

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 50/97

Berlin

11. Dezember 1997

64. Jahrgang

Subventionspolitik: Umschichtungen nur ansatzweise gelungen

In der Besteuerung und Subventionierung von Unternehmen werden die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Staat sichtbar. Unter Subventionen werden hier Transfers an den Unternehmensbereich verstanden; sie betreffen sowohl die Ausgabenseite des Staates über die gewährten Finanzhilfen (Zuschüsse und Darlehen) als auch die Einnahmenseite über die Einräumung selektiver Steuervergünstigungen; ihre Größenordnung kann nur grob geschätzt werden. Mit der Gewährung von Subventionen verfolgt der Staat das Ziel, das Verhalten der Wirtschaftssubjekte über eine Veränderung der Preise und damit der Kosten-/Erlössituation im Sinne wirtschafts- und vor allem strukturpolitischer Ziele zu beeinflussen.

Im günstigsten Fall, d.h. wenn Subventionen kontrolliert und rational eingesetzt werden, verändern sie gezielt die Marktresultate. Die Praxis ist aber von einem oft beschworenen Subventionsdschungel gekennzeichnet, in dem klare Zielmittelvorgaben häufig untergehen. Subventionen lassen sich, einmal eingeführt, nur schwer beherrschen. Eine Begrenzung oder gar Rückführung der Subventionen wird von der Politik immer wieder als Ziel ausgegeben und in Zeiten eines starken Konsolidierungszwanges noch mehr betont. Auch im Zusammenhang mit der Steuerreform wird eine Einschränkung der Steuervergünstigungen gefordert, um eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen zu erreichen. Die Erreichung solcher Ziele ist immer wieder hinausgeschoben oder verhindert worden. In den letzten Jahren haben die für den Transformationsprozeß in Ostdeutschland übernommenen Verpflichtungen und entsprechenden Subventionen die Aufgabe nicht leichter gemacht.

In diesem Bericht¹ wird versucht, die neueren Entwicklungen zu quantifizieren und dabei u.a. zu klären,

- ob die Umschichtungen in den Subventionen für Ostdeutschland ausreichend sind und*
- ob eine Verbesserung der Subventionsstruktur in Westdeutschland stattgefunden hat;*
- wie Umfang und Wirkung der Transfers von West- nach Ostdeutschland zu beurteilen sind.*

Abgrenzung und ...

In diesem Bericht werden nicht alle Subventionsgeber und auch nicht alle Subventionsprogramme in die Betrachtung einbezogen. Vor allem bleiben die Finanzhilfen der einzelnen Bundesländer und Gemeinden ausgeklammert. Die EU-Ebene ist mit ihren Marktordnungsmaßnahmen im Bereich der Agrarpolitik berücksichtigt, soweit sie im Bundeshaushalt enthalten sind. Auch die Treuhandanstalt, die

Ende 1994 ihre Tätigkeit eingestellt hat, wird als Subventionsgeber eingestuft. Subventionsgeber sind auch bestimmte sog. parafiskalische Institutionen des Bundes wie die Bundesanstalt für Arbeit (BA) und das Europäische Wiederaufbauprogramm (ERP). Während im Rahmen des

¹ Er basiert zum Teil auf Vorarbeiten, die im Rahmen der vom Bundesministerium für Wirtschaft geförderten Strukturberichtserstattung geleistet worden sind.

Tabelle 1

Subventionen¹⁾ in Ost- und Westdeutschland
in Mrd. DM

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ²⁾
Ostdeutschland									
Finanzhilfen	—	—	9,5	36,6	52,2	53,5	53,9	37,1	40,6
Zuschüsse	—	—	9,5	28,7	43,9	46,6	46,8	30,5	32,2
Darlehen	—	—	0,0	7,9	8,4	6,9	7,1	6,6	8,4
Steuervergünstigungen	—	—	1,0	7,1	12,9	18,7	20,8	25,1	24,7
Subventionen insgesamt	—	—	10,5	43,7	65,2	72,2	74,7	62,2	65,3
darunter: Eisenbahnen	—	—	0,0	8,0	8,2	8,4	10,2	10,4	9,3
Westdeutschland									
Finanzhilfen	33,5	37,5	46,9	43,4	44,4	41,2	54,4	54,7	57,5
Zuschüsse	30,7	34,3	42,1	39,0	40,8	38,1	46,1	46,1	49,1
Darlehen	2,8	3,2	4,8	4,3	3,7	3,1	8,3	8,7	8,4
Steuervergünstigungen	28,8	39,0	36,1	35,7	29,6	29,2	28,2	29,9	30,5
Subventionen insgesamt	62,4	76,5	83,0	79,0	74,1	70,4	82,6	84,6	88,0
darunter: Eisenbahnen	9,2	9,9	9,0	7,0	7,4	7,5	22,3	20,6	20,5
Subventionen in Gesamtdeutschland	62,4	76,5	93,5	122,7	139,3	142,6	157,3	146,8	153,4
ohne Eisenbahnen	9,2	9,9	84,5	107,7	123,7	126,7	124,8	115,8	123,6

¹⁾ Finanzhilfen des Bundes, des ERP-Sondervermögens, der Bundesanstalt für Arbeit und der EU, soweit sie über den Bundeshaushalt laufen, sowie Steuervergünstigungen von Bund Ländern und Gemeinden. — ²⁾ Soll.
Quellen: Haushaltspläne des Bundes, des ERP-Sondervermögens und der Bundesanstalt für Arbeit; Subventionsberichte; DIW-Subventionsdatenbank.

ERP die Kreditanstalt für Wiederaufbau zinsverbilligte Kredite — insbesondere auch für Ostdeutschland — vergibt, werden bei der BA beispielsweise Lohnkostenzuschüsse und die Zuschüsse an die Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Subventionen berücksichtigt.

... Entwicklung der Subventionen

Die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen hatten 1993 ein Niveau von knapp 143 Mrd. DM erreicht; gut die Hälfte davon entfiel auf Ostdeutschland. 1995 macht sich in der Subventionsentwicklung bemerkbar, daß die Treuhandanstalt ihre Tätigkeit eingestellt hatte. Zugleich wird von 1994 an die Entwicklung der Subventionen von den Umbuchungen im Bundeshaushalt aufgrund der Umstrukturierung der Eisenbahnen überlagert. Ohne Hilfen für die Deutsche Bahn AG sind die Subventionen insgesamt seit 1993 praktisch konstant geblieben (Tabelle 1).

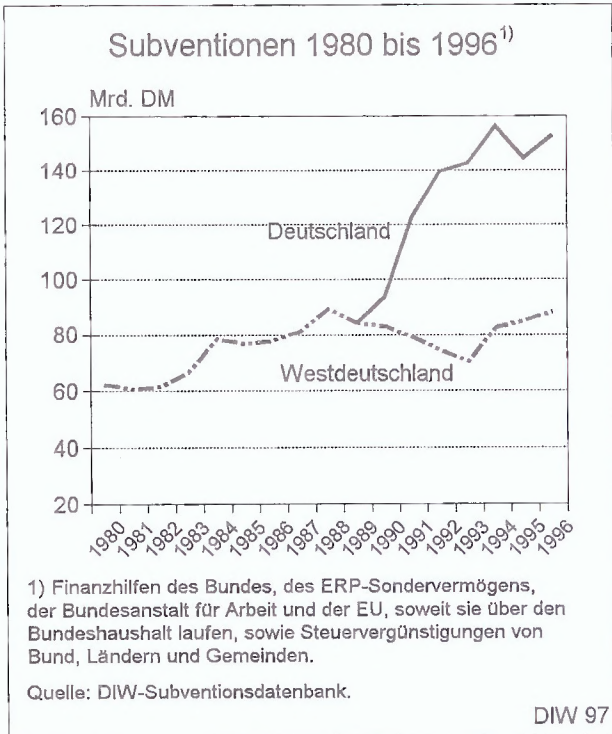
Angesichts des noch nicht bewältigten Aufholprozesses in Ostdeutschland ist eine getrennte Quantifizierung der Subventionen auf Ost- und Westdeutschland unverzicht-

bar; sie ist allerdings vielfach nur unter großen Schwierigkeiten möglich. So werden beispielsweise seit 1994 die Finanzhilfen, die für die ostdeutschen Eisenbahnen bestimmt sind, an die Deutsche Bahn AG geleistet und damit formal Westdeutschland zugeschlagen.

Die vor knapp drei Jahren an dieser Stelle geäußerte Einschätzung über die künftige Entwicklung der Subventionen in Deutschland hat sich im wesentlichen bestätigt² (Abbildung 1). Der Subventionsprozeß ist entscheidend durch die finanziellen Hilfen für Ostdeutschland geprägt worden. Die Subventionen für die ostdeutsche Wirtschaft haben bis 1992 ein Niveau von mehr als 65 Mrd. DM erreicht; bis 1994 sind sie nochmals, um rund 10 Mrd. DM, gestiegen. Der Rückgang im Jahre 1995 läßt sich damit erklären, daß die Aufwendungen zur Privatisierung und Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft mit dem Ablauf der Tätigkeit der Treuhandanstalt Ende 1994 deutlich geringere Dimensionen angenommen haben.

² Hohe Subventionen in Ostdeutschland — wenig Abbau in Westdeutschland. Bearb.: Frank Stille und Dieter Teichmann. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 4/95.

Abbildung 1



Subventionsumschichtungen

Bei den Steuervergünstigungen hat eine deutliche Umschichtung von West- nach Ostdeutschland stattgefunden. In Westdeutschland (einschl. Westberlin) sind die Steuervergünstigungen von 1990 bis 1995 gefallen, und zwar von 36 Mrd. DM auf knapp 30 Mrd. DM. Hier ist vor allem der vereinigungsbedingte Wegfall der Berlin- und Zonenrandförderung zu nennen. In Ostdeutschland haben die Steuervergünstigungen kräftig und kontinuierlich zugenommen. Dabei darf nicht außer acht bleiben, daß Steuervergünstigungen für Ostdeutschland vielfach von Steuerzahlern in Westdeutschland für Investitionsprojekte in Ostdeutschland in Anspruch genommen worden sind.

Umschichtungen der Finanzhilfen von West nach Ost haben nur in engen Grenzen stattgefunden; gravierende Einsparungen sind nicht erzielt worden. Die Finanzhilfen für Ostdeutschland erforderten zusätzliche finanzielle Mittel, deren Bereitstellung über öffentliche Schuldenaufnahme sowie Steuern- und Sozialabgabenerhöhungen finanziert wurde.

Subventionierung nach Wirtschaftszweigen in Westdeutschland

Traditionell entfällt ein hoher Anteil der Subventionen auf wenige Wirtschaftszweige; hieran hat sich auch 1996 gegenüber 1990 wenig geändert: Auf Land-, Forstwirtschaft und Fischerei, Kohlenbergbau, Eisenbahnen sowie Wohnungsvermietung entfielen 1996 knapp 63 vH aller

Subventionen (vgl. Tabelle 2). Wegen der Bahnreform ist der Anteil der Eisenbahnen allerdings um 12 Prozentpunkte geklettert. Die sektorale Konzentration der Fördermittel hat nur unter Einschluß der Bahnreform zugenommen; ohne sie ist sie deutlich zurückgegangen.

Das Gewicht des *Agrarbereichs* hat abgenommen — im Vergleich zu 1990 um knapp 5 Prozentpunkte. Dazu beigetragen hat der Abbau der Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der EG-Agrarreform; 1993 machten sie immerhin noch 1 Mrd. DM aus. Bei den Agrarsubventionen ist eine deutliche Umschichtung zu erkennen, die von der Reform der EU-Agrarmarktpolitik im Jahre 1992 geprägt ist und die in die richtige Richtung weist. In diesem Zusammenhang sind die Beihilfen für die Stilllegung von Ackerflächen — besonders 1995 — auf über 4½ Mrd. DM erhöht worden. 1996 sind hierfür sogar mehr als 5 Mrd. DM in die Haushaltspläne eingestellt worden. Stilllegungen sind in erster Linie Instrument für Einkommenstransfers; aufgrund der damit möglicherweise verbundenen weiteren Intensivierung der Agrarproduktion sind die ökologischen Auswirkungen kritisch zu bewerten. Generell sind in der Agrarpolitik ökologische Ziele unterrepräsentiert; die hohen Einkommenstransfers sollten stärker an nachweisbare ökologische Leistungen geknüpft werden.

In Relation zur Bruttowertschöpfung und zur Zahl der Erwerbstätigen hat sich der Subventionsgrad der Landwirtschaft Westdeutschlands in dem Zeitraum von 1990 bis 1995 jedoch weiter leicht erhöht (Tabelle 3).

In der *Kohlepolitik* hat es einige wesentliche Neuerungen gegeben. Die bisherige Mengenplafondierung, die den Subventionsgeber mit dem Währungsrisiko belastete — die Kokskohlenbeihilfe war an den Weltmarktpreis in Dollar gebunden —, ist im Frühjahr 1995 durch eine Vereinbarung ersetzt worden, bei der für den Zeitraum 1995 bis 1997 ein D-Mark-Betrag für die Kokskohlenbeihilfe ausgehandelt wurde. Der sogenannte Selbstbehalt der Energieversorgungsunternehmen ist entfallen; die faktisch ohnehin durchlöchernte Einfuhrkontingentierung wurde abgeschafft. Eine stärkere zeitliche Degressivität der Finanzhilfen ist im Frühjahr 1997 am Widerstand der Kumpel und der Hauptsitzländer gescheitert.

Bei einem so hohen Preis für westdeutsche Steinkohle, die mit 295 DM je Tonne rund das Vierfache des Weltmarktpreises kostet, ist die Subventionierung wirtschaftlich extrem unvernünftig. Im Steinkohlenbergbau waren 1995 die Bundessubventionen ebenso hoch wie die Bruttowertschöpfung; auf jeden Erwerbstätigen entfielen über 69 000 DM (Tabelle 3). Man hätte hier viel früher mit einer gezielten Förderung von Ersatz-Arbeitsplätzen beginnen müssen. Argumente der Versorgungssicherheit können nicht überzeugen. Bei der Vielzahl von Anbietern steht die Versorgungssicherheit in diesem Bereich nicht in Frage.

Mit der *Strukturreform der Bundes- und Reichsbahn*, die 1994 durch die Gründung der Deutschen Bahn AG eingeleitet wurde, hat es erhebliche Änderungen in der Subven-

Tabelle 2

**Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen nach Wirtschaftszweigen
Westdeutschland**

Wirtschaftszweige	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ¹⁾	1980	1990	1995	1996 ¹⁾
	in Mill. DM								Anteile in vH			
Land- u. Forstwirtschaft	12 866	16 885	15 033	14 805	12 974	10 007	13 807	13 827	20,6	20,4	16,3	15,7
Energieversorgung	1 522	2 631	2 741	2 019	1 806	1 585	1 534	1 421	2,4	3,2	1,8	1,6
Kohlenbergbau, Kokerei	4 473	8 600	8 683	8 621	8 041	8 383	8 639	10 511	7,2	10,4	10,2	11,9
Restlicher Bergbau	93	132	129	106	105	101	101	49	0,1	0,2	0,1	0,1
Verarbeitendes Gewerbe	10 134	17 140	18 099	14 903	13 042	13 594	11 144	11 543	16,2	20,7	13,2	13,1
davon												
Chemische Industrie	899	1 433	1 506	1 155	1 032	970	761	840	1,4	1,7	0,9	1,0
Mineralölverarbeitung	213	322	465	419	352	345	347	343	0,3	0,4	0,4	0,4
Herstellung von Kunststoffwaren	144	236	239	191	160	162	186	187	0,2	0,3	0,2	0,2
Gummiverarbeitung	51	100	109	83	76	72	78	75	0,1	0,1	0,1	0,1
Steine u. Erden	271	472	484	379	333	324	359	326	0,4	0,6	0,4	0,4
Feinkeramik	28	49	48	36	31	31	37	37	0,0	0,1	0,0	0,0
Herst., Verarbeitung von Glas	42	78	79	60	53	52	57	55	0,1	0,1	0,1	0,1
Eisenschaffende Industrie	250	527	597	526	554	583	418	288	0,4	0,6	0,5	0,3
NE-Metallerzeugung	92	175	176	120	96	88	84	73	0,1	0,2	0,1	0,1
Gießereien	56	100	105	83	73	72	81	79	0,1	0,1	0,1	0,1
Ziehereien usw.	165	272	279	231	199	201	231	233	0,3	0,3	0,3	0,3
Stahl-, Leichtmetallbau	360	476	502	456	456	533	406	361	0,6	0,6	0,5	0,4
Maschinenbau	1 413	2 073	2 255	2 168	2 220	2 807	1 644	1 710	2,3	2,5	1,9	1,9
Herst. v. Büromaschinen, ADV	159	188	197	164	155	148	41	306	0,3	0,2	0,0	0,3
Straßenfahrzeugbau	357	740	818	664	645	694	508	480	0,6	0,9	0,6	0,5
Reparatur von Kfz.	113	169	170	152	130	138	170	176	0,2	0,2	0,2	0,2
Schiffbau	364	596	670	609	603	651	544	564	0,6	0,7	0,6	0,6
Luft- und Raumfahrzeugbau	526	1 546	1 823	1 424	963	879	730	782	0,8	1,9	0,9	0,9
Elektrotechnik	1 425	2 425	2 503	2 046	1 744	1 989	1 364	1 388	2,3	2,9	1,6	1,6
Feinmechanik, Optik, Uhren	160	297	300	245	214	225	176	325	0,3	0,4	0,2	0,4
Herstellung von EBM-Waren	230	385	395	331	283	301	304	299	0,4	0,5	0,4	0,3
Musikinstrumente, Spielwaren	56	87	87	74	61	62	72	74	0,1	0,1	0,1	0,1
Holzbearbeitung	55	99	101	79	70	70	79	80	0,1	0,1	0,1	0,1
Holzverarbeitung	264	428	408	338	281	292	349	359	0,4	0,5	0,4	0,4
Zellstoff- und Papiererzeugung	46	101	110	83	79	78	85	83	0,1	0,1	0,1	0,1
Papier- und Pappeverarbeitung	110	176	179	135	106	102	116	116	0,2	0,2	0,1	0,1
Druckerei, Vervielfältigung	209	324	330	256	209	208	245	250	0,3	0,4	0,3	0,3
Textilgewerbe	261	451	470	368	308	298	334	332	0,4	0,5	0,4	0,4
Ledergewerbe	65	105	107	96	81	84	98	99	0,1	0,1	0,1	0,1
Bekleidungsgewerbe	269	386	386	303	240	239	280	284	0,4	0,5	0,3	0,3
Ernährungsgewerbe	962	1 451	1 361	1 058	792	539	595	585	1,5	1,7	0,7	0,7
Getränkherstellung	231	412	410	283	244	222	234	225	0,4	0,5	0,3	0,3
Tabakverarbeitung	287	461	433	289	201	135	131	132	0,5	0,6	0,2	0,2
Baugewerbe	1 187	1 769	1 648	1 288	1 148	1 202	1 411	1 449	1,9	2,1	1,7	1,6
Großhandel, Handelsvermittlung	582	654	676	518	528	474	608	587	0,9	0,8	0,7	0,7
Einzelhandel	1 186	1 455	1 460	1 169	1 022	1 088	1 358	1 456	1,9	1,8	1,6	1,7
Eisenbahnen	9 218	9 013	6 974	7 413	7 484	22 279	20 630	20 457	14,8	10,9	24,4	23,2
Schifffahrt, Häfen	1 051	757	721	602	606	431	581	631	1,7	0,9	0,7	0,7
Straßenverkehr	632	672	357	261	255	247	239	234	1,0	0,8	0,3	0,3
Restlicher Verkehr	1 030	1 311	1 195	1 241	1 411	1 247	1 417	1 486	1,7	1,6	1,7	1,7
Nachrichtenübermittlung	23	34	31	17	5	0	0	3	0,0	0,0	0,0	0,0
Kreditinstitute	612	133	148	118	114	108	111	112	1,0	0,2	0,1	0,1
Versicherungsunternehmen	3 815	2 796	2 757	2 743	2 644	2 741	2 645	2 645	6,1	3,4	3,1	3,0
Wohnungsvermittlung	6 982	8 161	7 569	7 168	7 686	7 499	8 078	9 039	11,2	9,8	9,5	10,3
Gaststätten	487	607	608	486	437	464	562	585	0,8	0,7	0,7	0,7
Wissenschaft, Bildung, Kunst	1 120	1 339	1 403	1 394	1 629	1 624	1 539	1 537	1,8	1,6	1,8	1,7
Gesundheits- u. Veterinärwesen	3 344	5 317	5 225	5 767	6 046	6 282	6 689	6 872	5,4	6,4	7,9	7,8
Übrige Dienstleistungen	1 078	1 240	1 260	901	806	842	1006	973	1,7	1,5	1,2	1,1
Unternehmen ohne Wohnungsvermittlung	54 452	72 485	69 148	64 373	60 102	72 700	74 021	76 376	87,3	87,4	87,5	86,9
Unternehmen insgesamt	61 434	80 647	76 717	71 541	67 788	80 199	82 099	85 415	98,5	97,2	97,0	97,0
Priv. Haush., Org. o. Erwerbszweck	947	2 317	2 332	2 565	2 613	2 374	2 533	2 612	1,5	2,8	3,0	3,0
Subventionen insgesamt	62 381	82 964	79 049	74 107	70 401	82 573	84 633	88 027	100,0	100,0	100,0	100,0

1) Haushaltssoll.

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

Tabelle 3

Sektorale Kennziffern zur Subventionierung
Westdeutschland

Wirtschaftsbereiche	Subventionen					
	in vH der Bruttowertschöpfung			in DM je Erwerbstätigen		
	1980	1990	1995	1980	1990	1995
Land- u. Forstwirtschaft	42,2	46,0	49,3	9 170	16 970	17 237
Energieversorgung	4,2	4,5	2,2	5 786	9 232	5 538
Kohlenbergbau, Kokerei	43,6	99,2	100,2	21 002	52 436	69 113
Restlicher Bergbau	4,7	4,8	3,0	5 476	7 759	7 731
Verarbeitendes Gewerbe	2,1	2,3	1,4	1 114	1 919	1 433
davon						
Chemische Industrie	2,2	2,0	1,0	1 438	2 225	1 349
Mineralölverarbeitung	0,8	1,1	0,7	5 193	12 392	13 860
Herstellung v. Kunststoffwaren	1,3	1,0	0,7	632	739	613
Gummiverarbeitung	0,9	1,2	0,9	418	856	852
Steine u. Erden	1,8	2,5	1,5	1 147	2 498	1 830
Feinkeramik	1,2	1,7	1,4	466	969	869
Herst., Verarbeitung von Glas	0,9	1,3	0,9	501	1 036	854
Eisenschaffende Industrie	1,6	3,0	2,8	803	2 622	3 242
NE-Metallerzeugung	2,1	2,4	1,2	1 194	2 308	1 327
Gießereien	1,0	1,3	1,2	450	932	1 051
Ziehereien usw.	1,4	1,2	1,0	578	888	819
Stahl-, Leichtmetallbau	3,6	3,3	2,5	1 817	2 506	2 126
Maschinenbau	2,5	2,2	1,9	1 249	1 712	1 631
Herst. v. Büromaschinen, ADV	2,4	1,6	0,5	2 095	1 843	665
Straßenfahrzeugbau, Rep. von Kfz	0,9	1,0	0,7	481	861	738
Schiffbau	16,2	26,7	23,0	6 283	16 567	19 421
Luft- und Raumfahrzeugbau	16,0	22,8	16,2	9 748	23 427	9 865
Elektrotechnik	2,6	2,5	1,5	1 267	1 946	1 309
Feinmechanik, Optik, Uhren	1,5	2,0	1,2	650	1 313	785
Herstellung von EBM-Waren	1,4	1,4	1,0	669	1 007	878
Musikinstrumente, Spielwaren	1,7	1,7	1,4	626	1 109	1 243
Holzbearbeitung	2,0	3,0	2,1	878	1 947	1 580
Holzverarbeitung	1,8	2,2	1,4	669	1 212	989
Zellstoff- und Papiererzeugung	1,3	1,5	1,7	827	1 734	1 843
Papier- und Pappeverarbeitung	1,9	1,8	1,2	840	1 326	927
Druckerei, Vervielfältigung	1,8	1,8	1,2	882	1 237	1 002
Textilgewerbe	2,1	3,1	3,4	764	1 912	2 087
Ledergewerbe	1,8	3,2	3,8	540	1 585	2 083
Bekleidungsgewerbe	3,1	3,9	3,4	811	1 656	1 832
Ernährungsgewerbe	3,1	3,2	1,2	1 232	2 004	844
Getränkeherstellung	2,0	2,8	1,5	1 910	4 291	2 819
Tabakverarbeitung	2,3	2,5	0,7	11 038	28 800	8 760
Baugewerbe	1,2	1,4	0,9	556	926	724
Großhandel, Handelsvermittlung	0,9	0,6	0,4	431	476	423
Einzelhandel	1,8	1,4	1,1	548	618	553
Eisenbahnen	71,9	68,5	182,9	26 189	35 344	99 659
Schifffahrt, Häfen	20,1	14,0	10,5	16 681	17 209	15 708
Straßenverkehr, übr. Verkehr	4,8	1,3	0,3	2 803	874	283
Nachrichtenübermittlung	0,1	0,1	0,0	44	65	1
Kreditinstitute	1,2	0,1	0,1	1 102	196	155
Versicherungsunternehmen	25,4	11,0	5,2	19 073	13 127	11 602
Gaststätten	2,6	1,9	1,4	669	664	555
Wissenschaft, Bildung, Kunst	5,6	3,3	2,7	3 110	2 983	3 036
Gesundheits- u. Veterinärwesen	10,4	10,1	8,8	6 545	7 426	7 086
Übrige Dienstleistungen	1,0	0,4	0,2	696	551	350
Unternehmen ohne Wohnungsvermietung	4,9	3,9	2,9	2 469	3 173	3 265

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

tionierung des Eisenbahnverkehrs gegeben. Im Zuge der Strukturreform sind vom Bund Zusagen über die Altlasten gemacht worden:

- Erstattungen beim Personal (1994: 4,7 Mrd. DM; 1996: 9,5 Mrd. DM)
- Zinsen für Altschulden (1994: 4,7 Mrd. DM; 1996: rund 4,9 Mrd. DM).

Hinzu kommen Zinsendiensthilfen für neue Kredite und zinslose Darlehen für Schienenwege (1994: 4,6 Mrd. DM; 1996: 4 Mrd. DM); die Deutsche Bahn AG ist allerdings je nach Finanzierungsvereinbarung zur Zahlung in Höhe der jährlichen Abschreibungen auf den vom Bund finanzierten Schienenweg verpflichtet.

Inwieweit es durch die Bahnreform tatsächlich zu einer Verbesserung der Kosten-/Erlössituation bei den deutschen Eisenbahnen kommen wird, ist noch offen. Eine Kostendeckung scheint sich allenfalls im Bereich des Personenverkehrs abzuzeichnen³. Mit der massiven Unterstützung der Reichsbahn und den auch nach der Strukturreform der Bahn fortgeführten speziellen Hilfen für die Bahn in Ostdeutschland ist ein wesentlicher Beitrag zum Infrastrukturaufbau in Ostdeutschland geleistet worden. Besonders die Schienenverkehrswege haben einen durchaus mit westdeutschen Verhältnissen vergleichbaren Standard erreicht.

In den anderen Wirtschaftsbereichen gab es bei der Verringerung der Subventionen im einzelnen durchaus Fortschritte. Insbesondere im verarbeitenden Gewerbe wurden sie zum Teil bis auf die Hälfte oder mehr ihres in den achtziger Jahren erreichten Höchststandes zurückgefahren — z.B. im Luft- und Raumfahrzeugbau und in der eisenschaffenden Industrie.

Förderinstrumentarium in Ostdeutschland

Die Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland hat ihren Kern in etwa zehn wichtigen Programmen, auf die sich insgesamt gut 60 vH aller Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in Ostdeutschland konzentrieren.

Rund ein Siebtel der Subventionen entfällt auf die 50prozentigen Sonderabschreibungen für betriebliche Investitionen; eine fast ebenso große Bedeutung haben bei der Förderung der Unternehmensinvestitionen die ERP-Kreditprogramme. Nach dem Fördergebietsgesetz (§§ 2, 3, 5 und 6) können bis Ende 1998 bis zu 50 vH der betrieblichen Investitionen (von 1997 an: 40 vH oder 20 vH je nach Art der Investition) im Jahr der Anschaffung oder im Jahr der Herstellung und in den folgenden vier Jahren in Ostdeutschland als Sonderabschreibungen geltend gemacht werden.

In Ostdeutschland kommt auch den Investitionszulagen eine herausragende Rolle bei der Investitionsförderung zu. Im Jahre 1996 wurden von den Unternehmen immerhin 4,7 Mrd. DM (7 vH aller Subventionen) an Investitionszulagen in Anspruch genommen. Der Zulagensatz, der nach

dem geltenden Gesetz gewährt wird, beträgt nun 5 vH (seit 1995), nachdem er zu Beginn der neunziger Jahre noch bei 12 vH gelegen hatte und danach auf 8 vH gesenkt worden war.

Ein wichtiges Element der ostdeutschen Förderung sind auch die Zuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, aus dessen Fördertopf 1996 gut 2 Mrd. DM (etwa 3 vH aller Subventionen) an die Unternehmen geflossen sind. Damit werden vor allem mittelständische Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes und des produktionsnahen Dienstleistungsgewerbes gefördert, um die nach wie vor unzureichende Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und ihre Stellung auf den überregionalen Märkten zu stärken.

Sektorale Subventionsschwerpunkte in Ostdeutschland

Die sektorale Aufgliederung der Subventionen muß besonders für Ostdeutschland als grobe Schätzung angesehen werden. Viele Hilfen, wie die Investitionszulage, können nicht unmittelbar einzelnen Sektoren zugerechnet werden. Eine Zuordnung erfolgt überwiegend mit Schlüsseln, die sich an der Struktur der Unternehmensinvestitionen orientieren.

Innerhalb weniger Jahre hat sich in Ostdeutschland ebenfalls eine Konzentration auf wenige Wirtschaftszweige herausgebildet, wie sie seit Jahren in Westdeutschland zu verzeichnen ist. Zu den hoch subventionierten Bereichen zählen auch dort die Eisenbahnen (1996: 14,3 vH aller Subventionen), gefolgt von der Wohnungsvermietung (12,1 vH) sowie der Landwirtschaft, für deren Erhaltung 1996 gut 12,9 vH aller ostdeutschen Subventionen aufgewendet wurden (Tabelle 4).

Neben der Förderung im gewerblichen Investitionsbereich sind waren erhebliche Mittel erforderlich, um die marode Infrastruktur in Ostdeutschland zu modernisieren und damit die existentiellen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Aus dem Bundeshaushalt fließen erhebliche Mittel vor allem in den Ausbau der Schienenwege, der über Zuschüsse an die Deutsche Bahn AG finanziert wird; sie erscheinen hier als Subventionen im Sektor Eisenbahnen. Die Subventionen des Bundes sind in den Jahren 1991 bis 1994 von knapp 8 auf 10,2 Mrd. DM gestiegen; im Jahre 1996 war es nur noch ein Betrag von 9,3 Mrd. DM, der die tatsächliche Entwicklung aber aufgrund der Bahnreform überzeichnet.

Eine Besonderheit in der ostdeutschen Subventionsstruktur ist allerdings hervorzuheben: Der Bergbau wird dort — anders als der Steinkohlenbergbau im Westen — nur in geringem Maße und mit abnehmender Intensität gefördert. Im Braunkohlenbergbau ist in wenigen Jahren —

³ Vgl. Trassenpreise der Deutschen Bahn AG. Bearb.: Heike Link. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 26/96.

Tabelle 4

Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen nach Wirtschaftszweigen
Ostdeutschland

Wirtschaftszweige	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ¹⁾	1990	1995	1996 ¹⁾
	in Mill. DM							Anteile in vH		
Land- u. Forstwirtschaft	6 732	8 263	8 504	8 154	7 526	7 564	8 396	64,1	12,2	12,9
Energieversorgung	9	876	3 912	4 198	2 341	903	1 026	0,1	1,5	1,6
Kohlenbergbau, Kokerei	300	1 565	1 797	1 689	1 527	1 372	945	2,9	2,2	1,4
Restlicher Bergbau	10	81	143	153	182	35	33	0,1	0,1	0,1
Verarbeitendes Gewerbe	2 434	11 238	18 752	20 652	21 869	12 315	13 586	23,2	19,8	20,8
davon										
Chemische Industrie	235	1 296	2 495	2 852	2 992	1 036	1 193	2,2	1,7	1,8
Mineralölverarbeitung	17	635	1 264	1 409	1 513	120	250	0,2	0,2	0,4
Herstellung v. Kunststoffwaren	53	292	440	496	509	347	390	0,5	0,6	0,6
Gummiverarbeitung	32	107	196	213	226	93	106	0,3	0,1	0,2
Steine u. Erden	70	509	810	938	949	609	672	0,7	1,0	1,0
Feinkeramik	17	101	177	206	213	77	95	0,2	0,1	0,1
Herst., Verarbeitung von Glas	20	102	173	204	200	102	114	0,2	0,2	0,2
Eisenschaffende Industrie	130	512	1 083	1 206	1 252	234	296	1,2	0,4	0,5
NE-Metallerzeugung	22	85	164	189	192	99	103	0,2	0,2	0,2
Gießereien	33	112	181	191	205	122	137	0,3	0,2	0,2
Ziehereien usw.	63	320	475	500	521	362	408	0,6	0,6	0,6
Stahl-, Leichtmetallbau	69	335	476	550	592	498	554	0,7	0,8	0,8
Maschinenbau	338	1 245	2 140	2 092	2 308	1 428	1 571	3,2	2,3	2,4
Herst.v.Büromaschinen, ADV	20	86	150	183	201	122	132	0,2	0,2	0,2
Straßenfahrzeugbau	153	418	838	945	983	381	388	1,5	0,6	0,6
Reparatur von Kfz.	46	222	294	281	311	249	289	0,4	0,4	0,4
Schiffbau	41	378	657	696	753	184	245	0,4	0,3	0,4
Luft- und Raumfahrzeugbau	24	24	41	53	46	30	46	0,2	0,0	0,1
Elektrotechnik	337	1 178	1 903	2 261	2 456	1 577	1 598	3,2	2,5	2,4
Feinmechanik, Optik, Uhren	52	232	347	371	422	263	288	0,5	0,4	0,4
Herstellung von EBM-Waren	91	355	493	506	529	442	493	0,9	0,7	0,8
Musikinstrumente, Spielwaren	23	115	163	170	182	122	144	0,2	0,2	0,2
Holzbearbeitung	17	173	291	331	336	139	167	0,2	0,2	0,3
Holzverarbeitung	97	456	617	608	645	502	578	0,9	0,8	0,9
Zellstoff- und Papiererzeugung	18	136	265	303	315	114	132	0,2	0,2	0,2
Papier- und Pappeverarbeitung	35	214	336	381	401	241	274	0,3	0,4	0,4
Druckerei, Vervielfältigung	78	287	358	400	435	544	584	0,7	0,9	0,9
Textilgewerbe	97	350	542	558	580	406	443	0,9	0,7	0,7
Ledergewerbe	32	95	114	101	106	116	131	0,3	0,2	0,2
Bekleidungsgewerbe	102	358	412	460	526	725	782	1,0	1,2	1,2
Ernährungsgewerbe	55	365	556	633	621	681	671	0,5	1,1	1,0
Getränkeherstellung	10	99	212	262	260	265	242	0,1	0,4	0,4
Tabakverarbeitung	7	47	92	106	92	85	72	0,1	0,1	0,1
Baugewerbe	107	1 160	1 793	2 019	2 354	2 018	2 178	1,0	3,2	3,3
Großhandel, Handelsvermittlung	49	329	540	666	655	882	864	0,5	1,4	1,3
Einzelhandel	132	2 236	2 702	2 787	3 140	3 506	3 938	1,3	5,6	6,0
Eisenbahnen	80	7 991	8 161	8 386	10 233	10 428	9 347	0,8	16,8	14,3
Schifffahrt, Häfen	31	237	350	356	364	165	129	0,3	0,3	0,2
Straßenverkehr	0	92	113	129	97	94	91	0,0	0,2	0,1
Restlicher Verkehr	16	292	507	537	624	342	367	0,2	0,5	0,6
Nachrichtenübermittlung	0	7	12	21	18	15	16	0,0	0,0	0,0
Kreditinstitute	0	54	84	94	92	80	82	0,0	0,1	0,1
Versicherungsunternehmen	0	27	139	951	1 051	1 045	1 047	0,0	1,7	1,6
Wohnungsvermietung	365	1 427	2 990	4 451	6 620	6 913	7 880	3,5	11,1	12,1
Gaststätten	31	988	1 364	1 529	1 641	1 456	1 628	0,3	2,3	2,5
Wissenschaft, Bildung, Kunst	9	297	354	937	1 003	1 044	1 067	0,1	1,7	1,6
Gesundheits- u. Veterinärwesen	12	1 366	2 053	2 516	2 594	2 867	2 897	0,1	4,6	4,4
Übrige Dienstleistungen	77	1 849	3 194	3 766	4 177	2 299	2 582	0,7	3,7	4,0
Unternehmen ohne Wohnungsvermietung	10 028	38 946	54 473	59 538	61 488	48 428	50 220	95,5	77,9	76,9
Unternehmen insgesamt	10 393	40 373	57 463	63 988	68 108	55 341	58 100	99,0	89,0	88,9
Priv. Haush., Org. o. Erwerbszweck	109	3 283	7 719	8 208	6 615	6 851	7 237	1,0	11,0	11,1
Subventionen insgesamt	10 502	43 655	65 182	72 196	74 723	62 192	65 336	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Haushaltssoll.

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

auch ohne sektorspezifische Subventionen — ein extremer Strukturwandel bewältigt worden: Die Fördermenge ist von 300 Mill. auf 70 Mill. t und die Zahl der Beschäftigten von 100 000 auf 20 000 zurückgegangen. Die Braunkohle ist als Energieträger wettbewerbsfähig; der in Steinkohlen-äquivalenten ausgedrückte Preis der Braunkohle liegt in der Größenordnung des Importpreises von Steinkohle. Selbst unter Einschluß der Wismut GmbH, die mit der geordneten Stilllegung sowie der Sanierung der uranverseuchten Abbauflächen betraut wurde, sind im Jahre 1996 nur 1,5 vH der Subventionen (1991: 3,6 vH) in den Bergbau geflossen.

Ein nennenswerter Anteil der Subventionen entfällt auf das verarbeitende Gewerbe, er ist aber rückläufig: 1995 war es weniger als ein Fünftel, 1991 noch knapp ein Viertel. Dieser Rückgang hängt eng mit der Tätigkeit und der Auflösung der Treuhandanstalt Ende 1994 zusammen. Im Jahre 1996 ist der Anteil des verarbeitenden Gewerbes wieder leicht gestiegen, auf 21 vH.

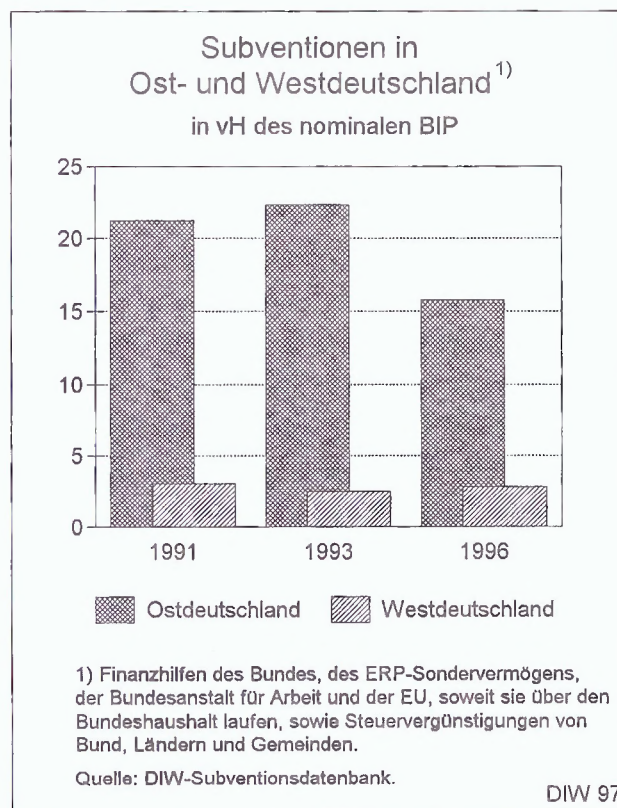
Relativ hoch sind die Subventionen im Bereich des Gesundheits- und Veterinärwesens. Hier schlägt zu Buche, daß sich nach der Wende viele Ärzte, die vorher in staatlichen Kliniken tätig waren, in einer eigenen Praxis selbstständig machten. Die notwendigen Investitionen führten zu hohen Sonderabschreibungen und Investitionszulagen. Von Bedeutung ist auch, daß sich die Umsatzsteuerbefreiung der Ärzte — sie wird als Subvention gewertet — hier niederschlägt. Von 1991 bis heute hat sich der Betrag mehr als verdoppelt, und zwar auf knapp 3 Mrd. DM (4,4 vH der gesamten Subventionen).

Ein hoher und steigender Anteil der Subventionen fließt in den Bereich Organisationen ohne Erwerbscharakter. Dies hängt unmittelbar mit der Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit zusammen. Die Bundesanstalt für Arbeit finanziert aus ihrem Haushalt eine Vielzahl von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Im Jahre 1996 wurden ABM-Mittel von über 8,5 Mrd. DM eingesetzt (das sind 13,0 vH aller Subventionen in Ostdeutschland); 1991 waren es noch nicht einmal 3,5 Mrd. DM. Diese Mittel fließen in Form von Zuschüssen, aber auch als Darlehen direkt an die Träger dieser Maßnahmen, die überwiegend Organisationen ohne Erwerbszweck sind.

Subventionsintensität in West- und Ostdeutschland

Subventionsintensitäten nennt man das Verhältnis von Subventionen zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) oder zur Bevölkerungszahl. Gemessen am BIP sind die Subventionen in Ostdeutschland um ein Vielfaches höher als in Westdeutschland. Während in Westdeutschland die Relation von Subventionen zum BIP von 1991 bis 1993 abgenommen hat und weniger als 2½ vH ausmachte, ist sie in Ostdeutschland bis 1993 auf 22½ vH gestiegen (Abbildung 2). Damit ist eine Flankierung der Wirtschaftstransformation erfolgt, deren Ausmaß für eine Region oder gar eine

Abbildung 2



ganze Volkswirtschaft seinesgleichen sucht. Bis 1996 hat sich diese Relation um 6½ Prozentpunkte verringert. Sie ist im internationalen Vergleich immer noch außergewöhnlich hoch. Dieser Rückgang ist auch Ausdruck dessen, daß die ostdeutsche Wirtschaft nach und nach unabhängiger vom „Tropf“ der Subventionen wird.

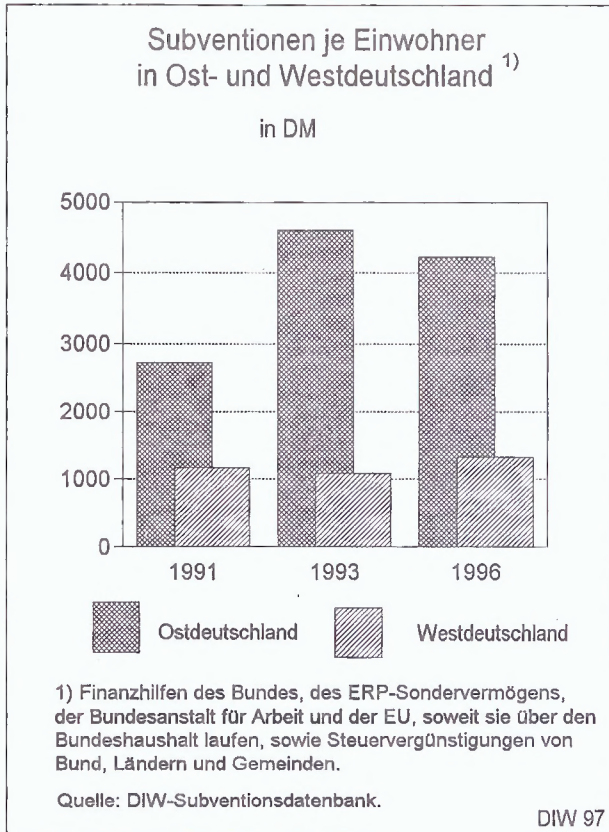
Je Einwohner gerechnet, erhielt die ostdeutsche Wirtschaft 1995 mit 4 000 DM viermal so viel Subventionen wie die westdeutsche. Der Höhepunkt ist auch nach diesem Maßstab überschritten. Er wurde im Jahre 1993 mit Subventionen in Höhe von 4 600 DM je Einwohner erreicht (Abbildung 3).

Zielstruktur in West- und Ostdeutschland

Subventionen sollten ständig überprüft werden. Ein Baustein hierfür ist die Analyse der Zielstruktur der Subventionen. Bei den vielen hundert Subventionstatbeständen lassen sich oftmals explizite Ziele nur schwer aus den angegebenen Begründungen herausfiltern. Die hier präsentierte Zuordnung konnte oftmals nur „intuitiv“ erfolgen.

Die wesentlichen Änderungen, die sich in der *westdeutschen Zielstruktur* seit 1990 feststellen lassen, betreffen zum einen den vereinigungsbedingten Abbau der speziel-

Abbildung 3



len, auf Berlin und das Zonenrandgebiet gerichteten Regionalförderung, deren Anteil von 13 vH im Jahre 1990 auf nahe Null im Jahre 1996 zurückgeführt wurde. Das höhere Gewicht des Ziels einer Stärkung der Verkehrsinfrastruktur ist weniger inhaltlich als vor allem formal in der Bahnreform begründet. Auf die Überzeichnung im Zeitverlauf gegenüber Ostdeutschland ist bereits hingewiesen worden.

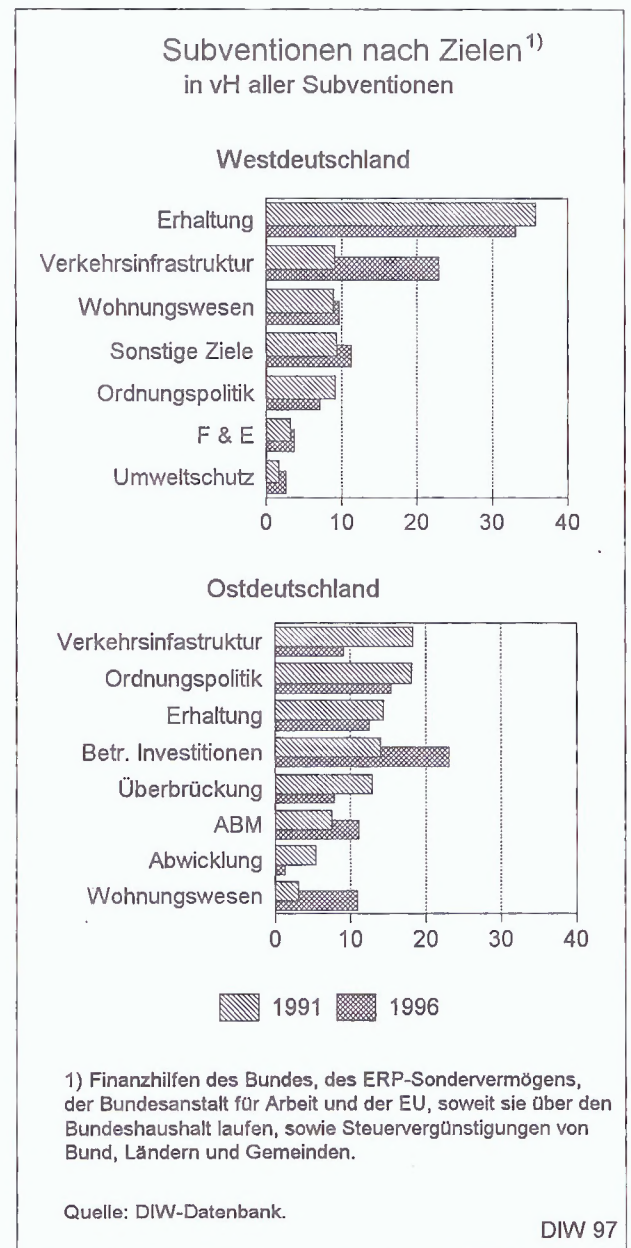
Bedenklich ist, daß auf Erhaltungssubventionen nach wie vor der höchste Anteil — immer noch mehr als ein Drittel der Subventionen — entfällt. Zu nennen sind hier insbesondere die Landwirtschaftssubventionen, aber auch die Hilfen für den Steinkohlenbergbau und die Werftindustrie. So hat sich trotz einer gewissen Rückführung der Subventionen ihre strukturkonservierende Dominanz kaum vermindert.

Die Zielstruktur in Ostdeutschland ist vom Ansatz her nur eingeschränkt mit der westdeutschen vergleichbar, denn es sind einige spezielle Ziele des Transformationsprozesses berücksichtigt worden. So sind insbesondere die über die THA gewährten Subventionen Zielen wie Abwicklung, Verstärkung der Mittel für betriebliche Investitionen sowie Überbrückung zugeordnet worden. Auf diese Ziele entfiel — bei rückläufiger Tendenz — auch 1996 noch rund ein Drittel aller Subventionen in Ostdeutschland (Abbildung 4).

Diese Besonderheit muß auch bei einer Bewertung des Gewichts der Erhaltungsmaßnahmen berücksichtigt werden. Zumindest ist ihnen ein Teil der Überbrückungsmaßnahmen zuzuschlagen. Selbst dann haben Erhaltungsmaßnahmen eine geringere Bedeutung als in Westdeutschland. Auch war ihr Rückgang in Ostdeutschland ausgeprägter.

Das geringe Gewicht der auf die Förderung von Forschung und Entwicklung gerichteten Subventionierung ist als ein ernstes Warnsignal zu verstehen. Viele Programme, die die Forschung und Entwicklung in den Betrieben vorantreiben sollten, sind mittlerweile ausgelaufen. So sind beispielsweise Forschungs- und Entwicklungsvorhaben auf dem Gebiet der Mikrosystemtechnik, der Elektronik, der

Abbildung 4



rationellen Energieverwendung sowie der Weltraumforschung und -technik seit 1991 kontinuierlich zurückgefahren und 1995/96 ganz eingestellt worden. Schon in Westdeutschland wird Forschung und Entwicklung unter Zukunftsperspektiven eigentlich viel zu wenig Bedeutung zugemessen. Auch für Ostdeutschland ist eine Vernachlässigung dieses Bereichs ein Signal, das in die falsche Richtung weist.

Subventionierung von Investitionen

Von besonderer Bedeutung für Konjunktur und Wachstum sind die Investitionen. Nach dem Vereinigungsboom gab es in der „Vereinigungsrezession“ einen starken Einbruch der Investitionen in Westdeutschland. Auch gegenwärtig ist die Investitionsentwicklung sehr verhalten. Zur Beurteilung des Zusammenhangs von Subventionen und Investitionen lassen sich zwei Maßzahlen bilden: erstens die investitionsbezogenen Subventionen in vH aller Subventionen und zweitens die investitionsbezogenen Subventionen in vH der Unternehmensinvestitionen.

Der Anteil der investitionsbezogenen an allen Subventionen hat sich in Westdeutschland seit 1991 ständig verringert; dem Ziel der Investitionsförderung dienen 1996 mittlerweile weniger als 20 vH der Subventionen.

Abbildung 5

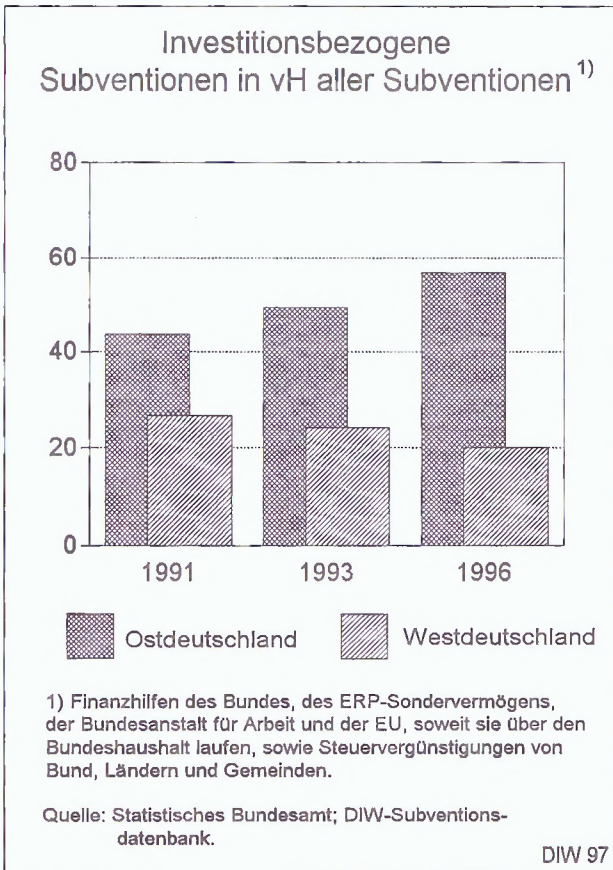
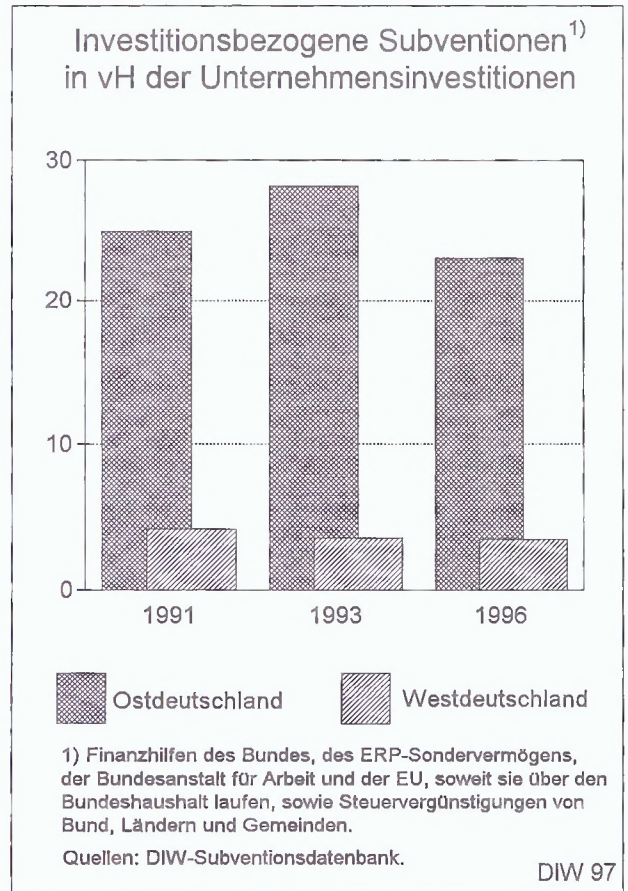


Abbildung 6



In Ostdeutschland konnte ein zunehmender Teil der Subventionen für die Investitionsförderung eingesetzt werden. Lag dieser Anteil 1991 schon bei mehr als 40 vH, so hat er 1995 sogar fast 60 vH erreicht. Angesichts des abgewirtschafteten Anlagenbestands in Ostdeutschland war diese Subventionierung dringend geboten (Abbildung 5).

In Ostdeutschland sind mehr als acht Zehntel der steuerlichen Förderung mit dem Ziel gewährt worden, die Investitionstätigkeit anzuregen und zu stabilisieren. In Westdeutschland ist dieser Anteil deutlich niedriger, hier ist es noch nicht einmal ein Drittel. Bei den Finanzhilfen indes ist auch in Ostdeutschland der investitionsbezogene Anteil deutlich niedriger als bei der steuerlichen Förderung; jedoch ist er dort mit weit über 40 vH deutlich höher als in Westdeutschland.

Bezieht man die Investitionsförderung auf die Investitionen der Unternehmen, so zeigt sich, daß ihr Anteil in Westdeutschland mit rund 4 vH äußerst gering ist (Abbildung 6). In Ostdeutschland hatten die investitionsbezogenen Subventionen dagegen 1993 einen Anteil von mehr als einem Viertel. Sie sind zwar bis 1996 zurückgegangen, haben aber immer noch ein sehr hohes Niveau. Diese Anteilsverschiebungen werden auch durch die vollkommen andere

Investitionsentwicklung geprägt. Während in Westdeutschland die Unternehmensinvestitionen 1996 um rund 10 Mrd. DM unter dem Niveau von 1991 lagen (504 Mrd. DM), haben sich im gleichen Zeitraum die Unternehmensinvestitionen in Ostdeutschland von knapp 77 Mrd. DM (1991) auf rund 167 Mrd. DM erhöht. In Ostdeutschland wäre der Investitionsanstieg ohne diese fast gleichbleibend hohe Förderintensität wohl kaum so deutlich ausgefallen.

Fazit

Insgesamt ist festzuhalten, daß eine entschiedenere Zurückdrängung der Erhaltungssubventionen in den neunziger Jahren in Westdeutschland geboten gewesen wäre, nicht nur um die Ankurbelung der ostdeutschen Wirtschaft durch Umschichtung stärker zu finanzieren, sondern auch um den Strukturwandel in Westdeutschland von Hemmnissen und falschen Signalen zu befreien. Sicherlich sind der Abwärtstrend und der geringere sektorale Konzentrationsgrad der Subventionen als ein Erfolg anzusehen; gleichwohl ist all dies noch zu wenig in ein umfassendes und konsistentes Steuer- und Subventionsreformkonzept eingebunden.

Das Schwergewicht der Subventionierung in Ostdeutschland lag in den vergangenen sieben Jahren auf der Förderung von Investitionen. Dies ist insgesamt als ein Weg zu beurteilen, der dem grundlegenden Problem Ostdeutschlands — Gewinnschwäche und Kapitalmangel — gerecht geworden ist. Dabei sind allerdings auch Defizite zu berücksichtigen. Den gewerblichen Ausrüstungsinvestitionen wurde ein vergleichsweise viel zu geringer, bestimmten gewerblichen Bauinvestitionen und auch der Förderung der

Wohnungsbauinvestitionen ein viel zu hoher Stellenwert eingeräumt. Positiv ist, daß strukturerhaltende Subventionen in Ostdeutschland weiter zurückgefahren wurden. Mit der hohen Förderintensität mußte die „Fehlerquote“ hoch sein. Dies gilt nicht nur für die — insgesamt zu hohen — finanziellen Belastungen, sondern auch für die Effekte. Es ist im Anfang zu viel und zu undifferenziert gefördert worden. Zum Teil gab es zu viele Förderprogramme, die zu wenig mit den anderen Förderprogrammen abgestimmt waren.

Alles in allem hat sich gezeigt, daß die Förderung in Ostdeutschland eine wesentliche Rahmenbedingung für die wirtschaftliche Entwicklung in den vergangenen sieben Jahren gewesen ist. Ohne eine solche breite Förderung hätten die vielen Probleme, die sich bei der Transformation und im Zuge der Anpassung ergeben haben, noch erheblich schlechter gemeistert werden können. Eine stärkere Bündelung sollte bei der künftigen Förderung im Vordergrund stehen. Eine Straffung der Subventionen kann wesentlich dazu beitragen, daß die Förderung für die Unternehmen übersichtlich und die Effizienz der Maßnahmen überprüfbar bleibt.

Auch für die absehbare Zukunft wird die ostdeutsche Wirtschaft ohne eine erheblich höhere Subventionsintensität als in Westdeutschland nicht auskommen. Man wird aber auch in Ostdeutschland nicht umhin kommen, die Subventionen regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen, die Zielerreichung zu kontrollieren und sie zeitlich befristet und degressiv auszugestalten⁴.

⁴ Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsschritte in Ostdeutschland. DIW, IfW, IWH. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 32/97.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948.

- Nr. 146 **Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Entwicklung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft.** Von Fritz Franzmeyer. (Hrsg.). 252 S. 1991. (3-428-07253-7). DM 62,— / öS 453,— / sFr 62,—.
- Nr. 147 **Nationalstaat und Interdependenz — kooperative Interaktionsmuster in der EG-Handelspolitik.** Von Christian Siebert und Eirik Svindland. 250 S. 1992. (3-428-07380-0). DM 72,— / öS 526,— / sFr 72,—.
- Nr. 148 **Familie und Erwerbstätigkeit im Umbruch.** Von Notburga Ott und Gert Wagner (Hrsg.). 252 S. 1992. (3-428-07479-3). DM 72,— / öS 526,— / sFr 72,—.
- Nr. 149 **Rigide Preise, flexible Mengen — Ansätze zu einer dynamischen Analyse von Angebots- und Nachfrageschocks.** Von Heiner Flassbeck, Gustav Adolf Horn, Rudolf Ziwiener. 254 S. 1992. (3-428-07521-8). DM 72,— / öS 526,— / sFr 72,—.
- Nr. 150 **Die Idee der Cash-flow-Steuer vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Steuersystems.** Von Stefan Bach. 474 S. 1993. (3-428-07984-5). DM 98,— / öS 715,— / sFr 98,—.
- Nr. 151 **Das Konvergenzproblem — Wirtschaftspolitik im Europa von Maastricht.** Von Fritz Franzmeyer (Hrsg.). 324 S. 1994. (3-428-08018-1). DM 88,— / öS 642,— / sFr 88,—.
- Nr. 152 **Selbstverpflichtungen der Industrie zur CO₂-Reduktion.** Von Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius. 192 S. 1994. (3-428-08075-0). DM 76,— / öS 555,— / sFr 76,—.
- Nr. 153 **Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform.** Von Stefan Bach, Michael Kohlhaas, Volker Meinhardt, Barbara Praetorius, Hans Wessels und Rudolf Ziwiener. 234 S. 1995. (3-428-08292-3). DM 84,— / öS 613,— / sFr 84,—.
- Nr. 154 **Transferleistungen in die neuen Bundesländer und deren wirtschaftliche Konsequenzen.** Von Volker Meinhardt, Bernhard Seidel, Frank Stille und Dieter Teichmann. 104 S. 1995. (3-428-08293-1). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 155 **Technologische Zusammenarbeit von Berliner Unternehmen mit den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 100 S. 1995. (3-428-08411-X). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 156 **Demonstrationszentren für Faserverbundkunststoffe.** Von Friederike Behringer, Heike Belitz, Kurt Hornschild und Hans Wessels. 246 S. 1995. (3-428-08577-9). DM 86,— / öS 628,— / sFr 86,—.
- Nr. 157 **Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre.** Von Martin Gornig, Bernhard Seidel, Dieter Vesper, Christian Weise (DIW) in Zusammenarbeit mit Hans-Jürgen Ewers, Carl Friedrich Eckhardt, Rainer Magnan (GIB). 152 S. 1996. (3-428-08715-1). DM 74,— / öS 540,— / sFr 74,—.
- Nr. 158 **Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union.** Von Fritz Franzmeyer und Christian Weise. 201 S. 1996. (3-428-08768-2). DM 82,— / öS 599,— / sFr 82,—.
- Nr. 159 **Zwischenbilanz der Strukturfondsinterventionen und anderer EU-Programme in den neuen Bundesländern — Gemeinsamkeiten und Unterschiede.** Von Kathleen Toepel. 71 S. 1996. (3-428-08870-0). DM 64,— / öS 467,— / sFr 58,—.
- Nr. 160 **Arbeits- und Betriebszeiten in Deutschland: Analysen zu Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.** Von Frank Stille und Rudolf Ziwiener. 153 S. 1997. (3-428-09209-0). DM 74,— / öS 540,— / sFr 67,—.
- Nr. 161 **Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen.** Von Dieter Schumacher, Harald Trabold und Christian Weise (Hrsg.). 435 S. 1997. (3-428-09239-2). DM 148,— / öS 1.080,— / sFr 131,—.
- Nr. 162 **Energiepreise als Standortfaktor für die deutsche Wirtschaft.** Von Jochen Diekmann, Manfred Horn und Hans-Joachim Ziesing. 220 S. 1997. (3-428-09333-X). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200
DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw-berlin.de>

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep,
Wolfram Schrettl, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann.

Subventionspolitik: Umschichtungen nur ansatzweise gelungen. Bearbeitet von Frank Stille und Dieter Teichmann.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

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

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304

DEUTSCHLAND

Ausgewählte saisonbereinigte Konjunkturindikatoren¹⁾

	Arbeitslose	Offene Stellen	Auftragseingang (Volumen) ²⁾																
			Verarbeitendes Gewerbe						Vorleistungs- güter- produzenten	Investitions- güter- produzenten	Gebrauchs- güter- produzenten	Verbrauchs- güter- produzenten							
			Insgesamt		Inland		Ausland												
	in 1000				1991 = 100														
	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	
1995	J	3548		320		98,4		93,8		107,3		102,0		98,5		85,5		94,0	
	F	3511	3522	323	323	99,1	98,4	94,9	94,2	107,2	106,4	103,2	102,3	98,7	98,3	86,1	84,7	94,8	94,1
	M	3509		326		97,6		93,9		104,7		101,7		97,8		82,4		93,5	
	A	3549		326		96,8		93,3		103,9		100,4		96,7		84,0		94,7	
	M	3561	3569	328	325	97,9	96,7	94,6	93,0	104,6	104,4	99,3	99,3	100,9	98,0	85,3	84,2	94,4	94,7
	J	3599		324		95,5		91,0		104,6		98,2		96,4		83,3		94,9	
	J	3623		325		96,7		92,8		104,8		97,7		100,5		83,6		94,7	
	A	3655	3657	323	322	95,4	96,0	91,1	92,0	104,2	104,4	96,6	96,6	98,4	100,0	82,8	83,7	94,5	94,5
	S	3696		319		95,9		92,0		104,2		95,5		101,0		84,6		94,4	
	O	3726		316		93,2		89,0		101,6		94,2		94,6		84,0		94,7	
	N	3759	3762	319	317	94,6	94,0	90,9	89,6	101,9	102,7	93,7	94,1	99,1	97,1	85,3	85,0	94,0	93,8
	D	3802		317		94,3		89,0		104,7		94,4		97,5		85,6		92,8	
1996	J	3807		325		95,2		90,5		104,6		96,1		97,3		86,0		93,7	
	F	3886	3875	323	326	93,9	94,8	88,1	89,3	105,3	105,7	93,5	94,7	98,1	98,4	84,5	85,6	90,7	92,4
	M	3932		330		95,2		89,2		107,2		94,4		99,8		86,3		92,8	
	A	3917		333		95,8		89,8		107,8		96,2		99,1		86,4		92,7	
	M	3929	3931	330	331	95,6	96,1	88,4	89,9	110,0	108,5	96,7	96,6	97,5	99,3	87,2	86,9	93,5	92,9
	J	3949		332		96,9		91,5		107,6		96,8		101,2		87,1		92,5	
	J	3977		328		96,4		89,0		111,0		97,7		98,5		87,4		91,8	
	A	4004	4007	324	326	97,0	96,4	89,9	89,2	111,2	110,7	98,6	98,4	98,6	97,4	89,2	87,8	92,0	92,2
	S	4041		327		95,8		88,7		109,9		99,0		95,1		86,9		92,7	
	O	4085		327		98,9		90,8		115,2		100,6		101,7		89,1		91,1	
	N	4133	4126	326	328	97,7	97,7	88,9	89,5	115,2	114,1	100,9	100,2	98,2	98,9	87,0	87,5	91,4	91,7
	D	4161		333		96,4		88,8		111,9		99,2		96,8		86,5		92,7	
1997	J	4265		327		98,8		89,3		117,7		100,5		101,5		88,9		91,3	
	F	4254	4257	333	328	100,3	99,8	91,3	90,5	118,3	118,4	104,1	103,1	99,8	100,2	90,0	89,8	94,9	93,1
	M	4252		326		100,3		90,9		119,1		104,7		99,3		90,6		93,1	
	A	4301		323		101,2		90,7		122,1		104,5		102,2		91,3		91,6	
	M	4364	4352	328	327	101,1	101,5	91,4	90,8	120,6	122,9	105,7	106,0	100,9	101,1	90,1	91,0	90,3	91,3
	J	4393		332		102,1		90,2		126,0		107,8		100,2		91,7		92,0	
	J	4427		335		102,2		91,9		123,0		107,8		100,6		91,7		91,7	
	A	4473	4467	346	341	103,3	103,4	91,4	91,5	127,1	127,2	107,8	108,0	104,6	104,2	89,2	91,0	90,8	90,5
	S	4500		344		104,6		91,2		131,5		108,3		107,3		92,1		88,9	
	O	4515		345		104,3		92,7		127,6		108,9		105,6		91,1		89,8	
	N	4528		352															
	D																		

¹⁾ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, daß sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet. — ²⁾ Außerdem arbeitstäglich bereinigt.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit und Statistisches Bundesamt.

DEUTSCHLAND

noch: Ausgewählte saisonbereinigte Konjunkturindikatoren¹⁾

		Beschäftigte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe	Produktion ²⁾										Umsätze des Einzelhandels		Außenhandel (Spezialhandel) ²⁾					
			Verarbeitendes Gewerbe		Investitionsgüter- produzenten		Gebrauchsgüter- produzenten		Verbrauchsgüter- produzenten		Bauhaupt- gewerbe				Ausfuhr		Einfuhr			
			in 1000		1991 = 100										1995 = 100		Mrd. DM			
			mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.
1995	J	6861		96,2		90,7		89,3		97,4		122,8		100,2		60,9		52,8		
	F	6852	6850	96,9	96,6	91,4	91,7	86,9	87,4	97,6	97,3	139,1	130,2	100,0	100,0	61,7	183,8	55,6	163,3	
	M	6839		96,8		93,0		86,0		96,8		128,6		99,8		61,2		55,0		
	A	6824		96,6		91,2		84,6		97,5		125,0		100,0		61,8		54,9		
	M	6810	6809	97,0	96,6	93,2	92,4	86,6	85,1	97,3	97,2	126,2	124,5	102,0	101,1	61,4	186,3	54,6	165,8	
	J	6795		96,3		92,7		84,2		96,8		122,4		101,3		63,1		56,3		
	J	6783		95,9		93,0		82,6		96,8		122,6		99,3		61,6		55,3		
	A	6763	6763	95,3	95,6	93,0	93,0	83,5	82,9	96,8	96,8	122,5	121,4	100,6	100,1	61,8	187,7	55,2	167,2	
	S	6745		95,5		93,1		82,7		96,7		119,1		100,5		64,2		56,7		
	O	6720		95,0		93,2		82,7		96,1		120,4		98,6		62,4		55,6		
1996	N	6702	6698	95,1	94,9	94,4	94,4	83,3	82,7	95,7	95,7	120,3	117,6	100,3	99,4	62,9	188,4	55,0	166,0	
	D	6674		94,7		95,6		82,1		95,4		112,0		99,4		63,0		55,4		
	J	6669		95,6		94,7		84,8		94,8		117,7		99,7		63,7		57,2		
	F	6638	6638	94,4	95,0	93,6	94,2	85,9	84,5	95,3	95,3	102,6	110,3	101,6	100,4	62,6	189,2	54,6	167,4	
	M	6608		94,9		94,3		82,9		95,7		110,6		100,0		62,8		55,6		
	A	6582		95,2		95,0		84,0		96,7		118,9		100,9		64,7		57,1		
	M	6556	6554	95,7	95,4	94,9	94,8	85,3	84,5	96,6	96,6	119,9	119,6	99,6	99,7	63,8	191,6	55,5	169,0	
	J	6527		95,4		94,6		84,1		96,5		120,0		98,5		63,1		56,4		
	J	6500		95,4		94,4		85,3		95,7		119,8		101,2		66,1		56,8		
	A	6474	6475	97,0	96,4	96,0	95,7	87,1	85,8	95,9	95,9	118,7	119,3	101,0	100,5	65,5	196,2	56,7	170,1	
1997	S	6452		96,7		96,7		84,9		96,1		119,3		99,3		64,6		56,6		
	O	6436		96,9		96,2		85,6		96,1		116,3		102,5		67,9		58,6		
	N	6411	6415	97,3	96,9	96,8	96,0	85,0	84,7	96,0	96,1	113,4	116,8	100,5	100,8	67,9	202,9	59,5	176,3	
	D	6399		96,5		94,9		83,5		96,1		120,6		99,3		67,1		58,2		
	J	6381		97,5		97,2		84,5		97,1		111,9		101,9		67,4		59,0		
	F	6365	6364	99,0	98,5	98,4	97,4	83,8	85,8	96,1	96,5	125,0	118,6	98,1	99,6	70,3	210,0	61,2	181,3	
	M	6346		98,9		96,5		89,2		96,3		118,8		98,8		72,2		61,1		
	A	6335		99,2		99,1		87,6		93,9		110,9		101,1		69,1		59,1		
	M	6316	6319	98,5	99,5	97,9	99,4	81,7	85,4	94,4	94,2	105,1	108,1	99,6	100,7	73,6	217,2	64,0	185,0	
	J	6307		100,8		101,2		86,9		94,4		108,2		101,4		74,5		61,9		
1998	J	6297		102,6		103,1		89,5		95,7		109,6		100,8		74,6		63,2		
	A	6285	6286	99,5	100,8	99,1	100,7	81,5	85,5	94,3	94,7	104,9	107,1	96,6	98,8	74,9	226,6	64,8	191,8	
	S	6277		100,4		99,8		85,5		94,2		106,9		99,0		77,1		63,8		
	O			101,7		102,3		84,9		94,2		108,3								
	N																			
D																				

¹⁾ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, daß sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet. — ²⁾ Außerdem arbeitstäglich bereinigt.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit und Statistisches Bundesamt.