialen Wohnungsbau, der in Sachsen auf kommunaler Ebene abgewickelt wird. – <sup>c</sup> Ohne Berlin (Ost). – <sup>d</sup> Gasölbefehle und Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft.

Quellen: Wie Tabelle 1.

Tabelle A2 — Sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen nach Bundesländern im Jahre 1993 in Mio. DM

	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Energie- und Wasserversorgung	Bergbau	Schiffbau	Verkehr	Wohnungsvormietung	Dienstleistungen	Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	Sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen insgesamt
Bayern	1 288,3	23,2	-	-	311,0	1 658,7	168,3	1,6	3 451,1
Niedersachsen	684,8	-	-	15,5	410,0	1 277,1	166,7	-	2 554,1
Baden-Württemberg	710,7	27,3	-	-	778,1	1 300,4	80,0	-	2 896,5
Schleswig-Holstein	153,4	-	-	8,0	218,1	373,5	22,9	0,2	776,1
Nordrhein-Westfalen	315,6	-	1 385,8	-	1 274,2	2 616,5	202,4	4,0	5 798,5
Hessen	270,5	61,9	0,4	-	145,6	1 011,5	124,2	-	1 614,1
Rheinland-Pfalz	240,0	4,3	-	-	125,0	633,5	76,3	0,4	1 079,5
Saarland	23,1	4,4	30,4	-	57,0	94,0	17,1	-	226,0
Bremen	5,2	-	-	23,0	80,2	250,4	113,2	103,8	575,8
Hamburg	14,2	5,0	-	7,8	228,5	532,3	269,3	2,2	1 059,3
Berlin <sup>a</sup>	44,6	46,4	-	-	1 865,9	4 014,1	401,5	4,7	6 377,2
Alte Bundesländer insgesamt <sup>a</sup>	3 750,4	172,5	1 416,6	54,3	5 493,6	13 762,0	1 641,9	116,9	26 408,2
Mecklenburg-Vorpommern	505,4	74,2	-	61,2	111,5	743,5	103,4	-	1 599,2
Sachsen <sup>b</sup>	575,7	-	30,0	-	282,7	1 433,6	312,6	18,7	2 653,3
Sachsen-Anhalt	381,5	408,2	-	-	234,9	1 056,1	133,3	37,3	2 251,3
Brandenburg	708,4	42,7	103,2	-	256,3	1 453,7	52,3	0,4	2 617,0
Thüringen	362,7	-	-	-	246,3	956,2	315,8	178,2	2 059,2
Neue Bundesländer insgesamt <sup>c</sup>	2 533,7	525,1	133,2	61,2	1 131,7	5 643,1	917,4	234,6	11 180,0
Nicht aufgeteilte Posten <sup>d</sup>	2 320,0	-	-	-	-	-	-	-	2 320,0
Alle Bundesländer	8 604,1	697,6	1 549,8	115,5	6 625,3	19 405,1	2 559,3	351,5	39 908,2

<sup>a</sup> Einschließlich Berlin (Ost). - <sup>b</sup> Einschließlich der Ausgaben für sozialen Wohnungsbau, der in Sachsen auf kommunaler Ebene abgewickelt wird. - <sup>c</sup> Ohne Berlin (Ost). - <sup>d</sup> Gasölbeteiligung und Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft.

Quellen: Wie Tabelle 1.

Tabelle A3 — Branchenübergreifende Finanzhilfen nach Bundesländern und nach Zielsetzungen im Jahre 1993 in Mio. DM

	Finanzhilfen für						Insgesamt
	Regional- und Strukturpolitik	Beschäftigungs- politik	Förderung von Investitionen, Existenzgrün- dungen etc.	Förderung von Forschung und Entwicklung, Technologie- förderung	Mittelstands- förderung	Sonstige Ziele	
Bayern	341,7	-	-	38,8	25,5	25,1	431,1
Niedersachsen	118,7	13,2	129,7	1,8	-	25,6	289,0
Baden-Württemberg	1,7	-	12,6	62,1	-	1,3	77,7
Schleswig-Holstein	37,9	12,6	6,5	3,5	6,2	23,0	89,7
Nordrhein-Westfalen	964,5	6,9	74,2	27,2	32,0	72,0	1 176,8
Hessen	23,7	12,5	-	4,9	-	4,1	45,2
Rheinland-Pfalz	75,3	15,5	4,6	5,2	32,5	8,4	141,5
Saarland	89,1	1,7	-	1,0	3,7	9,2	104,7
Bremen	14,8	29,8	-	7,0	6,5	24,4	82,5
Hamburg	-	136,1	4,5	0,8	5,8	12,2	159,4
Berlin <sup>a</sup>	171,8	154,3	36,2	12,8	-	80,2	455,3
Alte Bundesländer insgesamt <sup>a</sup>	1 839,2	382,6	268,3	165,1	112,2	285,5	3 052,9
Mecklenburg-Vorpommern	421,0	53,0	-	11,9	6,0	109,5	601,4
Sachsen <sup>b</sup>	1 443,2	557,2	82,4	47,0	42,0	190,0	2 361,8
Sachsen-Anhalt	875,6	404,2	-	38,7	49,5	182,5	1 550,5
Brandenburg	869,2	5,0	14,0	37,6	21,9	182,7	1 130,4
Thüringen	1 110,5	252,0	-	26,9	116,9	92,3	1 598,6
Neue Bundesländer insgesamt <sup>c</sup>	4 719,5	1 271,4	96,4	162,1	236,3	757,0	7 242,7
Alle Bundesländer	6 558,7	1 654,0	364,7	327,2	348,5	1 042,5	10 295,6

<sup>a</sup> Einschließlich Berlin (Ost). — <sup>b</sup> Einschließlich der Ausgaben für sozialen Wohnungsbau, der in Sachsen auf kommunaler Ebene abgewickelt wird. — <sup>c</sup> Ohne Berlin (Ost).

Quellen: Wie Tabelle 1.