

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG WOCHENBERICHT 35/89

Berlin

31. August 1989

56. Jahrgang

Umorientierung der Subventionspolitik des Bundes?

Umfang und Struktur der Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland sind mittlerweile umfassend untersucht¹. Die an der Strukturberichterstattung beteiligten Institute haben in einer Gemeinschaftspublikation Abgrenzungskriterien erörtert, einen gemeinsamen Subventionsbegriff erarbeitet und entsprechende Quantifizierungen bis 1985 vorgelegt². Dort sind auch die Unterschiede zu amtlichen Subventionserfassungen dargestellt.

Entwicklung der Subventionen insgesamt

In Tabelle 1 werden unter I die Subventionen in der Abgrenzung der Wirtschaftsforschungsinstitute aufgrund — noch unvollständiger — Informationen fortgeschrieben. Die Subventionen dürften 1988 einen Betrag von 133 Mrd. DM erreicht haben; dies waren gut 6 vH des Bruttosozialprodukts (BSP). Diese Quote blieb während der achtziger Jahre — innerhalb eines halben Prozentpunktes — relativ stabil. Mehr als 60 vH der Subventionen erhielten bisher die Unternehmen in Form von Finanzhilfen; das waren im Jahr 1988 81 Mrd. DM oder 8 vH der Staatsausgaben. Diese Quote lag in den achtziger Jahren in der Spanne von knapp 8 vH bis knapp 9 vH. Die Steuervergünstigungen schwankten erheblich stärker, nämlich von 8,6 vH bis 11,1 vH und machten mit 52 Mrd. DM im Jahr 1988 ein Zehntel der gesamten Steuereinnahmen aus.

Eine Rückführung der Subventionen in den achtziger Jahren kann anhand dieser globalen Entwicklung kaum ausgemacht werden. Die OECD sieht einen wichtigen Grund für den mangelnden Fortschritt beim Subventionsabbau in dem dezentralisierten Entscheidungsprozeß bei den Subventionen und in dem hohen Anteil, den die Länder haben³.

Subventionspolitik des Bundes

Sicherlich ist der Bund für die Gesamtentwicklung nicht allein verantwortlich; er kann sie nur in Teilen steuern. Im

folgenden beschränkt sich die Diskussion auf die Finanzhilfen des Bundes, der Parafisci und der EG sowie die gesamten Steuervergünstigungen, die zu Mindereinnahmen auf allen Ebenen der Gebietskörperschaft führen.

... in globaler und...

Tabelle 1 weist unter II die so abgegrenzten Subventionen aus⁴. Finanzhilfen und Steuervergünstigungen sind etwa gleich hoch; auch ihre Entwicklung war von 1980 bis 1988 — im Ganzen gesehen — gleich. Allerdings haben im Jahre 1984 die Steuervergünstigungen sprunghaft zugenommen; danach stagnierten sie. Die Finanz-

¹ Vgl. z. B. die Analysen der Strukturberichterstattung des DIW — zuletzt: Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wachstum. Strukturberichterstattung 1987, DIW-Beiträge zur Strukturforchung, Heft 103, Berlin 1988. Zu den siebziger Jahren vgl. auch Subventionspolitik — Bestandsaufnahme und Bewertung. Zur Entwicklung der Subventionspolitik seit 1970. Bearb.: Frank Stille und Dieter Teichmann, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 20/1984.

² Subventionen. Probleme der Abgrenzung und Erfassung. Eine Gemeinschaftspublikation der an der Strukturberichterstattung beteiligten Institute von B. Fritzsche, M. Hummel, K. H. Jüttemeier, F. Stille, M. Weilepp, ifo-studien zur strukturforchung 11, München 1988, zitiert als: Fritzsche et al. 1988.

³ Vgl. OECD Economic Surveys, Germany, 1988/89, Paris 1989, S. 76.

⁴ Dies deckt sich etwa mit der Abgrenzung früherer Publikationen des DIW auf diesem Gebiet, vgl. Fußnote 1.

Tabelle 1

Entwicklung der Subventionen
Mrd. DM

											jahres- durchschnittl. Veränderung in vH	
	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1982/75	1988/82
I Subventionen insgesamt ¹⁾	67.0	97.5	96.5	98.1	106.3	117.1	118.1	(124.1)	(128.9)	(133.2)	5.6	(5.2)
Ia Finanzhilfen	39.8	63.2	63.2	63.4	67.2	68.4	68.6	(72.8)	(77.6)	(81.0)	6.9	(4.2)
Ib Steuervergünstigungen	27.2	34.3	33.3	34.7	39.1	48.6	49.5	(51.3)	(51.3)	(52.2)	3.5	(7.0)
II Subventionen des Bundes insgesamt ²⁾	44.2	60.9	59.8	61.5	66.5	79.0	77.1	77.7	80.0	83.9	4.8	5.3
IIa Finanzhilfen des Bundes ³⁾	17.2	30.3	30.3	30.0	31.4	33.9	34.6	37.2	39.9	42.6	8.3	6.0
IIb Steuervergünstigungen ⁴⁾	27.0	30.6	29.5	31.5	35.1	45.1	42.5	40.5	40.1	41.3	2.2	4.6
nachrichtlich:												
I in vH des BSP	6.5	6.7	6.2	6.1	6.3	6.6	6.4	(6.4)	(6.4)	(6.2)		
Ia in vH der Staatsausgaben	7.8	8.7	8.2	8.0	8.2	8.1	7.8	(8.0)	(8.2)	(8.2)		
Ib in vH der Steuereinnahmen	10.7	9.0	8.6	8.8	9.4	11.1	10.8	(10.8)	(10.4)	(10.2)		
IIa in vH der Ausgaben d. Bundes	9.9	12.6	11.8	11.2	11.4	11.9	11.9	12.4	12.9	13.2		
IIb in vH der Steuereinnahmen	10.6	8.0	7.6	8.0	8.5	10.3	9.2	8.6	8.2	8.1		

1986 z.T. geschätzt; 1987 und 1988 z.T. Planzahlen und eigene Schätzungen.

¹⁾ In der Abgrenzung der Wirtschaftsforschungsinstitute (vgl. Fritzsche et al. 1988); ab 1986 vorläufige Schätzungen des DIW (in Klammern). —

²⁾ In der Abgrenzung des DIW. — ³⁾ Einschl. Parafisci und Zahlungen der EG. — ⁴⁾ Entspricht den Steuervergünstigungen, die in der Abgrenzung der Wirtschaftsforschungsinstitute dem Subventionskern zugerechnet werden.

Quellen: Haushaltspläne; Subventionsberichte; Finanzberichte; Statistisches Bundesamt; Subventionserfassung der Institute; Berechnungen des DIW.

hilfen haben sich in den letzten Jahren dagegen weiter erhöht. Hierbei spielte die Koks- und Kohlebeihilfe und der Kohlepfennig, der von 2 auf rd. 5 Mrd. DM gestiegen ist, ebenso eine Rolle wie die verschiedenen Hilfen für die Landwirtschaft, einschließlich derer, die über die EG laufen. Die Finanzhilfen des Bundes und die Steuervergünstigungen haben seit dem Regierungswechsel 1982 sowohl in Relation zu den Steuereinnahmen als auch zu den Ausgaben des Bundes leicht zugenommen. Auch langfristig waren die Zuwachsraten der Subventionen in der Ära der gegenwärtigen Koalition (1982 bis 1988) etwas höher als die in der Ära der sozial-liberalen (1975 bis 1982). Selbst wenn man berücksichtigt, daß eingegangene Verpflichtungen alter Regierungen auch für neue gelten und Änderungen Zeit brauchen, ist diese globale Bilanz enttäuschend, besonders, wenn sie an den Absichtserklärungen der gegenwärtigen Regierung gemessen wird.

.... sektoraler Betrachtung und...

Diese Einschätzung gilt auch dann, wenn die sektorale Verteilung der Subventionen betrachtet wird. Die Zuordnung der Subventionen nach ausgewählten Wirtschaftszweigen (vgl. Tabelle 2) zeigt, daß ihre Konzentration auf stark regulierte und z.T. durch Außenprotektion abgeschirmte Wirtschaftszweige wie den Agrarbereich, den Bergbau und den Verkehr, insbesondere die Eisenbahn, noch zugenommen hat. Weder Subventionsabbau noch

Umstrukturierung sind vorangekommen; ohne die dringend erforderlichen Neuorientierungen in den genannten Bereichen wie auch der Wohnungsvermietung ist dies nicht zu erwarten. Auf diese Wirtschaftszweige entfielen 1987 immerhin 70 vH der Finanzhilfen des Bundes, einschließlich der Parafisci und der EG. Dabei sind die Finanzhilfen für die Landwirtschaft und den Bergbau überproportional ausgedehnt worden, bei der Bundesbahn haben sie dagegen stagniert. Bei den Steuervergünstigungen hat der Agrarbereich in den achtziger Jahren seinen Anteil ebenfalls erheblich gesteigert. Insgesamt — mit Ausnahme von Landwirtschaft und Wohnungsvermietung — sind die Steuervergünstigungen aber gleichmäßiger über die Wirtschaftszweige verteilt als die Finanzhilfen. Diese breitere Streuung führte dazu, daß mittlerweile viele Wirtschaftszweige Steuersubventionen erhalten, die die Milliardengrenze erreicht oder überschritten haben (Elektrizitätsversorgung, Chemische Industrie, Maschinenbau, Elektrotechnik). Hierin macht sich vor allem die überproportionale Zunahme der indirekten Forschungsförderung bemerkbar.

Das Ausmaß der sektoralen Subventionierung läßt sich beispielsweise an der Relation der Subventionen zur Wertschöpfung erkennen. Für alle Unternehmen (ohne Wohnungsvermietung) beträgt diese Relation weniger als 5 vH. Für die Landwirtschaft und den Kohlebergbau ist sie mittlerweile drastisch, auf über 50 vH bzw. auf über 60 vH, gestiegen. Bei der Deutschen Bundesbahn ist die Relation ziemlich konstant geblieben; sie ist aber immer noch

Tabelle 2

Subventionen des Bundes¹⁾ nach ausgewählten Wirtschaftszweigen (Destinatäre)

	Finanzhilfen				Steuervergünstigungen				insgesamt				insgesamt in vH der Bruttowertschöpfung			
	1975	1980	1982	1987	1975	1980	1982	1987	1975	1980	1982	1987	1975	1980	1982	1987
in Mrd. DM																
Land-, Forstwirtschaft																
Fischerei	3.2	7.8	6.5	11.9	3.9	3.5	2.7	6.0	7.1	11.3	9.2	17.9	24.9	37.2	25.9	60.3
Kohlenbergbau	1.5	4.3	3.9	6.5	0.2	0.2	0.1	0.2	1.7	4.5	4.0	6.7	18.3	37.5	28.8	61.5
Eisenbahnen	7.3	8.9	9.3	9.1	0.4	0.3	0.3	0.3	7.7	9.2	9.6	9.4	70.6	71.9	72.2	69.1
Wohnungsvermietung	0.5	0.5	0.8	1.0	3.9	6.5	7.5	9.0	4.4	7.0	8.3	10.0	—	—	—	—
Zwischensumme	12.5	21.5	20.5	28.5	8.4	10.5	10.6	15.5	20.9	32.0	31.1	44.0	—	—	—	—
Unternehmen insgesamt	17.2	30.3	30.0	39.9	27.0	30.6	31.5	40.1	44.2	60.9	61.5	80.0	—	—	—	—
Unternehmen o. Wohnungsvermietung	16.7	29.8	29.2	38.9	23.1	24.1	24.0	31.1	39.8	53.9	53.2	70.0	4.8	4.7	4.6	4.5
in vH																
Land-, Forstwirtschaft,																
Fischerei	18.6	25.7	21.7	29.8	14.4	11.4	8.6	15.0	16.1	18.6	15.0	22.4				
Kohlenbergbau	8.7	14.2	13.0	16.3	0.7	0.7	0.3	0.5	3.8	7.4	6.5	8.4				
Eisenbahnen	42.4	29.4	31.0	22.8	1.5	1.0	1.0	0.7	17.4	15.1	15.6	11.8				
Wohnungsvermietung	2.9	1.7	2.7	2.5	14.4	21.2	23.8	22.4	10.0	11.5	13.5	12.5				
Zwischensumme	72.7	71.0	68.3	71.4	31.1	34.3	33.7	38.7	47.3	52.5	50.6	55.0				
Unternehmen insgesamt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0				
Unternehmen o. Wohnungsvermietung	97.1	98.3	97.3	97.5	85.6	78.8	76.2	77.6	90.0	88.5	86.5	87.5				
jahresdurchschnittliche Veränderung in vH																
			1982	1987			1982	1987			1982	1987				
			/75	/82			/75	/82			/75	/82				
Land-, Forstwirtschaft,																
Fischerei			10.7	12.9			—5.1	17.3			3.8	14.2				
Kohlenbergbau			14.6	10.8			—9.4	14.9			13.0	10.9				
Eisenbahnen			3.5	—0.4			—4.0	0.0			3.2	—0.4				
Wohnungsvermietung			6.9	4.6			9.8	3.7			9.5	3.8				
Zwischensumme			7.3	6.8			3.4	7.9			5.8	7.2				
Unternehmen insgesamt			8.3	5.9			2.2	4.9			4.8	5.4				
Unternehmen o. Wohnungsvermietung			8.3	5.9			0.5	5.3			4.2	5.6				

¹⁾ Subventionen in der Abgrenzung des DIW, vgl. Tabelle 1 zu Definitionen und Quellen; 1987 vorläufiges Ergebnis.

die höchste mit etwa 70 vH. Der Schiffbau (mit zunehmender Tendenz), der Luft- und Raumfahrzeugbau, Schifffahrt und Häfen und das Gesundheits- und Veterinärwesen weisen eine Relation von über 10 vH auf. Damit sind jene Wirtschaftszweige genannt, deren Subventionierung vor allem zu prüfen ist.

... nach Zielen

Nun könnte es sein, daß sich die sektoralen Schwerpunkte der Bundessubventionen kaum geändert haben, wohl aber die Ziele, die mit diesen Subventionen erreicht werden sollen. Wie bei allen Interventionen des Staates sind auch bei der Subventionierung solche Ziele zu setzen, deren Begründungen bestimmten ordnungspolitischen Kriterien genügen müssen. Je nach wirtschaftspo-

litischer „Philosophie“ werden die Bedingungen für Interventionen in der sozialen Marktwirtschaft unterschiedlich restriktiv ausfallen. Weitgehende Übereinstimmung besteht bei folgenden Kriterien:

- der Marktprozeß führt zu unerwünschten Ergebnissen oder Begleitumständen. Wichtigstes Beispiel ist gegenwärtig die Gefährdung der Umwelt; der Staat ist demzufolge aufgerufen, durch geeignete Rahmenbedingungen den Marktprozeß so zu beeinflussen, daß Umweltschädigungen weitgehend vermieden werden. Ob diese Rahmenbedingungen auch durch Subventionen geschaffen werden können, wird anschließend diskutiert;
- die Wettbewerbsordnung selbst ist bedroht;
- die Versorgung der Bevölkerung z.B. mit Wohnraum oder mit Verkehrsmitteln ist vom Markt in dem erwünschten Maß nicht zu erwarten.

Tabelle 3

Subventionen des Bundes¹⁾ nach Zielen
in vH

	Finanzhilfen			Steuervergünstigungen			Insgesamt		
	1973	1980	1987	1973	1980	1987	1973	1980	1987
Bundesbahn	39.9	26.0	23.1	0.0	0.0	0.0	16.8	12.9	11.5
Umweltschutz	0.1	0.5	1.0	0.8	0.7	1.7	0.5	0.6	1.3
Forschung und Entwicklung	3.8	7.4	6.5	1.3	0.8	2.6	2.3	4.1	4.6
Förderung neuer Technologien	1.1	1.3	1.3	1.1	0.6	1.7	1.1	1.0	1.5
Erstinnovation	0.1	0.4	0.4	0.1	0.2	0.9	0.1	0.3	0.7
Markteinführung	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0
Humanisierung	0.0	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1
Technische Sicherheit	0.3	0.4	0.3	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2
Informationssysteme	1.8	0.8	1.1	0.0	0.0	0.0	0.8	0.4	0.6
Biotechnologie	0.1	0.5	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3
Energietechnologie	0.0	1.4	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.4
FuE kleine u. mittl. Unternehmen	0.2	1.4	0.9	0.0	0.0	0.0	0.1	0.7	0.4
Modernisierung, Rationalisierung	4.0	3.8	1.6	2.6	0.7	0.4	3.2	2.3	1.0
Überwiegend Erhaltungsmaßnahmen	36.0	45.7	53.5	15.8	15.1	12.3	24.3	30.3	32.9
Direkte Preissubventionierung	4.9	6.6	7.7	2.5	6.4	0.8	3.5	6.5	4.2
Allgemeine Stützungsmaßnahmen	7.2	5.5	0.4	7.4	6.2	2.6	7.3	5.8	1.5
Absatzförderung	7.3	17.2	18.7	0.4	0.2	0.1	3.3	8.7	9.4
Marktordnung	6.9	9.2	15.8	0.0	0.0	0.0	2.9	4.6	7.9
Produktionsdrosselung	1.4	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.4	0.0
Stillegung	1.1	0.5	0.4	0.9	1.5	1.8	1.0	1.0	1.1
Soziale Zuschüsse	7.1	5.9	10.5	4.7	0.9	7.1	5.7	3.4	8.8
Wohnungswesen	4.5	1.4	2.4	11.5	20.5	21.5	8.6	11.0	12.0
Wohnraumbeschaffung	3.8	1.3	2.1	0.0	0.0	2.7	1.6	0.6	2.4
Siedlung	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Eigentumsbildung	0.1	0.1	0.2	10.1	18.0	14.2	5.9	9.1	7.2
Modernisierung	0.2	0.0	0.0	0.2	1.5	1.6	0.2	0.8	0.8
Sonstiges	0.0	0.0	0.0	1.3	1.0	3.0	0.7	0.5	1.5
Maßnahmen im Energiebereich	6.2	5.3	3.1	0.5	0.4	0.5	2.9	2.8	1.8
dar.: Kernenergie	5.8	4.8	2.8	0.0	0.0	0.0	2.4	2.4	1.4
Allgemeine Regionalförderung	0.1	0.0	0.0	1.3	1.2	1.7	0.8	0.6	0.9
Spezielle Regionalförderung	2.8	2.3	1.9	17.5	18.9	21.8	11.3	10.6	11.8
dar.: Berlin	2.5	1.9	1.6	12.6	13.9	15.7	8.4	7.9	8.6
Ordnungspolitik	2.4	7.3	6.8	13.2	10.5	8.3	8.7	8.9	7.5
Sonstige Ziele	0.3	0.2	0.2	35.5	31.2	29.2	20.7	15.8	14.7
Insgesamt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Nachricht.: in Mrd. DM	16.3	30.3	39.9	22.5	30.6	40.1	38.9	60.9	80.0

¹⁾ in der Abgrenzung des DIW; vgl. Tabelle 1 zu Definitionen und Quellen.

Für Subventionen spielen vor allem auch Ziele der Strukturpolitik eine wesentliche Rolle. Der Strukturwandel soll gefördert werden. Dies kann z.B. eine Hilfestellung bei Entwicklungen bedeuten, deren Risiken einzelwirtschaftlich zu hoch, deren mögliche Skalen- und Effizienzeffekte aber volkswirtschaftlich bedeutsam erscheinen. Gleichzeitig sollen die Konsequenzen des Strukturwandels für die hauptsächlich und abrupt davon Betroffenen sozial abgefedert werden. Damit werden wirtschaftsstrukturelle, regional- und sozialpolitische Ziele angesprochen.

In der Praxis überlagern sich diese Ziele. Über Subventionen wird häufig in einem bargaining-Prozeß entschieden; widerspruchsfreie Zielsetzungen sind dabei

nicht immer erkennbar. Insofern ist es auch äußerst schwierig, aus den Begründungen der einzelnen Subventionstatbestände klare Ziele herauszufiltern. Manchmal sind ernsthafte Ziele in Wirklichkeit gar nicht zu erkennen; Begründungen werden z.T. nur vorgeschoben.

Auf der Grundlage der Begründungen in den Haushaltsplänen und Subventionsberichten für die einzelnen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen hat das DIW seit einigen Jahren eine Zielstruktur ermittelt; so läßt sich — trotz aller Schwierigkeiten einer solchen Verdichtung von Einzelbegründungen — die für eine „rationale“ Subventionspolitik konstitutive Zielstruktur einer kritischen Beurteilung unterziehen.

In Tabelle 3 wird diese Zielstruktur für ausgewählte Jahre präsentiert. Im großen und ganzen hat sich die Zielstruktur von 1980 bis 1987 nicht geändert. Was sich schon bei der sektoralen Analyse angekündigt hat, bestätigt sich: Rund ein Drittel entfällt auf Erhaltungssubventionen. Dieser Anteil hat in den achtziger Jahren sogar noch leicht zugenommen. Vor allem hat sich hier das Gewicht der Zuschüsse aufgrund sozialer Gesichtspunkte erhöht, aber auch das der Marktordnung und Absatzförderung (EG). Wesentliche Ziele sind unverändert die Erhaltung eines funktionsfähigen öffentlichen Schienennetzes (Bundesbahn), die Förderung der Eigentumsbildung im Wohnungswesen und die spezielle Regionalförderung. Der Anteil der FuE-Förderung beträgt knapp 5 vH — bei steigender Tendenz. Auf den Umweltschutz entfiel 1987 — trotz starker Zunahme — mit knapp 1 1/2 vH nur soviel wie auf die Förderung der Kernenergie, deren Anteil stark geschrumpft ist.

Evaluierung der Ziele

Bei einer Umorientierung ist zuerst zu prüfen, ob Ziele noch zeitgemäß sind. Im zweiten Schritt ist die Angemessenheit der Höhe und der Formen der Subventionen sowie ihr Stellenwert im Zusammenhang mit anderen Interventionen zu analysieren. Dabei sind immer die opportunity costs der Interventionen zu berücksichtigen.

Sicherlich darf man von einer Ausrichtung an diesem „puristischen“ Ansatz einer „rationalen“ Subventionierung nicht die Lösung aller Probleme erwarten. Opportunitätskosten lassen sich nur schwer bestimmen. Die unterschiedlichen Interessen innerhalb einer Regierung und der Einsatz von Subventionen im „bargaining“-Prozeß zwischen Staat und Unternehmen müssen ebenso berücksichtigt werden wie die Möglichkeit, daß Korrekturen des Marktprozesses zu neuen unerwünschten Resultaten führen können⁵. Hinzu kommt bei allen Korrekturen das Moment der Unsicherheit.

Die Prüfung der Ziele muß zweckmäßigerweise bei den großen Subventionsblöcken ansetzen. Dies betrifft vor allem die Erhaltungssubventionen für Landwirtschaft, Bergbau und Schiffbau, daneben die Förderung des Wohnungswesens und der Deutschen Bundesbahn. An anderer Stelle ist gezeigt worden, daß viele Gründe für eine Umorientierung der bisher angestrebten Ziele in diesen, aber auch in anderen Wirtschaftszweigen bestehen und sich dabei erhebliche Einsparpotentiale eröffnen⁶.

— Im Agrarbereich gehören dazu eine stärkere Hinwendung zu marktwirtschaftlicher Preisgestaltung und eine Liberalisierung des europäischen Agrarmarktes einschließlich eines Abbaus der Außenprotektion und der Stützung von Agrarexporten. Die Einkommenssicherung der Landwirte sollte über direkte Einkommensübertragungen gewährleistet werden. Vor allem sind die Ansätze von Bund und Ländern, Ziele des

Umweltschutzes im Agrarbereich umzusetzen, konsequent zu verstärken. Als erster und wichtiger Schritt ist die Anwendung des Verursacherprinzips auch in der Landwirtschaft zu fordern.

- Im Kohlebereich ist ein weiterer Kapazitätsabbau unausweichlich, der ohne eine vorübergehende soziale Flankierung und ohne ein verstärktes staatliches Engagement für neue Arbeitsplätze in den Kohlerevieren nicht akzeptabel ist. Weder in der Landwirtschaft noch im Bergbau sollte das Ziel einer „autarken“ Versorgung, das wegen der Vollendung des europäischen Binnenmarktes und der Stabilität der außereuropäischen Handelsbeziehungen ohnehin immer fragwürdiger wird, als Alibi für die Sicherstellung des Absatzes deutscher Produkte und für eine Abschottung gegenüber Drittländern dienen. Zu berücksichtigen sind auch die Belastungen der Verbraucher durch überhöhte Preise. Die Umorientierung der Kohlepolitik sollte in eine Strategie einer rationellen Energieverwendung sowie des Übergangs auf emissionsarme, erneuerbare Energiequellen eingebettet sein.
- Die Subventionierung der Bundesbahn resultiert im wesentlichen aus der Finanzierung der Wegekosten der Bahn, die ein Pendant der Infrastrukturausgaben des Staates im Straßen- und Wasserstraßenbereich darstellen, sowie aus der Aufrechterhaltung des Betriebs von betriebswirtschaftlich defizitären Bahnstrecken. Die massive öffentliche Stützung der Bundesbahn hat zwar einen Rückgang ihrer Bedeutung im Vergleich der verschiedenen Verkehrsträger nicht verhindert. Trotz eines bedauerlichen Rückzugs aus der Fläche sind aber Optionen offengehalten worden. Dies ist unter dem Gesichtspunkt, daß die Bahn zu den vergleichsweise ökologisch vorteilhaftesten Verkehrsträgern gehört, von so großer Bedeutung, daß diese infrastrukturähnlichen Aufwendungen weiterhin gerechtfertigt erscheinen.
- Trotz der hohen fiskalischen Belastungen, die aufgrund der Verrechnung der Verluste aus Vermietung und Verpachtung mit anderen Einkünften noch wesentlich höher sind als hier ausgewiesen, und der daraus resultierenden negativen Verteilungswirkungen sind wesentliche wohnungspolitische Ziele bisher nicht erreicht worden. Dies betrifft vor allem die Wohnungsvergorgung in Ballungsgebieten und das Mietwohnungsangebot für einkommensschwache und kinderreiche Familien. Eine genauere Zielvorgabe, die solche Defizite, aber auch die sprunghaft gestiegenen Einwanderungen in die Bundesrepublik berücksichtigt, spricht hier für eine weitere Förderung. Gleichzeitig sollten die bestehenden Steuervergünstigungen wesentlich verringert werden.

⁵ Vgl. hierzu die entsprechende (skeptische) Literatur über „public choice“.

⁶ Vgl. dazu Strukturberichterstattung 1987 des DIW, a.a.O., S. 164 ff.

Lineare Kürzung, Befristung

Angesichts der Schwierigkeiten der Konzipierung und Durchsetzung einer „rationalen“ Subventionspolitik und der hierbei erlebten mannigfachen Enttäuschungen werden zuweilen pragmatisch begründete Vorschläge wie der einer linearen Kürzung aller Subventionen gemacht. Dieses Verfahren käme allerdings einem Offenbarungseid für die Möglichkeiten politischer Gestaltung gleich. Die Bundesregierung hat dieses Verfahren bisher zu Recht nicht gewählt.

Andere formale Verfahren sind jedenfalls einer linearen Kürzung überlegen. Da Subventionen im Prinzip degressiv ausgestaltet und zeitlich befristet sein sollten, könnte man beispielsweise alle Steuervergünstigungen streichen, die vor einem bestimmten *Stichjahr* eingeführt worden sind. Wählte man beispielsweise das Jahr 1947 als Stichjahr, so beträfe dieser Vorschlag etwa 30 Steuervergünstigungen, die z.T. schon im vorigen Jahrhundert eingeführt worden sind — so 1868 die Steuerbefreiung von Salz, das zum Salzen von Heringen und ähnlichen Fischen verwendet wird. Die daraus resultierenden Steuermindereinnahmen betrugen 1986 rund 6 Mrd. DM. Aber auch einem solchen Verfahren ist eine zielorientierte Durchforstung der Subventionen vorzuziehen.

Rückführung der Steuervergünstigungen durch Steuerreformen

Die Bundesregierung hat sich selbst das Ziel gesetzt, die *90er Steuerreform* durch Subventionsabbau zu „finanzieren“. Vom Ansatz her sind die Ziele einer Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage, der Verringerung von Ausnahmetatbeständen und einer Vereinfachung des Steuersystems sicherlich vernünftig. Die konkreten Vorschläge bedeuten einen Schritt in die richtige Richtung. Ohne die wieder rückgängig gemachte „Quellensteuer“ für Zinserträge (für 1990 wurden 4,2 Mrd. DM veranschlagt) wird allerdings knapp die Hälfte der erwarteten Steuermehreinnahmen, die aus der Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage resultieren, nach Schätzungen des Finanzministers von den privaten Haushalten zu tragen sein. Die von den Unternehmen aufzubringenden Steuermehreinnahmen von 7 Mrd. DM bedeuten jedoch immerhin eine Reduzierung der Steuervergünstigungen um rund ein Sechstel.

Ein Simulationsexperiment mit dem Konjunkturmodell der Wirtschaftsforschungsinstitute hat gezeigt, daß die Strategie einer Kürzung von Steuervergünstigungen und Finanzhilfen, gekoppelt mit einer gleichzeitigen Steuersenkung in einem defizitneutralen Umfang, gesamtwirtschaftlich positiv beurteilt werden kann. Dieses Resultat spricht dafür, weitere Schritte in dieser Richtung zu gehen.

Subventionswettlauf und EG 1992

Staatliche Interventionen und Subventionen werden auch mit dem internationalen Subventionswettlauf begründet, dem man sich nicht entziehen könne. Bei den unter Anpassungsdruck stehenden Wirtschaftszweigen (Landwirtschaft, Bergbau, Werften) ebenso wie bei technologischen Großprojekten (Luft- und Raumfahrt, Mikroelektronik) ist dem Gesichtspunkt internationaler Arbeitsteilung, der durch Subventionswettlauf und nicht-tarifäre⁷ Protektion unterlaufen wird, mehr Geltung zu verschaffen.

Subventionspolitik spiegelt oft ein Dilemma der Industriepolitik wider: Auf der einen Seite sollen Zukunftsbranchen gefördert und damit Erträge — auch auf den Weltmärkten — realisiert werden, auf der anderen Seite sollen die unter Druck internationaler Konkurrenz geratenen Wirtschaftszweige geschützt oder „revitalisiert“ werden. Eine Abschottung heimischer Märkte — sei es auch nur in Reaktion auf (tatsächliche oder vermeintliche) Subventionspraktiken anderer Volkswirtschaften — läßt sich schwer damit verbinden, daß bei international konkurrenzfähigen Branchen gleichzeitig auf eine Öffnung der Märkte gesetzt wird. Ein Subventionswettlauf ist generell negativ zu beurteilen — und zwar in der Regel mehr noch für die subventionierenden Länder als für die durch deren Exporte „subventionierten“ Volkswirtschaften. Ein solcher Wettbewerb zwischen Staatskassen anstatt zwischen Unternehmen kann kaum sinnvoll sein. Im Prinzip läßt er sich nur durch internationale Vereinbarungen verhindern und/oder beseitigen.

Gerade die mangelnde internationale Transparenz der Subventionen hat immer wieder als Anlaß zur Forderung nach (weiteren) Subventionen gedient. Zwar liegen international vergleichende Angaben der OECD vor, die sich auf die Subventionen der OECD-Staaten in den Abgrenzungen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen beziehen; danach nahm die Bundesrepublik 1986 mit etwa 2 vH der Subventionen am Bruttoinlandsprodukt einen mittleren Platz ein. Die internationalen Handelsdispute, die sich auf bestimmte Produkte einzelner Wirtschaftsbereiche beziehen, sind aber mit Hinweis auf solche Globalzahlen nicht aus der Welt zu räumen. Notwendig sind vielmehr detailliertere Bestandsaufnahmen, die — wie im Fall der Bundesrepublik geschehen — weit über die amtlichen Angaben hinausgehen. Selbst dann ist ein internationaler Vergleich äußerst schwierig⁸.

Wettbewerbsverzerrende Subventionierungen sind nicht nur international, sondern auch im Prozeß der *Volendung des europäischen Binnenmarktes* ein Problem. Inzwischen hat die Generaldirektion Wettbewerb der EG-

⁷ Vgl. z. B. OECD, *Costs and Benefits of Protection*, Paris 1985, S. 32-33.

⁸ Vgl. F. Stille: Subventionen in den USA — Versuch einer Quantifizierung und eines Vergleichs mit der Bundesrepublik Deutschland. In: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Heft 1/1985, S. 5 ff.

Kommission eine erste Übersicht über die nationalen staatlichen Beihilfen in der europäischen Gemeinschaft vorgelegt⁹. Ziel ist es vor allem, die nationalen Beihilfen strenger Regeln zu unterwerfen und zu begrenzen. Die rechtliche Grundlage hierzu bietet § 92 des EWG-Vertrages. Im Prinzip ist der Bericht auf Beihilfen im Sinne vom § 92 (1) EWG-Vertrag beschränkt. Regionale Beihilfen wie für Berlin oder das Zonenrandgebiet sind nach § 92 (2) EWG-Vertrag erlaubt. Der Bericht stellt fest, daß die Beihilfen EG-weit die direkte Steuerbelastung der Unternehmen übertreffen. Rund die Hälfte der Beihilfen konzentriert sich in den EG-Ländern auf Eisenbahnen, Bergbau und Landwirtschaft, wobei im Fall der Landwirtschaft die nationalen Beihilfen nur knapp halb so hoch sind wie die direkt von der EG gezahlten. Die Bundesrepublik nimmt bei der Gesamtsumme der Beihilfen im europäischen Vergleich einen unteren Mittelplatz ein¹⁰. In Hinsicht auf die Wettbewerbspolitik stehen für die Kommission die Beihilfen für das verarbeitende Gewerbe und die Dienstleistungen im Vordergrund. Hier schneidet die Bundesrepublik besonders günstig ab, wenn man die Beihilfen in Beziehung zur Wertschöpfung setzt.

Für dieses Segment der Subventionen besteht unter diesem Gesichtspunkt — mit Ausnahme des Schiffbaus — kein erhöhter Anlaß für eine Umorientierung in der Bundesrepublik. Bei der Subventionierung des Bergbaus gerät die Bundesregierung mittlerweile unter Druck, da die Kommission weitere Ausnahmeregelungen davon abhängig macht, daß die deutschen Subventionen für den Bergbau abnehmen. Es ist zu hoffen, daß auch im Bereich der Agrarpolitik Fortschritte auf europäischer Ebene erzielt werden. Die Bundesregierung sollte sich dafür stärker als in der Vergangenheit einsetzen, wo sie z.T. bei EG-Korrekturen — z.B. des Garantiepreissystems bei Überproduktion — bremsend gewirkt oder EG-Korrekturen durch nationale Maßnahmen unterlaufen hat — z.B. durch den Mehrwertsteuerausgleich.

Subventionen als Mittel der Umweltpolitik?

Eine Ursache für die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen durch Produzenten, Konsumenten und Staat liegt in der Sicht der Ökonomen vor allem darin, daß „Umwelt“ in wesentlichen Teilen ein freies Gut ist, dessen Schädigung für den Schädiger kostenmäßig nicht zu Buche schlägt. Ohne „Preise“ für Umweltgüter besteht kein ökonomischer Anreiz, umweltschädigende Aktivitäten einzuschränken. Im Sinne von Marshall und Pigou bieten sich daher Abgaben auf derartige Aktivitäten an, um durch diese „Internalisierung der externen Kosten“ ein umweltgemäßeres Verhalten herbeizuführen. Dieses auf ökonomische Reaktionen zielende Vorgehen, das über das Preissystem Umweltsignale setzt, ist in der Bundesrepublik bisher viel zu wenig genutzt worden. Neben „Seelenmassage“ sind vor allem Regulierungen ge-

bräuchlich, die in der Setzung zulässiger Emissionsmengen und deren Kontrolle bestehen. Restriktivität der Standards bzw. Höhe der Abgaben hängen dabei vom politischen Konsens über die Dringlichkeit des Umweltschutzes ab. Inzwischen ist die Angemessenheit anderer Instrumente — z.B. der Nutzbarmachung von Eigentumsrechten und der Bedingungen für die Entschädigung von Individuen — analysiert worden¹¹. Schlußfolgerung daraus kann nur sein, daß man angesichts der drängenden Umweltprobleme keinesfalls nur auf ein Instrument setzen sollte, daß aber in allen Fällen dem Verursacherprinzip so weit wie möglich Rechnung zu tragen ist.

Subventionen werden als umweltpolitisches Instrument zuweilen negativ beurteilt. Die Hauptsorge ist, daß Subventionen den Marktzutritt fördern können, während Umweltafgaben letztlich auf den Marktaustritt umweltschädigender Produktionen hinwirken. Baumol/Oates zeigen¹², daß bei vollkommener Konkurrenz und einer zum Output proportionalen Emission eine Emissionsabgabe die Emissionen des betreffenden Wirtschaftszweiges senken wird. Wird dagegen für die einzelwirtschaftliche Herabsetzung der Emissionen eine Subvention gezahlt, kann sich das gegenteilige Resultat einstellen. So vermindert z.B. die Subventionierung des Katalysators die Schadstoff-Emissionen pro Auto, während die Verteuerung des Kraftstoffes über höhere Abgaben die Nutzung des Autos reduziert und damit zu einer Minderung des Schadstoffausstoßes beiträgt. Auch Subventionen für die Umstellung auf Umweltschutztechnik mindern nur die finanziellen Belastungen aus Umweltauflagen.

Da Abgaben und Subventionen nur die beiden Seiten einer Medaille sind, spricht nichts dagegen, umweltbeeinträchtigende Aktivitäten zu belasten und umweltschonende Aktivitäten zu entlasten. Subventionen können als „Zuckerbrot“ und Abgaben als „Peitsche“ dazu beitragen, Verhaltensweisen und Produktionsstrukturen in eine umweltverträglichere Richtung zu verändern. Demzufolge sollten Subventionen vor allem als Anreiz für ein „Vorreiter“-Verhalten eingesetzt werden. Konkret lassen sich Subventionen beispielsweise einsetzen für

- Erforschung und Entwicklung „sauberer“ Technologien, Produkte und Prozesse; dies gilt insbesondere für FuE in erneuerbare Energieträger sowie in Möglichkeiten der Energieeinsparung;
- den Aufbau „sauberer“ Produktionen, wenn sich Substitute zu umweltbeeinträchtigenden Produktionspro-

⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Erster Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel, 1988.

¹⁰ Vgl. dazu auch Th. Thormählen, Deutschland: Vize-Europameister bei den Subventionen?, in: Wirtschaftsdienst 1989/v, S. 241 ff.

¹¹ Vgl. z. B. das Standardtextbuch von W. J. Baumol, W. E. Oates, The theory of environmental policy, (2nd ed.), Cambridge, 1988.

¹² a.a.O., S. 211 ff.

zessen nicht schnell genug einstellen; („Erziehungs“- bzw. „infant-clean-industry“-Subventionen);

- Bemühungen um die Beseitigung eingetretener Umweltschädigungen, deren Verursacher nicht mehr feststellbar sind oder sinnvoll zur Rechenschaft gezogen werden können (Altlasten). Dies bedeutet u.U. aber auch eine Umschichtung der Staatsausgaben zugunsten staatlicher Investitionen und zu Lasten der Subventionen.

Unter fiskalischen Gesichtspunkten eröffnet die Verbin-

dung von Abgaben und Subventionen erhebliche Handlungsspielräume; die Mehreinnahmen aus Abgaben können z. T. auch zur Finanzierung der Subventionierung „sauberer“ Produkte und Prozesse herangezogen werden, insbesondere auch zur Aufstockung der Mittel für staatliche Maßnahmen im Umweltschutz. Z. T. könnten die Mehreinnahmen aus Abgaben auch zur Finanzierung des Umweltschutzes auf internationaler Ebene eingesetzt werden, d. h. zur Finanzierung von dringenden Umweltschutzmaßnahmen in Ländern, die technisch und finanziell dazu gegenwärtig nicht in der Lage sind.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00
BTX-Systemnummer • 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Hans Heuer, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Frieder Meyer-Krahmer, Dr. Reinhard Pohl, Prof. Dr. Werner Rothengatter, Dr. Horst Seidler, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner, in Vertretung Dr. Horst Seidler.

Umorientierung der Subventionspolitik des Bundes? Bearbeitet von Frank Stille.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 125,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.

Zuzüglich Versandkosten