

**Zu den Forderungen nach einem
„radikalen“ Subventionsabbau**

von
Achim Truger

WSI-Diskussionspapier Nr. 70
August 1999

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)
in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Achim Truger

Zu den Forderungen nach einem „radikalen“ Subventionsabbau*

Gliederung:

1 Einleitung und Ziel dieses Beitrags	3
2 Zum Subventionsbegriff und zur Subventionsentwicklung in Deutschland	4
2.1 Was sind Subventionen?	4
2.2 Entwicklung der Subventionen in Deutschland	7
3 Zur finanzwissenschaftlichen Beurteilung von Subventionen	10
3.1 Beurteilungskriterien auf der Zielebene: Die Marktversagenstheorie.....	11
3.2 Beurteilungskriterien auf der Instrumentebene	14
3.2.1 Primärwirkungen	15
3.2.2 Nebenwirkungen.....	16
3.3 Aspekte der Neuen Politischen Ökonomie	19
3.3.1 Eine fruchtbare, gemäßigte Interpretation	20
3.3.2 Eine unfruchtbare, radikale Interpretation	21
3.4 Empfehlungen für eine rationale Subventionspolitik	23
4 Überlegungen zu Subventionen in einzelnen Bereichen	25
4.1 Land- und Forstwirtschaft.....	25
4.2 Bergbau.....	26
4.3 Wohnungswesen.....	27
4.4 Niedriglohnbereich.....	29
4.5 Umweltschutz.....	30
5 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	33
Tabellen	35
Literatur	40

* Ich danke Eckhard Hein und Hartmut Tofaute für wertvolle Hinweise. Für alle verbleibenden Fehler bin ich selbstverständlich allein verantwortlich.

1 Einleitung und Ziel dieses Beitrags

Die deutsche Finanzpolitik ist gegenwärtig in einer kritischen Lage. Hohen Ausgabebedarfen, die nicht zuletzt auf den staatlichen Transferbedarf aufgrund der Deutschen Einheit und die Beschäftigungskrise zurückgehen, stehen auf absehbare Zeit konjunktur- und wachstumsbedingt geringere Einnahmen als erhofft gegenüber.¹ Gleichzeitig verhindern die angekündigten Nettoentlastungen für Wirtschaft und private Haushalte im Rahmen der anstehenden Steuerreformen eine Finanzierung über Steuererhöhungen. Dem Instrument der Staatsverschuldung, also der kurzfristigen Erhöhung der Nettokreditaufnahme, sind vom Defizitkriterium im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, nicht zuletzt aber ganz einfach vom neoliberalen Zeitgeist enge Grenzen gezogen. Damit geraten, wie immer, wenn Einnahmeerhöhungen unmöglich oder unerwünscht sind, zwangsläufig Einsparungen auf der Ausgabenseite ins Blickfeld. Und wie immer, wenn auf der Ausgabenseite gekürzt werden soll, wird vor allem auch der Abbau von Subventionen gefordert.²

Solche Forderungen sind in der Vergangenheit immer wieder erhoben, allerdings nur in bescheidenem Maße auch tatsächlich umgesetzt worden.³ Dabei gab es immer schon ein großes Spektrum unterschiedlich weitreichender Vorschläge zum Subventionsabbau, die von entsprechend unterschiedlichen Grundeinstellungen geprägt waren. Während überzeugte Neoliberale grundsätzlich alle Subventionen immer schon als ordnungspolitischen Sündenfall ablehnten,⁴ betonten Befürworter des finanzpolitischen Interventionismus im Neumarkschen Sinne⁵, daß Subventionen als Instrument der Wirtschaftspolitik grundsätzlich weder gut noch schlecht, sondern nach differenzierten Kriterien zu beurteilen seien.⁶ In der gegenwärtigen öffentlichen Diskussion scheint die neoliberale Position eine gewisse Dominanz erlangt zu haben. Aus dieser Sicht hat der Staat sich längst über jedes nützliche Maß hinaus ausgedehnt

¹ BMF (1999b).

² Siehe hierzu Hansmeyer (1973), der schon vor mehr als 25 Jahren den Subventionsabbau als „finanzpolitischen Evergreen“ bezeichnete. Anders als heute diente damals als Anlaß für die Diskussion um den Subventionsabbau allerdings nicht die Forderung nach Haushaltskonsolidierung und Senkung der Staatsquote, sondern die Debatte um die Finanzierung der angestrebten Ausweitung der Staatstätigkeit.

³ Diese Erkenntnis findet sich seit Jahrzehnten in fast allen Arbeiten zur Subventionsproblematik. Siehe hierzu nur Andel (1970), S. 139 ff., Hansmeyer (1973) und jüngst DIW (1999), S. 318 f.

⁴ So sahen sich Ewringmann/Hansmeyer (1975), S. 27 ff. bereits genötigt, sich ausführlich kritisch mit der neoliberalen, kategorisch ablehnenden Position auseinanderzusetzen.

⁵ Der Begriff des „Interventionismus“ hat in der letzten Zeit mit dem Erstarken neo-liberalen Gedankenguts einen Bedeutungswandel erfahren. So wird in der augenblicklichen Wahrnehmung unter Interventionismus häufig eine ordnungspolitisch ungerechtfertigte Einmischung des Staates in die Wirtschaft verstanden. Bei Neumark dagegen bezeichnet der Interventionismus gerade die ordnungskonforme Einflußnahme des Staates, dem er den ungerechtfertigten Dirigismus gegenüberstellt. Siehe hierzu Neumark (1970), S. 222 ff.

⁶ Siehe hierzu beispielsweise Andel (1970) und Ewringmann/Hansmeyer (1975).

und ist daher um jeden Preis zurückzudrängen.⁷ Da außerdem in Anwendung der Theorie des Staatsversagens davon ausgegangen wird, daß der Staat zum hilflosen Spielball von Partikularinteressen geworden ist, die jede Veränderung der Gesellschaft blockieren („Reformstau“), helfen nur noch radikale Lösungen⁸: Häufig wird gefordert, alle Subventionen ohne differenzierte Betrachtung einfach pauschal um einen bestimmten Prozentsatz zu kürzen („Rasenmähermethode“)⁹ oder gar ganz abzuschaffen.¹⁰

Der vorliegende Beitrag wendet sich gegen solche radikalen und pauschalen Subventionskürzungen. Es soll – ohne Anspruch auf Originalität - daran erinnert werden, daß die Finanzwissenschaft schon seit langem über differenzierte Kriterien verfügt, die bei der Beurteilung von Subventionen und damit auch bei der Frage des Subventionsabbaus herangezogen werden können und sollten.

2 Zum Subventionsbegriff und zur Subventionsentwicklung in Deutschland

Bevor man sich der finanzwissenschaftlichen Beurteilung von Subventionen zuwendet, sollte zunächst geklärt werden, was überhaupt unter Subventionen zu verstehen ist, welches Volumen sie haben und wie sie sich in der Vergangenheit entwickelt haben.

2.1 Was sind Subventionen?

Hinsichtlich der Frage einer geeigneten Subventionsdefinition ist in der einschlägigen Literatur immer wieder auf die vielen unterschiedlichen Definitionsversuche und das häufig anzutreffende „babylonische Sprachgewirr“ hingewiesen worden.¹¹ Ein solches Sprachgewirr kommt in politischen Debatten sicherlich manchmal gelegen, da man auf diese Weise politisch opportun den Abbau von Subventionen fordern kann, ohne sich im einzelnen genau festlegen zu müssen.¹² Aber ganz unabhängig von solchen polit-strategischen Elementen muß festgestellt werden, daß eine einheitliche Definition nicht existiert und letztlich auch gar nicht existieren kann, weil jede Definition immer nur eine Frage der Zweckmäßigkeit im Rahmen

⁷ Als exemplarisch für diese Sichtweise sei auf die Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder zahlreiche Schriften des Bundes der Steuerzahler (1987), (1992), (1995), (1998) hingewiesen.

⁸ Auf die polit-ökonomische Theorie und die Staatsversagenstheorie wird näher in Abschnitt 3.3 des vorliegenden Beitrags eingegangen.

⁹ Einen linearen Subventionsabbau hat jüngst der DIHT gefordert. Siehe hierzu Handelsblatt (1999b) und Beise (1999). Zur Geschichte solcher Vorschläge siehe Albrecht/Thormählen (1985), S. 82 ff. Demnach hat der Sachverständigenrat interessanterweise seine Position zu Gunsten eines linearen Abbaus erst Anfang der achtziger Jahre entwickelt, während er zuvor noch eindeutig für einen differenzierten Abbau plädiert hatte.

¹⁰ Otto Graf Lambsdorf schlug laut Beise (1999) die Streichung sämtlicher Subventionen mit einer generellen Beweislastumkehr vor.

¹¹ Fritzsche u.a. (1988), S. 1.

des jeweils vorgegebenen Erkenntnisziels ist.¹³ Insoweit sind stark divergierende Definitionen – etwa in der VGR, dem Subventionsbericht der Bundesregierung oder der Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute – und entsprechend stark divergierende Zahlenangaben einfach Ausdruck unterschiedlicher Erkenntnisziele.

Im folgenden soll zunächst von einer möglichst weiten Subventionsdefinition in Anlehnung an Schmolders ausgegangen werden.¹⁴ Anhand dieser sehr allgemeinen Definition lassen sich dann besonders häufig verwendete Definitionen und Abgrenzungen als Spezialfälle einordnen: *Subventionen sind Geldzahlungen oder geldwerte Leistungen der öffentlichen Hand an Unternehmen, von denen dafür keine marktwirtschaftliche Gegenleistung verlangt wird.* Man gelangt nun jeweils zu unterschiedlichen Subventionsabgrenzungen, je nach dem, wie man die Begriffe der „öffentlichen Hand“ als Subventionsgeber, der „Unternehmen“ als Subventionsempfänger und der „Geldzahlungen oder geldwerten Leistungen“ als Subventionsleistung auffaßt.¹⁵ So können mit der öffentlichen Hand als Subventionsgeber umfassend alle Gebietskörperschaften, die Europäische Union, sowie alle Parafisci, aber auch nur einzelne Gebietskörperschaften gemeint sein. Bei der Abgrenzung der Unternehmen als Subventionsempfänger ist zu klären, welche Unternehmen einbezogen werden sollen: Handelt es sich nur um private erwerbswirtschaftlich orientierte Unternehmen, oder sollen auch Leistungen an erwerbswirtschaftlich orientierte öffentliche Unternehmen, eventuell auch solche innerhalb etwa der Bundesverwaltung einbezogen werden? Sollen auch nicht erwerbswirtschaftliche Unternehmen als Subventionsempfänger gelten? Zudem ist zu berücksichtigen, daß auch Leistungen der öffentlichen Hand an private Haushalte über die aus der Steuerwirkungslehre bekannten Überwälzungsvorgänge letztlich zu denselben oder zumindest ähnlichen Wirkungen wie Leistungen an Unternehmen führen können. Es kann dann geboten sein, auch Leistungen an private Haushalte, wie etwa das Wohngeld, einzubeziehen.

Sehr viele unterschiedliche Abgrenzungsmöglichkeiten gibt es besonders hinsichtlich der Subventionsleistungen. So kann man beispielsweise in einer sehr engen Abgrenzung nur tatsächliche Geldzahlungen einbeziehen, in weiteren Abgrenzungen dagegen auch geldwerte Leistungen in Form von Steuervergünstigungen, die für die öffentliche Hand zu Minderein-

¹² Schäfer (1987), S. 161f.

¹³ Andel (1970), S. 4.

¹⁴ Schmolders (1970), S. 232. Schmolders stellt dort allerdings auf Unternehmer und nicht Unternehmen ab und geht zusätzlich davon aus, daß von den Unternehmern zwar keine marktwirtschaftliche Gegenleistung, wohl aber „in der Regel bestimmte Verhaltensweisen gefordert oder doch erwartet werden“. Die im vorliegenden Beitrag gewählte, leicht abgewandelte Definition erschien in bezug auf die moderne Diskussion jedoch zweckmäßiger.

¹⁵ Siehe hierzu und im folgenden ausführlich Fritzsche u.a. (1988) und die dort zitierte Literatur, sowie in Überblicksform Hummel (1988).

nahmen führen, oder sogar sogenannte Beschaffungs- und Verbilligungssubventionen, die darin bestehen, daß die öffentliche Hand gezielt entweder Beschaffungskäufe zu erhöhten Preisen oder Verkäufe an Unternehmen zu niedrigeren Preisen abwickelt. Schließlich könnte man sogar so weit gehen, gewisse nicht budgetwirksame staatliche Regulierungen, etwa in Form von Konzessionen oder Zöllen einzubeziehen, da auch von ihnen ähnliche Wirkungen wie von budgetwirksamen Maßnahmen ausgehen können.¹⁶

Wesentliche Informationen zu Umfang und Entwicklung der Subventionen in Deutschland finden sich vor allem in den nach § 12 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes vom 8. Juni 1967 alle zwei Jahre erscheinenden Subventionsberichten und den Veröffentlichungen der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute, insbesondere in der Strukturberichterstattung. Im Subventionsbericht wird eine vergleichsweise enge Subventionsdefinition zugrundegelegt: Er konzentriert sich auf die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes und weist vergleichbare Leistungen anderer Gebietskörperschaften oder staatlicher Einrichtungen und der EU nur nachrichtlich aus. Dies gilt auch für die besonders im Zuge der Deutschen Einheit wichtigen Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit, des ERP-Sondervermögens und der Treuhandanstalt. Ferner werden die zu den Subventionen gezählten staatlichen Leistungen vergleichsweise eng gefaßt. Zahlungen an Unternehmen der Bundesverwaltung sowie Zahlungen, die zur Erfüllung sogenannter allgemeiner staatlicher Aufgaben (Infrastruktur, Gesundheitswesen, Forschungsförderung) gewährt werden, werden nicht zu den Subventionen gerechnet. Erfasst werden jedoch auch bestimmte Transfers an private Haushalte, etwa im Rahmen der Spar- und der Wohnungsbauförderung. Eine wesentlich weitere und daher aus finanzwissenschaftlicher Sicht angemessenere Subventionsabgrenzung verwenden die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute. Sie haben sich im Rahmen der Strukturberichterstattung im Jahr 1988 auf einen einheitlichen Subventionsbegriff geeinigt.¹⁷ Die dadurch prinzipiell gewonnene Transparenz wird allerdings durch die Tatsache erheblich eingeschränkt, daß die Institute in zahlreichen Veröffentlichungen weiterhin uneinheitlich ihre jeweils eigenen Subventionsabgrenzungen verwenden.¹⁸ Der Zielsetzung der Strukturberichterstattung entsprechend, wird versucht alle staatlichen Leistungen, die zu einer sektoralen Einflußnahme des Staates auf die Wirtschaft führen, zu erfassen. Somit werden die zuvor angesprochenen, nicht im offiziellen Subventionsbericht enthaltenen Zahlungen im

¹⁶ Schäfer (1987), S. 155.

¹⁷ Fritzsche u.a. (1988).

¹⁸ Die Institute haben sich dies denn auch ausdrücklich vorbehalten. (Fritzsche u.a. (1988), S. 2.) Siehe hierzu auch DIW/IfW (1999), S. 7f

wesentlichen einbezogen. Aus methodischen Gründen können die in struktureller Sicht ebenfalls wirksamen Beschaffungs- und Verbilligungssubventionen nicht erfaßt werden.

2.2 Entwicklung der Subventionen in Deutschland

Zur quantitativen Darstellung der Subventionsentwicklung in Deutschland in den letzten Jahren wird auf den 16. Subventionsbericht sowie einzelne Veröffentlichungen der Wirtschaftsforschungsinstitute zurückgegriffen. Tabelle 1 zeigt zunächst die Entwicklung der Subventionen nach den Kategorien Steuervergünstigungen und Finanzhilfen sowie nach unterschiedlichen Erfassungskonzepten. Bei den Erfassungskonzepten handelt es sich um das vergleichsweise enge Konzept aus dem Subventionsbericht, allerdings unter Berücksichtigung der Subventionen von Ländern, Gemeinden, der EU, sowie des ERP-Sondervermögens, das Konzept der Wirtschaftsforschungsinstitute von 1988, sowie zusätzlich das erweiterte Konzept des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel (IfW). Das letztgenannte Abgrenzungskonzept erweitert die gemeinsame Abgrenzung der Wirtschaftsforschungsinstitute um zahlreiche Leistungen der öffentlichen Hand, insbesondere die Zahlungen an staatliche Bruttounternehmen und nichterwerbswirtschaftliche private Unternehmen.¹⁹ Ob eine solch weite Abgrenzung tatsächlich zweckmäßig ist, kann hier nicht entschieden werden. Die mit seiner Hilfe ermittelten Zahlen dürften jedoch im Rahmen der verfügbaren Daten sicherlich die Obergrenze des erfaßbaren Subventionsvolumens markieren.

Wenn man zunächst die absolute Höhe der Subventionen in Deutschland betrachtet, so ist die Spannweite zwischen den einzelnen Konzepten erwartungsgemäß groß. Während der Subventionsbericht für 1997 „nur“ Subventionen in Höhe von 115,2 Mrd. DM (3,2 Prozent des BIP) ausweist, sind es in der Abgrenzung der Institute 187,1 Mrd. DM bzw. 5,1 Prozent des BIP. In der erweiterten Abgrenzung des IfW sind es sogar 290,9 Mrd. DM, was einem Anteil von 8,0 Prozent am BIP entspricht. Abgesehen von diesen Größenunterschieden zeichnen aber alle Konzepte ein ähnliches Bild, was die zeitliche Entwicklung der Subventionsquote (Subventionen im Verhältnis zum BIP) angeht.²⁰ Einem deutlichen Rückgang der Subventionsquote in den Jahren von 1980 bis 1990 folgte ein deutlicher Anstieg zu Beginn der 90er Jahre, bedingt durch die Deutsche Einheit. Dabei wurden vor allem die Finanzhilfen stark ausgeweitet. Nach Erreichen des Höhepunktes, je nach Konzept in den Jahren 1992 oder 1993, ist die Subventionsquote wieder gesunken und hat mittlerweile wieder das Niveau von 1990 erreicht.

¹⁹ Siehe zu diesem Konzept, aber auch allgemein zur Subventionsabgrenzung Boss/Rosenschon (1998).

²⁰ DIW/IfW (1999), S. 10.

Bemerkenswert ist in regionaler Betrachtung vor allem der rasante Anstieg der Subventionen in Ostdeutschland nach der Deutschen Einheit. Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der Subventionen in der Abgrenzung des DIW und ihre Verteilung auf West- und Ostdeutschland. Von der geringen Summe von 10 Mrd. DM und einem Anteil an den gesamtdeutschen Subventionen von 11,2 Prozent im Jahre 1990 stiegen die ostdeutschen Subventionen binnen Jahresfrist auf 43,7 Mrd. DM bzw. 35,6 Prozent im Jahre 1991, um im Jahre 1994 mit 74,4 Mrd. DM ihren Höhepunkt zu erreichen. In Westdeutschland dagegen ist das Subventionsvolumen von 1990 bis 1993 relativ und sogar absolut spürbar rückläufig gewesen, so daß man zumindest ansatzweise eine Umschichtung der westdeutschen Subventionen zugunsten von Ostdeutschland konstatieren kann.²¹

Sektoral waren die Subventionen in Westdeutschland schon immer außerordentlich stark konzentriert, woran sich auch in jüngster Zeit nichts geändert hat:²² 1996 entfielen auf lediglich vier Wirtschaftszweige (Land- und Forstwirtschaft, Kohlenbergbau, Eisenbahnen sowie Wohnungsvermietung) fast 63 Prozent aller Subventionen. In Ostdeutschland ist die sektorale Konzentration nicht ganz so ausgeprägt, jedoch waren die Eisenbahnen, die Wohnungsvermietung und die Land- und Forstwirtschaft je mit einem Anteil von zwischen 14,3 und 12,1 Prozent 1996 die am stärksten subventionierten Bereiche, während allerdings der Kohlenbergbau mit 1,4 Prozent nur eine untergeordnete Rolle spielte.²³

In der augenblicklichen finanzpolitischen Diskussion stehen vor allem der Bundeshaushalt und die in ihm eventuell erzielbaren Einsparpotentiale im Mittelpunkt. Aus diesem Grunde wird im folgenden ein kurzer Überblick über die Subventionen des Bundes anhand des 16. Subventionsberichtes gegeben (Tabelle 3). Die zeitliche Entwicklung verläuft dabei nicht ganz so, wie diejenige der Subventionen aller Haushalte zusammen: Sowohl absolut als auch gemessen als Anteil am Bundessteueraufkommen, sind die auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen während der deutschen Einheit etwas zurückgegangen. Beim ausgewiesenen Volumen ist zu berücksichtigen, daß die meisten der Steuervergünstigungen auch zu Mindererträgen bei Länder- und Gemeindesteuern führen, so daß sich insgesamt ein mehr als doppelt so großes Volumen ergibt (siehe dazu Tabelle 1). Dagegen zeigt sich bei den Finanzhilfen absolut und relativ als Anteil an den gesamten Bundesausgaben das gewohnte Bild eines deutlichen Anstiegs über die Jahre 1991 bis 1992 mit anschließendem Rückgang. Der erneute Anstieg in den Jahren 1996 und 1997 ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Verstromungshilfen, seit der Abschaffung des Kohlepfennigs im Bundeshaushalt ausgewiesen

²¹ DIW (1997).

²² DIW (1997), S. 955 ff.

werden.²⁴ Gemessen als Anteil am BIP ist das Volumen der Bundessubventionen bei etwas mehr als 1 Prozent seit 1990 in etwa konstant geblieben.

Einen ungefähren Überblick über die Subventionen im einzelnen geben die aus dem 16. Subventionsbericht übernommenen Übersichten über die 20 größten Finanzhilfen und die 20 größten Steuervergünstigungen des Bundes (Tabellen 4 und 5)²⁵: Die mit weitem Abstand bedeutendste Finanzhilfe stellen mit 7,75 Mrd. DM die Steinkohlesubventionen, gefolgt vom Sozialen Wohnungsbau mit knapp 3 Mrd. DM dar. Insgesamt summieren sich die 20 größten Finanzhilfen zu immerhin fast 21 Mrd. DM und damit 95,2 Prozent der im Subventionsbericht ausgewiesenen Subventionen des Bundes. Bei den Steuervergünstigungen sind der Sonderausgabenabzug für eigengenutztes Wohneigentum und die Sonderabschreibungen für betriebliche Investitionen im Beitrittsgebiet und in Berlin-West mit je fast 7 Mrd. DM die bei weitem größten Positionen.

In jüngster Zeit hat sich der – in Westdeutschland schon seit den 80er Jahren zu beobachtende – langsame Abnahmetrend bei den Subventionen fortgesetzt.²⁶ Zu nennen ist hier insbesondere das im Kohlekompromiß von 1997 festgelegte Abschmelzen der Kohlesubventionen des Bundes von 7,75 Mrd. DM im Jahre 1998 auf 3,8 Mrd. DM bis zum Jahre 2005.²⁷ Im Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 der Bundesregierung sind darüber hinaus zur Gegenfinanzierung der Steuerentlastungen bei den Unternehmensteuern und der Einkommensteuer weitere Subventionskürzungen bei den Steuervergünstigungen bereits in Kraft getreten oder vorgesehen.²⁸ Auch das „Zukunftsprogramm“ mit seinen Sparmaßnahmen sieht weitere Subventionskürzungen vor.²⁹ Diesem Abbautrend widerspricht grundsätzlich auch der neueste, gerade vom Bundesfinanzministerium vorgelegte 17. Subventionsbericht³⁰ nicht. Zwar steigen die dort ausgewiesenen Subventionen des Bundes von 41,3 Mrd. DM im Jahre 1997 auf voraussichtlich 45,2 Mrd. DM im Jahre 2000 absolut an. Relativ zum Bruttoinlandsprodukt bleiben die Subventionen jedoch annähernd konstant. Hinzu kommt, daß die absolute Erhöhung der Subventionen größtenteils auf einen einzigen Faktor, nämlich die Ausnahmeregelungen für das produzierende Gewerbe im Rahmen der ökologischen Steuerreform zurückzuführen ist (dadurch bedingter Anstieg der Steuervergünstigungen bis zum Jahr 2000: 4,9 Mrd. DM), während bei den anderen Subventionen auch absolut ein leichter Rückgang zu

²³ DIW (1997), S. 958 ff.

²⁴ BMF (1997), S. 5.

²⁵ BMF (1997), S. 17 und S. 20.

²⁶ DIW (1999), S. 318 ff.

²⁷ BMF (1997), S. 90 f.

²⁸ BMF (1999a).

²⁹ BMF (1999d).

verzeichnen ist. Es gibt gute Gründe, diesen ökosteuerbedingten Subventionsanstieg als Sonderentwicklung einzuschätzen und ihn keinesfalls vorschnell, wie in der politischen Diskussion bereits geschehen, als Beleg für einen erneuten Mißerfolg beim Subventionsabbau heranzuziehen.³¹ Darüber hinaus sinkt das im Subventionsbericht ausgewiesene Subventionsvolumen der Gebietskörperschaften insgesamt voraussichtlich um etwa 5 Mrd. DM von 120,8 Mrd. DM im Jahre 1997 auf 115,6 Mrd. DM im Jahre 1999.

Zusätzlich ist in Zukunft mit stärkerer Subventionskontrolle im Rahmen internationaler Verpflichtungen zu rechnen. So hat die Europäische Kommission über das Beihilferecht erheblichen Einfluß auf die Subventionspolitik der Mitgliedsstaaten und will diesen in Zukunft noch verstärken.³² Zudem könnten aufgrund der weiteren Liberalisierung im internationalen Handel die Bestimmungen des GATT und andere internationale Abkommen an Bedeutung gewinnen³³. In den nächsten Jahren wird es darum gehen, die Subventionspolitik und damit auch den weiteren Subventionsabbau an rationalen Kriterien auszurichten.

3 Zur finanzwissenschaftlichen Beurteilung von Subventionen

Welche Kriterien sollte man nun zur differenzierten Beurteilung von Subventionen heranziehen? Zwar waren Subventionen trotz ihrer unbestrittenen Bedeutung nicht in dem Maße Gegenstand finanzwissenschaftlicher Untersuchungen wie beispielsweise die Theorie und Politik der Besteuerung.³⁴ Dennoch finden sich in der Literatur zahlreiche ausführliche Beiträge, auf die man zurückgreifen kann.³⁵ Wenn man sich nochmals vor Augen führt, daß Subventionen Instrumente der Wirtschafts- und Finanzpolitik sind, mit denen der Staat gezielt Einfluß auf das Wirtschaftsgeschehen nimmt, dann wird sofort klar, daß man sich hier mit Grundsatzfragen des Verhältnisses zwischen Markt und Staat beschäftigt. Dabei dürfte

³⁰ BMF (1999c).

³¹ Die einfachste und angesichts der nur geringen Steuersätze im Rahmen der ökologischen Steuerreform auch unter Gesichtspunkten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Branchen vertretbare Möglichkeit, die neuen Subventionen zu vermeiden, hätte in einem Verzicht auf jede Ausnahmeregelung bestanden. Dagegen hätte es keinen erkennbaren Grund für die von Wirtschaftsvertretern, aber auch neoliberalen Ökonomen und erbitterten Subventionsgegnern wie etwa Eekhoff (1999) vorgeschlagene Beschränkung der Ökosteuern allein auf den Bereich der privaten Haushalte gegeben. Wenn man schon Ausnahmeregelungen vorschlägt, dann sind spezifische – und leider automatisch mit Subventionen verbundene – Regelungen aus ökologischer Sicht vorzuziehen.

³² Europäische Kommission (1997), S. 44.

³³ IFO (1996), S. 12 ff.

³⁴ Andel (1970), S.1f. und (1990), S. v, sieht dies als Ausdruck einer generellen Schwerpunktsetzung zu Gunsten der Einnahmenseite und zu Ungunsten der Ausgabenseite innerhalb der Finanzwissenschaft. Tatsächlich liegt der Schwerpunkt der meisten – gerade auch neueren – finanzwissenschaftlichen Lehrbücher, eindeutig auf der Einnahmenseite und dort auf der Besteuerung. Subventionen werden nur am Rande behandelt. Siehe hierzu statt vieler Stiglitz/Schönfelder (1989), Rosen (1995) und Nowotny (1996).

³⁵ Zu nennen sind hier insbesondere Andel (1970) und (1977), Ewingmann/Hansmeyer (1975), Hansmeyer (1977), Hummel (1985), Berthold (1967), Albrecht/Thormählen (1985) sowie Gröbner (1983).

weitestgehend Einigkeit bestehen, daß die neoliberale Position, die aus ihrer marktoptimistischen, staatskritischen Haltung heraus eine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber jeglicher Form von Subventionspolitik einnimmt, es sich zu leicht macht und selbst theorieintern nicht konsistent zu rechtfertigen ist.³⁶ Es wird vielmehr hervorgehoben, daß Subventionen an sich weder gut noch schlecht sind, sondern durchaus sinnvolle und mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu vereinbarende Instrumente sein können, die in jedem Einzelfall einer differenzierten Prüfung bedürfen. Bei einer solchen Prüfung ist es sinnvoll, zwischen der Zielebene und der Instrumentebene zu unterscheiden.

3.1 Beurteilungskriterien auf der Zielebene: Die Marktversagenstheorie

Auf der Zielebene muß zunächst geklärt werden, welche Ziele im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung überhaupt vom Staat verfolgt werden sollten. Dabei wird davon ausgegangen, daß staatliches Handeln immer der Begründung durch Funktionsstörungen des Marktes in Form von allokativem, distributivem oder stabilisierungspolitischem Marktversagen bedarf.³⁷

Auf die traditionellen Rechtfertigungsversuche für ein Tätigwerden des Staates im Rahmen der theoretisch ausgefeiltesten allokativen Marktversagenstheorie³⁸, sei hier nur kurz hingewiesen. Grundsätzlich kann staatliches Handeln demnach dann angezeigt sein, wenn unvollständige Märkte, natürliche Monopole, externe Effekte oder Informationsasymmetrien vorliegen oder wenn es um die Produktion öffentlicher Güter geht. Subventionen können insbesondere, was die ersten drei Funktionsstörungen von Märkten angeht, ein sinnvolles Mittel sein.

Über diesen engen alloktionstheoretischen Rahmen hinaus gibt es jedoch noch weitere Rechtfertigungsmöglichkeiten für staatliches Handeln.³⁹ So kann zusätzlich die staatliche Förderung bestimmter Sektoren und/oder Regionen der Volkswirtschaft mit mangelnder Anpassungsflexibilität der Märkte, außenwirtschaftlichen Verzerrungen oder meritorischen Zielsetzungen begründet werden. Bei mangelnder Anpassungsflexibilität verläuft die marktliche Anpassung aufgrund von Nachfrageverschiebungen nur sehr langsam und unter erheblichen Friktionen, so daß staatliche Förderung anpassungsbeschleunigend und friktionsmildernd wirken kann. Außenwirtschaftliche Verzerrungen liegen dann vor, wenn andere Staaten

³⁶ So etwa Ewringmann/Hansmeyer (1975), S. 27 ff.

³⁷ Diese Einteilung folgt Musgraves (1969), S. 3 ff., berühmter Einteilung der Wirtschaftspolitik in die drei Abteilungen der Wirtschaftspolitik, Allokation, Distribution und Stabilisierung. In der Literatur wird unter Marktversagen zumeist fast ausschließlich das allokativ Marktversagen verstanden.

³⁸ Siehe hierzu beispielsweise Fritsch/Wein/Ewers (1999) und Richter/Wiegard (1993).

- etwa durch importbeschränkende oder exportfördernde Maßnahmen - Teilen ihrer eigenen Wirtschaft internationale Wettbewerbsvorteile verschaffen. Wenn man solche Praktiken international nicht unterbinden kann, dann kann es rational sein, gleichfalls zu einer staatlichen Förderung der jeweiligen Sektoren der heimischen Wirtschaft überzugehen.

Der umstrittenste Rechtfertigungsversuch für staatliches Handeln dürfte sicherlich das zuletzt genannte Musgravesche Konzept der meritorischen Güter sein.⁴⁰ Nach diesem Konzept darf der Staat sich auch in die Allokation privater Güter ohne externe Effekte auf funktionierenden Märkten einmischen, wenn die Versorgung mit diesen Gütern aus seiner Sicht wegen irrationalen oder schlecht informierten Konsumentenverhaltens entweder zu niedrig (Meritorisierung) oder zu hoch (Demeritorisierung) ist. Das Konzept ist in der Finanzwissenschaft sehr heftig diskutiert worden und wird insbesondere von überzeugten normativen Individualisten eindeutig abgelehnt, weil es zu einer Einmischung des Staates in die Präferenzen der Individuen führe.⁴¹ Wenn man allerdings berücksichtigt, daß auch viele der strengen allokationstheoretischen Kriterien, wenn man sie aus ihrem engen modelltheoretischen Kontext löst, erhebliche Unschärfen und Interpretationsspielräume eröffnen, dann bleibt letztlich kaum eine andere Möglichkeit, als auch solche aus dem demokratischen politischen Prozeß hervorgegangene Zielsetzungen für staatliche Politik zu akzeptieren, auch wenn sie nicht den engen theoretischen Idealvorstellungen entsprechen mögen. So versagen beispielsweise regelmäßig alle Versuche, mit Hilfe etwa des theoretisch durchaus präzisen Konzeptes der externen Effekte in der Realität zu qualitativ oder gar quantitativ verwertbaren Politikempfehlungen zu kommen.⁴²

Dies gilt genauso für die Begründung der Staatstätigkeit im Rahmen der Theorie des distributiven Marktversagens. Nach Musgrave ist die Distributionsabteilung der Wirtschaftspolitik für die Bestimmung und Aufrechterhaltung der „richtigen“ gesellschaftlichen Einkommens- und Vermögensverteilung verantwortlich.⁴³ Mit diesem Ziel hat sich die Finanzwissenschaft immer schon erheblich schwerer getan als mit den (scheinbar) präziseren allokativen Kriterien.⁴⁴ Dies gilt sowohl für die klassische Finanzwissenschaft, bei der distributive Fragen häufig innerhalb der Opfertheorien im Rahmen der vertikalen Ausprägung des Leistungsfähig-

³⁹ Siehe hierzu und im folgenden beispielsweise Hummel (1985), S. 5 ff. und ausführlicher S. 61 ff.

⁴⁰ Musgrave (1969), S. 15 ff.

⁴¹ Siehe hierzu die bekannte Debatte zwischen Head (1966, 1969) und McLure (1968), sowie ausführlich Andel (1984), Mackscheidt (1984) und Head (1988).

⁴² Hier sei nur an die Problematik der Bestimmung der optimalen Pigou-Steuer aus der umweltökonomischen Diskussion erinnert. Siehe hierzu beispielsweise Endres (1994).

⁴³ Musgrave (1969), S. 20 ff.

keitsprinzips diskutiert wurden⁴⁵, als auch für die neuere Finanzwissenschaft, innerhalb derer distributive Zielsetzungen meist durch exogen vorgegebene „soziale Wohlfahrtsfunktionen“⁴⁶ einbezogen werden.⁴⁷ Wasserdicht begründen läßt sich mittels dieser Ansätze letztlich keine exakte optimale Einkommens- und Vermögensverteilung. Es dürfte aber Konsens darüber herrschen, daß die sich im Marktprozeß ergebende Primärverteilung durch staatliche Politik unter Berücksichtigung allokativer Zielverluste in Richtung größerer Egalität korrigiert werden sollte.

Neben dieses allgemeine, an der Einkommens- und Vermögensverteilung orientierte Umverteilungsziel können weitere, spezielle Umverteilungszielsetzungen treten. So kann man einmal nicht nur Einkommen und Vermögen zum Objekt der Umverteilung machen, sondern auch bestimmte einzelne Güter (Position des gutspezifischen Egalitarismus, = „Commodity egalitarianism“⁴⁸), wenn man davon ausgeht, daß nicht nur Einkommen und Vermögen möglichst gleichverteilt sein sollten, sondern auch ganz bestimmte Güter, wie etwa allgemein das zentrale abstrakte Gut der Chancengleichheit aber auch speziell Güter wie Wohnraum oder Bildung. Bei solchen Ansätzen besteht eine große Nähe zum Konzept der meritorischen Güter.⁴⁹ Darüber hinaus kann man auch regionale Umverteilungs- und Ausgleichsziele verfolgen, wie sie in Deutschland etwa im Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse festgeschrieben sind.⁵⁰ Äußerst problematisch wird es allerdings, wenn über die zuvor genannten distributiven Ziele hinaus explizit eine Umverteilung zugunsten bestimmter einzelner Gruppen angestrebt wird. Die Bevorzugung bestimmter Gruppen und die damit ja immer gleichzeitig einhergehende Benachteiligung anderer Gruppen, läßt sich kaum nach verallgemeinerungsfähigen Kriterien rechtfertigen.⁵¹

⁴⁴ Siehe hierzu beispielsweise Musgrave/Musgrave/Kullmer (1994), S. 109 ff. Dort wird auf Seite 110 die Frage aufgeworfen, ob Gerechtigkeit überhaupt eine ökonomische Kategorie sei, oder ob man sie nicht lieber Philosophen, Dichtern und Politikern überlassen solle.

⁴⁵ Zum Leistungsfähigkeitsprinzip siehe ausführlich Reding/Müller (1999), S. 44 ff. und die dort zitierte Literatur. Die wohl pointierteste Kritik an der Unbestimmtheit des Leistungsfähigkeitsprinzips stammt von Littmann (1970). Zur Beziehung zwischen Leistungsfähigkeitsprinzip und Umverteilungszielsetzung siehe Neumark (1970), S. 186 ff.

⁴⁶ Zu sozialen Wohlfahrtsfunktionen siehe ausführlicher Atkinson/Stiglitz (1980), S. 339 ff, Jha (1998), S. 47 ff und Mueller (1989), S. 373 ff.

⁴⁷ So konstatieren Richter/Wiegard (1993), S. 126 f., für die neue Finanzwissenschaft wegen der Schwierigkeiten, sich auf einen einheitlichen Gerechtigkeitsbegriff zu einigen, eine gewisse Dominanz des Allokationszieles.

⁴⁸ Rosen (1995), S. 162 f. Hierzu und zu anderen Ansätzen der Verteilungsgerechtigkeit siehe Musgrave/Musgrave/Kullmer (1994), S. 113 ff.

⁴⁹ Musgrave/Musgrave/Kullmer (1994), S. 120.

⁵⁰ Siehe hierzu beispielsweise Hummel (1985), S. 95 ff.

⁵¹ Mit dieser Unsystematik bei umverteilungsorientierten Zielen und Möglichkeiten zu ihrer Vermeidung beschäftigt sich Andel (1970), S. 143 ff. Zur Kritik gruppenspezifischer Subventionsziele siehe auch Hummel (1985), S. 99 ff.

Die stabilisierungspolitische Zielsetzung besteht in der „Erhaltung eines hohen Nutzungsgrades der Produktivkräfte und eines stabilen Geldwertes“⁵² und gilt als erreicht, wenn die Unterziele Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität, angemessenes Wachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht erreicht sind. Kaum eine Frage war in den sechs Jahrzehnten seit Keynes General Theory so umstritten in Volkswirtschaftstheorie und -politik, wie diejenige, ob Marktwirtschaften aus sich heraus diese Ziele erreichen können oder ob und gegebenenfalls in welcher Weise ein staatliches Handeln zu ihrer Erreichung notwendig ist.⁵³ Während Keynesianer, Neo-Keynesianer und Post-Keynesianer in unterschiedlichem Ausmaß nach wie vor dem Staat eine wichtige auch aktive Rolle bei der Erreichung dieser Ziele einräumen, halten Monetaristen, Angebotstheoretiker und neue klassische Makroökonomien staatliches Handeln zur makroökonomischen Stabilisierung für größtenteils kontraproduktiv. Ziemlich unabhängig davon, wie man zu diesen Fragen im einzelnen steht, dürfte klar sein, daß der Staat eine wesentliche Größe im Wirtschaftskreislauf darstellt, deren Tätigkeit einen wesentlichen Einfluß auf die Volkswirtschaft ausübt. Daher muß man bei jeder staatlichen Handlung (oder Nicht-Handlung) auf jeden Fall die makroökonomischen Auswirkungen in die Betrachtung einbeziehen.

3.2 Beurteilungskriterien auf der Instrumentebene

Die vorstehende kurze Darstellung möglicher staatlicher Zielsetzungen, die damit gleichzeitig als Ziele für staatliche Subventionspolitik in Frage kommen, sollte verdeutlicht haben, daß der Zielkatalog, der bei unvoreingenommener und nicht apriori alloktionstheoretisch verengter Perspektive zulässig ist, sehr groß ist. Jenseits von präzise formulierten Modellen kann die ökonomische Theorie nämlich keine präzise Trennlinie zwischen legitimen und illegitimen staatlichen Zielen ziehen. Sie ist damit für die Zielfindung im wesentlichen auf den demokratischen politischen Prozeß angewiesen. Für die Beurteilung von Subventionen folgt daraus zunächst, daß man unterschiedliche Beurteilungen von einzelnen Subventionen häufig ganz einfach auf unterschiedliche Bewertungen der jeweils zugrundeliegenden staatlichen Ziele zurückführen müssen. Daraus folgt weiterhin für die Beurteilung von Subventionen, daß bei Unterstellung gegebener Ziele ihrer Eignung als Instrument zentrale Bedeutung zukommt. Dabei muß man erstens prüfen, ob durch eine bestimmte Subvention das jeweils angestrebte Primärziel überhaupt erreicht werden kann. Man muß zweitens prüfen, mit welchen Neben-

⁵² Musgrave (1969), S. 26.

⁵³ Eine Darstellung der konkurrierenden makroökonomischen Schulen findet sich in Snowdon/Vane/Wynarczyk (1994).

wirkungen die Subventionierung verbunden ist, d.h. ob mit ihr unter Umständen Beeinträchtigungen bei anderen wichtigen Zielen einhergehen.

3.2.1 Primärwirkungen

Allgemein kommt es bei den Primärwirkungen darauf an, daß die Subventionen möglichst zielgenau ausgestaltet werden. Die Beurteilung kann im konkreten Einzelfall schwierig sein, da häufig gar nicht genau festzustellen ist, worin eigentlich das Ziel einer Subventionsmaßnahme besteht. So sind beispielsweise die Formulierungen im Subventionsbericht häufig sehr allgemein gehalten und von einer klaren operationalen Zielvorgabe weit entfernt. Auf einem allgemeinen Niveau können jedoch bereits einige Aussagen bezüglich der Eignung von Subventionen für die groben Kategorien der diskutierten allokativen, distributiven und stabilisierungspolitischen Ziele abgeleitet werden.

Tendenziell am besten geeignet sind Subventionen für die Erreichung allokativer Ziele. Das liegt daran, daß die allokativen Zielsetzung zumeist in der Förderung und damit Ausweitung bestimmter Tatbestände (z.B. Arbeitsplätze, regionale Investitionen, Umweltschutzmaßnahmen) besteht und diese gezielt durch Subventionen verbilligt werden können. Ob die Förderung erfolgreich ist, hängt dann vor allem davon ab, daß erstens die Subventionen möglichst genau auf die zu fördernden Tatbestände zugeschnitten sind, sie also tatsächlich so gezielt wie möglich verbilligen, und zweitens die Verbilligung möglichst zu einem großen Mengeneffekt führt, die Tatbestände also entsprechend preiselastisch reagieren. Versäumt man es, die Subventionen zielgenau auszugestalten, so wird es zu Mitnahmeeffekten kommen. Reagieren die subventionierten Tatbestände sehr unelastisch, ist kaum mit nennenswerten Effekten zu rechnen. In beiden Fällen kann eine Subventionierung dann sehr teuer werden.

Wenn Subventionen unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten eingesetzt werden, ergeben sich ganz ähnliche Probleme wie beim allokativen politischen Einsatz. Allerdings kann die zielgenaue Ausgestaltung sich hier weit schwieriger gestalten. Weitestgehend identische Probleme wie beim allokativen Einsatz ergeben sich, wenn aus distributionspolitischen Gründen ausgleichende Regionalpolitik betrieben wird oder der Konsum bestimmter Güter gefördert werden soll. In beiden Fällen geht es um die Ausweitung bestimmter erwünschter Tatbestände, und Subventionen können solche Tatbestände bei entsprechender Ausgestaltung verbilligen. Weit schwieriger wird es, wenn Subventionen eingesetzt werden, um das Einkommensniveau bestimmter Gruppen anzuheben, wenn also eine eigentlich einkommensbezogene Förderpolitik betrieben werden soll. In diesem Fall wäre die zieladäquateste Maßnahme eigentlich die Gewährung von direkten Einkommenshilfen für die Angehörigen der betreffen-

den Gruppen. Greift man stattdessen zu indirekten Maßnahmen und versucht, die Gruppen entweder durch Verbilligung der Preise der von ihnen bezogenen Güter oder durch Erhöhung der Preise der von ihnen produzierten Güter zu begünstigen, so hat man keine Gewähr, daß das eigentliche Verteilungsziel erreicht wird. In dem Maße in dem es zur Subventionsüberwälzung kommt, werden andere als die eigentlich anvisierten Gruppen von der staatlichen Förderung profitieren.⁵⁴ So könnten im Falle der Konsumgutverbilligung etwa die Produzenten der verbilligten Güter profitieren, wenn sich aufgrund von Nachfrageerhöhungen der von ihnen erzielbare Preis erhöht und umgekehrt im Falle von Produktverteuerung auf dem Absatzmarkt die Konsumenten aufgrund der Angebotszunahme in den Genuß niedrigerer Preise kommen.

Zur gezielten Verfolgung von stabilisierungspolitischen Zielen sind Subventionen aufgrund ihres selektiven Charakters kaum das richtige Instrument.⁵⁵ Wenn man antizyklische, d.h. in der Rezession expansive und im Boom restriktive Fiskalpolitik betreiben möchte, dann bietet sich hierfür der Einsatz wesentlich allgemeinerer und auf breiterer Front wirkender Maßnahmen, wie etwa die Senkung oder Erhöhung der Tarife zentraler Steuern oder die Ausweitung oder Beschränkung staatlicher Investitionsprojekte an. Das bedeutet aber nur, daß es bessere Instrumente gibt, dagegen nicht, daß Subventionen unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten vernachlässigbar oder ohne jede Wirkung wären. Wenn der Subventionsaus- oder -abbau Teil einer staatlichen Expansions- oder Konsolidierungspolitik ist, dann bietet es sich natürlich an, nicht gerade in der Hochkonjunktur neue Subventionsprogramme zu fahren und in der Rezession zu konsolidieren und Subventionen abzubauen.

3.2.2 Nebenwirkungen

Aufgrund der vielfältigen Interdependenzen im Wirtschaftssystem ist allgemein nicht damit zu rechnen, daß eine staatliche Maßnahme in einem Bereich in ihren Wirkungen nur auf diesen Bereich beschränkt bleibt. Es ist daher notwendig, sich mit möglichen Nebenwirkungen der Subventionen in bezug auf andere Zielsetzungen zu beschäftigen und solche Wirkungen möglichst bei der Ausgestaltung zu berücksichtigen. Demnach sollten Subventionen möglichst nicht zu Zieleinbußen durch negative Wirkungen auf alloкатive, distributive und stabilisierungspolitische Ziele an anderer Stelle führen.

⁵⁴ Zur Subventionsüberwälzung siehe beispielsweise Andel (1970), S. 32 ff. und S. 103 ff. sowie Berthold (1967), S. 43 ff.

⁵⁵ Andel (1970), S. 111.

Bevor auf potentielle Nebenwirkungen bei anderen Zielen eingegangen wird, ist kurz darauf hinzuweisen, daß es durchaus auch bei der durch die Subventionierung angestrebten Zielsetzung zu unerwünschten Nebenwirkungen kommen kann, nämlich dann, wenn mehrere Subventionsmaßnahmen insbesondere durch unterschiedliche Subventionsgeber zur Verfolgung desselben Ziels dienen sollen.⁵⁶ Es ist dann sicherzustellen, daß die einzelnen Maßnahmen sinnvoll aufeinander abgestimmt zum Einsatz kommen.

Bezüglich möglicher allokativer, distributiver oder stabilisierungspolitischer Nebenwirkungen kann man zunächst allgemein feststellen, daß durch eine möglichst zielgenaue Ausgestaltung der Subventionen, also einen möglichst effizienten Mitteleinsatz viele der anzusprechenden unerwünschten Nebenwirkungen bereits vermieden werden können. Trotz zielgenauer Ausgestaltung, führen Subventionen dann nur noch zu Nebenwirkungen, wenn zwischen dem durch Subventionierung verfolgten Ziel und anderen finanz- oder wirtschaftspolitischen Zielen Zielkonflikte bestehen.

Allokative Nebenwirkungen können eher spezifischer oder eher allgemeiner Natur sein. Spezifische Nebenwirkungen treten auf, wenn eine Subvention ein allokatives Partialziel verletzt, beispielsweise wenn die Verfolgung der einkommenspolitischen Zielsetzung in der Landwirtschaft über die Gasölbeihilfe über einen zu hohen Verbrauch an Dieselmotorkraftstoffen zu ökologisch unerwünschten Wirkungen und damit einer Beeinträchtigung des Umweltziels führt. Allgemeine allokativer Zielverluste durch Subventionen kommen in einer Minderung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz zum Ausdruck. Sieht man von den methodisch fragwürdigen Versuchen im Rahmen der Wohlfahrtsökonomik ab, solche Verluste mittels in Geld gemessenen Nutzenverlusten aufgrund „allokativer Verzerrungen“ zu messen⁵⁷, dann sind darunter vor allem ordnungspolitisch bedenkliche Wirkungen zu verstehen.⁵⁸ Konkret kann durch subventionsinduzierte Güter- und Faktorpreisänderungen die Allokationsfunktion des Marktes gestört werden, indem Angebot und Nachfrage nicht mehr den realen Knappheitsverhältnissen entsprechen. Dieser Vorwurf ist jedoch insofern zu relativieren, als bei vielen, aus allokativen Gründen gewährten Subventionen diese Wirkungen gerade beabsichtigt sind. Schließlich können durch Subventionen auch der Auslese- und Sanktionsmechanismus des Wettbewerbs und die unternehmerische Risikobereitschaft beeinträchtigt, sowie gesellschaftlich unproduktive rent-seeking-Aktivitäten ausgelöst werden. Inwieweit solche ordnungs-

⁵⁶ Siehe hierzu Andel (1970), S. 122 ff.

⁵⁷ Siehe zu solchen Methoden der Wohlfahrtsmessung etwa Ahlheim/Rose (1989). Eine ausführliche methodologische Kritik dieser Methoden findet sich in Truger (1998) und (1999).

⁵⁸ Siehe hierzu beispielsweise Harzem (1988), S. 39 ff.

politisch problematischen Nebenwirkungen zu konkreten Beeinträchtigungen zentraler makroökonomischer Ziele führen, ist unklar.

Distributive Nebenwirkungen treten dann auf, wenn die Einkommensverteilung durch Subventionen negativ beeinflusst wird, wenn also die Bezieher hoher Einkommen überproportional gegenüber den Beziehern niedriger Einkommen bevorzugt werden. Insgesamt hängt die Inzidenz von Subventionen von sehr vielen Faktoren ab (Marktform, Preiselastizitäten von Angebot und Nachfrage), so daß eine genaue Bestimmung der Verteilungswirkungen von Subventionen aufgrund der teilweise unüberschaubaren Überwälzungsvorgänge sehr schwierig ist.⁵⁹ Aus distributiver Sicht eindeutig kritisieren lassen sich dagegen Subventionen, die als Steuervergünstigungen bei ertragsabhängigen Steuern gewährt werden. So begünstigen insbesondere Vergünstigungen bei der Einkommensteuer einseitig die Bezieher hoher Einkommen, da die mit einem gegebenen Absatzbetrag erzielbare Steuerentlastung bei steigendem Einkommen aufgrund der steigenden Grenzsteuersätze zunimmt.⁶⁰ Betrachtet man die gruppenmäßige Verteilung, dann muß eine distributiv negative Nebenwirkung ferner darin gesehen werden, wenn aufgrund unsystematischer Subventionspolitik nur bestimmte Gruppen in den Genuß von Subventionen gelangen und daher gegenüber anderen in ungerechtfertigter Weise bevorzugt werden.

Aus stabilisierungspolitischer Sicht ist vor allem auf mögliche makroökonomische Nebenwirkungen der Subventionspolitik einzugehen. Es stellt sich dann insbesondere die Frage, inwieweit die angesprochenen allokativen Verzerrungen durch die Subventionen und die zu ihrer Finanzierung erhobenen Steuern die Beschäftigung und das Wirtschaftswachstum beeinflussen. Diese Frage ist insgesamt sehr schwer zu beantworten und auch die vorhandenen empirischen Untersuchungen zu den makroökonomischen Auswirkungen eines Subventionsabbaus ergeben kein einheitliches Bild.⁶¹ Einigkeit dürfte darüber bestehen, daß ein deutlicher Unterschied zwischen kurz- und langfristigen Auswirkungen besteht. Kurzfristig dürfte klar sein, daß Subventionen Produktion und Beschäftigung in erheblichem Ausmaß sichern. Ob und vor allem in welchem Ausmaß Subventionen aufgrund des durch sie zum Teil verlangsamten Strukturwandels⁶² langfristig die Beschäftigung und das Wirtschaftswachstum negativ beeinflussen, ist unklar.

⁵⁹ Zur Subventionsüberwälzung siehe ausführlich Andel (1970), S. 16 ff. sowie Berthold (1967), S. 43 ff.

⁶⁰ Andel (1970), S. 109.

⁶¹ Siehe hierzu die unterschiedlichen Berechnungen von Gerken u.a. (1985), Gerstenberger u.a. (1985) sowie Siebe (1993) und die dort zitierte Literatur.

⁶² Siehe hierzu z.B. Klodt (1990).

Es versteht sich von selbst, daß sämtliche der dargestellten Subventionswirkungen auf die Primärziele und die allokativen, distributiven und stabilisierungspolitischen Ziele auch bei der Beurteilung von Vorschlägen zum Subventionsabbau zu berücksichtigen sind. In diesem Kontext gewinnt allerdings noch ein zusätzlicher Aspekt an Bedeutung. Wenn, wie augenblicklich der Fall, ein Subventionsabbau zur Konsolidierung der Staatsfinanzen gefordert wird, dann sind vor allem auch fiskalische Auswirkungen zu beachten. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, daß die Streichung oder Kürzung von Subventionen um einen bestimmten Betrag nicht immer auch gleichzeitig zu Einsparungen in gleicher Höhe führen muß. Wenn der Subventionsabbau zu Arbeitsplatzverlusten oder Einkommensverlusten führt, dann kann dies die öffentlichen Haushalte über Steuermindereinnahmen und/oder erhöhte Transferbedarfe nicht unerheblich belasten.⁶³

3.3 Aspekte der Neuen Politischen Ökonomie

Die vorstehenden Ausführungen waren ausschließlich der normativen Frage gewidmet, an welchen Kriterien sich eine rationale Subventionspolitik ausrichten sollte. Die Vertreter der Neuen Politischen Ökonomie (auch als Public-Choice-Theorie oder ökonomische Theorie der Politik bezeichnet), die in den letzten Jahren zunehmenden Einfluß in der ökonomischen Theorie gewonnen haben, kritisieren diese ausschließlich auf die Ableitung rationaler oder gar optimaler Politiken unter impliziter Annahme gemeinwohlorientierter Politiker fixierte Vorgehensweise und fordern eine Integration des politischen Prozesses unter Zugrundelegung realistischer Verhaltensmotive der an politischen Entscheidungen beteiligten Akteure in die wirtschaftspolitische Analyse.⁶⁴ Wie in anderen Politikbereichen können die Ergebnisse der Neuen Politischen Ökonomie für die Subventionspolitik und insbesondere die Frage des Subventionsabbaus von erheblicher Relevanz sein.⁶⁵ Daher soll kurz auf diese Theorie eingegangen werden. Dabei wird zwischen einer fruchtbaren, gemäßigten Interpretation und einer unfruchtbaren, radikalen Interpretation zu unterscheiden sein.

⁶³ So kommt eine Prognos-Studie nach Informationen des Handelsblatt (1999a) zu dem Ergebnis, daß eine sofortige Einstellung der Beihilfen für den Steinkohlenbergbau mit 56,6 Mrd. DM mittelfristig in den Jahren 1998 bis 2005 zu höheren Belastungen durch entgangene Sozialversicherungsbeiträge, Lohnsteuerausfälle und Arbeitslosenunterstützung führen würde, als durch den Wegfall der Beihilfen in Höhe von 50,1 Mrd. DM im selben Zeitraum eingespart würden.

⁶⁴ Einen Überblick über die Neue Politische Ökonomie, sowie die Anwendung auf unterschiedliche Politikfelder geben Mueller (1989), S. 177 ff., Frey/Kirchgässner (1994) und Blankart (1994). Neuere Entwicklungen werden in Mueller (1997) dargestellt.

⁶⁵ Eine ausführliche Analyse der Subventionspolitik aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie liefert Harzem (1988).

3.3.1 Eine fruchtbare, gemäßigte Interpretation

In den Standardbetrachtungen der Neuen Politischen Ökonomie werden politische Entscheidungen im wesentlichen als das Ergebnis der Interaktion rationaler eigennutzorientierter Akteure des politischen Prozesses, d.h. Wähler, Politiker, Bürokraten und Interessenvertreter, unter unvollständiger Information aufgefaßt.⁶⁶ Die Entscheidungen, die durch diese Interaktion zustandekommen, können unter Umständen erheblich von den von der ökonomischen Theorie als rational empfohlenen Entscheidungen abweichen. Zu solchen Abweichungen kommt es innerhalb der Theorie vor allem durch das Vorliegen von Informationsasymmetrien: Die eigennützigen und daher macht- und einkommensorientierten Politiker werden von den Wählern nur unvollkommen kontrolliert, da diese sich aufgrund hoher Informationskosten rationalerweise nicht über alle wichtigen politischen Themen informieren können und werden. Gleichzeitig unterliegen die Politiker in erheblichem Maße den Einflüssen verschiedener Interessengruppen und können wiederum aufgrund des Informationsvorsprungs der Bürokratie diese nur unvollkommen kontrollieren.

Im Falle der Subventionspolitik könnte das bedeuten, daß Vertreter von leicht organisierbaren, weil aus relativ wenigen und homogenen Mitgliedern zusammengesetzten Interessengruppen (z.B. Produzenteninteressen), ihren Einfluß im politischen Prozeß nutzen, um in den Genuß spezieller Einkommensumverteilungen (= Subventionen) zu gelangen, die weder von der Zielsetzung noch der instrumentellen Ausgestaltung zu rechtfertigen sind, ohne daß dies die Allgemeinheit der Wähler durchschaut, bzw. zu individuell vertretbaren Kosten verhindern könnte. Symmetrisch gilt diese Analyse für den Subventionsabbau.⁶⁷ Hier kann sie eine mögliche fruchtbare Erklärung dafür liefern, daß manche Subventionen, die nach den in Abschnitt 3.2 diskutierten Kriterien nicht zu rechtfertigen wären, trotzdem über lange Zeiträume hinweg beibehalten werden, warum es also schon seit Jahrzehnten schwerfällt, Subventionen abzubauen. Diese Erklärung ist fruchtbar, weil sie durch die Identifikation zentraler Probleme, nämlich asymmetrischer Information und der Einflußnahme von Interessengruppen, gleichzeitig Problemlösungswege aufzeigt: Um eine rationalere Subventionspolitik durchzusetzen, muß die Informationslage der Bevölkerung verbessert und gleichzeitig die ungerechtfertigte Einflußnahme von Interessengruppen auf Politiker verhindert werden.

⁶⁶ Es findet sich in der Literatur mittlerweile eine unüberschaubare Fülle von polit-ökonomischen Beiträgen, in denen die zentralen Standardwerke der Neuen Politischen Ökonomie, Downs (1957) ökonomische Theorie der Demokratie, Olsons (1965) Theorie der Interessengruppen, sowie Niskanans (1971) Theorie der Bürokratie dargestellt und auf das jeweilige Untersuchungsobjekt angewendet werden.

⁶⁷ Siehe z.B. DIW (1999), S. 318 f.

3.3.2 Eine unfruchtbare, radikale Interpretation

Die oben beschriebenen Zusammenhänge lassen sich durch eine radikale Interpretation leicht zu einer unfruchtbaren und unangebrachten allgemeinen Theorie des Staatsversagens verdichten.⁶⁸ In dieser Interpretation wies die Neue Politische Ökonomie auf schwerwiegende Funktionsmängel parlamentarischer Demokratien hin. Politiker, Bürokraten und Interessengruppen scheinen sich geradezu gegen die Präferenzen der Wähler verschworen zu haben, womit jedwede staatliche Einmischung oder jedweder Problemlösungsversuch schon von vornherein diskreditiert würde. Aus der radikalen Diagnose folgt auch eine radikale Therapieempfehlung: Um moderne Gesellschaften vor dem Untergang zu bewahren, bleibt für die üblichen rationalen Politikvorschläge wenig Raum; angesichts der Mißbrauchsgefahr durch die Politiker müssen solche Empfehlungen zum Teil drastisch modifiziert, am besten gleich der Einfluß der Politik und damit des „Leviathan-Staates“ massiv zurückgedrängt und durch gravierende konstitutionelle Handlungsbeschränkungen im Zaum gehalten werden.⁶⁹ Vor diesem Hintergrund sind dann auch die Forderungen nach einem radikalen und möglichst pauschalen Subventionsabbau zu verstehen. Da sie zum Ziel haben, den Staat zurückzudrängen, sind sie aus neoliberaler Sicht apriori gerechtfertigt - einem außer Kontrolle geratenen, „bösen“ Staat kann man eben nur mit drastischen Maßnahmen begegnen.

Die vorstehende radikale Sichtweise mit den entsprechenden radikalen Schlußfolgerungen für die Subventionspolitik ist jedoch aus mehreren Gründen nicht haltbar. Zum einen offenbart sie, trotz der Beteuerung, die Demokratie retten zu wollen⁷⁰ - zumindest teilweise und vielleicht unbewußt - antidemokratische Tendenzen, und könnte, indem sie bestehende Vorbehalte gegenüber demokratischer Politik („Politikverdruß“) schürt und die Ohnmacht der Wähler betont, indirekt zu totalitären Lösungsvorschlägen ermuntern.⁷¹ Zum anderen ist die zugrundegelegte Diagnose ganz einfach falsch. Sie geht implizit und dabei zumeist noch unter einseitiger Unterstellung neoliberaler theoretischer Konzepte davon aus, es gebe die eine öko-

⁶⁸ Der bedeutendste Vertreter dieser public-choice-begründeten, extrem staatskritischen Haltung dürfte sicherlich James M. Buchanan sein. Hier sei nur auf seine gemeinsam mit Geoffrey Brennan verfaßten Werke zur konstitutionellen Steuertheorie, Brennan/Buchanan (1980), und zur Begründung von konstitutionellen Grenzen allgemein Brennan/Buchanan (1993), verwiesen.

⁶⁹ Siehe hierzu wieder Brennan/Buchanan (1993), die in den unterschiedlichsten Bereichen wie etwa die Staatsverschuldung, Verteilungspolitik und Geldpolitik ein Versagen der unbeschränkten Mehrheitsdemokratie feststellen, um daraus den Bedarf nach Verfassungsgrenzen abzuleiten.

⁷⁰ So etwa Brennan/Buchanan (1993), S. 197.

⁷¹ Entsprechende, möglicherweise antidemokratische und totalitäre Tendenzen der Neuen Politischen Ökonomie wurden beispielsweise von Schui u.a. (1997), insbesondere S. 85 ff. ausgemacht. Die Arbeiten Brennan/Buchanans wurden von Foster (1981) sogar als „weiterer Schritt auf dem Weg in den Faschismus“ bezeichnet.

nomisch optimale oder rationale Politik.⁷² Wenn diese dann staatlicherseits nicht sofort umgesetzt wird, wird dies direkt als Staatsversagen aufgefaßt. Angesichts der Tatsache, daß häufig sowohl hinsichtlich der der Politik zugrundezulegenden Ziele - was wie gesehen besonders für die Subventionspolitik gilt - als auch hinsichtlich der anzuwendenden Theorie selbst unter Wissenschaftlern erhebliche Uneinigkeit und Unklarheit herrschen dürfte, ist dies jedoch vor-schnell. Selbst, wenn man unterstellt, alle Werturteile seien einstimmig gefällt und die richtige Theorie sei gefunden, dann vernachlässigt die radikale Interpretation, daß in lebendigen Demokratien die Umsetzung von Politikvorschlägen unter Umständen eine lange Zeit und große Überzeugungsarbeit benötigt. Insofern muß man der Politik in Demokratien eben etwas Zeit geben. Ohne dies hier nachweisen zu können, dürften Demokratien in mittel- bis lang-fristiger Perspektive durchaus zu rationalen Entscheidungen tendieren.

Tatsächlich kann man mit einiger Berechtigung, auch was den Subventionsabbau angeht, einige optimistische Anzeichen ausmachen, die auf jeden Fall gegen die radikal-pessimistische These vom Reformstau sprechen. So muß man berücksichtigen, daß Subventionen in Deutschland als Instrument der Wirtschaftspolitik in großem Umfang erst nach dem Ende des zweiten Weltkrieges eingesetzt wurden. Noch bis Ende der fünfziger Jahre herrschte über-wiegend eine positive Einstellung gegenüber diesem Instrument vor, und eventuelle polit-ökonomisch begründete Ausweitungstendenzen wurden für nicht besonders realistisch gehalten.⁷³ Mit der Zeit änderte sich diese Sichtweise und spätestens seit Ende der sechziger Jahre werden von allen Seiten immer wieder Forderungen nach Subventionskontrolle und Subven-tionsabbau erhoben.⁷⁴ Es ist klar, daß viele Subventionen trotz dieser Forderungen seither eine große Beharrungstendenz aufgewiesen haben;⁷⁵ dennoch läßt sich in Deutschland spätestens seit den achtziger Jahren ein Absinken der Subventionsquote beobachten.⁷⁶ Der erneute Anstieg zu Beginn der neunziger Jahre ist eindeutig einigungsbedingt und hat sich nach 1994 nicht fortgesetzt. Wie in Abschnitt 2.2 kurz angedeutet wurde, ist die Subventionsquote seit-

⁷² So ist es kein Kunststück, zu eindeutigen Forderungen nach konstitutionellen Grenzen oder gar einem Verbot beispielsweise der Staatsverschuldung zu gelangen, wenn man einseitig eine ökonomische Theorie zugrundelegt, die die öffentliche Verschuldung als sinnvolles Instrument der Staatsfinanzierung von vornherein ausschließt.

⁷³ So sieht noch Meinhold (1958) die Gefahr eines starken Anwachsens des Subventionsvolumens als sehr gering an.

⁷⁴ Siehe hierzu etwa Hansmeyer (1967), der allerdings zum damaligen Zeitpunkt hinsichtlich der Beherrschbarkeit von Subventionen immer noch nicht allzu pessimistisch ist.

⁷⁵ Kraft (1995) hat die Beharrungstendenz zusätzlich zu der Tatsache des nach wie vor hohen Subventionsvolu-mens auch empirisch für die Steuervergünstigungen des Bundes untersucht und nachgewiesen.

⁷⁶ Für einen Überblick über die Subventionsabbauaktivitäten während der 80er Jahre siehe Thormählen (1987).

dem weiter gesunken und ist zudem im Zuge der Steuerreformvorhaben und der Haushaltskonsolidierung mit einem weiteren Subventionsabbau zu rechnen.⁷⁷

3.4 Empfehlungen für eine rationale Subventionspolitik

Die vorstehenden Ausführungen sollten bezüglich des Subventionsabbaus mindestens drei Dinge verdeutlicht haben. Erstens beruhen Vorschläge für einen radikalen linearen Subventionsabbau nach der sogenannten „Rasenmähermethode“ auf einer übertrieben radikalen und ungerechtfertigten Wahrnehmung der Fehleranfälligkeit demokratischer Politik und auf einem undifferenzierten Staatsverständnis. Zweitens ist – von technischen Problemen bei der linearen Kürzung von Steuervergünstigungen ganz zu schweigen⁷⁸ – aufgrund der zahlreichen unterschiedlichen Subventionsdefinitionen vollkommen unklar, auf welche staatlichen Leistungen oder Vergünstigungen sich diese Kürzungsvorschläge genau beziehen. Wenn man aufgrund polit-ökonomischer Erwägungen eine Beeinflussung des politischen Prozesses bei differenzierten Subventionskürzungen befürchtet, dann wird man konsistenterweise mit denselben Problemen auch bei einer linearen Kürzung dadurch rechnen müssen, daß Interessengruppen versuchen werden, im politischen Prozeß eine für sie jeweils möglichst günstige Definition zu bewirken.⁷⁹ Drittens schließlich zeigt sich, daß der finanzwissenschaftlichen Literatur vernünftige Kriterien zur Beurteilung von Subventionen zu entnehmen sind. Den daraus ableitbaren generellen Empfehlungen für eine rationale Subventionspolitik widmet sich der folgende Abschnitt. Es soll noch einmal betont werden, daß die folgenden Empfehlungen keinen Anspruch auf Originalität erheben. In ähnlicher Form finden sie sich teilweise schon seit mehr als 20 Jahren in wissenschaftlichen, aber auch in politischen Beiträgen.⁸⁰ Im vorliegenden Beitrag sollte nur gezeigt werden, daß solche Empfehlungen keineswegs willkürlich oder etwa angesichts neuerer theoretischer Entwicklungen überholt sind, sondern, daß sie nichts von ihrer Bedeutung eingebüßt haben.

⁷⁷ BMF (1999a) und (1999d).

⁷⁸ Siehe hierzu Albrecht/Thormählen (1985), S. 82 ff.

⁷⁹ In anderem Zusammenhang hat Scharpf (1998), S. 44 darauf hingewiesen, daß die angesprochenen Ansätze der Public-Choice Theorie, die stark an der Funktionsfähigkeit demokratischer Mechanismen zweifeln, bei den von ihnen vorgeschlagenen Lösungsvorschlägen (z.B. Einschränkung der staatlichen Handlungsmöglichkeiten durch Verfassungsgrenzen oder Systemwettbewerb) implizit doch wieder eine funktionierende Demokratie voraussetzen. Ähnlich ist es hier: Entweder man unterstellt eine einigermaßen funktionierende Demokratie, die auch zu einem differenzierten Subventionsabbau nach rationalen Kriterien in der Lage ist, womit pauschale Kürzungen unnötig sind, oder man unterstellt der Demokratie schwerwiegende Funktionsmängel, womit dann auch pauschale Kürzungen zum Scheitern verurteilt sind.

⁸⁰ Bei den wissenschaftlichen Beiträgen handelt es sich wieder um die bereits in Abschnitt 3.1 und 3.2 zitierten Arbeiten. Siehe jüngst auch DIW (1999), S. 318 ff. Ganz ähnliche Argumente werden aber schon seit langem auch im politischen Raum, von Gewerkschaftsseite etwa in DGB (1980, 1987) und von arbeitgebernaher Seite etwa von Fuest (1985) vorgebracht.

Um den vernünftigen Einwänden aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, aber auch den mittlerweile jahrzehntelangen Erfahrungen hinsichtlich der Beharrungstendenzen von Subventionen Rechnung zu tragen, sollten alle neuen Subventionen grundsätzlich befristet und als Finanzhilfen ausgestaltet werden. Bereits bestehende Subventionen sollten nachträglich befristet, und wo immer möglich sollten Steuervergünstigungen in Finanzhilfen umgewandelt werden. Durch die Umwandlung in Finanzhilfen erreicht man erstens, daß – anders als bei Steuervergünstigungen – bei den jährlichen Haushaltsberatungen jeweils neu über alle Subventionen im Parlament verhandelt und abgestimmt werden muß. Zweitens erreicht man zusätzlich eine größere Transparenz, da die mit Steuervergünstigungen verbundenen Steuermindereinnahmen häufig schwer zu schätzen sind, und drittens vermeidet man die mit Steuervergünstigungen häufig einhergehenden negativen Verteilungswirkungen. Wo immer möglich und sinnvoll, d.h. vor allem bei Anpassungshilfen, sollten Subventionen zudem nicht nur befristet, sondern darüber hinaus auch degressiv ausgestaltet werden.

Zusätzlich zu diesen Empfehlungen für die formale Ausgestaltung von Subventionen, lassen sich auch inhaltliche Empfehlungen aus den Beurteilungskriterien ableiten. Grundsätzlich sind dabei drei Fälle zu unterscheiden:

1. Subventionen, die anerkannte Ziele verfolgen und dabei unter Berücksichtigung aller Nebenwirkungen das geeignetste Instrument darstellen, sollten – unter Beachtung der formalen Empfehlungen – beibehalten, oder gegebenenfalls auch neu eingeführt oder ausgebaut werden.
2. Subventionen, die anerkannten Zielen dienen, aber hierfür nicht das geeignetste Instrument darstellen, sind entweder besser auszugestalten oder aber durch geeignetere andere Instrumente zu ersetzen (z.B. direkte Einkommenshilfen anstelle der Subventionierung spezieller Güter oder Produktionsfaktoren). Dabei ist sicherzustellen, daß es tatsächlich zu einer Substitution der Instrumente kommt und die Förderung nicht etwa ganz gestrichen und damit das angestrebte Ziel gar nicht mehr verfolgt wird.
3. Subventionen, die Zielen dienen, über die in der Gesellschaft keine Einigkeit besteht, sollten abgebaut werden. Um unerwünschte allokativen, distributiven, stabilisierungspolitischen und fiskalischen Nebenwirkungen des Abbaus zu vermeiden, sollte der Abbau bei großen Subventionen langsam und schrittweise über einen vorher festgelegten Zeitraum (z.B. 5-10 Jahre) erfolgen und zudem gegebenenfalls durch zusätzliche Maßnahmen (z.B. aktive Arbeitsmarktpolitik) flankiert werden.

Der im zweiten Fall möglicherweise und im dritten Fall definitiv angezeigte Subventionsabbau kann zusätzlich noch in sinnvoller Weise gemildert und unterstützt werden, indem er – wie schon seit langem gefordert und auch teilweise geplant – mit Steuersenkungen verknüpft wird.

Es ist klar, daß die vorstehenden zentralen Kriterien, anerkannte Ziele und instrumentelle Eignung, die eine Unterscheidung zwischen beizubehaltenden und zu ersetzenden bzw. abzuschaffenden Subventionen erlauben sollen, nicht leicht zu konkretisieren sind. Allerdings ist zumindest die instrumentelle Eignung im Rahmen der Möglichkeiten der ökonomischen Wissenschaft mit den üblichen Wirkungsanalysen qualitativ recht gut zu leisten. Was die Bestimmung anerkannter Ziele angeht, so sind hier die Probleme sicherlich am größten. Nachdem die ökonomische Theorie zur Zielfindung recht wenig beizutragen hat, kann es hier letztlich nur um eine Zieldiskussion in der Öffentlichkeit gehen. Die mit unterschiedlichen Subventionen angestrebten oder – in Ermangelung klarer Zielvorgaben – tatsächlich erreichten Ziele müssen offengelegt und so eine öffentliche Diskussion angeregt werden. Dafür, ebenso wie für die Durchsetzung und Begleitung einer rationalen Subventionspolitik, insgesamt kann die oft geforderte Einrichtung einer unabhängigen Kommission von Sachverständigen sinnvoll sein.

4 Überlegungen zu Subventionen in einzelnen Bereichen

Im folgenden sollen auf Basis der vorstehenden Kriterien und Empfehlungen beispielhaft einige Anmerkungen zu Subventionen in fünf ausgewählten Bereichen gemacht werden. Es versteht sich von selbst, daß dabei keine ausführliche oder gar vollständige Analyse vorgenommen werden kann. Ziel ist es vielmehr zu verdeutlichen, daß die entwickelten Kriterien durchaus fruchtbar angewendet und zumindest tendenziell auch Hinweise auf zu streichende Subventionen geben können. Eine konkrete Streichliste wird bewußt nicht angestrebt.⁸¹

4.1 Land- und Forstwirtschaft

Wie in Abschnitt 2.2 beschrieben, zählt die Land- und Forstwirtschaft seit jeher zu den am stärksten subventionierten Bereichen. Neben den EU-Marktordnungs- und Agrarstrukturausgaben wird sie auch durch zahlreiche nationale Finanzhilfen und Steuervergünstigungen gefördert. Dazu zählen die unterschiedlichsten Einzelmaßnahmen⁸², wie etwa die Bundes-

⁸¹ Eine solche konkrete Streichliste, die auch kurzfristig den Abbau von Subventionen in Höhe von insgesamt über 23 Mrd. DM vorschlägt, ist jüngst von DIW/IfW (1999), S. 17 ff. vorgelegt worden.

⁸² Siehe hierzu im einzelnen BMF (1997), S. 50-86 und S. 152-161.

zuschüsse an die landwirtschaftliche Unfallversicherung, die Gasölverbilligung, die Ermittlung des Gewinns nach Durchschnittssteuersätzen, Freibeträge bei der Einkommensteuer und für Veräußerungsgewinne und die Befreiung der landwirtschaftlichen Zugmaschinen von der Kfz-Steuer.

Wie sind diese Subventionen zu beurteilen? Selbst wenn man weite Interpretationsspielräume läßt, spricht fast alles dafür, daß es sich hier um Fall 3 aus Abschnitt 3.4 handelt, also um Subventionen, für die schon die Zielsetzung zweifelhaft ist und die mit zahlreichen negativen Nebenwirkungen behaftet sind. Das Ziel der Einkommenssicherung für die Landwirte stellt eindeutig eine Bevorzugung einer bestimmten Gruppe auf Kosten der Allgemeinheit dar, die auch nicht durch Argumente der Versorgungssicherheit gerechtfertigt werden kann. Eine ausreichende Versorgung der einheimischen Bevölkerung ist auch mit einem kleineren und effizienteren heimischen Agrarsektor und durch Importe gewährleistet. Insofern verhindern die Landwirtschaftssubventionen tatsächlich einen gesellschaftlich wünschenswerten Strukturwandel. Selbst wenn man die Zielsetzung grundsätzlich akzeptiert, sind direkte Einkommenshilfen gegenüber den zahlreichen Einzelmaßnahmen, deren genaue Gesamtwirkung unklar ist und die zudem häufig Großbetriebe bevorzugen, vorzuziehen. Zu kritisieren an den Einzelmaßnahmen ist auch, daß sie gerade im ökologischen Bereich, in dem die Land- und Forstwirtschaft eine wichtige Rolle spielen könnte, eindeutig kontraproduktiv sind. So fehlt bis heute eine wirksame Förderung des ökologischen Landbaus, und darüber hinaus gehen vor allem von der Gasölbeihilfe und der Kfz-Steuer-Befreiung für Zugmaschinen negative ökologische Wirkungen aus.⁸³ Hier könnten direkte Einkommenshilfen in Kombination mit ökologischen Auflagen oder Anreizen das effizientere Instrument sein.

Aus diesen Gründen empfiehlt sich ein schrittweiser Abbau der meisten bestehenden Subventionen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft.⁸⁴ Insofern sind auch die von der Bundesregierung vorgesehenen Subventionskürzungen im Rahmen der Steuerreformen und des „Zukunftsprogramms“ zu begrüßen.⁸⁵ Noch besser wäre es, wenn auch die EU-Agrarsubventionen wirksam zurückgeführt würden.

4.2 Bergbau

Auch beim Bergbau handelt es sich traditionell um einen hochsubventionierten Bereich, wobei 1997 von den insgesamt 12,4 Mrd. DM etwa 10,3 Mrd. DM in den Steinkohlenbergbau

⁸³ Siehe hierzu und zu anderen ökologisch kontraproduktiven Steuervergünstigungen etwa Linscheidt/Truger (1994).

⁸⁴ So auch DIW/IfW (1999), S. 20 ff., die kurzfristig ein Abbauvolumen von 4,3 Mrd DM angeben.

flossen, wovon wiederum allein 8,9 Mrd. DM als Absatzhilfen für die Kohleverstromung gewährt wurden.⁸⁶ Ohne diese Absatzhilfen wäre die deutsche Steinkohle nicht wettbewerbsfähig; der Weltmarktpreis liegt gegenwärtig nur bei etwa einem Drittel des deutschen Niveaus.⁸⁷ Das zumeist angeführte Argument der Versorgungssicherheit ließ sich beim Umfang der Kohleförderung in Deutschland vor 1997 kaum aufrechterhalten. Zwar ist es angesichts teilweise unvorhersehbarer internationaler Entwicklungen durchaus rational, zur Sicherheit der deutschen Energieversorgung eine gewisse Grundfördermenge beizubehalten, jedoch war der damalige Förderumfang daran gemessen zu hoch. Diesem Umstand wurde im sogenannten Kohlekompromiß zwischen Bundesregierung, Kohleproduzenten und Gewerkschaften vom 13. März 1997 Rechnung getragen. Demnach werden die Subventionen bis zum Jahr 2005 schrittweise von etwa 9 auf 5,5 Mrd. DM fast halbiert, was zu deutlichen Kapazitätsanpassungen, Stilllegungen von 7 der insgesamt 18 Zechen und einer Minderung der Anzahl der Bergleute von 80.000 auf 36.000 führt.⁸⁸

In diesem Sinne kann der Kohlekompromiß aufgrund seiner mittelfristig orientierten, schrittweisen und – bei allen im Einzelfall damit verbundenen Härten – auch sozialverträglichen Ausgestaltung als Beispiel für einen gelungenen, rationalen Subventionsabbau gelten. Vor diesem Hintergrund, aus Gründen des Vertrauensschutzes und der Planungssicherheit und angesichts der Tatsache, daß vieles darauf hindeutet, daß ein schnellerer oder weitgehenderer Abbau sowohl ökonomisch als auch fiskalisch zu schlechteren Ergebnissen führen könnte,⁸⁹ sind die teilweise erhobenen Forderungen, die Steinkohlesubventionen vorzeitig stärker als vereinbart abzubauen, unverständlich.⁹⁰

4.3 Wohnungswesen

Wie in Abschnitt 2.3 beschrieben, ist auch das Wohnungswesen äußerst stark subventioniert. Hier soll kurz auf drei besonders wichtige Teilbereiche eingegangen werden: Die Wohneigentumsförderung, den sozialen Wohnungsbau und das Wohngeld. Die Förderung des Wohnungswesens ist eindeutig dem Fall 2 aus Abschnitt 3.4 zuzuordnen, also solchen Subventionen, deren Zielsetzung grundsätzlich anerkannt ist, bei denen aber die Instrumentwahl und/oder Ausgestaltung verbessert werden kann. Bei aller Kritik an meritorischen Zielsetzungen im allgemeinen dürften die Zielsetzungen, nämlich die Versorgung der Bevölkerung mit

⁸⁵ Siehe hierzu BMF (1999a), (1999b) und (1999d).

⁸⁶ DIW/IfW (1999), S. 27 f. und IG-BCE (1999).

⁸⁷ DIW/IfW (1999), S. 28.

⁸⁸ IG-BCE (1999), S. 4.

⁸⁹ Siehe hierzu Prognos (1999).

⁹⁰ So lehnen auch DIW/IfW (1999) den Eingriff in die bestehende Regelung ab.

ausreichendem und erschwinglichem Wohnraum und die teilweise auch vermögenspolitisch begründbare Förderung des Wohneigentums, unstrittig sein; das Gut Wohnen ist ein besonders zentrales Gut, dessen ausreichende und preisgünstige Bereitstellung nicht in jedem Fall und zu jedem Zeitpunkt vom Markt gewährleistet wird.⁹¹

Was die instrumentelle Ausgestaltung angeht, so hat es 1996 bei der Förderung des eigen genutzten Wohneigentums einen grundlegenden Wechsel gegeben. Die bisherige progressionsabhängige Förderung durch Abzugsbeträge vom zu versteuernden Einkommen im Rahmen des komplizierten § 10e EStG wurde durch die Eigenheimzulage mit konstanten Förderbeträgen (5.000 DM für 8 Jahre bei Neubauten, 2.500 DM beim Erwerb von Altbauten, Kinderzulage von 1.500 DM pro Kind plus ökologische Zusatzförderung von höchstens 500 DM) ersetzt.⁹² Zwar läßt sich auch die neue Regelung kritisieren: So ist nicht klar, ob damit tatsächlich eine deutliche Erhöhung der Eigentümerquote erreicht werden kann. Auch könnten die progressionsabhängige Ausgestaltung des Vorkostenabzugs im Rahmen des § 10i EstG, sowie die unter sozialen Gesichtspunkten recht hohen Einkommensgrenzen für die Förderung von immerhin 120.000 DM für Ledige bzw. 240.000 DM für Verheiratete bemängelt werden. Insgesamt handelt es sich bei der Reform jedoch gegenüber der alten Regelung eindeutig um eine Verbesserung: Die distributionspolitisch unerwünschte Nebenwirkung einer stärkeren Begünstigung höherer Einkommensklassen wurde beseitigt und eine komplizierte Regelung aus dem Einkommensteuerrecht entfernt.⁹³ Im Rahmen des „Zukunftsprogramms“ der Bundesregierung⁹⁴ ist die Absenkung der Einkommensgrenzen, sowie die Abschaffung des Vorkostenabzugs vorgesehen. Man kann zwar argumentieren, daß dies einen Zuwachs an Gerechtigkeit darstellt. Wenn es sich jedoch um eine reine Sparmaßnahme handelt, d.h. einfach um eine Mittelkürzung, dann werden dadurch Effektivität und Effizienz der Förderung – anders als bei einer Umschichtung der Mittel zugunsten der einkommensschwachen Haushalte – nicht erhöht.

Bei der Förderung von Mietwohnungen gibt es grundsätzlich zwei Instrumenttypen: Die Objektförderung, bei der durch Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen der Bau von Mietwohnungen direkt gefördert wird und die Subjektförderung, bei der bedürftigen Haushalten ein gebundener Transfer sozusagen als Zuschuß zur Miete gewährt wird.⁹⁵ In Deutschland

⁹¹ Eine kurze Darstellung und Konkretisierung wohnungspolitischer Ziele findet sich in Behring/Goldrian (1991), S. 16f. Zur Begründung der wohnungspolitischen Staatstätigkeit siehe Stiglitz/Schönfelder (1989), S. 362 ff.

⁹² DIW/IfW (1999), S. 38f.

⁹³ Behring/Körner (1995); DIW/IfW (1999), S. 38ff.

⁹⁴ BMF (1999d).

⁹⁵ Stiglitz/Schönfelder (1989), S. 367ff.

existieren mit dem sozialen Wohnungsbau und dem Wohngeld beide Instrumente nebeneinander. Die Beurteilung der beiden Instrumente ist strittig. Die herrschende aktuelle finanzwissenschaftliche Lehrbuchsicht bevorzugt relativ eindeutig die Subjektförderung, da die Objektförderung zu einem höheren administrativen Aufwand führt und nur eine geringere distributive Zielgenauigkeit aufweist.⁹⁶ Während die Förderung des Mietwohnungsbaus selbst relativ unproblematisch ist, fällt es sehr schwer, nachträglich sicherzustellen, daß auch tatsächlich nur bedürftige Haushalte in den Genuß der verbilligten Wohnungen kommen. Allerdings besteht auch Einigkeit darüber, daß die Objektförderung besser geeignet ist, wenn es darum geht, Wohnraum für bestimmte Personengruppen, die unter Umständen auf dem freien Wohnungsmarkt nur sehr schwer eine Wohnung bekämen, zu schaffen. In Zeiten akuten Wohnungsmangels kann die Objektförderung zudem das einzige Mittel darstellen, kurzfristig Abhilfe zu schaffen.⁹⁷ Schließlich wird zugunsten der Objektförderung das Argument angeführt, sie sei eher in der Lage, im Neubaubereich marktgängige Mieten zu gewährleisten.⁹⁸ Insgesamt spricht daher viel für eine Beibehaltung der zweigleisigen Förderstrategie aus sozialem Wohnungsbau und Wohngeld.⁹⁹ Wenn man sich aufgrund der durchaus vorhandenen Nachteile gegenüber der Subjektförderung für eine Kürzung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau entscheiden sollte, dann sollte man erstens sicherstellen, daß dafür kompensierend auch tatsächlich das Wohngeld entsprechend erhöht wird und zweitens die konjunkturellen Wirkungen berücksichtigen.

4.4 Niedriglohnbereich

Großes Aufsehen hat jüngst der in der Benchmarking-Gruppe des „Bündnis für Arbeit“ diskutierte Ansatz einer Subventionierung des Niedriglohnssektors erregt.¹⁰⁰ Um die – zunehmend schlechteren – Erwerbschancen sogenannter niedrig Qualifizierter zu erhöhen und ihnen ein ausreichendes Einkommen zu sichern, sollen die Sozialversicherungsbeiträge für Beschäftigungsverhältnisse mit niedrigem Monatseinkommen gestaffelt bezuschußt werden. Auch dieser Subventionsansatz ist unter Fall 2 einzuordnen, da das Ziel, die Erwerbschancen in diesem Bereich mit besonders hoher und dauerhafter Arbeitslosigkeit zu erhöhen, nicht in Frage stehen dürfte, also nur noch zu prüfen ist, ob die vorgeschlagene Subventionierung das geeignetste Instrument zur Erreichung dieses Zieles ist. Obwohl Lohnsubventionen und ähnliche Instrumente zur Erhöhung des Arbeitsanreizes für Geringverdiener schon seit langem

⁹⁶ Stiglitz/Schönfelder (1989), S. 368ff.; Mackscheidt/Deichmann (1982).

⁹⁷ Stiglitz/Schönfelder (1989), S. 372f.

⁹⁸ DIW/IfW (1999), S. 39.

⁹⁹ So auch DIW/IfW (1999), S. 39.

diskutiert werden und es auch schon praktische Beispiele für verschiedene Modelle von Lohnsubventionen im In- und Ausland gibt, sind die Erfahrungen mit einem flächendeckenden Einsatz bisher eher dürftig.¹⁰¹ Die in jüngster Zeit durchgeführten Untersuchungen zu diesem Thema deuten jedoch alle in dieselbe Richtung:¹⁰² Die Umsetzung des Subventionsvorschlages könnte zwar tatsächlich zu mehr Beschäftigung führen, allerdings ist der zu erwartende Effekt mit etwa 60.000 bis 150.000 Arbeitsplätzen sehr gering. Dies liegt vor allem daran, daß die flächendeckende Subventionierung kaum auf die relevante Zielgruppe zugeschnitten ist und daher wahrscheinlich in hohem Maße zu Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten führen wird. Dementsprechend fallen die geschätzten Nettokosten der Subventionierung mit etwa 10-20 Mrd. DM sehr hoch aus. Vor diesem Hintergrund kann die Einführung dieser Art von Lohnsubventionen vor einer ausführlichen Prüfung der Wirkungen nicht empfohlen werden. Hier können regional und zeitlich eng begrenzte Pilotprojekte eine wichtige Rolle spielen. Als Alternative kämen eventuell gezielte Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung von Langzeitarbeitslosen in Frage.¹⁰³

4.5 Umweltschutz

Subventionen entweder direkt im Bereich des Umweltschutzes oder zumindest solche mit ökologischen Auswirkungen sind aus mindestens zwei Gründen besonders interessant. Erstens liegt dem staatlichen Handeln in diesem Bereich mit der Marktversagenskategorie der externen Effekte eine besonders einleuchtende und auch von neoliberalen „Hardlinern“ eindeutig akzeptierte Rechtfertigung zugrunde. Zweitens sind zeitweise im Zusammenhang mit der ökologischen Steuerreform ökologisch schädliche Subventionen und Steuervergünstigungen in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt. Auf diese Aspekte soll im folgenden kurz eingegangen werden.

Grundsätzlich dürfte die Rechtfertigung für staatliches Handeln im Umweltschutz unstrittig sein.¹⁰⁴ Zahlreiche Produktions- und Konsumaktivitäten üben einen schädlichen Einfluß auf die natürliche Umwelt aus. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich dabei um negative externe Effekte, d.h. negative Wirkungen auf die Produktions- und/oder Konsummöglichkeiten anderer Wirtschaftssubjekte, die jedoch keine Berücksichtigung im ökonomischen Kalkül der Verursacher finden; die privaten und sozialen Kosten der betrachteten Tätigkeiten fallen ausein-

¹⁰⁰ Siehe hierzu Streeck/Heinze (1999).

¹⁰¹ Siehe hierzu Buslei/Steiner (1999).

¹⁰² Siehe hierzu DIW (1999b) und Buslei/Steiner (1999).

¹⁰³ DIW (1999b), S. 505.

¹⁰⁴ Siehe hierzu und im folgenden die Darstellungen in den Standardlehrbüchern zur Umweltökonomik wie beispielsweise Endres (1994).

ander. Aufgabe des Staates ist es dann idealerweise, die aufgetretenen Divergenzen zwischen privaten und sozialen Grenzkosten über eine künstliche Bepreisung oder Verteuerung zu internalisieren. Aufgrund unzureichender Informationen über die relevanten Kostenverläufe muß man sich in der Praxis jedoch damit begnügen, vorgegebene Schadensvermeidungsziele zu möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten zu erreichen. Auch hier dürfte aus ökonomischer Sicht unstrittig sein, daß sogenannte marktwirtschaftliche Instrumente, d.h. vor allem Umweltabgaben oder – zumindest theoretisch, wenn man von Zweifeln hinsichtlich der Praktikabilität absieht – auch Zertifikate, in Fällen, in denen es nicht um eine akute Gefahrenabwehr geht, den traditionellen ordnungsrechtlichen Instrumenten überlegen sind.¹⁰⁵ Idealerweise würden dann die schädlichen Aktivitäten, etwa Emissionen, pro Einheit mit einem einheitlichen Preis (Steuersatz/Zertifikatspreis) belegt. Die Auswahl der Vermeidungsaktivitäten erfolgt dezentral durch die Marktteilnehmer; auf diese Weise wird das vorgegebene Vermeidungsziel kostenminimal erreicht und zudem ein dynamischer Anreiz erzeugt, in Zukunft weiterreichende Vermeidungsaktivitäten anzustreben.

Gegenüber dieser theoretisch eleganten Lösung erscheinen Subventionen im Umweltbereich zunächst als wenig attraktiv. Sie sind mit erheblichen staatlichen Ausgaben verbunden und führen darüber hinaus zu einem erhöhten administrativen Aufwand, da die förderungswürdigen Vermeidungsaktivitäten häufig explizit ermittelt, festgelegt und kontrolliert werden müssen. Wenn man jedoch den engen Referenzrahmen, innerhalb dessen die Überlegenheit des Abgaben- oder Zertifikatsansatzes abgeleitet wurde, verläßt und sich schrittweise der Realität annähert, dann können Subventionen sehr sinnvolle Instrumente im Umweltschutzbereich sein. Erstens werden in der Realität zahlreiche kostenlose oder sogar rentable Vermeidungspotentiale aufgrund von Informationsmängeln und Anpassungsträgheiten nicht genutzt. Hier können staatliche Informationsprogramme, aber auch eine breite Förderung von Pilotprojekten zusammen mit Beratungsangeboten eine wichtige Rolle spielen und sehr zur Beschleunigung der Anpassung beitragen. Aus dieser Sicht lassen sich beispielsweise die existierenden oder bereits ausgelaufenen Maßnahmen, wie 100.000-Dächer-Programme zur Förderung der Solarenergie, aber auch Steuervergünstigungen für bleifreies Benzin im Rahmen der Mineralölsteuer oder für Katalysatorfahrzeuge im Rahmen der Kfz-Steuer rechtfertigen.

Zweitens kann es aufgrund institutioneller oder rechtlicher Hindernisse sehr schwierig sein, etwa im Rahmen der ökologischen Steuerreform eine steuertechnisch „saubere“ Lösung zu

¹⁰⁵ Natürlich bleibt das Ordnungsrecht zur Gefahrenabwehr und wenn es um eine regionale Feinsteuerung geht, nach wie vor das sinnvollste Instrument. Es hat sich bei dieser Aufgabe in der Vergangenheit bewährt.

finden, die tatsächlich die ökologisch gewünschten Anreize setzt. So schieden bei der ökologischen Steuerreform einige ökologisch sinnvolle steuertechnische Differenzierungsmöglichkeiten, nämlich die Primärenergieträgerbesteuerung und die Freistellung erneuerbarer Energieträger, aus außenhandelsrechtlichen Gründen aus.¹⁰⁶ Um dennoch einen Anreiz für erneuerbare Energieträger bzw. für einen möglichst günstigen Primärenergieträgermix zu setzen, griff man in durchaus gerechtfertigter Art und Weise auf Förderprogramme zurück.

Drittens schließlich können Subventionen auch aus polit-ökonomischer Sicht zu befürworten sein. Wie sich bei dem Versuch der Implementation marktwirtschaftlicher Instrumente im Umweltschutz in den letzten beiden Jahrzehnten, besonders aber bei der ökologischen Steuerreform, gezeigt hat, stoßen solche Reformprojekte auf starken politischen Widerstand, so daß sie entweder überhaupt nicht oder aber nur in stark verwässerter und kaum effektiver Form eingeführt werden können.¹⁰⁷ Da Subventionsprogramme zumeist über eine größere Akzeptanz verfügen, kann es rational sein, ihnen als zweitbeste, aber praktisch umsetzbare Instrumente gegenüber dem erstbesten, aber vielleicht auf absehbare Zeit nicht umsetzbaren Instrument den Vorzug zu geben. Insgesamt könnten Subventionen damit im Umweltschutzbereich auf absehbare Zeit legitimerweise eine bedeutende und vielleicht sogar zunehmende Rolle spielen. Insofern könnte hier zumindest in Teilbereichen der Fall 1 aus Abschnitt 3.4 gegeben sein.

Belange des Umweltschutzes können aber auch in anderer Weise für die Subventionspolitik relevant sein. So hat sich in der Diskussion um die ökologische Steuerreform Mitte der 90er Jahre gezeigt, daß einige Steuervergünstigungen im bestehenden Steuersystem ökologisch kontraproduktiv sind.¹⁰⁸ Wenn auch nicht ganz klar ist, ob die von ihnen ausgehenden Wirkungen gravierend sind, so können die negativen Nebenwirkungen doch in einigen Fällen – etwa bei der Gasölbeihilfe und der Kfz-Steuerbefreiung landwirtschaftlicher Zugmaschinen – zusätzliche Argumente für ihre Streichung liefern. Die anderen betroffenen Subventionen sollten zumindest besonders kritisch überprüft werden. Einer schnellen Abschaffung steht häufig jedoch die Tatsache entgegen, daß hierfür eine EU-weite Lösung erforderlich ist.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Siehe hierzu z.B. Meyer (1999), S. 4 ff.

¹⁰⁷ Siehe hierzu etwa Gawel (1995).

¹⁰⁸ Siehe hierzu beispielsweise Franke/Triebswetter (1995) und Linscheidt/Truger (1994).

¹⁰⁹ So etwa bei der Mineralölsteuerbefreiung für Luft- und Schifffahrtbetriebsstoffe. Siehe hierzu Ewringmann/Linscheidt/Truger (1996), S. 30 f.

5 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

In den vorstehenden Ausführungen hat sich gezeigt, daß Subventionen ein bedeutendes Instrument der Wirtschafts- und Finanzpolitik sind. Unabhängig davon, welchem der zahlreichen Definitions- und Abgrenzungsversuche man sich anschließt, ist das Subventionsvolumen sehr hoch. Entgegen dem Eindruck, der häufig in politischen Diskussionen und der Presse vermittelt wird, läßt sich allerdings – unterbrochen durch die Deutsche Einheit – seit den achtziger Jahren ein sinkender Trend ausmachen, der sich vermutlich auch in den nächsten Jahren fortsetzen wird.

Zur Beurteilung von Subventionen kann man auf einen umfangreichen und interessanterweise weder wissenschaftlich noch politisch besonders umstrittenen Kriterienkatalog zurückgreifen. Im Einzelfall kann die konkrete Beurteilung schwierig sein, da nicht nur die instrumentelle Eignung wirkungsanalytisch untersucht, sondern auch Ziele gesetzt und gegeneinander abgewogen und damit explizit Wertungen vorgenommen werden müssen. Insgesamt zeigt sich aber, daß Subventionen sinnvolle wirtschafts- und finanzpolitische Instrumente sein können und daß in einzelnen Politikbereichen durchaus auch ein Subventionsausbau ökonomisch rational sein kann. Gleichzeitig zeigt sich jedoch auch, daß bei den bestehenden Subventionen ein großer Reformbedarf herrscht. Zum einen lassen sich viele grundsätzlich gerechtfertigte Subventionen effizienter ausgestalten oder durch effizientere Instrumente ersetzen, zum anderen läßt sich für viele Subventionen nur sehr schwer überhaupt eine Rechtfertigung finden; sie sollten abgebaut werden.

Für die gegenwärtige finanzpolitische Diskussion über den Subventionsabbau lautet die zentrale Schlußfolgerung: Ein differenzierter Subventionsabbau, der sich an rationalen finanzwissenschaftlichen Kriterien orientiert, ist möglich und sollte ganz unabhängig von der aktuellen Haushaltslage ohnehin durchgeführt werden. Ein solcher Subventionsabbau muß sich an klaren mittel- bis langfristigen Vorgaben orientieren und mit Rücksicht auf allokativen, distributiven, stabilisierungspolitischen, aber auch fiskalischen Nebenwirkungen schrittweise erfolgen. In diesem Fall kann er einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Rationalität staatlicher Politik leisten, da Ungerechtigkeiten beseitigt und gleichzeitig Mittel in erheblichem Umfang für andere, effizientere Verwendungen frei werden.

Nicht rational dagegen wäre eine Politik des „radikalen“, womöglich linearen Subventionsabbaus, da sie nur auf der Basis einer pauschalen ungerechtfertigten Verurteilung dieses Instrumentes (oder der Staatstätigkeit insgesamt) und/oder einer verfehlten polit-ökonomischen „Reformstau“-Diagnose abgeleitet werden kann. Wenn der Subventionsabbau nicht

mehr nach differenzierten Kriterien erfolgt, sondern nur noch der Gegenfinanzierung von teilweise zweifelhaften Steuersenkungs- oder Haushaltskonsolidierungsprogrammen oder gar einfach nur der Zurückdrängung des Staates dienen soll, dann sind negative Auswirkungen vorprogrammiert: Sowohl ein abrupter radikaler Subventionsabbau als auch der Abbau eigentlich gerechtfertigter Subventionen führen nicht nur zu allokativen und distributiven Zieleinbußen, sondern werden auch negative makroökonomische und fiskalische Wirkungen herbeiführen.

Es bleibt daher zu hoffen, daß die radikalen Abbauvorschläge in der Politik kein Gehör finden und stattdessen eine differenzierte, an rationalen Kriterien ausgerichtete Subventionspolitik betrieben wird. Die Kriterien dafür sind seit Jahrzehnten bekannt: sie müssen jetzt nur noch angewendet werden.

Tabelle 1

Subventionen in Deutschland nach unterschiedlichen Erfassungskonzepten in Mrd. DM (in Prozent des BIP)										
	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Steuervergünstigungen										
nach Subventionsbericht ¹⁾	25,9	33,8	33,4	38,9	36,7	39,9	39,0	43,1	43,5	40,4
nach Instituten (IFW)	34,3 ⁵⁾	49,5 ⁵⁾	—	—	—	45,2	44,7	47,9	48,6	45,5
nach erweiterter Abgrenzung	—	—	—	—	—	57,9	57,8	61,7	62,6	60,1
Finanzhilfen										
nach Subventionsbericht ²⁾	34,5	35,9	45,5	63,4	71,8	67,0	67,8	65,2	71,3	74,8
nach der Abgrenzung der Institute (IFW) ³⁾	63,2 ⁵⁾	68,6 ⁵⁾	—	—	—	153,0	157,7	131,0	139	141,7
nach erweiterter Abgrenzung (IFW) ⁴⁾	—	—	—	—	—	249,1	250,9	222,7	230,1	230,9
Subventionen insgesamt										
nach Subventionsbericht ²⁾	60,4	69,7	78,9	102,3	108,5	106,9	106,8	108,3	114,8	115,2 ⁶⁾
nach der Abgrenzung der Institute (IFW) ³⁾	(4,1)	3,8	(3,3)	(3,6)	—	(3,4)	(3,2)	(3,1)	(3,2)	(3,2)
nach erweiterter Abgrenzung (IFW) ⁴⁾	97,5 ⁵⁾	118,1 ⁵⁾	127,8	196,7	—	198,2	202,3	178,9	187,6	187,1
	(6,6)	(6,5)	(5,3)	(6,9)	—	6,3	(6,1)	(5,2)	(5,3)	(5,1)
	—	—	—	—	—	307,0	308,8	284,4	292,7	296,9
	—	—	—	—	—	(9,7)	(9,3)	(8,2)	(8,3)	(8,0)

1) Bund, Länder und Gemeinden.- 2) Bund, Länder, Gemeinden, EU und ERP-Kredite.- 3) Einschl. ERP-Kredite.- 4) Ausschl. ERP-Kredite.- 5) nach Fritzsche u.a. (1988).-
6) Haushaltsoll.

Quelle: BMF (1997); DIW (1997), (1999); Fritzsche u.a. (1988); Boss/Rosenschon (1998); Statistisches Bundesamt (1998); eigene Berechnungen.

WSI

Tabelle 2

Subventionen in Ost- und Westdeutschland nach DIW ¹⁾ in Mrd. DM (in Prozent der Subventionen in Gesamtdeutschland)									
	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ²⁾
Subventionen in Gesamtdeutschland	62,4	76,5	93,5	122,7	139,3	142,6	157,3 ³⁾	146,8	153,4
davon in Westdeutschland	62,4 (100)	76,5 (100)	83,0 (88,8)	79,0 (64,4)	74,1 (53,2)	70,4 (49,4)	82,6 ³⁾ (52,5)	84,6 (57,6)	88,0 (57,4)
davon in Ostdeutschland	—	—	10,5 (11,2)	43,7 (35,6)	65,2 (46,8)	72,2 (50,6)	74,7 (47,5)	62,2 (42,4)	65,3 (42,6)
1) Finanzhilfen des Bundes, des ERP-Sondervermögens, der Bundesanstalt für Arbeit und der EU, soweit sie über den Bundeshaushalt laufen, sowie Steuerergünstigungen von Bund, Ländern und Gemeinden.									
2) Soll.									
3) Zunahme 1994 bedingt durch Umbuchungen im Bundeshaushalt aufgrund der Umstrukturierung der Eisenbahnen.									
Quelle DIW (1997); eigene Berechnungen.									
WSI									

Tabelle 3

Subventionen und Subventionsquoten des Bundes nach dem 16. Subventionsbericht										
	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ¹⁾
Steuer- vergünstigungen in Mrd. DM	11,9	15,6	15,4	17,6	16,1	17,0	16,7	17,8	17,7	16,9
(in % des Bundes- steueraufkommens)	(6,8)	(7,5)	(5,6)	(5,5)	(4,6)	(4,8)	(4,4)	(5,3)	(5,2)	(5,0)
Finanzhilfen in Mrd. DM	12,5	11,9	14,2	19,7	21,0	19,3	18,7	18,4	24,3 ²⁾	23,3
(in % der Bundesausgaben)	(5,8)	(4,6)	(3,7)	(4,9)	(4,9)	(4,2)	(4,0)	(3,9)	(5,4)	(5,3)
Subventionen insgesamt in Mrd. DM	24,4	27,5	29,6	37,3	37,1	36,3	35,4	36,2	42,0	40,2
(in % des BIP)	(1,7)	(1,5)	(1,2)	(1,3)	(1,2)	(1,1)	(1,1)	(1,0)	(1,2)	(1,1)

1) Haushaltssoll.
2) Zunahme 1996 bedingt durch Verstromungshilfen nach Abschaffung des Kohlepfennigs.
Quelle: 16. Subventionsbericht, eigene Berechnungen.

WSI

Tabelle 4

Die 20 größten Finanzhilfen des Bundes

Lfd. Nr.	Lfd. Nr. der Anlage 1 16. SB	Kurze Bezeichnung der Finanzhilfe	1998 Reg.-Entw. -Mio. DM-
1	39	Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung und an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen	7 750
2	78-85	Sozialer Wohnungsbau	2 913
3	63	Zuweisungen an neue Länder für betriebliche Investitionen Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	1 643
4	17-32	GA Agrarstruktur (ohne Küstenschutz)	1 377
5	88	Zinszuschüsse im Rahmen des Wohnraummodernisierungsprogramms der KfW für die neuen Länder	1 150
6	66	Zinszuschüsse und Erstattung von Darlehnsausfällen im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms zur Gründung selbständiger Existenzen	1 048
7	5	Gasölverbilligung Landwirtschaft	835
8	1	Zuschüsse an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung	615
9	68	Zinszuschüsse an das ERP-Sondervermögen	550
10	36	Zuschüsse an Unternehmen des Steinkohlenbergbaus zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen	406
11	4	Produktionsaufgaberente (FELEG)	384
12	40	Anpassung für Arbeitnehmer an den Steinkohlenbergbau	310
13	15	Zuschüsse Branntweinmonopolverwaltung	300
15	56	Hilfen für die Werftindustrie	291
14	46	Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation in kleinen und mittleren Unternehmen und wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen in den neuen Ländern	280
16	97	Prämien nach Wohnungsbau-Prämiengesetz	260
17	64	Maßnahmen zur Förderung des Handwerks, Handel, Fremdenverkehrsgewerbe, Verkehrsgewerbe, Dienstleistungsgewerbe, freie Berufe	257
18	2	Landabgaberente	220
19	41	Soziale Hilfsmaßnahmen für Arbeitnehmer der Kohle- und Stahlindustrie sowie des Eisenerzbergbaus	201
20	90	Maßnahmen der Wohnungsfürsorge für Angehörige der Bundeswehr und der Verwaltung des Bundes sowie für Angestellte der Bundestagsfraktionen und Bundestagsabgeordneten	133
Insgesamt ...			20 923
Nachrichtlich: in v. H. der Finanzhilfen des Bundes			95,2

Tabelle 5

Die 20 größten Steuervergünstigungen
- Rechnungsjahr 1998 -

Lfd. Nr.	Lfd. Nr. der Anlage 2 des 16. Subventionsberichts	Kurzbezeichnung der Steuervergünstigung	Steuermindereinnahmen in Mio. DM	
			insgesamt	dar. Bund
1	78	Sonderausgabenabzug für eigengenutztes Wohneigentum (§ 10e Abs. 1 EStG)	6 950	2 955
2	23	Sonderabschreibungen für betriebliche Investitionen im Beitrittsgebiet und in Berlin-West (§§ 2 bis 4, 6 und 8 FördG)	6 805	2 314
3	86/87	Eigenheimzulagengesetz (Grundzulage und ökologische Zusatzförderung)	2 890	1 229
4	95	Steuerbefreiung der Zuschläge für Nachtarbeit u. a. (§ 3b EStG)	2 410	1 024
5	28	Investitionszulagen für Ausrüstungsinvestitionen im Beitrittsgebiet (InvZulG 1996) einschließlich Berlin-West ...	2 400	1 138
6	103	USt-Ermäßigung für kulturelle u. a. Leistungen (§ 12 Abs. 2 UStG)	2 250	1 136
7	84	Kinderkomponente im Rahmen der Wohneigentumsförderung (§ 34f EStG)	1 900	808
8	37	Tarifbegrenzung bei gewerblichen Einkünften (§ 32c EStG)	1 650	700
9	31	Übertragungsmöglichkeit für stille Reserven (§§ 6b, 6c EStG)	1 600	595
10	88	Eigenheimzulagengesetz (Kinderzulage)	1 320	561
11	104	USt-Ermäßigung für Umsätze der Zahntechniker (§ 12 Abs. 2 Nr. 6 UStG)	875	442
12	63	Ermäßigter USt-Satz für Personenbeförderung im öffentlichen Nahverkehr (§ 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG)	860	434
13	33/34	Sonderabschreibungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe einschl. Ansparabschreibungen (§ 7g EStG)	805	266
14	83	Vorkostenabzug für nach dem Eigenheimzulagengesetz begünstigte Objekte (§ 10i EStG)	680	289
15	25	Sonderabschreibungen für bestimmte Baukosten im Beitrittsgebiet und in Berlin-West (§§ 3, 8 FördG)	635	270
16	24	Sonderabschreibungen für Mietwohnungen im Beitrittsgebiet und in Berlin-West (§§ 3, 4 und 8 FördG)	580	246
17	21	Steuervergünstigungen für betriebliche Investitionen im Zonenrandgebiet (§ 3 ZRFG)	550	185
18	71	Mineralölsteuerbefreiung für Luftfahrtbetriebsstoffe (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 MinöStG)	500	500
19	94	Arbeitnehmer-Sparzulage (§ 13 des 5. VermBG)	410	174
20	2	Freibeträge bei der Land- und Forstwirtschaft (§§ 14, 14a EStG)	390	166
1 bis 20		Summe	36 460	15 432
		in v.H. der Steuervergünstigungen nach Anlage 2 des 16. Subventionsberichts	90,7	90,8

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/8420, S. 19

