

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 51-52/90

Berlin

20. Dezember 1990

57. Jahrgang

2. Ex,

Subventionsabbau als Instrument zur „Finanzierung“ des deutschen Integrationsprozesses?

Neben Einsparungen bei den Personal- und Sachausgaben in einigen Aufgabenbereichen will die Bundesregierung in erheblichem Umfang Subventionen, insbesondere Steuervergünstigungen, kürzen, um die Expansion der Neuverschuldung zur Finanzierung der Staatsausgaben im Jahr 1991 in Grenzen zu halten. Ob dies gelingt, ist fraglich. Schon früher haben Bundesregierungen wiederholt Absichtserklärungen zur Subventionskürzung abgegeben; sie haben sich aber kaum auf die tatsächliche Subventionsentwicklung ausgewirkt.

Überdies führt die Konzentration der Subventionsdebatte auf den Kürzungsaspekt in die Irre; es geht darum, Umschichtungen im Subventionshaushalt der alten Bundesländer zugunsten des Beitrittsgebiets vorzunehmen. Denn im Zuge des Integrationsprozesses dürften die Subventionen für die erweiterte Bundesrepublik insgesamt zunächst einen deutlichen Sprung nach oben machen.

Anstieg der Subventionen 1989 gebremst

Während sich die Subventionen von 1985 bis 1988 noch um etwa 10 Mrd. DM erhöhten, sind sie 1989 gegenüber 1988 kaum gestiegen¹. Dies war vor allem durch die Entwicklung bei den Steuervergünstigungen bedingt. Nach erheblichen Steigerungen, besonders im Jahre 1984, sind sie im Vergleich zum Jahr 1986 unverändert geblieben. Der Anstieg um rd. 2 Mrd. DM im Jahr 1988 gegenüber 1987 ist im Jahr 1989 wieder kompensiert worden. Als große Einsparposition sind hier die Kürzungsansprüche für land- und forstwirtschaftliche Umsätze zu nennen, die für den Zeitraum vom 1.1.1989 bis 31.12.1991 von 5 vH auf 3 vH gesenkt worden sind; dies bedeutet Einsparungen von 1 Mrd. DM (vgl. Tabellen).

Setzt man die Steuervergünstigungen in Relation zu den Steuereinnahmen (einschließlich Steuervergünstigungen), so wird ihre seit 1984 abnehmende Bedeutung offensichtlich: Steuervergünstigungen machten 1984

9½ vH der Brutto-Steuereinnahmen, 1989 „nur“ noch 6½ vH aus (vgl. Schaubild). Neben dem Rückgang im Agrarbereich sind beispielsweise Steuervergünstigungen, die Kreditinstituten und Versicherungen gewährt

¹ Wie in früheren Publikationen des DIW werden hier nur die Subventionen des Bundes betrachtet. Darin sind zwar die gesamten Steuervergünstigungen enthalten, aber nur die Finanzhilfen des Bundes, der EG und anderer parafiskalischer Institutionen (Kohlepfennig, ERP u.a.). Die Finanzhilfen des Bundes und der EG an deutsche Unternehmen sind in den letzten fünf Jahren etwa so hoch gewesen wie die der Länder. Um eine Vorstellung von der Größenordnung des gesamten Subventionsvolumens zu erhalten, müßte man den Betrag der Finanzhilfen daher verdoppeln. Vgl. dazu auch: Umorientierung der Subventionspolitik des Bundes? Bearb.: Frank Stille. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 35/1989. Zu der Subventionserfassung der an der Strukturberichterstattung beteiligten Institute, vgl. Fritzsche, M. Hummel, K.H. Jüttemeier, F. Stille, M. Weilepp: Subventionen. Probleme der Abgrenzung und Erfassung, ifo-Studien zur Strukturforchung 11, München 1988.

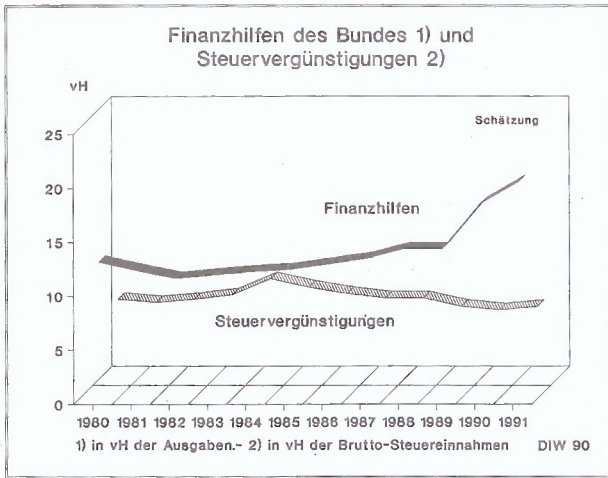
Tabelle 1

Finanzhilfen des Bundes¹⁾

Wirtschaftsbereiche	1970	1980	1985	1986	1988	1989	1970	1980	1989	1970/80	1980/85	1985/89
	in Mill. DM						Struktur in vH			Jahresdurchschnittliche Veränderung in vH		
Land- u. Forstwirtsch., Fischerei	4 740	7 876	9 429	11 233	13 994	13 625	41,4	26,0	29,7	5,2	3,7	9,6
Elektrizitätsversorgungsunternehmen usw.	296	871	980	949	983	1 010	2,6	2,9	2,2	11,4	2,4	0,7
Kohlenbergbau	341	4 279	3 687	4 393	7 404	8 741	3,0	14,1	19,0	28,8	-2,9	24,1
Übriger Bergbau	1	58	68	60	62	67	0,0	0,2	0,1	50,0	3,5	-0,4
Verarbeitendes Gewerbe	1 222	5 147	6 644	6 568	7 765	8 523	10,7	17,0	18,6	15,5	5,2	6,4
davon												
Chemische Industrie	127	436	415	463	509	512	1,1	1,4	1,1	13,2	-1,0	5,4
Mineralölverarbeitung	17	89	156	98	62	88	0,1	0,3	0,2	18,1	11,9	-13,2
Herstellung von Kunststoffwaren	14	61	84	98	114	115	0,1	0,2	0,2	15,7	6,5	8,2
Gummiverarbeitung	5	20	31	37	46	47	0,0	0,1	0,1	15,5	9,2	10,9
Steine und Erden	21	115	151	173	194	202	0,2	0,4	0,4	18,4	5,7	7,5
Feinkeramik	8	11	16	19	24	24	0,1	0,0	0,1	3,2	8,7	9,8
Herst., Verarb. von Glas	3	16	24	29	35	35	0,0	0,1	0,1	17,5	8,7	9,7
Eisenschaffende Industrie	39	144	498	138	167	339	0,3	0,5	0,7	13,8	28,2	-9,2
NE-Metallerzeugung	3	16	46	30	39	38	0,0	0,1	0,1	16,7	23,6	-4,4
Gießereien	10	26	38	45	54	55	0,1	0,1	0,1	10,5	7,9	9,3
Ziehereien usw.	20	77	107	123	143	144	0,2	0,3	0,3	14,4	6,9	7,6
Stahl- und Leichtmetallbau	30	269	248	270	297	273	0,3	0,9	0,6	24,6	-1,6	2,5
Maschinenbau	201	971	758	833	905	925	1,8	3,2	2,0	17,1	-4,8	5,1
Herst. v. Büromaschinen usw.	91	112	116	146	159	148	0,8	0,4	0,3	2,1	0,7	6,3
Straßenfahrzeugbau	30	202	280	339	407	402	0,3	0,7	0,9	21,1	6,8	9,4
Schiffbau	103	345	245	243	360	397	0,9	1,1	0,9	12,9	-6,6	12,8
Luft- und Raumfahrzeugbau	188	518	661	562	1 150	1 631	1,6	1,7	3,6	10,7	5,0	25,4
Elektrotechnik usw.	98	617	1 184	1 129	1 055	1 084	0,9	2,0	2,4	20,2	13,9	-2,2
Feinmechanik, Optik, Uhren	21	70	119	151	171	171	0,2	0,2	0,4	12,8	11,2	9,6
Herst. v. Eisen-, Blechwaren usw.	22	102	144	166	193	194	0,2	0,3	0,4	16,6	7,0	7,9
Herst. v. Musikinstrumenten	6	30	41	47	54	54	0,1	0,1	0,1	16,9	6,6	7,5
Holzbearbeitung	5	21	30	34	40	40	0,0	0,1	0,1	16,5	7,1	7,6
Holzverarbeitung	28	126	172	198	227	228	0,2	0,4	0,5	16,3	6,5	7,2
Zellstoff- und Papiererzeugung	11	49	70	82	96	96	0,1	0,2	0,2	15,8	7,4	8,2
Druckerei, Vervielfältigung	27	91	122	140	161	163	0,2	0,3	0,4	13,0	6,2	7,3
Textilgewerbe	18	96	138	161	190	191	0,2	0,3	0,4	18,0	7,6	8,5
Ledergewerbe	7	37	52	60	69	70	0,1	0,1	0,2	18,0	7,1	7,8
Bekleidungs-gewerbe	42	131	175	200	229	231	0,4	0,4	0,5	12,1	6,0	7,1
Ernährungsgewerbe	27	279	405	424	489	496	0,2	0,9	1,1	26,2	7,8	5,2
Getränkherstellung	1	15	16	17	17	18	0,0	0,0	0,0	34,4	1,2	3,4
Tabakverarbeitung	1	60	104	116	109	115	0,0	0,2	0,2	45,5	11,8	2,5
Baugewerbe	117	482	704	805	730	709	1,0	1,6	1,5	15,3	7,9	0,2
Großhandel, Handelsvermittlung	100	113	141	148	193	152	0,9	0,4	0,3	1,2	4,5	1,9
Einzelhandel	145	655	897	1 028	1 180	1 160	1,3	2,2	2,5	16,3	6,5	6,6
Eisenbahnen	3 497	8 897	9 559	9 272	9 294	9 156	30,5	29,3	19,9	9,8	1,4	-1,1
Schifffahrt, Häfen	152	357	316	330	310	240	1,3	1,2	0,5	9,0	-2,4	-6,6
Straßenverkehr	165	446	310	222	491	402	1,4	1,5	0,9	10,4	-7,0	6,7
Deutsche Bundespost	0	0	0	0	0	1	0,0	0,0	0,0	.	.	13,6
Kreditinstitute	1	7	9	9	10	10	0,0	0,0	0,0	19,8	3,3	4,6
Versicherungsunternehmen	0	2	2	2	3	3	0,0	0,0	0,0	19,6	4,1	4,3
Wohnungsvermietung	525	485	809	965	854	792	4,6	1,6	1,7	-0,8	10,8	-0,5
Gastgewerbe, Heime	50	249	348	399	458	451	0,4	0,8	1,0	17,3	6,9	6,7
Bildung, Wissenschaft, Kultur	9	46	73	89	109	106	0,1	0,2	0,2	18,1	9,7	9,7
Gesundheits- und Veterinärwesen	14	72	115	138	168	164	0,1	0,2	0,4	17,9	9,7	9,3
Übrige Dienstleistungen	79	307	460	543	638	614	0,7	1,0	1,3	14,5	8,4	7,5
Unternehmen o. Wohnungsvermietung	10 929	29 864	33 743	36 189	43 792	45 131	95,4	98,4	98,3	10,6	2,5	7,5
Unternehmen insgesamt	11 454	30 350	34 552	37 154	44 645	45 923	100,0	100,0	100,0	10,2	2,6	7,4

¹⁾ Einschl. Parafisci und Zahlungen der EG.

Quellen: Haushaltspläne des Bundes, Subventionsberichte, volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Berechnungen des DIW.



wurden, gekürzt worden. Dies gilt auch für einige andere Wirtschaftszweige².

Im Gegensatz dazu sind die Finanzhilfen des Bundes in Relation zu seinen Ausgaben von 1982 bis 1988 ständig gestiegen. Im Jahre 1989 wurde dieser Trend durchbrochen; der Anteil der Finanzhilfen verharrte bei knapp 14 vH.

Insgesamt haben sich die Zuwachsraten bei den Finanzhilfen des Bundes und den Steuervergünstigungen in den 80er Jahren im Vergleich zu den 70er Jahren deutlich verringert. Nach einer Stagnation der Subventionen Anfang der 80er Jahre, die vor allem auf die schwierige Finanzlage der öffentlichen Haushalte zurückzuführen war, sind aber in der zweiten Hälfte der 80er Jahre — mit Ausnahme des Jahres 1988 — die Zuwachsraten wieder erheblich gestiegen. Sie lagen deutlich über dem Subventionsanstieg im Durchschnitt der EG-Länder.

In sektoraler Betrachtung werden die Ursachen für diese Entwicklung sichtbar. Nach wie vor konzentrieren sich die Subventionen auf vier Sektoren, die 1989 mehr als die Hälfte aller Subventionen erhielten: Agrarbereich, Kohlenbergbau, Bundesbahn und Wohnungswesen. Insbesondere die Subventionierung der deutschen *Steinkohle* hat sich nach einer Phase des Rückgangs in der ersten Hälfte der achtziger Jahre steil nach oben entwickelt. Im Jahr 1989 flossen etwa 9 Mrd. DM Bundeshilfen (einschließlich des über den Kohlepfennig von den Verbrauchern finanzierten Einsatzes von Steinkohle zur Verstromung) an den Kohlenbergbau. Damit haben sich diese Strukturhilfen gegenüber 1985 weit mehr als verdoppelt. Nimmt man noch die Finanzhilfen der Länder, die in diesem Sektor eine besondere Rolle spielen, mit ins Bild, ergibt sich eine Größenordnung, die Überlegungen zu einer Prüfung von Einsparungen unausweichlich machen.

Auch im *Agrarbereich* hat sich die Ausweitung der Subventionierung bis 1988 fortgesetzt. Mit der Herabsetzung

des Kürzungsanspruchs ist dieser Trend (vorübergehend) gebrochen worden. Der Agrarbereich erhält seit Jahren mehr als ein Fünftel der hier ausgewiesenen Subventionen. Je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft betragen mittlerweile die Subventionen mehr als 15 000 DM pro Jahr (vgl. Tabelle 4).

Während sich die Subventionierung des *Wohnungswesens* im Anteil wenig verändert hat, sind die Finanzhilfen für die *Bundesbahn* nur noch geringfügig erhöht worden, so daß der auf die Bahn entfallende Anteil der Subventionen deutlich zurückgegangen ist.

Neben diesen Hauptempfängern von Subventionen sind andere Wirtschaftszweige in den Vordergrund gerückt. Dies gilt sowohl für die Versorgungsunternehmen als auch für das Gesundheitswesen. Subventionen werden aber vor allem bei solchen Wirtschaftszweigen diskutiert, die im internationalen Wettbewerb stehen. In den unter Anpassungsdruck stehenden Wirtschaftszweigen, z.B. die eisenschaffende und damit verbundene Industrien, haben die Subventionen in der ersten Hälfte der 80er Jahre enorm expandiert. Aber auch die Subventionen für sogenannte Zukunftindustrien sind erhöht worden; z.B. weisen die Subventionen für den Luft- und Raumfahrzeugbau die höchsten Zuwachsraten in den 80er Jahren auf.

Einsparpotentiale in den alten Bundesländern

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, beträchtliche Einsparpotentiale zu benennen und auszuschöpfen. Auf Einsparmöglichkeiten ist von verschiedenen Seiten immer wieder hingewiesen worden. Auch das DIW hat im Rahmen seiner Strukturberichterstattung dazu mehrfach sowohl prinzipiell als auch im Detail Stellung genommen³. *Prinzipiell* ist dabei statt einer linearen Kürzung der Subventionen immer einer zielgerichteten Umorientierung der Subventionspolitik der Vorzug gegeben worden. Dies ist sowohl anhand einer Überprüfung der Ziele von Subventionen als auch anhand ihrer Sektorstruktur im einzelnen dargelegt worden⁴.

Für die alten Bundesländer steht eine neuerliche Überprüfung der *Kohlepolitik* an. Auch hier rächt sich, daß kon-

² In einer umfassenden Einzelfallbetrachtung der Bundespost ist ihre Gewinnablieferungspflicht zu berücksichtigen. Tut man dies, stellt sich heraus, daß sie i. d. R. nicht subventioniert wird. Vgl. dazu: Deutsche Bundespost: Ablieferung an den Bund erreichte 5 Mrd. DM, Bearb.: Oskar de la Chevallerie. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 19/1989.

³ Vgl. z.B. B. Bartholmai, O. de la Chevallerie, V. Meinhardt, F. Stille, D. Teichmann und D. Vesper: Gesamtwirtschaftliche und strukturelle Auswirkungen von Veränderungen der Struktur des öffentlichen Sektors, Schwerpunktthema im Rahmen der Strukturberichterstattung 1983, DIW: Beiträge zur Strukturforchung, Heft 81, Berlin, 1984, S. 138 ff.

⁴ Vgl. Umorientierung der Subventionspolitik des Bundes?, a.a.O.

Tabelle 2

Steuervergünstigungen von Bund, Ländern und Gemeinden

Wirtschaftsbereiche	1970	1980	1985	1986	1988	1989	1970	1980	1989	1970/80	1980/85	1985/89
	in Mill. DM						Struktur in vH			Jahresdurchschnittliche Veränderung in vH		
Land- u. Forstwirtsch., Fischerei	2 868	3 464	6 036	5 964	5 754	4 743	19,1	11,3	11,7	1,9	11,7	— 5,8
Elektrizitätsversorgungsunternehmen usw.	417	694	1 339	1 392	1 786	1 860	2,8	2,3	4,6	5,2	14,0	8,6
Kohlenbergbau	320	191	157	170	219	223	2,1	0,6	0,6	—5,0	—3,8	9,1
Übriger Bergbau	18	35	50	55	74	75	0,1	0,1	0,2	6,8	7,4	10,5
Verarbeitendes Gewerbe	2 761	4 433	8 246	7 248	8 318	8 185	18,3	14,5	20,2	4,8	13,2	— 0,2
davon												
Chemische Industrie	296	492	798	824	1 006	1 020	2,0	1,6	2,5	5,2	10,2	6,3
Mineralölverarbeitung	149	128	143	146	177	190	1,0	0,4	0,5	—1,5	2,2	7,3
Herstellung von Kunststoffwaren	51	88	161	142	179	170	0,3	0,3	0,4	5,6	12,8	1,4
Gummiverarbeitung	27	35	60	61	79	80	0,2	0,1	0,2	2,5	11,3	7,5
Steine und Erden	97	165	309	288	362	355	0,6	0,5	0,9	5,4	13,4	3,5
Feinkeramik	14	18	35	33	38	39	0,1	0,1	0,1	2,4	13,5	3,0
Herst., Verarb. von Glas	20	29	52	50	62	63	0,1	0,1	0,2	3,5	12,6	4,9
Eisenschaffende Industrie	91	119	966	320	293	297	0,6	0,4	0,7	2,7	52,1	—25,5
NE-Metallerzeugung	48	79	151	152	170	155	0,3	0,3	0,4	5,0	13,8	0,6
Gießereien	25	34	58	54	72	72	0,2	0,1	0,2	3,2	11,2	5,6
Ziehereien usw.	55	96	175	153	185	187	0,4	0,3	0,5	5,8	12,9	1,6
Stahl- und Leichtmetallbau	61	98	164	142	169	172	0,4	0,3	0,4	4,8	10,9	1,3
Maschinenbau	317	479	1 072	969	1 090	913	2,1	1,6	2,3	4,2	17,5	— 3,9
Herst. v. Büromaschinen usw.	31	50	74	76	82	83	0,2	0,2	0,2	4,8	8,3	3,0
Straßenfahrzeugbau	191	294	504	497	586	592	1,3	1,0	1,5	4,4	11,3	4,1
Schiffbau	14	21	37	37	45	45	0,1	0,1	0,1	3,9	12,0	4,8
Luft- und Raumfahrzeugbau	7	9	17	18	21	21	0,0	0,0	0,1	2,5	12,8	4,8
Elektrotechnik usw.	483	845	1 243	1 246	1 291	1 300	3,2	2,8	3,2	5,7	8,0	1,1
Feinmechanik, Optik, Uhren	55	97	176	162	167	155	0,4	0,3	0,4	5,9	12,8	— 3,2
Herst. v. Eisen-, Blechwaren usw.	80	138	226	197	248	251	0,5	0,5	0,6	5,6	10,4	2,6
Herst. v. Musikinstrumenten	17	29	50	41	53	54	0,1	0,1	0,1	5,4	11,8	1,6
Holzbearbeitung	21	37	65	60	79	80	0,1	0,1	0,2	5,8	12,1	5,5
Holzverarbeitung	92	150	303	261	303	308	0,6	0,5	0,8	5,1	15,1	0,4
Zellstoff- und Papiererzeugung	65	113	182	175	223	226	0,4	0,4	0,6	5,7	10,0	5,6
Druckerei, Vervielfältigung	73	127	204	182	226	230	0,5	0,4	0,6	5,7	9,8	3,1
Textilgewerbe	102	178	282	265	341	345	0,7	0,6	0,9	5,7	9,7	5,2
Ledergewerbe	20	32	60	48	63	64	0,1	0,1	0,2	5,1	13,1	1,7
Bekleidungs-gewerbe	88	149	238	199	235	239	0,6	0,5	0,6	5,4	9,8	0,2
Ernährungsgewerbe	50	66	106	101	108	109	0,3	0,2	0,3	2,8	10,1	0,7
Getränkherstellung	6	10	17	17	20	21	0,0	0,0	0,1	4,8	11,1	5,3
Tabakverarbeitung	115	229	320	334	344	350	0,8	0,7	0,9	7,2	7,0	2,2
Baugewerbe	355	761	1 660	1 451	1 488	1 523	2,4	2,5	3,8	7,9	16,9	— 2,1
Großhandel, Handelsvermittlung	8	23	31	24	29	30	0,1	0,1	0,1	11,7	6,0	— 1,1
Einzelhandel	224	636	840	625	658	679	1,5	2,1	1,7	11,0	5,7	— 5,2
Eisenbahnen	230	321	326	341	354	363	1,5	1,0	0,9	3,4	0,3	2,7
Schifffahrt, Häfen	507	630	474	497	497	501	3,4	2,1	1,2	2,2	— 5,5	1,4
Straßenverkehr	668	1 217	979	996	1 192	1 212	4,4	4,0	3,0	6,2	— 4,3	5,5
Deutsche Bundespost	—186	1 780	3 456	3 063	1 913	1 730	—1,2	5,8	4,3	.	14,2	—15,9
Kreditinstitute	528	604	113	123	127	129	3,5	2,0	0,3	1,4	—28,5	3,4
Versicherungsunternehmen	2 494	3 813	3 067	2 934	2 898	2 898	16,6	12,5	7,2	4,3	— 4,3	— 1,4
Wohnungsvermietung	1 862	6 497	8 551	8 507	8 893	9 506	12,4	21,2	23,5	13,3	5,6	2,7
Gastgewerbe, Heime	93	278	358	258	296	304	0,6	0,9	0,8	11,6	5,2	— 4,0
Bildung, Wissenschaft, Kultur	530	1 092	1 330	1 385	1 215	1 247	3,5	3,6	3,1	7,5	4,0	— 1,6
Gesundheits- und Veterinärwesen	997	3 297	4 314	4 428	4 884	4 268	6,6	10,8	10,5	12,7	5,5	— 0,3
Übrige Dienstleistungen	354	848	1 179	1 002	1 058	1 026	2,4	2,8	2,5	9,1	6,8	— 3,4
Unternehmen o. Wohnungsvermietung	13 186	24 118	33 955	31 956	32 761	30 996	87,6	78,8	76,5	6,2	7,1	— 2,3
Unternehmen insgesamt	15 047	30 614	42 506	40 463	41 653	40 501	100,0	100,0	100,0	7,4	6,8	— 1,2

Quellen: Haushaltspläne des Bundes, Subventionsberichte, volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Berechnungen des DIW.

zeptionelle Neuorientierungen zu lange vertagt worden sind. Um eine Anpassung der Förderkapazitäten nach unten wird man beispielsweise nicht herumkommen. Das Argument der Versorgungssicherheit, das früher für die Stützung dieses Bereichs häufig herangezogen worden ist, verliert immer mehr an Glaubwürdigkeit. Politische Unsicherheit kann bei osteuropäischen Lieferanten kaum noch reklamiert werden; die USA und andere Länder sind durchaus daran interessiert und auch in der Lage, ausreichende Mengen an Kohle zu liefern, die für die Verstromung und Verkokung unabdingbar sind. Auch die starken Preisschwankungen bei Rohöl können die Tatsache relativ billiger und auf den Weltmärkten verfügbarer Energieträger nicht überspielen. Bei einem Importkohlepreis von gegenwärtig unter 100 DM je Tonne ist es volkswirtschaftlich unververtretbar, den Einsatz deutscher Steinkohle, die zu rd. 270 DM je Tonne gehandelt wird, zu subventionieren. Die Subventionen des Bundes je Erwerbstätigen im Kohlenbergbau haben eine Größenordnung von 35 000 DM pro Jahr (vgl. Tabelle). Hierzu kommen die beträchtlichen Finanzhilfen der Länder.

Allein der Kohlepfennig führte 1989 zu einer Mehrbelastung der Verbraucher um 5 Mrd. DM. Seine Kopplung an die Differenz des Preises von heimischer Steinkohle und dem Weltmarktpreis von schwerem Erdöl und anderen Energieträgern führt zu einem bedenklichen Automatismus. Es mag zwar aus Gründen der Energieeinsparung sinnvoll sein, den Kilowattpreis für die Abnehmer unverändert zu lassen (oder gar zu erhöhen); diese Abgaben sollten aber keineswegs zur Subventionierung des Einsatzes deutscher Steinkohle verwendet werden. Der Kohlepfennig sollte vielmehr schrittweise abgeschafft werden. Auch bei den anderen Finanzhilfen für den Kohlebereich sind Verringerungen unverzichtbar.

Anders als im Agrarbereich stoßen die deutschen Beihilfen für den Kohlenbergbau schon innerhalb der EG auf erhebliche Bedenken. So gelten die alten Verstromungsmengen nur noch bis März 1991. Dies ist erfreulich, weil hierdurch der politische Handlungsdruck in der Bundesrepublik zu einer Neuorientierung der Kohlepolitik und einer schrittweisen Verringerung der Finanzhilfen zu gelangen, erhöht wird. Wichtig ist aber auch, daß sich die EG viel weniger gegen Importe abschotten sollte als bisher.

Im *Agrarbereich* führt die Außenabschottung in Verbindung mit dem massiven Binneneinsatz von Subventionen zu einer Behinderung der Exporte von Ländern, die niedrige Einkommen erwirtschaften und mit massiven Schuldenproblemen zu kämpfen haben. Weiterhin ergibt sich für die EG-Bürger eine doppelte Belastung: Diese müssen, gemessen am Weltmarktpreisniveau, überhöhte Preise zahlen, und ihre Steuerbelastung steigt infolge der Subventionszahlungen. Die Bundesrepublik trägt zu dieser Politik der Stützung einer Bevölkerungsgruppe innerhalb der Europäischen Gemeinschaft in erheblichem Maße bei. Auch in der gegenwärtigen Uruguay-Runde im

Rahmen des GATT wird offensichtlich sogar das Scheitern der Verhandlungen in Kauf genommen. Hinzu kommt, daß die Bundesregierung immer dann, wenn Einschränkungen von Subventionen auf EG-Ebene in Betracht gezogen werden, umgehend eine entsprechende Kompensation durch nationale Maßnahmen ankündigt. Dies war so im Falle der Abwertung der D-Mark im Rahmen der ECU durch die Einführung von Umsatzsteuerpräferenzen; dies ist jetzt wieder der Fall im Zusammenhang mit dem Verhandlungsvorschlag der EG im Rahmen der GATT-Verhandlungen.

All dies stimmt nicht optimistisch, daß Subventionskürzungen nennenswerten Umfangs im Agrarbereich zu erwarten sind. Auch der Hinweis der EG selbst, daß die Bundesrepublik EG-weit die höchsten nationalen Beihilfen als Prozentsatz der Wertschöpfung in diesem Sektor hat⁵, dürfte daran nichts ändern. Die Subventionierung der Landwirtschaft wird bald so hoch sein, wie ihre gesamte Wertschöpfung.

Im *Wohnungswesen* ist trotz des massiven Einsatzes von Steuervergünstigungen und direkter Förderung das Ziel, eine angemessene Wohnraumversorgung der Bevölkerung zu erreichen, wieder in weitere Ferne gerückt. Auch vor den Umwälzungen in Osteuropa war schon erkennbar, daß in diesem Sektor gravierende Defizite bestehen — vor allem in regionaler Hinsicht (Ballungsräume) und sozialer Hinsicht (einkommensschwache größere Familien). In diesem Bereich kann es gegenwärtig allenfalls um Umschichtungen gehen, mit denen die verteilungs- und allokatiospolitischen Ziele besser ausbalanciert werden.

Aber auch im *gewerblichen Bereich* ist nicht ohne weiteres mit Einsparungen zu rechnen. Die Unterstützung von Forschung und Entwicklung durch öffentliche Mittel hat sich zu einer zumindest kurzfristig — kaum umkehrbaren Praxis entwickelt. Denkt man darüber hinaus an die Kopplung der Airbus-Subventionen an den Kurs des US-Dollars, so tun sich zusätzlich schwer kalkulierbare Risiken auf.

Die Schwierigkeiten des Subventionsabbaus liegen offensichtlich nicht in der Tragfähigkeit der Argumente, sondern in der politischen Durchsetzbarkeit von Subventionskürzungen. Die Akzeptanz der finanziellen Leistungen, die der Integrationsprozeß der neuen Bundesländer erfordert, erhöht möglicherweise die Chancen für Subventionskürzungen im Bereich der alten Bundesländer. Auf der anderen Seite ist aber aus der bisherigen Entwicklung deutlich geworden, daß vielerlei Mechanismen im Subventionssystem eingebaut sind, die ständige Erhöhungen der Subventionen nach sich ziehen. Dies gilt für den Kohlepfennig, der allerdings nicht den Bundeshaushalt

⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Zweiter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft im verarbeitenden Gewerbe und in einigen weiteren Wirtschaftssektoren, Brüssel, 1990, S. 17 f.

Tabelle 3

Subventionen insgesamt

Wirtschaftsbereiche	1970	1980	1985	1986	1988	1989	1970	1980	1989	1970/80	1980/85	1985/89
	in Mill. DM						Struktur in vH			Jahresdurchschnittliche Veränderung in vH		
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	7 608	11 341	15 465	17 198	19 748	18 368	28,7	18,6	21,3	4,1	6,4	4,4
Elektrizitätsversorgungsunternehmen usw.	713	1 565	2 319	2 341	2 770	2 869	2,7	2,6	3,3	8,2	8,2	5,5
Kohlenbergbau	661	4 470	3 845	4 563	7 623	8 964	2,5	7,3	10,4	21,1	— 3,0	23,6
Übriger Bergbau	19	93	119	115	136	142	0,1	0,2	0,2	17,0	5,1	4,6
Verarbeitendes Gewerbe	3 983	9 580	14 891	13 816	16 083	16 708	15,0	15,7	19,3	9,2	9,2	2,9
davon												
Chemische Industrie	422	928	1 212	1 287	1 515	1 532	1,6	1,5	1,8	8,2	5,5	6,0
Mineralölverarbeitung	165	217	299	244	239	278	0,6	0,4	0,3	2,7	6,6	— 1,8
Herstellung von Kunststoffwaren	65	149	245	240	293	284	0,2	0,2	0,3	8,6	10,4	3,8
Gummiverarbeitung	32	55	91	98	126	127	0,1	0,1	0,1	5,5	10,6	8,7
Steine und Erden	119	280	460	461	557	557	0,4	0,5	0,6	9,0	10,5	4,9
Feinkeramik	22	29	51	52	62	63	0,1	0,0	0,1	2,7	11,8	5,3
Herst., Verarb. von Glas	23	45	76	79	97	98	0,1	0,1	0,1	6,7	11,3	6,5
Eisenschaffende Industrie	130	262	1 464	458	460	636	0,5	0,4	0,7	7,2	41,0	— 18,8
NE-Metallerzeugung	52	95	197	182	209	193	0,2	0,2	0,2	6,3	15,7	— 0,5
Gießereien	35	60	96	99	126	127	0,1	0,1	0,1	5,7	9,9	7,1
Ziehereien usw.	75	173	283	277	328	331	0,3	0,3	0,4	8,7	10,4	4,0
Stahl- und Leichtmetallbau	91	367	411	412	467	446	0,3	0,6	0,5	14,9	2,3	2,0
Maschinenbau	517	1 449	1 829	1 802	1 995	1 837	2,0	2,4	2,1	10,9	4,8	0,1
Herst. v. Büromaschinen usw.	122	161	190	222	241	231	0,5	0,3	0,3	2,9	3,3	5,1
Straßenfahrzeugbau	221	496	784	835	993	994	0,8	0,8	1,2	8,4	9,6	6,1
Schiffbau	117	366	282	281	405	441	0,4	0,6	0,5	12,1	— 5,1	11,8
Luft- und Raumfahrzeugbau	195	528	678	580	1 171	1 652	0,7	0,9	1,9	10,4	5,1	25,0
Elektrotechnik usw.	581	1 462	2 427	2 375	2 346	2 383	2,2	2,4	2,8	9,7	10,7	— 0,4
Feinmechanik, Optik, Uhren	75	166	295	312	338	326	0,3	0,3	0,4	8,2	12,1	2,6
Herst. v. Eisen-, Blechwaren usw.	102	241	370	363	442	445	0,4	0,4	0,5	9,0	9,0	4,8
Herst. v. Musikinstrumenten	23	58	91	88	107	108	0,1	0,1	0,1	9,7	9,3	4,4
Holzbearbeitung	26	58	95	94	119	120	0,1	0,1	0,1	8,5	10,4	6,2
Holzverarbeitung	119	276	476	459	529	536	0,5	0,5	0,6	8,7	11,5	3,0
Zellstoff- und Papiererzeugung	76	162	252	257	319	323	0,3	0,3	0,4	7,8	9,2	6,3
Druckerei, Vervielfältigung	100	218	326	322	387	392	0,4	0,4	0,5	8,1	8,4	4,7
Textilgewerbe	121	273	420	426	531	536	0,5	0,4	0,6	8,5	9,0	6,3
Ledergewerbe	27	69	111	107	133	134	0,1	0,1	0,2	10,0	10,1	4,7
Bekleidungs-gewerbe	130	279	413	399	464	470	0,5	0,5	0,5	8,0	8,1	3,3
Ernährungsgewerbe	77	344	511	525	597	606	0,3	0,6	0,7	16,2	8,2	4,3
Getränkherstellung	7	25	32	34	37	39	0,0	0,0	0,0	13,4	5,7	4,4
Tabakverarbeitung	116	289	425	450	453	464	0,4	0,5	0,5	9,5	8,0	2,3
Baugewerbe	471	1 243	2 364	2 257	2 218	2 232	1,8	2,0	2,6	10,2	13,7	— 1,4
Großhandel, Handelsvermittlung	108	136	172	172	223	182	0,4	0,2	0,2	2,3	4,8	1,3
Einzelhandel	369	1 291	1 738	1 653	1 838	1 839	1,4	2,1	2,1	13,3	6,1	1,4
Eisenbahnen	3 727	9 218	9 885	9 613	9 648	9 519	14,1	15,1	11,0	9,5	1,4	— 0,9
Schifffahrt, Häfen	659	987	790	827	807	741	2,5	1,6	0,9	4,1	— 4,3	— 1,6
Straßenverkehr	833	1 662	1 288	1 218	1 683	1 614	3,1	2,7	1,9	7,1	— 5,0	5,8
Deutsche Bundespost	— 186	1 780	3 456	3 063	1 913	1 731	— 0,7	2,9	2,0	.	14,2	— 15,9
Kreditinstitute	529	612	121	132	137	139	2,0	1,0	0,2	1,5	— 27,7	3,5
Versicherungsunternehmen	2 494	3 815	3 069	2 936	2 900	2 901	9,4	6,3	3,4	4,3	— 4,3	— 1,4
Wohnungsvermietung	2 387	6 982	9 360	9 472	9 746	10 298	9,0	11,5	11,9	11,3	6,0	2,4
Gastgewerbe, Heime	143	527	706	658	754	755	0,5	0,9	0,9	13,9	6,0	1,7
Bildung, Wissenschaft, Kultur	539	1 138	1 403	1 474	1 324	1 353	2,0	1,9	1,6	7,8	4,3	— 0,9
Gesundheits- und Veterinärwesen	1 011	3 369	4 429	4 566	5 052	4 432	3,8	5,5	5,1	12,8	5,6	0,0
Übrige Dienstleistungen	433	1 155	1 639	1 545	1 696	1 639	1,6	1,9	1,9	10,3	7,2	0,0
Unternehmen o. Wohnungsvermietung	24 115	53 982	67 698	68 145	76 552	76 127	91,0	88,5	88,1	8,4	4,6	3,0
Unternehmen insgesamt	26 501	60 964	77 058	77 617	86 298	86 424	100,0	100,0	100,0	8,7	4,8	2,9

Quellen: Haushaltspläne des Bundes, Subventionsberichte, volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Berechnungen des DIW.

unmittelbar berührt, aber auch für die Praxis, im Agrarbereich EG-Kürzungen „automatisch“ durch die Erhöhung nationaler Beihilfen zu kompensieren.

Neben Einschränkungen von Subventionen, die schon immer auf der Tagesordnung standen und deren politische Durchsetzung auch in der gegenwärtig jüngsten Phase einer außerordentlich günstigen wirtschaftlichen Entwicklung nicht möglich war, wird jetzt vor allem der Abbau von *teilungsbedingten* Subventionen diskutiert; dies betrifft die Berlin- und Zonenrandförderung⁶. Dabei wird — im Prinzip richtig — argumentiert, daß die Gründe für die Subventionierung mit der deutschen Vereinigung entfallen seien. Wünschenswert wäre allerdings, dieses Argument bei der Durchforstung aller Subventionen konsequent anzuwenden.

Konsens besteht darüber, die Steuervergünstigungen nach dem Berlinförderungsgesetz schrittweise abzubauen. Das Bundeskabinett hat in seinen finanzpolitischen Eckwerten beschlossen, dies in vier Jahresritten zu tun und 1991 damit zu beginnen. Folgt man diesem Beschluß, so würden sich — bei berlinbezogenen Subventionen von gegenwärtig gut sechs Mrd. DM — Einsparungen von maximal 1,5 Mrd. DM pro Jahr realisieren lassen. Würden die Arbeitnehmerzulagen nach §§ 28,29 Berlin FG nach dem gleichen Verfahren gekürzt — die in der diesem Bericht zugrunde liegenden Subventionsabgrenzung nicht enthalten sind —, so bedeutete dies weitere 750 Mill. DM pro Jahresschritt. Entsprechende Einsparungen lassen sich bei der Zonenrandförderung erzielen; das wären ebenfalls etwa 750 Mill. DM pro Jahr.

Subventionierung in den fünf neuen Bundesländern

Betrachtet man den Gesamthaushalt des vereinten Deutschlands, so ist programmiert, daß die Subventionen, zumindest in den nächsten Jahren, sprunghaft steigen: Einmal dürften Preissubventionen, wie sie in der DDR in den Bereichen Verkehr, Energie und Wohnungswesen üblich waren, nur schrittweise unter Berücksichtigung der allgemeinen Einkommensentwicklung in Ostdeutschland abgebaut werden⁷. Zum anderen sind viele der zusätzlichen fiskalischen Belastungen, deren Finanzierung zur Debatte steht, als Subventionen anzusehen.

Der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik bedeutet, daß auch dort die grundlegenden Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft gelten. Wie im Bereich der sozialen Sicherung, der Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften oder zwischen den Tarifparteien impliziert dies auch, daß dieselben Maßstäbe, wie sie bisher in der Bundesrepublik bei der Vergabe von Subventionen gegolten haben, angelegt werden. Dies gebietet allein schon das Prinzip der Herstellung von gleichen Wettbewerbsbedingungen. Überdies soll der Integrationsprozeß durch Präferenzvorsprünge in Ostdeutschland flankiert werden.

Um dies zu gewährleisten, sieht der Einigungsvertrag ein ganzes Bündel von Subventionsmaßnahmen vor:

- Nach Artikel 28 (1) soll das Beitrittsgebiet „in die im Bundesgebiet bestehenden Regelungen des Bundes zur Wirtschaftsförderung unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften einbezogen“ werden.
- Nach Artikel 28 (2) soll zugunsten des Beitrittsgebiets ein *Präferenzvorsprung* sichergestellt werden. Diesem Zweck dienen vor allem:

- Eine Investitionszulage in Höhe von 12 vH (bis 30.6.1991) bzw. 8 vH (bis 30.6.1992). Sie kann für die Anschaffung und Herstellung von neuen Ausrüstungsinvestitionen geltend gemacht werden. Der Subventionssatz dürfte sich hierdurch schon 1990 erhöhen; im Jahr 1991 — für sich genommen — ist mit Steuerausfällen von bis zu 4 Mrd. DM zu rechnen.
- Die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für eine Übergangszeit von zunächst 5 Jahren gewährten Investitionszuschüsse, die bei der Errichtung bzw. dem Erwerb einer Betriebsanlage 23 vH, bei einer Erweiterungsinvestition 20 vH und bei Umstellungsinvestitionen 15 vH der nach dem 30.6.1990 begonnenen Investitionen ausmachen. Diese Höchstsätze dürfen durch Investitionsbeihilfen um bis zu 10 vH-Punkte überschritten werden, d.h. der Staat beteiligt sich dann mit bis zu einem Drittel an den Investitionskosten der Unternehmen.

Dies könnte für 1991 rd. 9 Mrd. DM an zusätzlichen Subventionen im Jahr 1991 bedeuten. Diese Schätzung basiert auf folgenden Annahmen: Die gewerblichen Anlageinvestitionen dürften in den neuen Bundesländern im Jahr 1991 rd. 60 Mrd. DM betragen. Dreiviertel der Berechtigten beantragen den Zuschuß.

- Bis 31.3.1991 besteht noch eine Abnehmerpräferenz bei Lieferungen von den neuen in die alten Bundesländer. Bis 31.12.1990 verringert sich die Umsatzsteuerbelastung solcher Warenlieferungen um knapp 80 vH, danach um gut 40 vH gegenüber den Normalsätzen von 14 bzw. 7 vH.
- Darüber hinaus ist eine Reihe von Kreditprogrammen mit günstigen Konditionen aufgelegt worden (ERP-Kredite, KfW-Darlehen, Programme der Deutschen Ausgleichsbank, etc.).

⁶ Vgl. hierzu auch: Wird das Berlinförderungsgesetz noch gebraucht? Bearb.: K. Brenke, A. Eikelpasch und K. Geppert. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 29/1990.

⁷ Vgl. Art. 26 des Vertrages zur Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, 18.5.1990.

Tabelle 4
Subventionen je Erwerbstätigen in DM

Wirtschaftsbereiche	1970	1980	1987
Land- u. Forstwirtsch., Fischerei	3 363	8 083	15 490
Elektrizitätsversorgungsunternehmen usw.	2 959	5 951	9 348
Kohlenbergbau	2 327	20 987	35 328
Verarbeitendes Gewerbe darunter	394	1 053	1 612
Chemische Industrie	642	1 484	2 153
Mineralölverarbeitung	3 446	5 288	6 312
Eisenschaffende Industrie	347	843	1 852
NE-Metallerzeugung	484	1 235	2 447
Gießereien	217	482	1 029
Ziehereien usw.	245	603	1 018
Stahl- und Leichtmetallbau	487	1 851	2 329
Maschinenbau	422	1 282	1 645
Herst. v. Büromaschinen usw.	1 149	2 124	2 386
Straßenfahrzeugbau	251	509	862
Schiffbau	1 541	6 317	7 179
Luft- und Raumfahrzeugbau	4 766	9 772	10 589
Elektrotechnik usw.	483	1 300	1 809
Tabakverarbeitung	2 974	11 096	25 917
Eisenbahnen	9 024	26 189	33 029
Schifffahrt, Häfen	7 083	15 668	17 375
Versicherungsunternehmen	13 408	19 073	15 460
Bildung, Wissenschaft, Kultur	2 577	3 162	3 157
Gesundheits- und Veterinärwesen	3 475	6 593	7 319
Unternehmen o. Wohnungsvermietung	1 055	2 446	3 240
<i>Quellen:</i> Haushaltpläne des Bundes, Subventionsberichte, volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Berechnungen des DIW.			

- Schließlich gibt es den ganzen Komplex der Bürgschaften, vor allem im Export, und weitere flankierende Hilfen (Übernahme von Beratungs- und Informationskosten etc.).
- Weiterhin sind im Artikel 28 neben der Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Gemeinden die Erarbeitung von Rekonstruierungskonzepten (Sanierungsprogramme, auch für RGW-Exportproduktion) sowie die Entschuldung von Unternehmen nach Einzelfallprüfung genannt.
- Ein Teil dieser Aufgaben obliegt der *Treuhandanstalt* — einer rechtsfähigen bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts —, die nach dem Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz) ehemals staatliche Betriebe privatisieren und gegebenenfalls sanieren soll. Zur Erfüllung dieser Aufgabe ist die Treuhandanstalt nach Art. 25 (4) ermächtigt, Kredite — gegenwärtig bis zur Höhe von 25 Mrd. DM — aufzunehmen, die bis zum 31.12.1995 zurückgeführt werden sollen. Insoweit diese Aktivitäten der Treuhandanstalt kassenwirksam werden, sind sie als Subventionen des Bundes anzusehen. Dies gilt vor allem für die anfallenden Zinszah-

lungen, die die Treuhandanstalt nach Art. 25 (7) den Banken erstatten muß, da die Zins- und Tilgungsleistungen für Kredite, die vor dem 30.6.1990 aufgenommen wurden, bis zur Feststellung der DM-Eröffnungsbilanzen ausgesetzt wurden.

- Subventionen könnten sich auch ergeben, wenn die Bundesrepublik in die zu Lasten des Staatshaushalts der DDR bis zur Vereinigung übernommenen Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen eintreten muß (Art. 22 (6)).
- Außerdem hat der Bund „die Abwicklung der beim Wirksamwerden des Beitritts noch bestehenden Forderungen und Verbindlichkeiten, soweit sie im Rahmen des Außenhandels- und Valutamonopols oder in Wahrnehmung anderer staatlicher Aufgaben der Deutschen Demokratischen Republik bis zum 1. Juli 1990 gegenüber dem Ausland durch die Bundesrepublik Deutschland, begründet worden sind“, vorzunehmen (Art. 24 (1)).
- Nach Art. 29 EinigV genießen „die gewachsenen außenwirtschaftlichen Beziehungen der Deutschen Demokratischen Republik, insbesondere die bestehenden vertraglichen Verpflichtungen gegenüber den Ländern des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, *Vertrauensschutz*“. Einzelwirtschaftliche Belastungen, die sich hieraus — oder auch aus den Vereinbarungen des deutsch-sowjetischen Grundlagenvertrages — ergeben, müssen von der öffentlichen Hand getragen werden.
- Hinzu kommen noch Hilfen, die aus dem EG-Haushalt nach Ostdeutschland fließen.

Die Aufzählung der verschiedenen Vertragsbestandteile macht deutlich, daß mit erheblichen zusätzlichen Subventionen im Zuge des Integrationsprozesses der neuen Bundesländer zu rechnen ist. Ihre *Quantifizierung* ist allenfalls in Einzelfällen möglich. Dies gilt schon deshalb, weil die Präferenzvorsprünge für die neuen Bundesländer erst noch konkretisiert werden müssen. Dies gilt auch für andere Tatbestände, deren inhaltliche Ausgestaltung sich fast täglich ändert oder die von verschiedenen Seiten unterschiedlich interpretiert werden.

Neben den Investitionszulagen und -zuschüssen sind Subventionserhöhungen auch in Einzelbereichen ansatzweise quantifizierbar. Im *Agrarbereich* sind im Dritten Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan für das zweite Halbjahr 1990 Haushaltsmittel deutlich aufgestockt worden, und zwar für das Landwirtschaftsförderungsgesetz vom 6.7.1990 auf 3,6 Mrd. DM und für Marktordnungsmaßnahmen entsprechend dem Marktorganisationsgesetz vom 6.7.1990 auf 2,7 Mrd. DM. Darüber hinaus hat sich die EG verpflichtet, ihre Hilfen — vor allem im Rahmen der Marktordnung — auch auf die neuen Bundesländer auszuweiten. In der Diskussion sind für das Jahr 1991 zusätzliche Mittel aus dem Strukturfonds in Höhe von rd. 2 Mrd. DM. Die nationalen Beihilfen für die neuen Bun-

desländer werden 1991 voraussichtlich 9 Mrd. DM erreichen. Insgesamt ist also von einer Aufstockung der Finanzhilfen für die Landwirtschaft von 14 auf über 21 Mrd. DM im Jahr 1990 und um weitere 6 bis 10 Mrd. DM für 1991 auszugehen.

Die Situation des *Braunkohlenbergbaus* in Ostdeutschland unterscheidet sich grundlegend von der des Steinkohlenbergbaus in Westdeutschland. Die Subventionierung des Einsatzes von Braunkohle zur Verstromung dürfte — wenn die Anpassung der Kapazitäten von gegenwärtig 300 Mill. t pro Jahr auf 160 Mill. t durch eine Konzentration auf die Lausitzer Reviere und Stilllegung anderer Reviere (vor allem im Leipziger Raum) — nicht notwendig sein. In der DDR lagen die Produktionskosten im Jahr 1989 bei durchschnittlich 20 Mark je Tonne⁸. Auch bei einer veränderten Kostenstruktur, z.B. aufgrund einer stärkeren Einbeziehung der Abschreibungen und bei erhöhten Lohnkosten, könnte der Einsatz von Braunkohle zur Stromerzeugung in den tagebaunahen Gebieten durchaus rentabel sein.

In dem Maße, wie die Energiepreise für Haushalte in einer Übergangszeit in Ostdeutschland niedriger sind als in Westdeutschland, sind weitere Belastungen für die öffentlichen Haushalte zu erwarten. Im Dritten Nachtragshaushalt⁹ werden gut 4 Mrd. DM für Energiesubventionen für das zweite Halbjahr 1990 in den neuen Bundesländern genannt.

Überdies sind lt. Einigungsvertrag das zweite und dritte Verstromungsgesetz und das „Gesetz über das Zollkontingent über feste Brennstoffe“ vom Inkrafttreten im Beitrittsgebiet ausgenommen¹⁰. Da dort Steinkohle zu Weltmarktpreisen unkontingentiert importiert werden kann, stellt deren Preis den Maßstab dar, an dem die Rentabilität von Braunkohle zu messen ist¹¹.

Die Koksbeihilfe wird im Rahmen der öffentlichen Haushalte gewährt, um den Einsatz deutscher Steinkohle im Verhüttungsprozeß zu gewährleisten. Eine Verkokung von Braunkohle, finanziert aus öffentlichen Mitteln, ist nicht nur aus fiskalischen, sondern auch aus Umweltgründen ausgeschlossen. Gegenwärtig sind im Ostteil der Bundesrepublik nur geringe Kapazitäten zur Verkokung von Steinkohle vorhanden.

Die notwendige Verringerung der Braunkohlekapazitäten wird sicherlich nicht ohne Unterstützung und soziale Abfederung, d.h. Subventionen, auskommen. Ein viel gravierenderes Problem stellt indes die Finanzierung der Beseitigung von Altlasten dar. Dies dürfte z.T. in Form von Subventionen, z.T. aber in Form von Infrastrukturmaßnahmen, angegangen werden. Inwieweit hiervon der Subventionshaushalt berührt wird, läßt sich gegenwärtig nicht schätzen.

Im *Wohnungswesen* ergeben sich absehbar erhebliche Belastungen für die öffentlichen Haushalte, zuallererst für die Kommunen. Denn sie werden lt. Art. 22, Abs. 4 EinigV sowohl Eigentümer des Wohnungsbestandes als auch

Schuldner der Altkredite. Ihnen sind 3/5 des Mietwohnungsbestandes zugefallen.

Wie in einem jüngst vorgelegten Gutachten des DIW¹² gezeigt wird, sind in der DDR im Jahr 1989 erhebliche Staatszuschüsse in den Wohnungsbestand und in den Neubau geflossen: Etwa 13 Mrd. DM zur Subventionierung der Mieten und 3,5 Mrd. DM zur Finanzierung des Neubaus. Daneben wurden für den Neubau rd. 5 Mrd. Mark an Krediten aufgenommen¹³. Die Gemeinden müssen neben der Bedienung der Altkredite auch für den größten Teil der Zuschüsse geradestehen, die bisher aus dem Staatshaushalt geleistet wurden.

Aufgrund des ungeklärten (horizontalen und vertikalen) Finanzausgleichs ist dies von den Gemeinden nicht zu leisten, zumal andere Aufgaben drängen. Da die Kostendeckung durch Mieteinnahmen — sie lag in der DDR bei rd. 20 vH — nur schrittweise parallel zur allgemeinen Einkommensentwicklung verbessert werden kann, ergibt sich für die Gemeinden der Zwang, sich rasch von größeren Teilen des Wohnungsbestandes zu trennen. Dies entspricht der Intention des Einigungsvertrages (Art. 23), wonach die Kommunen den Wohnungsbestand nach und nach in eine marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft überführen sollen.

Solange aber die Gemeinden noch Eigentümer sind, ist ein erheblicher Einsatz öffentlicher Mittel im Wohnungswesen unvermeidlich. Geschieht dies nicht über Finanzzuweisungen an die Kommunen, werden Finanzhilfen und Steuervergünstigungen an Private entsprechend höher ausfallen müssen.

Im Rahmen des II. Wohnungsbaugesetzes, als Grundlage der direkten Förderung, sollen die Einkommensgrenzen, die den berechtigten Personenkreis festlegen, in Ostdeutschland niedriger sein als in den alten Bundesländern. Der Finanzrahmen, der hierfür zur Verfügung gestellt wird, ist noch nicht festgelegt. Im dritten Nachtragshaushalt sind die Zuschüsse für die Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern im zweiten Halbjahr 1990 auf 1,7 Mrd. DM erhöht worden¹⁴. Wahrscheinlich wird

⁸ Vgl. Kosten- und Preisstatistik des Ministeriums für Kohle und Energie, Institut für Energetik, Leipzig, lfd. Jahrgang.

⁹ Vgl. Einzelplan 09.

¹⁰ Vgl.: Anlage I: Besondere Bestimmungen zur Überleitung von Bundesrecht gemäß Art. 8 und 11 EinigV, Kapitel V (Bundesminister für Wirtschaft), Sachgebiet D: Recht des Bergbaus und der Versorgungswirtschaft, Abschnitt I.

¹¹ Bei 20 DM pro Tonne Braunkohle wäre etwa 60 DM pro Tonne Steinkohle der kritische Preis für Importkohle.

¹² B. Bartholmai und M. Melzer: Künftige Perspektiven des Wohnungsbaus und der Wohnungsbaufinanzierung für das Gebiet der neuen Bundesländer. Berlin, November 1990. Gutachten des DIW im Auftrag des Verbands öffentlicher Banken, Bonn.

¹³ Ebenda, S. 72 ff.

¹⁴ Vgl. Einzelplan 25 — Abschnitt B; die Erläuterung lautet: „Höherer Finanzbedarf der östlichen Haushalte über ihre geplanten Mittel hinaus, insbesondere für Preisumstellungen und Strukturveränderungen“.

dieser Betrag im Jahr 1991 erheblich aufgestockt. Daneben gibt es noch das 10 Mrd.-Programm der Bundesregierung für Modernisierung und Instandsetzung von Wohnungen. Das Programm wird bald ausgeschöpft sein: Es ermöglicht nur eine Instandsetzung von 300 000 Wohnungen.

Die indirekte Förderung, d.h. steuerliche Vergünstigungen, dürfte auf absehbare Zeit vor allem von Steuerpflichtigen aus den alten Bundesländern wahrgenommen werden. Die degressive Gebäudeabschreibung § 7 (5) EStG ist im neuen Geltungsbereich auf Gebäude anzuwenden, die nach dem 31. Dezember 1990 angeschafft oder hergestellt worden sind. Die steuerliche Eigentümerförderung gemäß § 10 e und der Vorschriften über besondere Absetzungen für nachträgliche Baumaßnahmen, z.B. § 7c EStG — Schaffung neuer Mietwohnungen durch Um- und Ausbau — sind ebenfalls auf Tatbestände anzuwenden, die nach dem 31. Dezember 1990 verwirklicht werden¹⁵. Mit zusätzlichen Steuerausfällen ist wohl zu rechnen.

Auch im Bereich der *Eisenbahnen* kommt auf den Bund eine erhebliche Mehrbelastung zu. Im laufenden Betrieb der Reichsbahn muß mit beachtlichen Defiziten gerechnet werden. Im Dritten Nachtragshaushalt sind insgesamt rd. 3,5 Mrd. DM an Zuschüssen für den Verkehrsbereich ausgewiesen; für niedrige Personenverkehrstarife sind darin allein 1,3 Mrd. DM enthalten, zudem Aufwendungen für die Unterhaltung und Instandsetzung der Verkehrswege der Deutschen Reichsbahn in Höhe von etwa 1 Mrd. DM. Der Rest sind Mittel für andere Verkehrsträger. 1991 müssen die Zuschüsse an die Reichsbahn kräftig erhöht werden; dies ist vordringlich, da hiermit unerläßliche Infrastrukturvoraussetzungen finanziert werden.

Neben diesen zentralen Subventionsbereichen gibt es *weitere Wirtschaftszweige*, die auf ihren Subventionsbedarf hin untersucht werden müßten. Zu nennen ist hier beispielsweise der Schiffbau. Die EG-Regeln erlauben nur noch Subventionen in Höhe von bis zu 20 vH des Auftragswertes bis Ende 1990. Ostdeutsche Werften sind hiervon bis auf weiteres ausgenommen. Umfang der Beihilfen und Dauer der Ausnahmebestimmungen werden von der EG nach Vorlage eines deutschen Umstrukturierungsprogramms festgelegt.

Wenn auch nach Angaben der Deutschen Maschinen- und Schiffbau AG (DMS) — der Rechtsnachfolgerin des VEB Schiffbau — gegenwärtig genügend Aufträge oder zumindest Optionen für solche vorliegen, so hat die DMS mit erheblichen Produktivitätsrückständen (von 30 bis 40 vH nach DMS-Angaben) gegenüber ihren westdeutschen Konkurrenten zu kämpfen. Hinzu kommen jetzt aber auch Probleme beim Handel mit ihren traditionellen Kunden in Mittel- und Osteuropa. Insbesondere wird sich die Umstellung auf Weltmarktpreise, die zum 1.1.1991 beschlossen ist, nachteilig auswirken. Aber auch die Knappheit an konvertibler Währung in den Abnehmerländern macht sich bemerkbar.

Die Festsetzung des sog. Transferrubels auf 2,34 DM hat schon einige Unternehmen in Ostdeutschland unter die Rentabilitätsschwelle gedrückt. Mit dem Argument des Vertrauensschutzes haben viele Unternehmen versucht, *Exportsubventionen* zu erhalten, um weiterhin in die RGW-Länder exportieren zu können. Diese haben traditionell einen hohen Anteil der DDR-Exporte abgenommen. Bis Mitte Oktober hatten die ostdeutschen Exporteure Subventionen in Höhe von 6,5 Mrd. DM beantragt; aus Bundesmitteln sind aber für das zweite Halbjahr 1990 nur 2 Mrd. DM bereitgestellt worden. Die Treuhandanstalt hat deshalb nochmals 1,6 Mrd. an Exportsubventionen für „ihre“ Betriebe nachgeschossen. 1990 haben wohl etwa 1500 Unternehmen Exportsubventionen erhalten („Gießkannenprinzip“). Im Jahre 1991 soll der Empfängerkreis beschränkt werden; dazu gehören auf jeden Fall jene 149 Unternehmen, auf deren Produkte die Sowjetunion nicht verzichten will; hierfür ist 1 Mrd. DM bereitgestellt worden.

Eine offene Frage ist, ob die Reduzierung der Exportsubventionen situationsgerecht ist. Mit der Umstellung des Transferrubelsystems auf konvertible „harte“ Währungen zum 1. Januar 1991 wird z.T. mit einem starken Rückgang des Exports aus den neuen Bundesländern gerechnet. Dies gilt nicht nur, weil die Rentabilität der ostdeutschen Exporteure erneut auf eine harte Belastungsprobe gestellt wird, sondern auch deswegen, weil die Bezahlung in konvertibler Währung ein großes Problem für die RGW-Länder darstellen dürfte. Selbst die Sowjetunion, die noch vergleichsweise am besten dasteht, hat gegenwärtig erhebliche Schwierigkeiten, mit dem Export von traditionellen Rohstoffen (Erdöl, Erdgas) ausreichend Devisen einzunehmen. Wegen dieser eher skeptischen Beurteilung der Exporte Ostdeutschlands in das RGW hat die Bundesregierung beschlossen, die *Hermes-Bürgschaften* für das Beitrittsgebiet — befristet vorerst bis zum 31.12.1991 — für Lieferungen in die Sowjetunion zu verbessern:

- Es werden 100 Prozent des Auftragswertes kreditiert (sonst 85 vH)
- die Laufzeit wird auf maximal 10 Jahre, nach Warenart und Auftragswert gestaffelt, ausgedehnt (sonst 8,5 Jahre)
- entsprechend der Kreditlaufzeit kann eine anfängliche tilgungsfreie Zeit von bis zu 3 Jahren vereinbart werden (sonst 6 Monate). Voraussetzung ist allerdings, daß die Treuhandanstalt die Sanierungsfähigkeit des beantragenden Unternehmens attestiert.

Ein weiteres Problem bildet die Abrechnung der Handelsbilanzüberschüsse in Transferrubel; im zweiten Halbjahr 1990 haben die Unternehmen in Ostdeutschland erhebliche Exportüberschüsse im Handel mit den RGW-Ländern erzielt. In dem Maße, wie es nicht gelingt, die

¹⁵ Künftige Perspektiven des Wohnungsbaus..., a.a.O., S. 86.

Überschüsse an Transferrubeln durch die Vereinbarung von Warenlieferungen in der Zukunft auszugleichen, könnten weitere Aufwendungen aus öffentlichen Mitteln notwendig werden. Deren Umfang hängt überdies auch davon ab, inwieweit es gelingt, sich den Verpflichtungen aus Mißbräuchen des Transferrubels zu entziehen.

Faßt man die wenigen schon jetzt quantifizierbaren Subventionen zusammen, so ergeben sich für 1990 zusätzliche Subventionen von rund 15 Mrd. DM und 1991 von fast 40 Mrd. DM. Dies dürften eher Untergrenzen sein, da eine ganze Reihe von Subventionstatbeständen noch nicht in der Tabelle enthalten sind.

Subventionen in den neuen Bundesländern
Mrd. DM

	1990	1991
Landwirtschaft	7	12
Wohnungswesen ¹⁾	2	4
Reichsbahn	2,5	5
Exportsubventionen ²⁾	3,6	1
Liquiditätsbeihilfen ³⁾	.	.
Investitionszulage ⁴⁾	1	4
Investitionszuschüsse ⁴⁾⁵⁾	.	9
EG-Hilfen	.	2
Andere	.	.
Insgesamt	16	37

1) Einschließlich Mietsubventionen. — 2) Ohne Hermes-Bürgschaften. — 3) Treuhandanstalt. — 4) Entstehungs-, nicht kassenmäßig. — 5) Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur.

Wie schon erwähnt, stehen alle subventionswirksamen Tatbestände in enger Wechselwirkung mit Zuschüssen zu Infrastrukturmaßnahmen. Dies ist im Bereich des Wohnungswesens und der Eisenbahn schon angeklungen, betrifft aber vor allem auch die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur als eine der entscheidenden Voraussetzungen für das Gelingen des Integrationsprozesses.

Fazit

Die nur groben Quantifizierungen machen deutlich, daß die bisher erkennbare Absicht einer Rückführung der Subventionen in den alten Bundesländern auch bei zusätzlichen Einsparbemühungen nur wenig zur Finanzierung der heute schon absehbaren beitriffsbedingten zusätzlichen Subventionen beitragen können.

Nach den bisherigen Erfahrungen sind Subventionen kaum abzubauen: Die politischen und institutionellen Hemmnisse haben sich fast immer als unüberwindliche

Barrieren selbst dort herausgestellt, wo die Gründe für die Subventionierung schon längst entfallen sind. Als pragmatischer Ausweg ist aus diesem Dilemma immer wieder die pauschale Kürzung aller Subventionen um einen bestimmten Prozentsatz vorgeschlagen worden. Dies bedeutete aber die Preisgabe einer zielorientierten (rationalen) Subventionspolitik. Besser wäre dann schon, eine Durchforstung der Subventionen nach dem Zeitpunkt ihrer Einführung vorzunehmen; damit könnte zumindest dem Grundsatz der Befristung genüge getan werden.

Die folgende Übersicht gruppiert die Steuervergünstigungen nach dem Zeitraum ihrer ersten Gewährung.

Steuervergünstigungen nach Zeitraum der Einführung

Zeitraum	Betrag ¹⁾		Kumulierter Betrag	
	Mrd. DM	vH	Mrd. DM	vH
vor 1950	8,8	22	8,8	22
1950-1960	7,6	19	16,4	41
1960-1970	11,3	28	27,7	69
1970-1980	5,7	14	33,4	83
nach 1980	7,1	17	40,5	100
Insgesamt	40,5	100		

1) Steuervergünstigungen im Jahre 1989.

Es wird deutlich, daß rd. ein Fünftel der Steuervergünstigungen im Jahre 1989 vor mehr als 40 Jahren eingeführt worden sind. Ob ihre Begründung heute noch gilt, sollte zuallererst überprüft werden. Durch eine solche Überprüfung wird den unerwünschten Dauersubventionen entgegengewirkt.

Bei den Steuervergünstigungen hätte sich im Jahre 1990 eine weitere Abnahme der Quote der Steuerminder-einnahmen eingestellt. Dies hat sich durch den Beitritt der NBL nicht verändert, da die Inanspruchnahme von Steuervergünstigungen aufgrund des Beitritts erst in den Folgejahren kassenwirksam wird (vgl. Schaubild).

Völlig anders ist die Lage bei den Finanzhilfen. Ohne den Beitritt wäre die Quote der Finanzhilfen an den Ausgaben des Bundes etwa konstant geblieben. Die Addition der oben diskutierten Subventionen für die ostdeutsche Wirtschaft in den Bereichen Landwirtschaft, Wohnen, Reichsbahn und Export ergibt schon für das zweite Halbjahr 1990 Beträge in der Größenordnung von mindestens 15 Mrd. DM. Dadurch steigen die Finanzhilfen um mindestens ein Drittel. Damit wird auch die Quote der Finanzhilfen von 14 auf mindestens 18 vH emporschnellen.

Im Jahre 1991 dürfte diese Quote noch weiter steigen, da — schon jetzt absehbar — die Finanzhilfen sich nochmals in ähnlichem Umfang wie 1990 erhöhen werden.

Dem stehen zusätzliche Einsparungen in den alten Bundesländern in einer Größenordnung von maximal 10 Mrd. DM gegenüber.

Bei den Steuervergünstigungen wird — anders als 1990 — der zu erwartende Abwärtstrend der Quote der Steuermindereinnahmen gestoppt. Auch wenn die Investitionszulage für das Beitrittsgebiet in Höhe von knapp 4 Mrd. DM 1991 nur zur Hälfte kassenwirksam würde, gleicht allein dies den absehbaren Rückgang bei der Investitionszulage in den alten Bundesländern mehr als aus.

Ein völlig anderes Bild ergibt sich, wenn Ostdeutschland zum Niedrigsteuergebiet erklärt werden würde. Dann würde sich auch die Quote der Steuervergünstigungen stark erhöhen. Ob eine solche generelle Steuerpräferen-

zierung sinnvoll ist, muß bezweifelt werden. Es werden nur solche Unternehmen begünstigt, die schon Gewinne erwirtschaften. Der gewählte Weg, über Investitionszulagen und -zuschüsse unmittelbar die Liquidität der investierenden Unternehmen zu verbessern, verdient hier eindeutig den Vorzug. Überdies sind bei einer generellen Steuerpräferenzierung die Mitnahmeeffekte durch westdeutsche Unternehmen besonders hoch.

Insgesamt ist festzuhalten, daß der oben skizzierte Anstieg der Subventionen vor dem Hintergrund der Integrations- und Strukturprobleme in den neuen Bundesländern unabwendbar ist. Dies sollte aber keineswegs dazu führen, daß sich erneut Dauersubventionen etablieren.

— Der nächste Wochenbericht erscheint am 10. Januar 1991 —

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. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Hans Heuer, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Subventionsabbau als Instrument zur „Finanzierung“ des deutschen Integrationsprozesses? Bearbeitet von Frank Stille und Dieter Teichmann.

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