

Molitor, Bruno

Article

Umkehr in der Subventionspolitik?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Molitor, Bruno (1970) : Umkehr in der Subventionspolitik?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 9, pp. 538-540

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/134167>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Umkehr in der Subventionspolitik?

Prof. Dr. Bruno Molitor, Würzburg

Es geschieht nicht gerade häufig, daß sich Verbände der Unternehmenseite kritisch zur staatlichen Subventionspolitik äußern. Um so mehr verdient eine Stellungnahme Beachtung, die der Deutsche Industrie- und Handelstag jetzt zum 2. Subventionsbericht der Bundesregierung vom Februar dieses Jahres vorlegt.

In der Tat drängt das Subventionsproblem zu einer prinzipiellen Entscheidung. Sind es doch bei uns nicht weniger als 29 Mrd. DM, die die Begünstigungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des öffentlichen Budgets 1970 erreichen. Die direkten Subventionen allein machen fast 15% des Bundeshaushaltes aus. Und der Trend weist auch unter der neuen Regierung weiter nach oben.

Sachlich ein Fremdkörper

Sachlich bleiben Subventionen in der entwickelten Marktwirtschaft ein Fremdkörper. Der Staat wendet bestimmten Unternehmen direkt oder indirekt Mittel zu, ohne daß dem eine entsprechende marktmäßige Leistung gegenübersteht. Dem distanzierten Beobachter drängt sich die Frage auf, warum? Aus sozialen Gründen? Nun, das ergibt eine sonderbare Art von Verteilungspolitik. Unmittelbar begünstigt sind die Kapitaleigner. Da aber bislang nur ein kleiner Teil der Arbeitnehmer am Produktionsmittelbesitz beteiligt ist, läuft die Intervention bestenfalls darauf hinaus, die Gewinnrelation innerhalb des Unternehmerkreises zu korrigieren, und zwar auf Kosten des Steuerzahlers. Das verträgt sich wenig mit dem unternehmerischen Selbstverständnis, das ansonsten gegenüber Eingriffen von außen ausgespielt wird, und zumal nicht mit der überlegenen strategischen Position, die den Investor und Kombinator der Produktionsfaktoren im Marktwirtschaftsprozess auszeichnet. Man kann schlecht auf das unter-

nehmerische Risiko pochen, wenn es hohe Gewinne zu rechtfertigen gilt, und in Schlechtwetterperioden seelenruhig auf Sozialisierung der Verluste drängen.

Aber tragen Subventionen nicht unmittelbar auch zur Sicherung von Arbeitsplätzen bei? Das Argument ist ebenso beliebt wie in der vollbeschäftigten Wirtschaft erstaunlich. Was wir zur Steigerung der Produktivität und damit der Reallöhne brauchen, sind technische Fortschritte und eine verstärkte Arbeitsmobilität. Produktionsfaktoren künstlich in Unternehmen zu halten, die angesichts der Kosten- und/oder Nachfrageentwicklung fußkrank sind, bedeutet einen klaren gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und Einkommensverlust. Und selbst die vermeintliche Bewahrung des Arbeitsplatzes kann die letzten Dinge leicht schlimmer machen als die ersten. Denn längerfristig pflegen die Marktgesetze doch am stärkeren Hebelarm zu sitzen, von der Wirkung einer allgemeinen Rezession ganz zu schweigen.

In Wahrheit vermindern Subventionen die Anpassungsfähigkeit des Wirtschaftssystems, auf die wir nicht zuletzt konjunkturpolitisch mehr denn je angewiesen sind. Selbst wenn die eingesetzten Mittel aus einem realiter ausgeglichenen Staatsbudget stammen, fördern sie durch ihre wettbewerbsbeschränkende Wirkung den Inflationsdruck. Die entsprechenden Staatsausgaben hätten, an anderer Stelle verwendet, einen höheren Angebots- bzw. Nutzeneffekt.

Politische Triebfedern

Wie aber läßt sich erklären, daß trotz dieser sachlichen Bedenken die Subventionspolitik derart das Feld beherrscht? Das geht einmal auf den gegebenen Grad des strukturellen Wandels zurück, der der Preis eines starken Wirtschaftswachstums ist. Mit den Verschiebungen der Nachfrage und der Produktionstechnik ändern sich unausweichlich die Anteile der Unternehmen und Sektoren am Sozialprodukt. Und offenbar gilt heute schon ein Zurückbleiben im wirtschaftlichen Fortschritt als hinreichender Anspruchsgrund, um die Staats-

Bruno Molitor, 43, Dr. rer. pol., ist ordentlicher Professor an der Universität Würzburg. Er leitet das Institut für Verteilungs- und Sozialpolitik.

hilfe auf den Plan zu rufen. Die Besitzstände selbst brauchen noch gar nicht berührt zu sein.

Der Wunsch allein würde freilich noch wenig ausrichten, wenn nicht politische Umstände seiner Durchsetzung entgegenkämen. Am Sitz der Regierung sind die nachgerade aus dem Boden sprießenden Branchenverbände wie diplomatische Missionen akkreditiert. Sie verfügen über gute Drähte zu den Massenmedien. Und selbst im Parlament mehrten sich die Abgeordneten, die das Gemeinwohl aus der Sicht einer Region, eines Berufsstandes oder Wirtschaftssektors interpretieren, und dies über die Fraktionsschranken hinweg.

Das kann nicht ohne Eindruck auf die Regierung bleiben. Sie läßt sich von einschlägigen „Sachverständigen“ beraten. Einige Ressorts werden von vornherein mit entsprechenden „Fachleuten“ besetzt. Und vor allem: Gesamtwirtschaftliche Pläne und stabilitätspolitische Maßnahmen kann man am besten über die Bühne bringen, wenn die ungünstig betroffenen Unternehmensgruppen sogleich mit einem Stützungsversprechen zu trösten sind.

Orientierungspunkte für eine Korrektur

Vor diesem Hintergrund wird man sich keinen Täuschungen hingeben, daß sich die Subventions-epidemie schlagartig eindämmen ließe. Auch vermag offenbar der an sich mutige § 12 des Stabilitätsgesetzes für sich genommen noch nicht allzu viel; die Abbauliste im 2. Subventionsbericht ist z. B. mehr als mager. Hinzutreten müssen taktische Orientierungspunkte, die eine gezielte Gegenwehr erlauben. In dieser Hinsicht kommt den „Forderungen“ des Deutschen Industrie- und Handelstages großes Gewicht zu.

Wenn schon subventioniert werden soll, dann verdienen die direkten „Finanzhilfen“ eindeutig den Vorzug vor einer steuerlichen Begünstigung, mit der die Politiker wegen ihrer „Unmerklichkeit“ leicht bei der Hand zu sein scheinen: Sie läßt sich nach Ausmaß und Auswirkung schwer überschauen; sie steht nicht automatisch bei jeder Etatberatung erneut zur Diskussion, und bei ihr ist der Gewöhnungseffekt groß, weil sie schnell als ein sich von selbst verstehender Anspruch betrachtet wird, der einen Abbau erfahrungsgemäß politisch blockieren kann. So wäre schon viel er-

reicht, wenn die geltenden Steuervergünstigungen möglichst durch Zuwendungen auf der Ausgabenseite des Budgets ersetzt und zumindest neue Subventionen nurmehr in dieser Form vergeben würden.

In der Realität freilich überwiegen die Steuervergünstigungen die direkten Finanzhilfen erheblich. 1969 waren es 14,9 im Vergleich zu 8,8 Mrd. DM, und für 1970 erwartet der Subventionsbericht einen Anstieg von nicht weniger als 2 Mrd. DM. Dabei sind die steuerähnlichen Entlastungen im System der Sozialen Sicherung noch nicht einmal mitgerechnet.

Zeitliche Begrenzung

Indessen dient die alleinige Subventionsvergabe auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte nicht nur der Klarheit und Wahrheit. Sie läßt auch einige technische Vorkehrungen einbauen, die dem immer wieder zu beobachtenden Wucherungseffekt einer einmal eingeleiteten staatlichen Förderung einen Riegel vorschieben. Dazu gehört, daß jede Subvention schon im Gesetz zeitlich begrenzt wird. Auch ist eine für den Zeitverlauf degressive Ausgestaltung der Leistungen heilsam. Und das Wichtigste: Es sollte stets nach dem Prinzip der „Repartition“ einer vorweg fixierten Gesamtsumme verfahren werden, auf daß es die begünstigte Unternehmensgruppe nicht in der Hand hat, über die Subventionsvoraussetzungen, die bekanntlich herstellbar sind, das schließlich erforderliche Volumen an Zuwendungen gleichsam selbst zu bestimmen.

Natürlich wird jedermann unterschreiben, daß, was die Subventionsart betrifft, „Anpassungs- und Produktivitätshilfen den Vorrang vor Erhaltungshilfen haben“. Doch darf in der Sache diesen Unterscheidungen nicht zu großes Gewicht beigemessen werden. Schon theoretisch wirft zumal die Abgrenzung zwischen den beiden ersten Arten dornige Fragen auf.

Immerhin muß zu denken geben, daß laut Regierungsbericht nicht weniger als zwei Drittel der Unternehmensbegünstigungen auf Erhaltungssubventionen entfallen. Nur 5% können als Produktivitätshilfen gelten, während in den 27% Anpassungssubventionen de facto noch manches an „Bewahrung“ stecken mag. Und bei den Zuwachsraten dominiert überall die erste Kategorie.

VEREINSBANK IN HAMBURG

Zentrale: Hamburg 11 - Alter Wall 20-30 - Telefon 36 10 61

58 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN UND KIEL

Will man den gordischen Knoten durchschlagen, wäre es sicherlich das beste Verfahren, die globalen Erhaltungssubventionen durch gezielte Abfindungen für die Betriebsstilllegung zu ersetzen, so wie sie etwa in Holland praktiziert werden. Und statt der branchenweiten Anpassungssubventionen, an deren Segen Kleine und Große, ja die letzteren erfahrungsgemäß mit einem Löwenanteil teilhaben, erscheint es rationeller, den tatsächlich notleidenden Betrieben einkommensbezogene Hilfen zu zahlen.

Faß ohne Boden

Schwierig steht es um die „laufenden Erfolgskontrollen“, auf die der Industrie- und Handelstag Nachdruck legt. Sie sind leichter gefordert als durchgeführt. Denn was sollte den Maßstab abgeben? Daß die betroffenen Branchen von selbst weniger Subventionen verlangen? Oder daß sie mit der Funktionsweise einer freien und dynamischen Wirtschaft ausgesöhnt sind? Dem unbefangenen Beobachter bietet sich hier eher das Bild eines Fasses ohne Boden.

Um so wichtiger ist es, daß bei den jährlichen Haushaltsberatungen jeweils die Subventionsbelastung mit den anderen Staatsausgaben auf ihre Dringlichkeit hin verglichen wird. Von hier aus läßt sich noch am ehesten ein Abbaupuls erwarten. Freilich darf die Regierung sich nicht scheuen, dabei die öffentliche Meinung zu mobilisieren. Und es ist ein Jammer, daß sie die ideale Gelegenheit, wo die Bevölkerung um die Geldwertstabilität bangt, offenbar nicht zu rigorosen Streichungsvorschlägen nutzt.

Daß die Subventionsberichte keine lückenlose Übersicht bieten, ist eine alte Crux. Was Länder und Gemeinden tun – von einer Ergänzung der Bundessubventionen zu sprechen, dürften die quantitativen Relationen wohl verbieten –, wäre für die Analyse des Gesamtphänomens sicherlich aufschlußreich. Auch bestehen keine Einwände, die Zuschüsse zu öffentlichen Unternehmen aufzuführen. Freilich müssen dann gleichzeitig die gemeinwirtschaftlichen Auflagen angegeben werden, denen diese Betriebe unterliegen. Aber es kann nicht schaden, wenn das Publikum erfährt, was ihn z. B. „politische“ Preise als Steuerzahler kosten.

Dagegen vermißt man in der Stellungnahme des Industrie- und Handelstages eine Kritik an der Attitüde des Regierungsberichtes, den Unternehmenssubventionen allgemeine Hilfen für die privaten Haushalte gleichzusetzen, wie etwa die Sparförderung und das Wohngeld. Das ist sachlich unhaltbar und vermindert den Aufklärungswert. Oder

steht hier die Angst vor der psychologischen Wirkung Pate, wenn den Milliardenbeträgen, die die Subventionspolitik an die betroffenen Unternehmer fließen läßt, nicht auch einige – übrigens willkürlich ausgewählte – Einkommenshilfen für die privaten Haushalte an die Seite gestellt werden?

Neue Subventionsschübe?

Indes, welche Chancen man immer dem Abbau der gegebenen Subventionen einräumen mag, auf jeden Fall sollte die kritische Stellungnahme des Industrie- und Handelstages dazu beitragen, daß die Lawine nicht neue Nahrung findet. Denn selbst hier stehen die Zeichen der Zeit, wenn wir recht sehen, ziemlich ungünstig.

Das gilt besonders von der regionalpolitischen Aktivität, die immer mehr eine allgemeine Wachstumspolitik zu substituieren scheint. Wenn schon angestrebt wird, die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen mehr oder minder einzu-ebnen, dann hätte sich die Staatshilfe in der Marktwirtschaftsordnung auf Infrastrukturausgaben zu beschränken und nicht die Unternehmer durch Sondervergünstigungen anzulocken.

Ein zweiter Schub zusätzlicher Subventionen ist beim Kapitalexport zu befürchten. Was hier – indirekt – für die Förderung der Entwicklungsländer geschieht, ist eine Sache. Aber wenn jetzt gefordert wird, den Kapitalexport generell zu begünstigen, dann stellt sich die Frage, wer daran interessiert sein kann. Sicherlich nicht die heimischen Arbeitnehmer; denn hier ergibt sich ein Ventil, um die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen sonst unvermeidliche Steigerung der Löhne im Verhältnis zu den Unternehmenserträgen abzubiegen.

Auch ist es eine trügerische Hoffnung, über den forcierten Kapitalexport das Ungleichgewicht unserer Zahlungsbilanz heilen und Stabilisierungspolitik treiben zu wollen. Zwar läßt sich im Ausmaß eines Nettokapitalexportes kurzfristig die inländische Geldmengenwirkung von Devisenzuflüssen kompensieren. Aber längerfristig pflegt auch der Kapitalexport doch nur wieder die Auslandsnachfrage nach heimischen Gütern zu erhöhen, und sei es auf verschlungenen Pfaden über Zweit- und Drittländer.

Damit nicht genug: Was soll man schließlich von der vielberufenen Strukturpolitik halten, wenn der Kapitalabfluß aus allgemeinen Steuermitteln Förderung erfährt, während längst überfällige öffentliche Investitionen im Inland aufgeschoben werden müssen, weil der Kapitalmarkt verengt ist?