

Rosenschon, Astrid

**Working Paper — Digitized Version**

## Finanzhilfen der Bundesländer

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 293

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Rosenschon, Astrid (1997) : Finanzhilfen der Bundesländer, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 293, ISBN 3894561416, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/938>

**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.*

## Finanzhilfen der Bundesländer

von Astrid Rosenschon

### AUS DEM INHALT

- Die Finanzhilfen der Bundesländer sind ebenso wie die des Bundes beträchtlich. Für das Jahr 1995 wurde ein Betrag von insgesamt 83,8 Mrd. DM ermittelt. Er entspricht fast einem Drittel des gesamten Lohnsteueraufkommens in Deutschland.
- Bei der Ermittlung der gewährten Finanzhilfen wurde der Begriff „Subvention“ nicht so eng wie beim traditionellen Vorgehen gefaßt. Während die konventionelle Abgrenzung nur selektive Vergünstigungen an Unternehmen im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen berücksichtigt, werden hier auch die Sektoren „Staat“ und „Organisationen ohne Erwerbszweck“ einbezogen, sofern dort im Sinne der Wirtschaftstheorie „private“ Güter hergestellt und „private“ Dienstleistungen erbracht werden. Die Grenzen der weiten Definition liegen dort, wo Produktionszwecke nennenswerte externe Vorteile stiften oder karitative Aktivitäten gefördert werden. Aber auch in der engen Abgrenzung ergibt sich noch ein Betrag von 53,4 Mrd. DM.
- Die Finanzhilfen der Bundesländer sind regional und sektoral nicht gleichmäßig verteilt. In den ostdeutschen Flächenstaaten sind sie, auf die Einwohnerzahl bezogen, viereinhalbmals höher als in den westdeutschen. Sektoral konzentrieren sie sich auf Krisenbranchen wie Landwirtschaft, Bergbau, Schiffbau und „alte industrielle Kerne“ sowie auf Bereiche wie den öffentlichen Verkehr, den sozialen Wohnungsbau, Krankenhäuser, Kindergärten, Theater und Museen.
- Die Gewährung von Finanzhilfen steht der Entwicklung moderner und zukunftsträchtiger Produktionsstrukturen im Wege und sollte daher auch im Bereich der Bundesländer zurückgeführt werden.

## Inhalt

<b>I. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands</b> .....	3
1. Institutionelle Abgrenzung .....	3
2. Materielle Aspekte .....	4
a. Schwächen des konventionellen Subventionsbegriffs der Wirtschaftsforschungsinstitute .....	4
b. Kriterien für den Einbezug von Finanzhilfen an (halb-)staatliche Produzenten .....	4
<b>II. Bemerkungen zur Aufbereitung der Daten</b> .....	6
1. Informationsquellen .....	6
2. Zur Gliederung der Daten .....	7
3. Nur bedingte Vergleichbarkeit der Länderzahlen .....	8
<b>III. Der empirische Befund</b> .....	9
1. Finanzhilfen der Bundesländer auf Expansionskurs .....	9
2. Finanzhilfen in Ostdeutschland deutlich höher als in Westdeutschland.....	11
3. Zur sektoralen Struktur der Finanzhilfen .....	12
4. Finanzhilfen je Einwohner in den neuen Ländern fast durchweg höher .....	15
<b>IV. Wirtschaftspolitisches Fazit: Allgemeine Standortförderung statt selektiver Hilfen</b> ....	16
<b>Anhang</b> .....	18
<b>Literatur</b> .....	22

Die Deutsche Bibliothek – CIP–Einheitsaufnahme

**Rosenschon, Astrid:**

Finanzhilfen der Bundesländer / von Astrid Rosenschon.

Institut für Weltwirtschaft, Kiel. – Kiel : Inst. für

Weltwirtschaft, 1997

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 293)

ISBN 3-89456-141-6

NE: GT

©

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

D-24100 Kiel

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht

gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

Der vorliegende Beitrag beleuchtet einen Ausschnitt aus der Subventionslandschaft der Bundesrepublik Deutschland, nämlich die Finanzhilfen der einzelnen Bundesländer.<sup>1</sup> Zunächst werden die Finanzhilfen der Länder in den Gesamtkontext der Subventionspolitik eingeordnet, also ihre Stellung im System der Subventionsarten und der vielfältigen Subventionsgeber aufgezeigt. Der Erörterung der institutionel-

len Aspekte folgt die inhaltliche Umgrenzung des Untersuchungsgegenstandes. Gefragt wird, welche Kriterien gegeben sein müssen, um einer finanzpolitischen Maßnahme Subventionseigenschaft zu bescheinigen. Dem schließen sich einige Bemerkungen zur Datenaufbereitung an. Es folgt die Bestandsaufnahme. Abgerundet wird der Artikel durch einige wirtschaftspolitische Überlegungen.\*

## I. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands

### 1. Institutionelle Abgrenzung

Subventionsvergabe führt in den öffentlichen Haushalten entweder zu Mindereinnahmen oder zu Mehrausgaben. Unter die erste Kategorie von Subventionen fallen insbesondere die Steuervergünstigungen,<sup>2</sup> unter die zweite die Finanzhilfen.<sup>3</sup>

Finanzhilfen werden von verschiedenen Staatsebenen gewährt. Es sind dies die Europäische Union (EU), der Bund, die Bundesländer und die Gemeinden der Bundesländer Deutschlands. Darüber hinaus dien(t)en diverse Nebenhaushalte<sup>4</sup> dem Zweck, Mittel in Wirtschaftszweige oder Regionen zu kanalisieren, die Politiker als förderungswürdig einstufen. Die vorliegende Untersuchung richtet das Augenmerk gezielt auf die Finanzhilfen, die die einzelnen Bundesländer leisten.

Die Höhe der Finanzhilfen der Länder variiert mit dem Kriterium, das man der Zuteilung von Subventionsbeträgen auf die einzelnen förderativen Ebenen zugrunde legt. Der niedrigste Wertansatz für die Finanzhilfen der Länder ergibt sich, wenn man danach fragt, welche Staatsebene die ausgabewirksame Entscheidung trifft. Denn rund drei Viertel der Subventionszahlungen, die auf Länderebene abgewickelt werden, fußen auf Bundesgesetzen (vgl. Rosen schon 1994: 21–2). So gesehen handelt es sich beim Großteil der Subventionszahlungen der Länder (sowie auch der Gemeinden) um zentralstaatlich determinierte Subventionen. Hingegen fällt das Finanzhilfenvolumen der Länder

deutlich höher aus, wenn man danach fragt, welche Ebene die Mittel auszahlt. Ein mittlerer Wertansatz ergibt sich, wenn man von den Bruttobeträgen die Finanzierungsanteile höherer Staatsebenen — also des Bundes und der EU — abzieht und sie diesen zuordnet, um gesamtwirtschaftlich Erfassungslücken zu vermeiden, wenn man also statt der Brutto-Finanzhilfen der Länder deren Netto-Finanzhilfen veranschlagt.

Den hier präsentierten Zahlen liegt das Brutto-Ausgaben-Prinzip zugrunde.<sup>5</sup> Die Mittel werden also in voller Höhe als Finanzhilfen der Länder betrachtet, wenn diese sie an die Subventionsempfänger weiterleiten. Wegen der ohnehin hohen „Zahlenintensität“ der Subventionsanalyse ist nur dieser Ansatz machbar, weil er keine zusätzlichen Bereinigungen der vielfältigen Einzelpositionen erfordert. Ein weiterer Vorteil dieser Art der Verbuchung ist, daß sie die regionale Verteilung der Subventionsbegünstigten wohl am besten widerspiegelt. Gleichwohl sollte nicht aus dem Blick geraten, daß der gewählte Maßstab für die Finanzhilfen der Länder den Dezentalisierungsgrad überzeichnet. De facto ist der zentralstaatliche Einfluß in der Bundesrepublik Deutschland erheblich. De facto kann man in vieler Hinsicht nur im Hinblick auf den Vollzug von Gesetzen eine föderale Struktur erkennen. Der Entscheidungs föderalismus ist hierzulande allenfalls rudimentär entwickelt.

## 2. Materielle Aspekte

### a. Schwächen des konventionellen Subventionsbegriffs der Wirtschaftsforschungsinstitute

Im Rahmen der Strukturberichterstattung, die im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums erfolgt, haben sich die daran in einem rotierenden Verfahren beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute Ende der achtziger Jahre auf eine gemeinsame Subventionsdefinition geeinigt. Dies war im Interesse der Vergleichbarkeit der veröffentlichten Zahlen geboten. Im Kern zielte die Definition ab auf die Frage: „Wie wird die Allokation *innerhalb* des Unternehmenssektors nach Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) durch selektiv wirkende finanzpolitische Vergünstigungen verzerrt?“ (Näheres in Fritzsche et al. 1988).

So sinnvoll es ist, den Subventionsbegriff an der Selektivität der Vergünstigungen auszurichten, die unweigerlich zu Diskriminierungen an anderer Stelle und zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten führen, so angreifbar ist die Beschränkung auf den Unternehmenssektor im Sinne der Statistik. Dadurch klammert man a priori die Sektoren Staat und Organisationen ohne Erwerbscharakter aus dem Kreis subventionsempfängerender Produzenten von Dienstleistungen aus.<sup>6</sup>

Eine an rechtlich-institutionellen bzw. statistischen Kriterien anknüpfende Umgrenzung des Untersuchungsgegenstands wäre nur dann ökonomisch legitim, wenn die ausgesparten Sektoren ausschließlich klassisch öffentliche Güter im Sinne der Allokationstheorie anbieten würden. Tatsächlich aber stellen der Staat und die Organisationen ohne Erwerbszweck eine Fülle privater Güter und Dienste bereit. Bei diesen ist die Erhebung von Preisen und somit der Ausschluß von Freifahrern grundsätzlich möglich. Da die Kosten also prinzipiell durch Markterlöse gedeckt werden können, liegt kein Marktversagen vor, das eine Steuerfinanzierung rechtfertigt. Besonders fragwürdig ist der Subventionsbegriff der Wirtschaftsforschungsinstitute in den Fällen, in denen die Förderung ein

und desselben Produktionszweigs (etwa des Theaterwesens oder der in Krankenhäusern erbrachten Gesundheitsdienstleistungen) einmal als Subvention gilt, nämlich dann, wenn ein privates Unternehmen oder ein staatlicher Nettobetrieb<sup>7</sup> begünstigt wird, und ein andermal nicht als Subvention zählt, nämlich dann, wenn es sich um einen staatlichen Bruttobetrieb handelt oder wenn eine Organisation ohne Erwerbszweck als Produzent von Dienstleistungen agiert.

Auch die schuldenpolitischen Beschränkungen im Rahmen des Maastricht-Vorhabens in Verbindung mit den steuerpolitischen Plänen der Bundesregierung an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend erfordern, daß Einsparpotentiale umfassend aufgezeigt und ausgeschöpft werden. Eine Senkung der Einkommensteuer, die aus wachstums- und beschäftigungspolitischer Sicht dringend geboten ist, kann bei einem kompensatorischen Subventionsabbau um so kräftiger ausfallen, je weniger restriktiv der zugrunde gelegte Subventionsbegriff ist. Wird dagegen ein Großteil der Subventionen wegdefiniert — etwa durch den formalistischen Einwand, der Staat sei Subventionsgeber und könne deshalb nicht gleichzeitig Subventionsnehmer sein<sup>8</sup> —, besteht wenig Hoffnung auf eine Reform, die diesen Namen verdient.<sup>9</sup>

Im vorliegenden Beitrag werden erstmals Zahlen auf der Basis einer erweiterten Subventionsdefinition präsentiert. Die Daten sind wegen des hohen Aufwands allerdings erst ab dem Jahr 1993 erhoben worden. Freilich erfolgt auch ein Datenausweis auf der Grundlage des konventionellen Subventionsbegriffs der Wirtschaftsforschungsinstitute ab dem Jahr 1991.<sup>10</sup> Denn um den Subventionstrend abschätzen zu können, müssen Daten verglichen werden, denen eine einheitliche Abgrenzung zugrunde liegt.

### b. Kriterien für den Einbezug von Finanzhilfen an (halb-)staatliche Produzenten

Bislang wurde vor allem bemängelt, daß die Abgrenzung der Wirtschaftsforschungsinstitute

zu eng ist. Wo aber ist innerhalb der Staatswirtschaft die Grenze zu ziehen, um volkswirtschaftlich schädliche Finanzhilfen von jenem Einsatz von Steuergeldern zu separieren, der nötig ist, damit die Marktwirtschaft funktioniert oder damit sie auf breite Akzeptanz seitens der Bevölkerung stößt?

Wie schon angedeutet, wird die steuerliche Alimentierung eines staatlichen Produktionszweigs nur dann erfaßt, wenn es sich um Güter oder besser um Dienstleistungen handelt, die grundsätzlich privatisierbar sind. Doch ist die Anwendbarkeit des Ausschlußprinzips ein notwendiges, aber kein hinreichendes Kriterium für den Einbezug (halb-)staatlicher Organisationen in den Kreis potentieller Subventionsempfänger. Denn die Abweichung von einer reinen Marktlösung ist mitunter wünschenswert. Für einen öffentlichen Zuschuß gibt es sowohl verteilungspolitische als auch ökonomische Begründungen. Diese werden im folgenden kurz problematisiert.

#### *Zu den verteilungspolitischen Argumenten*

Einerseits würde es zweifellos keinen Sinn machen, die Bezuschussung von Aktivitäten, die dem Feld der Caritas bzw. der Überlebenshilfe für Problemgruppen zuordenbar sind, in die Subventions- bzw. Finanzhilfedefinition einzu beziehen. Denn wo das Ziel der Armenhilfe oder der Bewältigung spezifischer Notstände (etwa Drogensucht) verfolgt wird, dort stellt sich die Frage nach einer marktwirtschaftlichen Gegenleistung erst gar nicht.

Andererseits sollte man aber nicht eine hinter einem Zuschuß stehende sozialpolitische Absicht als generellen Freibrief für das Wegdefinieren von Subventionstatbeständen werten. Sozialpolitisch motiviert sind schließlich auch die Erhaltungssubventionen zugunsten des Steinkohlenbergbaus, der Landwirtschaft und des Schiffbaus. Und wer wollte diesen strukturkonservierenden Sektorhilfen die Subventionseigenschaft absprechen?

Es stellt sich die Frage, auf welches Kriterium abgestellt werden sollte, um im Einzelfall zu entscheiden, ob ein sozialpolitisch motivierter Zuschuß zu den volkswirtschaftlich schädli-

chen Finanzhilfen, die gekürzt werden sollten, zu zählen ist oder nicht. Eine Antwort auf die Frage bietet sich an, wenn man zwischen zwei theoretischen Extremen unterscheidet und den praktischen Fall mehr dem einen oder mehr dem anderen Pol zuordnet. Der eine Pol symbolisiert Fürsorgeleistungen, die auf hilfsbedürftige Individuen zugeschnitten sind, der andere steht für allgemeine Sozialleistungen, also für Alimente, die der Staat jedem gewährt. Diese Kategorisierung wird im folgenden anhand von Fallbeispielen zu erläutern.

Zuschüsse, die nicht in das Subventionsvolumen eingehen, sind beispielsweise solche, die an SOS-Kinderdörfer oder Behindertenheime oder Asylantenaufnahmestätten fließen. Erstes Kriterium ist hier die Begünstigung einer engen Zielgruppe, die am Rande der Gesellschaft steht bzw. physisch oder psychisch behindert ist. Dabei ist das zweite Kriterium — das Stehen am Rande der Gesellschaft — das Entscheidende.<sup>11</sup>

Zuschüsse, die als Subventionen gewertet werden, sind solche, die breiten Bevölkerungsgruppen oder gar den sogenannten Besserdienenden zugute kommen. Beispiele sind Zuschüsse für Krankenhäuser, Kindergärten<sup>12</sup> und kulturelle Einrichtungen. Hinter der steuerlichen Alimentierung steht hier nicht die Absicht, Mittel gezielt zugunsten der schwächsten Mitglieder einer Gesellschaft umzuverteilen. Vielmehr verfolgen solche Zuschüsse den Zweck, bei breiten Wählerschichten die Illusion einer staatlichen Geschenkwirtschaft zu erzeugen. De facto finanzieren die meisten Begünstigten ihre Alimente über die Besteuerung selbst. Von einer sozialpolitischen Maßnahme im eigentlichen Wortsinn kann somit nicht die Rede sein.

#### *Zu den ökonomischen Begründungen*

Stiftet ein Produktionszweig externe volkswirtschaftliche Vorteile, kann Subventionierung ökonomisch sinnvoll sein, d.h., sie kann die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt steigern. Ohne hier der Frage nachzugehen, ob der Staat über die nötigen Informationen verfügt, um den Optimalitätskriterien genügen zu können, also nicht des Guten zuviel zu tun, ist festzuhalten:

Der Einsatz von Steuern etwa im Ausbildungssektor oder für Grundlagenforschung darf rechnerisch nicht in einen Topf geworfen werden mit der zweifelsohne volkswirtschaftlich schädlichen Alimentierung schrumpfender Wirtschaftszweige wie der Landwirtschaft oder dem Steinkohlenbergbau.

Daher wird die Förderung des Schul- und Hochschulwesens nicht erfaßt.<sup>13</sup> Ausgespart bleiben auch Zuschüsse an komplementäre Einrichtungen wie Studentenwerke, Studentenheime, Hochschulbibliotheken u.ä. sowie Zuschüsse an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen wie etwa an Max-Planck-Institute. Einbezogen werden hingegen Zuschüsse an eher als konsumtiv einzustufende Produktionszweige des Bildungs- und Kultursektors wie beispielsweise Volkshochschulen, Stadtbibliotheken und Museen. Dies gilt auch für Zuschüsse für unternehmensspezifische Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie für anwendungsorientierte Forschung. Denn hier fallen die Investitionserträge weitgehend beim Investor selbst an statt bei Dritten. Eine erhebliche Beeinträchtigung des individuellen Rentabilitätskalküls durch ein hohes Maß an externen Effekten kann daher als Subventionsbegründung nicht herangezogen werden.<sup>14</sup>

### Fazit

Subventionen sind selektive Vergünstigungen, die staatliche Finanzgeber zugunsten ausgewählter Produktionszweige gewähren. Während die engere Definition nur Vergünstigungen an Wirtschaftseinheiten innerhalb des Unternehmenssektors nach der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) berücksichtigt, bezieht die erweiterte Definition die Sektoren Staat sowie Organisationen ohne Erwerbzzweck insoweit mit ein, als dort private Güter bzw. Dienste im Sinne der volkswirtschaftlichen Theorie erzeugt werden. Die Grenzen der Definition liegen dort, wo karitative Aktivitäten gefördert werden oder Produktionszweige, die nennenswerte externe Vorteile stiften. Soziale Ziele als solche rechtfertigen nicht, einem Zuschuß die Subventionseigenschaft abzusprechen. Auch kulturelle Ziele<sup>15</sup> können keinen Ausnahmetatbestand begründen.

Der vollständigen Erfassung stehen allerdings Informationslücken im Wege. Denn mitunter sind die Angaben in den Haushaltsplänen oder -rechnungen so vage, daß eine eindeutige Zuordnung nicht möglich ist. Dieses Problem wird im Rahmen des folgenden Absatzes, der sich spezifischen Aspekten der Datenerfassung widmet, näher erörtert.

## II. Bemerkungen zur Aufbereitung der Daten

### 1. Informationsquellen

Als Informationsquellen werden die Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Bundesländer für das Jahr 1995 herangezogen. Sie enthalten für dieses und für das vorangehende Jahr Sollwerte und für das Jahr 1993 Ist-Werte.<sup>16</sup>

Finanzhilfen in der engen Abgrenzung werden anhand von sogenannten Gruppierungsnummern identifiziert, die den einzelnen Haushaltstiteln zugeordnet sind. Dies ist ein Code-System im Rahmen der staatlichen Haushaltssystematik, das einzelne Ausgabe- sowie Einnahmearten kennzeichnet. Finanzhilfen in der engen Abgrenzung finden sich hauptsächlich

unter folgenden Gruppierungsnummern (Statistisches Bundesamt 1987):<sup>17</sup>

- 661 (Schuldendiensthilfen an öffentliche Unternehmen),
- 662 (Schuldendiensthilfen an private Unternehmen),
- 682 (Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Unternehmen),<sup>18</sup>
- 683 (Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen),
- 891 (Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen),
- 892 (Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen).



Vor allem im Bereich des Wohnungswesens spielen auch Darlehen an öffentliche Unternehmen (Gruppierungsnummer 861) und an private Unternehmen (Gruppierungsnummer 862) eine gewisse Rolle.

Auf der Suche nach Finanzhilfen an (halb-)staatliche Produzenten wird man auf zwei Wegen „fündig“. Die Zuschüsse an die Organisationen ohne Erwerbszweck sind ebenfalls anhand von Gruppierungsnummern identifizierbar.<sup>19</sup> Anders muß man dort verfahren, wo die geförderten Institutionen oder Tätigkeiten rechtlich oder finanzstatistisch voll in den Haushalt integriert sind. Dort muß man das am Ende des Haushaltskapitels ausgewiesene Defizit veranschlagen. Dieses muß allerdings um die Zuweisungen anderer Staatsebenen — also meist des Bundes oder der EU — aufgestockt werden. Denn oft wären die Fehlbeträge höher, wenn nicht schon aus anderen öffentlichen Haushalten Zuschüsse geleistet worden wären.

Wegen der Fülle der einzelnen Haushaltstitel erschien es geboten, eine Wertgrenze einzuführen. Positionen mit weniger als 5 Mill. DM werden nicht erfaßt.

## 2. Zur Gliederung der Daten

Bei der Erfassung der Finanzhilfen kann unmittelbar differenziert werden zwischen sektorspezifisch erfaßbaren Zahlungen — sie begünstigen ausschließlich einen Wirtschaftszweig — und branchenübergreifenden. Branchenübergreifende Finanzhilfen sind auf einen vergleichsweise breiteren, hier sektoral nicht identifizierten,<sup>20</sup> Empfängerkreis zugeschnitten.

Bei den sektorspezifischen Finanzhilfen wird unterschieden zwischen solchen an Unternehmen und solchen an (halb-)staatliche Dienstleister. Die sektorspezifischen Finanzhilfen an Unternehmen werden fünf Wirtschaftszweigen zugeteilt, auf die sich staatliche Förderpolitik konzentriert, nämlich auf

- Land- und Forstwirtschaft, Fischerei,
- Bergbau,
- Schiffbau,
- Verkehr,

– Wohnungsvermietung.

Die übrigen sektorspezifischen Finanzhilfen wurden einer Sammelposition zugeschlagen. Sie umfaßt eine bunte Mischung von Finanzhilfen an begünstigte Sektoren bzw. Einzelunternehmen wie etwa die Maxhütte (bzw. deren Rechtsnachfolger), Bäderbetriebsgesellschaften, Staatsbrauereien, Technologieberatungseinrichtungen, Messegesellschaften, Fremdenverkehrsverbände bis hin zu Verwaltungsgesellschaften für Staatsvermögen, hinter denen letztlich ein Bündel ausgewählter Sektoren (etwa der öffentliche Personennahverkehr oder die Energie- und Wasserversorgung) steht.

Bei den sektorspezifischen Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister, die nur in der erweiterten Abgrenzung berücksichtigt werden, wurde folgenden Subventionsempfängern differenziert:

- Krankenhäuser,
- Kindertagesstätten, Kinderkrippen,<sup>21</sup>
- Theater, Museen, sonstige kulturelle Einrichtungen,
- Staatsforsten,
- Kirchen, Religionsgemeinschaften,
- sonstige Institutionen (wie Sport- und Freizeiteinrichtungen, Landwirtschaftskammern, staatliche Versuchsanstalten für Bienenzucht oder Weinbau, Landesgestüte u.ä.).

Eigentlich müßten Zuschüsse an Einrichtungen der Alten- sowie der Jugendhilfe dann einbezogen werden, wenn nicht karitative Zwecke verfolgt, sondern die Mittel auf die Mitglieder beider Altersgruppen nach dem „Gießkannenprinzip“ verteilt werden. Beispiele sind die „verteilungsblinden“ Zuschüsse an Seniorenwohnheime oder an Jugendherbergen im Gegensatz zu Betreuungsleistungen innerhalb der Sozialfürsorge. Allerdings stehen die oft sehr vagen Beschreibungen in den Haushaltsplänen einer eindeutigen Zuordnung im Wege. Es wurde hier generell darauf verzichtet, Zuschüsse für Einrichtungen der Alten- und Jugendhilfe auf ihre Subventionsqualität hin zu überprüfen.<sup>22</sup> Dies erschien aus Gründen der interregionalen Vergleichbarkeit der Finanzhilfedaten geboten. Klar sollte aber sein, daß de facto

wohl weit mehr Finanzhilfen geleistet werden, als im Rahmen dieser Studie erfaßt werden.

Die branchenübergreifenden Finanzhilfen an Unternehmen wurden nach ihrer jeweiligen Zielsetzung geordnet.<sup>23</sup> Dabei wurde differenziert nach

- regional- und strukturpolitischen Zielen,
- beschäftigungspolitischen Zielen,
- umweltpolitischen Zielen sowie
- der Förderung betrieblicher Funktionen.

Während bei der Regional- und Strukturpolitik offenkundig ist, daß die Mittel an ausgewählte Wirtschaftsräume und -sektoren vergeben werden, scheint bei der Förderung betrieblicher Funktionen weniger stark regional und sektoral diskriminiert zu werden. Unter dieses Konglomerat fällt die Förderung von Forschung und Entwicklung, des Einsatzes neuer Technologien, von Existenzgründungen, Investitionen, beruflicher Bildung, von Absatz, Messebeteiligungen und außenwirtschaftlichen Aktivitäten. Schließlich wird die Übernahme von Altschulden von Unternehmen in den neuen Bundesländern einbezogen.

Allerdings enthält der Restposten auch Finanzhilfen, bei denen Zweifel angebracht sind, ob es sich um Mittel der allgemeinen Unternehmenspolitik handelt. Denn es wurde auch die — im Hinblick auf Betriebsgrößen selektive — Mittelstandspolitik unter die vierte Kategorie subsumiert, da sie meist mit der Förderung einer betrieblichen Funktion verknüpft ist. Dies steht einer überschneidungsfreien Gliederung im Sinne der ausschließlichen Gültigkeit einzelner Kriterien im Wege. Nicht zuletzt mußten hier auch Zahlungen verbucht werden, die vermutlich an ausgewählte Unternehmen fließen, die im Haushaltsplan aber nicht namentlich genannt werden. So stößt man etwa im Haushaltsplan des Freistaates Sachsen auf Zuschüsse, deren Erläuterung lautet: „Verstärkung zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen“. Beliebt ist auch (insbesondere im Haushaltsplan des Stadtstaates Berlin) die vage Formel: „An Unternehmen für besondere Aufgaben“. Die unter dem vierten Spiegelstrich subsumierten Finanzhilfen wirken somit summa summarum erheblich se-

lektiver, als es auf den ersten Blick den Anschein hat.

### 3. Nur bedingte Vergleichbarkeit der Länderzahlen

Bei der Interpretation der Finanzhilfezahlen ist aus mehreren Gründen Vorsicht angebracht. Es gibt Faktoren, die die Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Bundesländern einschränken. Zu nennen sind insbesondere:

- (1) Unterschiedliche Dezentalisierungsgrade: Da die Finanzhilfen, die auf kommunaler Ebene ausgezahlt werden, hier unberücksichtigt bleiben, sind die Finanzhilfen eines Bundeslandes tendenziell um so höher (niedriger), je weniger (mehr) die nachgelagerte Ebene an der Abwicklung der Subventionspolitik beteiligt ist.
- (2) Die Auslagerung der Subventionspolitik aus den Staatshaushalten: In der politischen Realität kommt es verstärkt in Mode, Wirtschaftsförderung über Sonderfonds bzw. öffentliche Förderbanken zu betreiben. Beispiele sind der Wirtschaftsförderfonds Niedersachsen oder die Sächsische Aufbaubank. Da der Einbezug von parafiskalischen Finanzhilfen (meist in Form von Zinsvergünstigungen) am zu hohen Aufwand scheiterte, können die Länderdaten verzerrt sein. In Ländern, in denen Schattenhaushalte relativ bedeutsame Instrumente für wirtschaftspolitischen Interventionismus sind, sind die im Rahmen der Budgetauswertung gewonnenen Finanzhilfezahlen entsprechend stark gedrückt.

Ein spezielles Problem werfen der Erwerb staatlicher Beteiligungen bzw. Kapitalzuführungen auf. Ein Subventionstatbestand ist wohl kaum dann zu diagnostizieren, wenn ein Bundesland als Eigentümer eines expandierenden Unternehmens dessen Eigenkapital aufstockt. Die Mittelzuführung hat aber Subventionscharakter, wenn ein chronisch defizitäres Unternehmen der Empfänger ist. Denn dann wird Kapitalaufzehrung alimentiert. Da aus den Haus-

haltserläuterungen in der Regel nicht hervor- geht, ob die Mittel an ein expandierendes Un- ternehmen fließen oder nicht, blieben Kapital-

zuführungen generell bei der Finanzhilfee- fassung unberücksichtigt. Auch dies kann die Ver- gleichbarkeit der Finanzhilfen beeinträchtigen.

### III. Der empirische Befund

#### 1. Finanzhilfen der Bundesländer auf Expansionskurs

Legt man den engeren Begriff zugrunde, also jenen, der auf den Unternehmenssektor nach den VGR beschränkt ist, so erreichten die Fi- nanzhilfen der sechzehn Bundesländer ein Ge- samtvolumen von 53,4 Mrd. DM im Jahr 1995 (Tabelle 1). Dieser Betrag entspricht knapp einem Fünftel des Lohnsteueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland. Im Jahr 1991 hat das Finanzhilfenvolumen der Länder noch bei 45,4 Mrd. DM gelegen. Aus beiden Ver- gleichswerten errechnet sich ein jahresdurch- schnittlicher Zuwachs von 4,1 vH. Das nomina- le Bruttosozialprodukt (BSP) stieg im gleichen Zeitraum mit einer jahresdurchschnittlichen Ra- te von 4,9 vH. Die Finanzhilfen der Länder sind also relativ zum BSP leicht zurückgegangen.

Bricht man die Finanzhilfen nach Länder- gruppen auf, ergeben sich ausgeprägte Unter- schiede zwischen den alten und den neuen Bun-

desländern. Während die Finanzhilfen der alten Bundesländer (einschließlich Berlin (Ost)) im Zeitraum 1991–1995 nominal mit einer jahres- durchschnittlichen Rate von 2 vH expandiert sind, beträgt der Vergleichswert für Ostdeutsch- land (ohne Berlin (Ost)) stattliche 11 vH. Dabei ist der Sprung von 16,7 Mrd. DM im Jahr 1993 auf 22,6 Mrd. DM im Jahr 1994 besonders be- merkenswert. Die Ursachen hierfür liegen in drastischen Aufstockungen in der Wohnungs- politik und in der Übernahme von Altschulden. Der Wegfall dieser Sondereffekte erklärt auch die leicht rückläufige Entwicklung im Jahr 1995 gegenüber dem Vorjahr.

Das Finanzhilfeniveau im Jahr 1995 beträgt 83,8 Mrd. DM, wenn man statt der engen die erweiterte Abgrenzung zugrunde legt (Tabelle 1). Dieser Betrag entspricht rechnerisch fast einem Drittel des gesamten Lohnsteueraufkom- mens der Bundesrepublik Deutschland.<sup>24</sup> Der Vergleichswert für das Jahr 1993, ab dem erst- mals Zahlen in erweiterter Abgrenzung erhoben

Tabelle 1 – Finanzhilfen der Bundesländer 1991–1995 (Mill. DM)

	1991	1993	1994 <sup>a</sup>	1995 <sup>a</sup>
Finanzhilfen <sup>b</sup>				
in bisheriger Abgrenzung <sup>b</sup>	45 358,7	48 750,2	54 471,3	53 412,1
darunter:				
alte Bundesländer <sup>c</sup>	28 024,2	29 776,0	30 105,7	30 321,9
neue Bundesländer <sup>d</sup>	14 323,3	16 723,2	22 573,6	21 765,2
in erweiterter Abgrenzung <sup>b</sup>		75 634,3	83 534,1	83 818,7
darunter:				
alte Bundesländer <sup>c</sup>		50 022,1	51 878,2	52 556,4
neue Bundesländer <sup>d</sup>		23 361,2	29 863,9	29 937,3
Nachrichtlich:				
Nicht regionalisierte Posten (Gasölbeihilfe und Ausgleichmaßnahmen für die Landwirtschaft)	3 011,2	2 251,0	1 792,0	1 325,0
<sup>a</sup> Haushaltssollwerte. — <sup>b</sup> Einschließlich nicht regionalisierter Posten. — <sup>c</sup> Einschließlich Berlin (Ost). — <sup>d</sup> Ohne Berlin (Ost).				

Quelle: Haushaltspläne der Länder (Ifd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Tabelle 2 – Finanzhilfen nach Bundesländern in der bisherigen Abgrenzung 1991–1995 (Mill. DM)

	1991	1993	1994 <sup>a</sup>	1995 <sup>a</sup>
Bayern	4 387,9	4 597,1	4 096,4	4 337,8
Niedersachsen	2 306,0	2 323,3	2 371,3	2 335,9
Baden-Württemberg	2 038,5	3 326,4	3 671,5	3 492,6
Schleswig-Holstein	825,5	1 009,6	879,1	881,6
Nordrhein-Westfalen	6 317,3	6 905,1	7 006,6	7 188,2
Hessen	1 376,5	1 502,4	2 076,1	2 149,0
Rheinland-Pfalz	1 114,9	1 249,5	1 124,0	1 217,9
Saarland	324,3	416,9	409,7	441,9
Bremen	623,0	796,4	721,4	672,9
Hamburg	1 207,4	1 340,9	1 344,7	1 470,7
Berlin <sup>b</sup>	7 502,9	6 308,4	6 404,9	6 133,4
<b>Alte Bundesländer insgesamt<sup>b</sup></b>	<b>28 024,2</b>	<b>29 776,0</b>	<b>30 105,7</b>	<b>30 321,9</b>
Mecklenburg-Vorpommern	1 283,5	2 561,8	3 345,6	3 197,9
Sachsen	5 059,2	3 775,1	6 192,7	5 546,4
Sachsen-Anhalt	2 510,7	3 285,9	4 410,3	4 473,9
Brandenburg	2 976,7	3 799,4	4 513,4	4 125,6
Thüringen	2 493,2	3 301,0	4 111,6	4 421,4
<b>Neue Bundesländer insgesamt<sup>c</sup></b>	<b>14 323,3</b>	<b>16 723,2</b>	<b>22 573,6</b>	<b>21 765,2</b>
<b>Nicht aufgeteilte Posten<sup>d</sup></b>	<b>3 011,2</b>	<b>2 251,0</b>	<b>1 792,0</b>	<b>1 325,0</b>
<b>Alle Bundesländer</b>	<b>45 358,7</b>	<b>48 750,2</b>	<b>54 471,3</b>	<b>53 412,1</b>

<sup>a</sup>Haushaltssollwerte. — <sup>b</sup>Einschließlich Berlin (Ost). — <sup>c</sup>Ohne Berlin (Ost). — <sup>d</sup>Gasölbeihilfe und Ausgleichsmaßnahmen für die Landwirtschaft.

Quelle: Haushaltspläne der Länder (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

worden sind, lag bei 75,6 Mrd. DM. Daraus errechnet sich eine jahresdurchschnittliche Expansionsrate von 5,3 vH, verglichen mit einer von 4,7 vH beim enger abgegrenzten Aggregat im gleichen Zeitraum. Hinter dem stärkeren Wachstum des breiter abgegrenzten Aggregats steht eine relativ ausgeprägte Entwicklungsdynamik der Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister. Einsparungen aufgrund von Schrumpfungprozessen hochsubventionierter Wirtschaftszweige<sup>25</sup> führen offensichtlich zu zusätzlichen Finanzhilfen vorzugsweise an Institutionen, die in der Grauzone zwischen Staat und Markt agieren.

Wie verteilt sich nun das gesamte Finanzhilfenvolumen auf die einzelnen sechzehn Bundesländer? Betrachtet man die Gruppe der westlichen Bundesländer, so zeigt sich ein im Schnitt recht moderater Anstieg der Finanzhilfen (Tabellen 2 und 3). Auffällig sind viele Diskontinuitäten, hinter denen sich ausgeprägte Sondereffekte verbergen. Ein interregionaler Vergleich der Finanzhilfezuwächse auf der Basis

von zwei Jahreswerten ist also wegen potentieller Verzerrung der Zahlen wenig aussagefähig. Sinnvoller ist es, bei Entwicklungsmustern, die erheblich vom Gesamtbild abweichen, gezielt nach den Gründen zu fragen.<sup>26</sup>

Es fällt auf, daß unter den westdeutschen Ländern der Finanzhilfeanstieg in der bisherigen sowie in der erweiterten Abgrenzung in Hessen besonders ausgeprägt zu sein scheint. Hinter dem überdurchschnittlich steilen Trend stehen insbesondere die verstärkte Subventionierung des öffentlichen Verkehrs und des Umweltschutzes. Hingegen war das Finanzhilfeniveau in Baden-Württemberg im Jahr 1991 außergewöhnlich niedrig. Offensichtlich haben zeitliche Verlagerungen von Finanzhilfen in den Sektoren Wohnungsvermietung und Verkehr stattgefunden, so daß das Jahr 1991 als Vergleichsbasis untauglich erscheint. In Bremen bildete sich das Finanzhilfenvolumen seit dem Jahr 1993 zurück. Freilich liegen den Daten Haushaltssollwerte zugrunde, die — insbesondere wegen der verschärften Krise im Schiff-

Tabelle 3 – Finanzhilfen nach Bundesländern in erweiterter Abgrenzung 1993–1995 (Mill. DM)

	1993	1994 <sup>a</sup>	1995 <sup>a</sup>
Bayern	9 065,9	8 906,6	9 049,0
Niedersachsen	4 157,0	4 290,9	4 237,2
Baden-Württemberg	5 820,9	6 293,0	6 168,2
Schleswig-Holstein	1 629,2	1 471,9	1 576,4
Nordrhein-Westfalen	10 988,3	11 677,9	11 910,6
Hessen	2 764,1	3 344,4	3 415,0
Rheinland-Pfalz	2 324,3	2 229,5	2 321,7
Saarland	683,1	678,4	724,6
Bremen	1 120,1	1 027,1	971,7
Hamburg	2 616,4	2 573,6	2 820,6
Berlin <sup>b</sup>	8 852,8	9 384,9	9 361,4
<b>Alte Bundesländer insgesamt<sup>b</sup></b>	<b>50 022,1</b>	<b>51 878,2</b>	<b>52 556,4</b>
Mecklenburg-Vorpommern	3 139,9	4 174,1	4 023,2
Sachsen	6 043,3	8 583,5	7 909,9
Sachsen-Anhalt	4 578,7	5 810,4	5 858,8
Brandenburg	5 259,4	5 910,2	5 493,7
Thüringen	4 339,9	5 385,7	5 851,7
Nicht aufgeteilter Posten <sup>c</sup>	–	–	800,0
<b>Neue Bundesländer insgesamt<sup>d</sup></b>	<b>23 361,2</b>	<b>29 863,9</b>	<b>29 937,3</b>
<b>Nicht aufgeteilte Posten<sup>c</sup></b>	<b>2 251,0</b>	<b>1 792,0</b>	<b>1 325,0</b>
<b>Alle Bundesländer</b>	<b>75 634,3</b>	<b>83 534,1</b>	<b>83 818,7</b>

<sup>a</sup>Haushaltssollwerte. — <sup>b</sup>Einschließlich Berlin (Ost). — <sup>c</sup>Pauschale für Pflegeeinrichtungen. — <sup>d</sup>Ohne Berlin (Ost). — <sup>e</sup>Gasölbeihilfe und Ausgleichsmaßnahmen für die Landwirtschaft.

Quelle: Haushaltspläne der Länder (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

bau (Bremer Vulkan) — sich vermutlich als zu niedrig erwiesen haben. Während die politisch Verantwortlichen in Bremen aus der öffentlichen Finanzmisere Konsequenzen ziehen und, zumindest in bezug auf den Haushaltsplan, Sparwillen zeigen, trifft dies für das Saarland nicht zu. Trotz der Alimentierung durch die Steuerzahler anderer Bundesländer — das Saarland erhält wie Bremen Sonderbundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung im Rahmen des Finanzausgleichs — ist eine Wende in der Subventionspolitik dort nicht erkennbar. In Berlin ist beim engen Finanzhilfeaggregat ein Rückgang zu konstatieren, insbesondere weil die Verkehrssubventionen stark reduziert worden sind. Der Anstieg beim breiteren Finanzhilfeaggregat beruht auf einer kräftigen Aufstockung der Krankenhausförderung.

Ein Blick auf die Finanzhilfen der ostdeutschen Bundesländer zeigt eine im Schnitt stürmische Entwicklung bei ausgeprägten Unstetigkeiten. Dabei sind die Sprünge der Jahreswerte in Sachsen besonders ausgeprägt. Im Jahr 1995 setzte in fast allen östlichen Bundesländern ein leichter Rückgang ein. Ob dies eine Wende nach unten signalisiert, bleibt abzuwarten.

## 2. Finanzhilfen in Ostdeutschland deutlich höher als in Westdeutschland

Bei einem Vergleich der Subventionspolitik der Länder sind absolute Finanzhilfedaten wenig aussagefähig. Man muß sie vielmehr an Indikatoren wie der Einwohnerzahl oder der regionalen Wirtschaftskraft relativieren.

Die Finanzhilfen je Einwohner betragen im Jahr 1995 in Ostdeutschland 1 526 DM, wenn man die enge Abgrenzung zugrunde legt (Tabelle 4). Sie waren damit viermal so hoch wie

Tabelle 4 – Finanzhilfen nach Bundesländern in der bisherigen Abgrenzung 1991–1995 (DM pro Einwohner)

	1991	1993	1994 <sup>a</sup>	1995 <sup>a</sup>
Bayern	381	389	345	365
Niedersachsen	310	305	309	304
Baden-Württemberg	205	326	358	341
Schleswig-Holstein	313	376	326	327
Nordrhein-Westfalen	362	390	394	404
Hessen	238	252	348	360
Rheinland-Pfalz	294	320	285	309
Saarland	301	384	378	408
Bremen	912	1 164	1 058	986
Hamburg	727	788	789	863
Berlin <sup>b</sup>	2 181	1 817	1 842	1 764
<b>Alte Bundesländer insgesamt<sup>b</sup></b>	<b>429</b>	<b>446</b>	<b>448</b>	<b>452</b>
Nachrichtlich:				
Alte Bundesländer ohne Berlin (ohne Stadtstaaten)		370 (350)	372 (353)	380 (360)
Mecklenburg-Vorpommern	673	1 383	1 821	1 741
Sachsen	1 072	816	1 347	1 207
Sachsen-Anhalt	881	1 178	1 593	1 616
Brandenburg	1 162	1 492	1 782	1 629
Thüringen	962	1 301	1 628	1 751
<b>Neue Bundesländer insgesamt<sup>c</sup></b>	<b>979</b>	<b>1 165</b>	<b>1 589</b>	<b>1 526</b>
<b>Nicht aufgeteilte Posten</b>				
<b>Alle Bundesländer</b>	<b>567</b>	<b>600</b>	<b>669</b>	<b>656</b>

<sup>a</sup>Haushaltssollwerte. — <sup>b</sup>Einschließlich Berlin (Ost). — <sup>c</sup>Ohne Berlin (Ost).

Quelle: Haushaltspläne der Länder (lfd. Jgg.), Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

der Vergleichswert für die alten Bundesländer ohne Berlin. Bezieht man nur die Flächenstaaten in den Vergleich ein, ergibt sich ein viereinhalbmal so hohes Finanzhilfenvolumen der neuen gegenüber den alten Bundesländern. In erweiterter Abgrenzung beläuft sich das ostdeutsche Finanzhilfeniveau auf 2 100 DM im Jahr 1995 (Tabelle 5). Das ist mehr als das Dreifache, sofern man Berlin aus der Rechnung eliminiert.

Das Ost-West-Gefälle tritt noch stärker hervor, wenn man die Finanzhilfen statt an der Einwohnerzahl am Bruttoinlandsprodukt (BIP) relativiert (Tabelle 6), weil — bei vergleichbarer Erwerbsbeteiligung — die Produktivität in Ostdeutschland deutlich niedriger ist. Im Jahr 1995 war das ostdeutsche Niveau in enger (er-

Tabelle 5 – Finanzhilfen nach Bundesländern in erweiterter Abgrenzung 1993–1995 (DM pro Einwohner)

	1993	1994 <sup>a</sup>	1995 <sup>a</sup>
Bayern	767	749	761
Niedersachsen	546	559	552
Baden-Württemberg	571	614	602
Schleswig-Holstein	607	545	584
Nordrhein-Westfalen	620	657	670
Hessen	465	560	572
Rheinland-Pfalz	595	566	590
Saarland	630	626	670
Bremen	1 637	1 506	1 424
Hamburg	1 536	1 511	1 655
Berlin <sup>b</sup>	2 550	2 698	2 692
<b>Alte Bundesländer insgesamt<sup>b</sup></b>	<b>748</b>	<b>773</b>	<b>783</b>
Nachrichtlich:			
Alte Bundesländer ohne Berlin	650	667	678
(ohne Stadtstaaten)	(614)	(626)	(643)
Mecklenburg-Vorpommern	1 695	2 272	2 190
Sachsen	1 307	1 868	1 721
Sachsen-Anhalt	1 641	2 098	2 116
Brandenburg	2 065	2 333	2 169
Thüringen	1 710	2 133	2 318
<b>Neue Bundesländer insgesamt<sup>c</sup></b>	<b>1 628</b>	<b>2 094</b>	<b>2 100</b>
<b>Nicht aufgeteilte Posten</b>			
<b>Alle Bundesländer</b>	<b>932</b>	<b>1 026</b>	<b>1 030</b>

<sup>a</sup>Haushaltssollwerte. — <sup>b</sup>Einschließlich Berlin (Ost). — <sup>c</sup>Ohne Berlin (Ost).

Quelle: Haushaltspläne der Länder (lfd. Jgg.), Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Tabelle 6 – Finanzhilfen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt 1991–1995 (vH)

	1991	1993	1994	1995
Relative Finanzhilfen				
in enger Abgrenzung				
in Ostdeutschland	6,95	5,33	6,37	5,72
in Westdeutschland	1,06	1,05	1,02	0,98
in erweiterter Abgrenzung				
in Ostdeutschland		7,44	8,42	7,86
in Westdeutschland		1,76	1,75	1,71

Quelle: Haushaltspläne der Länder (lfd. Jgg.), Statistisches Bundesamt (1996), eigene Berechnungen.

weiterter) Abgrenzung 5,8 (4,6)mal so hoch wie das westdeutsche. Auffällig ist, daß die Finanzhilfequote in den neuen Bundesländern stark schwankt, während sie sich in den alten leicht, aber kontinuierlich zurückbildet.

Die Gründe für das ausgeprägte West-Ost-Gefälle werden deutlich, wenn man die Finanzhilfen nach Sektoren gliedert und die einzelnen Finanzhilfarten an Einwohnerzahlen relativiert. Dies wird im folgenden Abschnitt erörtert.

### 3. Zur sektoralen Struktur der Finanzhilfen

Untersucht man die sektorale Empfängerstruktur bzw. — bei branchenübergreifenden Finanzhilfen — die damit verfolgten Ziele, fällt auf, daß der Schwerpunkt bei der gezielten Förderung eines engen Ausschnitts aus der gesamtwirtschaftlichen Produktionspalette liegt (Tabellen 7, 8 und 9). Knapp 70 vH der Finanzhilfen in der engeren Abgrenzung, die von allen sechzehn Bundesländern vergeben worden sind, flossen an die Land- und Forstwirtschaft, den Bergbau, Schiffbau, Verkehr, Wohnungsvermietung sowie an sonstige ausgewählte Sektoren bzw. namentlich genannte Einzelunternehmen (siehe dazu Tabelle A1 im Anhang).<sup>27</sup> Bezieht man die Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister mit ein, steigt der Anteil der sektoral identifizierbaren Finanzhilfen von knapp 70 auf 80 vH an. Die Subventionspolitik ist so-

Tabelle 7 – Finanzhilfen aller Bundesländer nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen 1993–1995 (Mill. DM)

		1993	1994 <sup>a</sup>	1995 <sup>a</sup>
I	Sektorspezifische Finanzhilfen an den Unternehmenssektor nach den VGR <sup>b</sup>	36 684,6	37 909,9	36 568,5
	darunter:			
	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei <sup>c</sup>	9 705,0	8 937,0	8 212,0
	Bergbau	1 537,0	1 444,9	1 318,2
	Schiffbau	151,3	50,3	118,3
	Verkehr	7 376,1	7 062,0	7 266,8
	Wohnungsvermietung	16 227,4	18 679,4	17 936,4
	Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	1 687,8	1 736,3	1 716,6
II	Branchenübergreifende Finanzhilfen an den Unternehmenssektor nach den VGR <sup>b</sup>	12 065,6	16 561,4	16 843,6
	darunter:			
	Regional- und Strukturpolitik	6 180,7	7 268,9	7 512,5
	Beschäftigungspolitik	2 896,7	3 575,8	4 095,3
	Umweltpolitik	1 066,9	1 935,3	1 879,3
	Förderung betrieblicher Funktionen <sup>d</sup>	1 921,3	3 781,4	3 356,5
III	Finanzhilfen in bisheriger Abgrenzung (I + II)	48 750,2	54 471,3	53 412,1
IV	Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister	26 884,1	29 062,8	30 406,6
	darunter:			
	Krankenhausförderung	12 029,4	13 350,7	13 746,8
	Kindertagesstätten, Kinderkrippen	6 166,0	6 407,4	6 592,8
	Theater, Museen, sonstige Kulturförderung	4 714,9	5 092,0	5 094,9
	Staatsforst	1 216,9	1 397,5	1 309,2
	Kirchen, Religionsgemeinschaften	869,5	906,9	933,9
	Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen <sup>e</sup>	1 887,4	1 908,3	2 729,0
V	Finanzhilfen in erweiterter Abgrenzung (III + IV)	75 634,3	83 534,1	83 818,7

<sup>a</sup>Haushaltssollwerte. — <sup>b</sup>Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. — <sup>c</sup>Einschließlich Gasölbeihilfe und Ausgleichsmaßnahmen für die Landwirtschaft. — <sup>d</sup>Einschließlich Mittelstandspolitik. — <sup>e</sup>Einschließlich Pauschale für Pflegeeinrichtungen.

Quelle: Haushaltspläne der Länder (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

mit durch ein hohes Maß an Selektivität gekennzeichnet.

Da das gesamtwirtschaftliche Gewicht der staatlich protegierten Sektoren, die den Löwenanteil des „Subventionskuchens“ verschlingen, relativ niedrig ist (Rosenschon 1994: 10–11), muß man schlußfolgern: Das Gros der Unternehmen der Bundesrepublik geht bei der Subventionsverteilung leer aus und muß die Mittel erwirtschaften, die der Staat wenigen Günstlingen aus der Masse der Produzenten zukommen läßt. Hingegen herrscht in der Öffentlichkeit der falsche Eindruck vor, der Staat verteile gleichsam mit der Gießkanne einen warmen Subventionsregen über die Unternehmenslandschaft.

Das Strukturbild verschiebt sich, wenn man die Gruppe der alten und der neuen Bundesländer getrennt analysiert. Für die alten Bundesländer betrug im Jahr 1995 der Anteil der sektoral identifizierbaren Finanzhilfen auf der Basis der engeren Abgrenzung 82 vH und 90 vH,

wenn man den erweiterten Begriff zugrunde legt. Die Vergleichswerte für die Gruppe der neuen Bundesländer bezifferten sich auf nur 47 vH bzw. 62 vH.

Daß in den neuen Bundesländern die branchenübergreifenden Finanzhilfen ein erheblich höheres Gewicht haben als in den alten, verwundert nicht:

*Erstens* fallen im Beitrittsgebiet wegen des Einkommensrückstandes relativ hohe Ausgaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie der eigenständigen Regional- und Strukturpolitik der Europäischen Union an (Lichtblau 1995: 331–400).

*Zweitens* ist die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern überdurchschnittlich hoch und somit auch das Gewicht der beschäftigungspolitisch motivierten Subventionen. Sie werden zu einem guten Teil aus den Sozialfonds der EU gespeist. Aber auch eigenständige

Tabelle 8 – Finanzhilfen der alten Bundesländer<sup>a</sup> nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen 1993–1995 (Mill. DM)

		1993	1994 <sup>b</sup>	1995 <sup>b</sup>
I	Sektorspezifische Finanzhilfen an den Unternehmenssektor nach den VGR <sup>c</sup> darunter:	25 313,3	24 925,1	24 913,0
	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	4 975,7	3 994,2	3 809,1
	Bergbau	1 446,8	1 318,2	1 206,4
	Schiffbau	90,9	50,3	115,3
	Verkehr	6 017,7	5 715,2	5 767,2
	Wohnungsvermietung	11 729,9	12 801,5	12 850,3
	Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	1 052,3	1 045,7	1 164,7
II	Branchenübergreifende Finanzhilfen an den Unternehmenssektor nach den VGR <sup>c</sup> darunter:	4 462,7	5 180,6	5 408,9
	Regional- und Strukturpolitik	1 484,6	1 754,4	1 750,4
	Beschäftigungspolitik	1 096,5	1 200,1	1 400,8
	Umweltpolitik	545,8	719,5	715,1
	Förderung betrieblicher Funktionen <sup>d</sup>	1 335,8	1 506,6	1 542,6
III	Finanzhilfen in bisheriger Abgrenzung (I + II)	29 776,0	30 105,7	30 321,9
IV	Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister darunter:	20 246,1	21 772,5	22 234,5
	Krankenhausförderung	9 623,5	10 620,1	10 767,8
	Kindertagesstätten, Kinderkrippen	3 698,2	4 136,5	4 535,0
	Theater, Museen, sonstige Kulturförderung	3 843,9	3 885,2	3 887,3
	Staatsforst	816,0	824,1	734,8
	Kirchen, Religionsgemeinschaften	756,5	798,2	794,9
	Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	1 508,0	1 508,4	1 514,7
V	Finanzhilfen in erweiterter Abgrenzung (III + IV)	50 022,1	51 878,2	52 556,4

<sup>a</sup>Einschließlich Berlin (Ost). — <sup>b</sup>Haushaltssollwerte. — <sup>c</sup>Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. — <sup>d</sup>Einschließlich Mittelstandspolitik.

Quelle: Haushaltspläne der Länder (Ifd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Tabelle 9 – Finanzhilfen der neuen Bundesländer<sup>a</sup> nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen 1993–1995 (Mill. DM)

		1993	1994 <sup>b</sup>	1995 <sup>b</sup>
I	Sektorspezifische Finanzhilfen an den Unternehmenssektor nach den VGR <sup>c</sup> darunter:	9 120,3	11 192,8	10 330,5
	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	2 478,3	3 150,8	3 077,9
	Bergbau	90,2	126,7	111,8
	Schiffbau	60,4	–	3,2
	Verkehr	1 358,4	1 346,8	1 499,6
	Wohnungsvermietung	4 497,5	5 877,9	5 086,1
	Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	635,5	690,6	551,9
II	Branchenübergreifende Finanzhilfen an den Unternehmenssektor nach den VGR <sup>c</sup> darunter:	7 602,9	11 380,8	11 434,7
	Regional- und Strukturpolitik	4 696,1	5 514,5	5 762,1
	Beschäftigungspolitik	1 800,2	2 375,7	2 694,5
	Umweltpolitik	521,1	1 215,8	1 164,2
	Förderung betrieblicher Funktionen <sup>d</sup>	585,5	2 274,8	1 813,9
III	Finanzhilfen in bisheriger Abgrenzung (I + II)	16 723,2	22 573,6	21 765,2
IV	Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister darunter:	6 638,0	7 290,3	8 172,1
	Krankenhausförderung	2 405,9	2 730,6	2 979,0
	Kindertagesstätten, Kinderkrippen	2 467,8	2 270,9	2 057,8
	Theater, Museen, sonstige Kulturförderung	871,0	1 206,8	1 207,6
	Staatsforst	400,9	573,4	574,4
	Kirchen, Religionsgemeinschaften	113,0	108,7	139,0
	Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen <sup>e</sup>	379,4	399,9	1 214,3
V	Finanzhilfen in erweiterter Abgrenzung (III + IV)	23 361,2	29 863,9	29 937,3

<sup>a</sup>Ohne Berlin (Ost). — <sup>b</sup>Haushaltssollwerte. — <sup>c</sup>Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. — <sup>d</sup>Einschließlich Mittelstandspolitik. — <sup>e</sup>Pauschale für Pflegeeinrichtungen.

Quelle: Haushaltspläne der Länder (Ifd. Jgg.), eigene Berechnungen.



Länderinitiativen spielen eine bedeutsame Rolle (z.B. das Programm „Arbeit für Thüringen“ oder die Zahlungen des Freistaates Sachsen an sogenannte „Arbeitsbeschäftigungs- und Strukturförderungsgesellschaften“).

*Drittens* ist die Umwelt im Beitrittsgebiet in einem desolaten Zustand. Entsprechend hoch sind die umweltpolitisch motivierten Finanzhilfen, unter denen die Freistellung von Altlasten besonders bedeutsam ist. Erwähnenswert ist in diesem Kontext eine ausgeprägte Gründungsaktivität auf dem Feld der sogenannten „Umweltförderungs- und Umweltberatungsgesellschaften“,<sup>28</sup> deren Wirken die Produktionstätigkeit wohl eher hemmen dürfte.

*Viertens* enthält die Restgröße der branchenübergreifenden Finanzhilfen besonders viele Zahlungen, die mit allgemeiner Unternehmens-

förderung vermutlich wenig zu tun haben und die wohl eher die Defizite decken, die infolge der ungezügelter Lohnpolitik in öffentlichen Unternehmen entstanden sind.<sup>29</sup> Ferner sind die Staatshaushalte der neuen Bundesländer durch die Übernahme von Altschulden belastet worden.

#### 4. Finanzhilfen je Einwohner in den neuen Ländern fast durchweg höher

Relativiert man die nach Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen aufgefächerten Finanzhilfen an den Einwohnerzahlen der alten<sup>30</sup> und der neuen Bundesländer (Tabelle 10), liegt das

Tabelle 10 – Finanzhilfen in den alten und neuen Bundesländern<sup>a</sup> nach begünstigten Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen 1993–1995 (DM pro Einwohner)

		Bundesländer							
		alt		neu		alt		neu	
		1993		1994		1995			
I	Sektorspezifische Finanzhilfen an den Unternehmenssektor nach den VGR <sup>b</sup>	313	636	310	785	310	724		
	darunter:								
	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	79	173	63	222	60	215		
	Bergbau	23	6	21	9	19	8		
	Schiffbau	1	4	1	–	2	–		
	Verkehr	61	95	63	94	67	105		
	Wohnungsvermietung	135	314	148	412	146	357		
	Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	14	44	14	48	16	39		
II	Branchenübergreifende Finanzhilfen an den Unternehmenssektor nach den VGR <sup>b</sup>	57	530	62	798	70	802		
	darunter:								
	Regional- und Strukturpolitik	21	328	21	387	25	404		
	Beschäftigungspolitik	12	125	12	167	15	189		
	Umweltpolitik	8	36	11	84	10	82		
	Förderung betrieblicher Funktionen <sup>c</sup>	16	41	18	160	20	127		
III	Finanzhilfen in bisheriger Abgrenzung (I + II)	370	1 166	372	1 583	380	1 526		
IV	Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister	279	463	295	511	298	574		
	darunter:								
	Krankenhausförderung	137	168	146	191	144	209		
	Kindertagesstätten, Kinderkrippen	54	172	61	159	67	144		
	Theater, Museen, sonstige Kulturförderung	46	61	47	85	47	85		
	Staatsforst	13	28	12	40	11	40		
	Kirchen, Religionsgemeinschaften	10	8	10	8	10	10		
	Sonstige sektorspezifisch erfaßte Finanzhilfen	19	26	19	28	19	86		
V	Finanzhilfen in erweiterter Abgrenzung (III + IV)	650	1 628	667	2 094	678	2 100		

<sup>a</sup>Jeweils ohne Berlin. — <sup>b</sup>Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. — <sup>c</sup>Einschließlich Mittelstandspolitik.

Quelle: Haushaltspläne der Länder (lfd. Jgg.), Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Beitrittsgebiet fast durchweg vorn. Neben der in Abschnitt III.3 erörterten relativ hohen Bedeutung der branchenübergreifenden Subventionen, die sich natürlich in einem entsprechenden „Vorsprung“ bei den Pro-Kopf-Zahlen äußert, sind auch die meisten sektorspezifischen Finanzhilfen in Ostdeutschland deutlich höher als in Westdeutschland.

Bei den Agrarsubventionen wirkt sich das relativ hohe Gewicht des primären Sektors in den neuen Bundesländern aus. Finanzhilfen werden hier mit Schwerpunkt im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vergeben. Flankierend werden Mittel aus eigenen Programmen der Länder eingesetzt. Von starker Durchschlagskraft auf das Finanzhilfenvolumen Ostdeutsch-

lands sind wegen des relativ hohen Gewichts auch die „Vorsprünge“ in den Sektoren Verkehr und Wohnungsvermietung.

Bemerkenswert ist, daß in den neuen Bundesländern die Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister besonders üppig ausfallen. Sehr teuer kommt vor allem die Förderung der Krankenhäuser, der Kindergärten und der kulturellen Einrichtungen. Insgesamt verwundert dieser Befund nicht, zumal im Rahmen des Finanzausgleichs eine Übernivellierung erfolgt (vgl. Boss und Rosenschon 1996). Die — auf die Einwohner bezogene — Finanzausstattung der östlichen Bundesländer ist nach erfolgter räumlicher Umverteilung des Steueraufkommens höher als die der westlichen.

#### **IV. Wirtschaftspolitisches Fazit: Allgemeine Standortförderung statt selektiver Hilfen**

Die wachstumshemmende Wirkung der — weitgehend zentralistisch verordneten — Finanzhilfen der Bundesländer ist wohl unbestritten. Für die neuen Bundesländer ändert sich an diesem Sachverhalt nichts dadurch, daß die alten Bundesländer über den Finanzausgleich die Subventionen letztlich finanzieren (vgl. Boss und Rosenschon 1996), weil die Mittelverwendung die wirtschaftliche Entwicklung hemmt. Die Subventionspolitik fördert gezielt schrumpfende Sektoren wie die Landwirtschaft, den Schiffbau und (in Westdeutschland) den Steinkohlenbergbau. Ein Schwerpunkt der Regionalpolitik dürfte wohl auch bei der Erhaltung sogenannter Altindustrien liegen.<sup>31</sup> Des weiteren kommen gezielt Binnensektoren (öffentlicher Personennahverkehr, sozialer Wohnungsbau, Krankenhäuser, Kindergärten, Theater, Museen etc.) in den Genuß staatlicher Förderung.

Die Konzentration der Finanzhilfen auf Krisenbranchen und auf die genannten Binnensektoren, die vom frischen Wind des internationalen Wettbewerbs weitgehend abgeschirmt sind, hat zur Folge, daß der „Aufschwung Ost“ in Gefahr gerät. Denn wie soll sich möglichst zü-

gig eine moderne Produktionsstruktur, deren außenwirtschaftlich orientierte Sektoren sich auf den Weltmärkten behaupten müssen, herausbilden, wenn die Produktionsfaktoren durch staatliche Alimente genau in die andere Richtung gelockt bzw. dort gehalten werden? In diesem Kontext muß beachtet werden, daß die Subventionspolitik in Ostdeutschland die Produktionsstrukturen vermutlich stärker verzerrt als in Westdeutschland. Denn dort betragen die Finanzhilfen je Einwohner in den geförderten Sektoren meist ein Mehrfaches des westdeutschen Vergleichswertes. Sofern sich dahinter besonders üppige Faktorentgelte (und nicht nur relativ hohe Beschäftigtenanteile) verbergen, sind die Anreize ganz massiv, Aktivitäten im geschützten Sektor allen anderen Betätigungsfeldern vorzuziehen. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, daß Strukturanalysen einen überdimensionierten geschützten Sektor in den neuen Bundesländern bemängeln, dem Entwicklungsrückstände vor allem im Verarbeitenden Gewerbe und bei modernen Dienstleistungen (wie Telekommunikation, Rechtsbera-

tung, Anlageberatung etc.)<sup>32</sup> gegenüberstehen (vgl. Klodt, Stehn et al. 1994: 136–145).

Die Einsicht, daß die hohen allgemeinen Finanzzuweisungen an die Länderhaushalte Ostdeutschlands aufgrund der zentralistisch verordneten Subventionspolitik letztlich so verwendet werden, daß das Entstehen moderner Produktionsstrukturen gehemmt wird, sollte einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel nach sich ziehen. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerung muß es dann sein, auf Finanzzuweisungen und auf subventionspolitischen Zentralismus zu verzichten, also die Bundesländer in die Finanzautonomie zu entlassen. Die Länder wären dann bei diesem Konzept in der Steuer- und Ausgabenpolitik weitgehend unabhängig von zentralstaatlichen Normen, und sie stünden untereinander im Wettbewerb um die beste Finanzpolitik. Die Alternative ist, weiterhin Zuschüsse an die neuen Bundesländer zu zahlen, ihnen aber die Verwendung der Zuschüsse selbst zu überlassen, was natürlich mit einer Abschaffung der Misch- oder Komplementärfinanzierung von Subventionsprogrammen einhergehen muß (Rosenschon 1993). Zu den Verwendungsalternativen zählt auch eine allgemei-

ne Steuersenkung im Rahmen eines Systems, das den Ländern einen eigenständigen Aufschlag auf Bundessteuern zubilligt, statt den „Steuerkuchen“ zu rationieren.

Die beste Verwendung der Fördermittel wird sich im Wettbewerb der Regionen herauskristallisieren. Es spricht viel dafür, daß es sich um eine Politik handeln wird, die die Attraktivität des Standortes ganz allgemein erhöht, sei es nun durch niedrige Steuersätze und/oder durch ein hohes Angebot an wirtschaftsnahen Infrastruktureinrichtungen. Die Alternative zur allgemeinen Standortpflege sind selektive Interventionen zugunsten jener Wirtschaftszweige, die staatliche Instanzen als zukunftssträftig einstufen. Solche Eingriffe sind letztlich ebenso dubios wie die Alimentierung von schrumpfenden Sektoren. Denn hinter der sogenannten neuen Industriepolitik stehen keine echten Wissensvorsprünge staatlicher Instanzen gegenüber den Marktkräften. Sie fußen vielmehr auf der „Anmaßung von Wissen“ [F.-A. von Hayek], wobei die von ihnen in der Regel angerichteten Schäden erst in der Zukunft offenkundig werden.

## Anhang

Tabelle A1 – Wichtige unternehmensspezifische Finanzhilfen in 1993–1995 (Mill. DM)

Lfd. Nr.	Bundesland	Verwendungszweck	1993	1994 <sup>a</sup>	1995 <sup>a</sup>
(1)	Bayern	Altlasten der Maxhütte und Umstrukturierung der Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH	17,1	50,0	100,0
(2)	Niedersachsen	Förderung der SICAN-Gruppe <sup>b</sup>	11,3	11,5	9,5
(3)	Niedersachsen	Förderung JESSI <sup>c</sup> nach dem Strukturgesetz	31,2	–	–
(4)	Schleswig-Holstein	Förderung von ISIT <sup>d</sup>	8,2	24,1	58,2
(5)	Bremen	Verlustausgleich der Holding	103,7	128,0	137,9
(6)	Hamburg	Verlustausgleich der Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung mbH	250,7	321,7	344,7
(7)	Berlin	Verlustausgleich der Betriebsgesellschaft Stadtgüter Berlin	32,0	16,5	21,9
(8)	Berlin	An die Stadtreinigungsbetriebe	32,0	16,4	–
(9)	Berlin	An die BWB für Entwässerung	8,4	–	–
(10)	Sachsen	Privatisierung des Edelstahlwerks Freital	12,0	12,0	13,5
(11)	Sachsen	SIEMENS	–	–	90,0
(12)	Sachsen-Anhalt	Neubau der Raffinerie Leuna	–	100,0	100,0
(13)	Sachsen-Anhalt	Privatisierung der Leichtmetall	–	20,0	20,0
(14)	Sachsen-Anhalt	An VKR/Kraftwerk Schkopau GmbH	355,0	245,0	–
(15)	Thüringen	Pensionszahlungen an die Ernst-Abbe-Stiftung Jena (Carl Zeiss)	15,0	13,9	13,7
(16)	Thüringen	Sanierung der Jenaer Glaswerke GmbH	51,5	5,0	–
	<b>Insgesamt</b>		<b>928,1</b>	<b>964,1</b>	<b>909,4</b>
	Nachrichtlich: Sonstige sektorspezifische Finanzhilfen (vgl. Tabelle 7)		1 687,8	1 736,3	1 716,6

<sup>a</sup>Haushaltssollwerte. — <sup>b</sup>Gesellschaft für Silizium-Anwendungen Niedersachsen GmbH. — <sup>c</sup>Joint European Submicron Silicon. — <sup>d</sup>Institut für Siliziumtechnologie.

Quelle: Haushaltspläne der Länder (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

## Endnoten

- \* Die Verfasserin dankt Alfred Boss für wertvolle Anregungen.
- 1 Der Beitrag versteht sich als Baustein einer aktualisierten Berichterstattung zur Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland; die Gesamtzahlen werden demnächst präsentiert. Der Beitrag versteht sich ferner als wichtiges Element einer ausführlichen Bestandsaufnahme und Mängelanalyse des Systems der Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern.
  - 2 Einnahmeausfälle treten auch auf, wenn staatliche Institutionen Verkäufe zu Preisen unter den Marktwerten tätigen. Ein Beispiel ist die verbilligte Veräußerung von Grund und Boden durch eine Gemeinde an ein sich ansiedelndes Unternehmen. Bei der Subventionserfassung können allerdings Vergünstigungen, die in Preisabschlägen bestehen, nicht berücksichtigt werden, weil diese Beträge in den Haushaltsrechnungen der Gebietskörperschaften nicht ausgewiesen werden. Die „Dunkelziffer“ bei der Ermittlung des Subventionsvolumens dürfte insbesondere auf kommunaler Ebene erheblich sein.
  - 3 Die Finanzhilfen sind nur eine — allerdings wichtige — Teilmenge der Ausgabesubventionen. Es gibt auch hier eine „unsichtbare“ Variante. Sie liegt vor, wenn der Staat bei Vorleistungskäufen einem begünstigten Anbieter einen höheren Preis zahlt als den Marktpreis. Diese Subventionen lassen sich ebenfalls nicht erfassen, da sie in den Haushaltsrechnungen nicht ausgewiesen werden.
  - 4 In der Vergangenheit war die Treuhandanstalt, die Ende des Jahres 1994 ihr operatives Geschäft eingestellt hat, besonders bedeutsam. Zu nennen sind ferner der Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes („Kohlepfennig“), das ERP-Vermögen (European Recovery Programme) und die Bundesanstalt für Arbeit. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. Oktober 1994 ist der Kohlepfennig ab Jahresbeginn 1996 abgeschafft worden. Die entsprechende Finanzhilfe wird seither aus dem Bundeshaushalt geleistet und aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert.
  - 5 Im Jahr 1991 betrugen die nach dem Brutto-Ausgaben-Prinzip gemessenen Finanzhilfen der Länder 45,4 Mrd. DM. Das waren rund 30 vH des Finanzhilfenvolumens bzw. knapp ein Viertel des Subventionsvolumens (vgl. Rosenschon 1994: 7–8). Allerdings war der Anteil der Länder am Finanzhilfenvolumen wegen der Finanzhilfen der Treuhandanstalt im Referenzjahr vergleichsweise niedrig. Dies ist nach der Einstellung der Treuhandaktivitäten anders.
  - 6 Freilich ist der hier als zu eng eingestufte Konsens-Begriff erheblich breiter als der Subventionsbegriff in den VGR sowie jener in den Subventionsberichten der Bundesregierung. Näheres zu den sehr restriktiven Auslegungen in Klodt und Schmidt et al. (1989: 185–188).
  - 7 Bei einem staatlichen Nettobetrieb schlägt sich nur das „unternehmerische Residuum“ im öffentlichen Haushalt nieder. Verbucht wird also nur die Gewinnabführung an den oder die Verlustdeckung durch den Staat als Eigentümer des Unternehmens. Hingegen werden bei staatlichen Bruttobetrieben die Ausgaben und Einnahmen in voller Höhe, also unsaldiert, im öffentlichen Haushalt erfaßt. Das am Ende des Haushaltskapitels ausgewiesene Defizit ist von den Wirtschaftsforschungsinstituten im Rahmen der Strukturberichterstattung bislang nicht im Hinblick auf seine potentielle Subventionseigenschaft überprüft worden, weil das Formalkriterium — ein anhand von Haushaltstitelnummern identifizierter Mittelabfluß aus der Staatswirtschaft in den Unternehmenssektor — nicht erfüllt wird.
  - 8 Wie sehr rein formale, also letztlich inhaltslose Argumente strapaziert werden, um das Subventionsvolumen zu schönen, verdeutlicht eine Aussage im Elften Subventionsbericht (BMF 1987: Anlage 8, 243–244): „Zuweisungen und Zuschüsse an die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost (sind) nicht als Finanzhilfen anzusehen..., weil Bahn und Post trotz getrennter Haushaltswirtschaft ihrer Rechtsnatur nach nicht Stellen außerhalb der Bundesverwaltung sind“. Bemerkenswert ist in diesem Kontext, daß die Bundesregierung nach den erfolgten Privatisierungen von Bahn und Post — also nach dem Wegfall der juristischen Gründe für einen Ausnahmetatbestand — versäumt hat, die Zuschüsse an die Deutsche Bahn AG im Vierzehnten und Fünfzehnten Subventionsbericht als Verkehrssubvention aufzuführen. Im Fünfzehnten Subventionsbericht (BMF 1995: Anlage 9, 250) begründet man dieses Unterlassen mit den „Verpflichtungen für den Infrastrukturbericht“, die der Bund hat. Weitere beliebte Instrumente zum Wegdefinieren von Subventionstatbeständen durch politische Instanzen sind — neben den „infrastrukturellen Verpflichtungen“, plakative „Gummivokabeln“ wie die Verfolgung „allgemeiner Staatsziele“ oder „sozialer Zwecke“ oder die hohe „kulturelle Bedeutung“. Hier nutzt man, als Alternative zur Strategie formaljuristischer Argumentationsweise, die Dehnbarkeit von Begriffen, um eine Sachdiskussion über die tatsächliche Höhe der Subventionen erst gar nicht aufkommen zu lassen.
  - 9 Daß die politisch Verantwortlichen derzeit ihr Augenmerk auf eine Mehrwertsteuererhöhung richten statt auf eine Finanzhilfekürzung, ist wohl letztlich Ergebnis eines politisch geschönten Subventionsbegriffs, der zahlreiche Ausnahmen zuläßt. Dadurch werden die betreffenden Staatsausgaben gewissermaßen für „unantastbar“ erklärt.
  - 10 Erwähnt sei in diesem Kontext, daß ein Konsens zwischen den Wirtschaftsforschungsinstituten bezüglich des Subventionsbegriffs nicht mehr so nötig ist wie in früheren Jahren, da es Strukturberichte in der konventionellen Form nicht mehr gibt. Vielmehr sind Schwerpunktthemen an die Stelle „standardisierter Fragenkataloge“ getreten.
  - 11 Das erste Kriterium, die Beschränktheit der Zielgruppe, trifft auf Erhaltungssubventionen wie etwa die Werfthilfen ebenfalls zu.

- 12 Ende des Jahres 1996 hat die Familienministerin argumentiert, Kindergärten sowie familiengerechte Wohnungen seien Standortfaktoren, mit denen eine Region neue Industrien anlocken könne. Dieser Sicht der Dinge kann man nur mit Barbier (FAZ 1996) erwidern: „Familienpolitik mag eine gute Sache sein. Aber Kindergärten und billige Wohnungen strapazieren die Budgets der Kommunen. Wie sollen die Gemeinden mit hohen Steuern in den Wettbewerb um Industrieansiedlungen gehen? Am Ende gäbe es viele Kindergärten, die niemand nutzt, weil keine Arbeit für die Familien da ist“.
- 13 Die Billigung einer finanziellen Förderung darf allerdings nicht verwechselt werden mit einem Plädoyer für die staatliche Produktion von Ausbildungsleistungen. Mehr marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismen sind auch im Schul- und Hochschulwesen angezeigt.
- 14 Das Vorliegen externer Effekte per se ist keinesfalls ein vernünftiges bzw. praktikables Kriterium für finanzpolitische Eingriffe. Es wäre vielmehr ein Einfallstor für Staatsinterventionismus auf breiter Front, da es sich bei marktwirtschaftlichen Aktivitäten, die mit keinerlei Externalitäten verknüpft sind, wohl eher um einen Grenzfall im System der reinen Modelltheorie als um den Regelfall handelt. Externe Effekte machen daher als Eingriffskriterium nur dann Sinn, wenn man sie nicht absolut faßt, sondern relativ zu den internen Effekten. Entscheidend ist also nicht die Existenz, sondern die Bedeutsamkeit der Außenwirkungen. Freilich ist die Grenze zwischen den Begriffspolen „bedeutsam“ und „unwichtig“ fließend.
- 15 Das (falsche) Vorurteil, wonach sich Kulturgüter einer ökonomischen Bewertung oder Beurteilung entziehen, weil sie gewissermaßen „höherwertig“ seien, ist leider weit verbreitet. Wer so argumentiert, übersieht grundsätzlich die Opportunitätskosten, die bei staatlicher Kulturförderung zudem höher sind als die Förderbeträge selbst, weil der Staat die Mittel zwangsweise erhebt. In gesamtwirtschaftlicher Sicht — also per saldo betrachtet — wird die Wohlfahrt vermindert. Daß kulturelle Zwecke keinesfalls die Mittel heiligen können, wird auch bei der Lektüre von Haushaltsplänen deutlich. Es verwundert nicht, daß Deutschland im Standortwettbewerb zurückfällt, wenn Politiker — statt die Steuern zu senken — Steuergelder lieber in Institutionen stecken, deren Namen bereits Zweifel an ihrer Existenzberechtigung aufkommen lassen. „Zucker-Museum“, „Kartoffel-Museum“, „Hygiene-Museum“ sind nur wenige Beispiele für die zahlreichen „schwarzen Löcher“ im Bereich staatlicher Kulturförderung.
- 16 Die im Rahmen dieses Artikels ausgewiesenen Finanzhilfen der Länder für das Jahr 1993 unterscheiden sich von jenen des vorangehenden Artikels (Rosenschon 1994). In der alten Publikation wurden Soll-Werte präsentiert, die sich auf 50,2 Mrd. DM bezifferten.
- 17 Überprüft werden müssen auch Haushaltstitel mit der Nr. 681 (Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen), da mitunter zweckgebundene Transfers dabei sind, die die Allokation beeinflussen. Ein Beispiel ist das Wohngeld. Ein weiteres Finanzhilfepotential sind Positionen mit der Nr. 671 (Erstattungen an Inland). Denn mitunter wird die Einhaltung einer mit der Subventionsvergabe verknüpften Verwendungsaufgabe (etwa die Zweckbindung für Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen) so interpretiert, als sei das Unternehmen mit der Verfolgung einer „allgemeinen Staatsaufgabe“ — was immer das heißen mag — betraut, so daß ihm die Kosten der „Auftragsproduktion“ erstattet werden müßten. Eine weitere Methode, Finanzhilfen zu verharmlosen, ist es, sie als Zuschüsse an „Sonstige“ (unter den Nummern 663, 685, 893) zu verbuchen, obwohl de facto Unternehmen gefördert werden, also Institutionen, bei denen der Erwerbszweck konstitutiv ist bzw. sein sollte. Wenn z.B. eine Umweltberatungsgesellschaft mit der Bezeichnung GmbH „geschmückt“ wird, erscheint die Frage legitim, warum in den Haushaltsplänen die ihr zufließenden Finanzhilfen unter die Kategorie „an Sonstige“ subsumiert werden.
- 18 Der Unterscheidung „Zuschüsse für laufende Zwecke“ und „Zuschüsse für Investitionen“ liegt das kreislauforientierte Konzept der VGR zugrunde, das zwischen Einkommens- und Vermögensübertragungen differenziert.
- 19 Es sind dies die Nummern 663 (Schuldendiensthilfen an Sonstige), 684 (Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen), 685 (sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke), 863 (Darlehen an Sonstige) und 893 (Zuschüsse für Investitionen an Sonstige).
- 20 Der Schwerpunkt der Subventionspolitik liegt ohnehin bei der Förderung einzelner Sektoren (Rosenschon 1994). Die Eruierung der sektoralen Empfängerstruktur bei branchenübergreifenden Finanzhilfen ist mit einem Aufwand verbunden, der in keinem ökonomisch vertretbaren Verhältnis zum Gewinn an zusätzlichen Einsichten steht.
- 21 Zuschüsse der Länder für Kindertagesstätten werden z.T. über die kommunalen Haushalte abgewickelt. Diese Mittel sind hier den Ländern zugeordnet worden, um gegen einen potentiellen Mangel an finanzstatistischer Identifizierbarkeit auf kommunaler Ebene vorzubeugen. Dies ist eine Abweichung vom Brutto-Ausgaben-Prinzip, das weiter vorne unter Abschnitt I.1 beschrieben worden ist. Auf kommunaler Ebene sind dann natürlich entsprechende Abschläge vorzunehmen, um Doppelzählungen zu vermeiden.
- 22 Allerdings wurde die Pauschale für Pflegeeinrichtungen in Höhe von 800 Mill. DM, die der Bund im Jahr 1995 den östlichen Bundesländern zahlt, berücksichtigt. Zwar fließt ein Teil davon vermutlich in karitative Einrichtungen und dürfte gemäß der oben skizzierten begrifflichen Umgrenzung nicht in das Finanzhilfenvolumen eingehen. Aber dieser Anteil ist unbekannt. Überdies wird das Finanzhilfenvolumen per saldo wohl eher unter- als überzeichnet.
- 23 Freilich werden sektorspezifische Finanzhilfen auch oft gewährt, um den nachfolgend genannten Zielen oder Zwecken zu dienen. Als Beispiel sei ein Zuschuß an die Landwirtschaft für Umweltschutzmaßnahmen genannt. Er ist in der Kategorie der umweltpolitisch motivierten Maßnahmen nicht enthalten, da er ja nicht branchenübergreifend, sondern sektorspezifisch gewährt wird. Die Auffächerung nach Zielen ist also nicht dahingehend mißzuverstehen, daß es sich um eine

vollständige Erfassung des Mitteleinsatzes im Hinblick auf einzelne Ziele (umweltpolitische, beschäftigungspolitische etc.) handelt.

- 24 Zu beachten ist, daß man bei präziseren Informationen in den Haushaltsplänen wohl zu deutlich höheren Beträgen käme. Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt II.
- 25 In der Landwirtschaft und im Bergbau sind die Finanzhilfen in jüngerer Zeit rückläufig. Näheres dazu in Abschnitt III.3.
- 26 Detaillierte Ländertabellen sind bei Rosenschon (1996) im Tabellenanhang zu finden.
- 27 Daß nicht nur sektorale Förderziele in der Subventionspolitik vorrangig sind, sondern überdies der Konzentrationsgrad der Fördermittel sehr hoch ist, erkennt man an Tabelle A1 im Anhang: Die Finanzhilfen an nur sechzehn Einzelunternehmen betragen zusammen mehr als die Hälfte aller sonstigen sektorspezifischen Finanzhilfen.
- 28 Die Zuschüsse zu diesen Gesellschaften wurden bei den sonstigen sektorspezifischen Finanzhilfen erfaßt.
- 29 In den Erläuterungen zu den Haushaltsplänen stößt man recht oft auf den Passus „an öffentliche Unternehmen“, wobei es sich vermutlich in der Regel um unternehmensspezifische Zahlungen handeln dürfte.
- 30 Bei der Berechnung wurde Berlin ausgeklammert.
- 31 Eine kritische Auseinandersetzung mit der Förderung alter industrieller Kerne sowie der Investitionsförderung in Ostdeutschland findet sich bei Klodt (1996).
- 32 Es handelt sich hierbei um die sogenannten „ungebundenen Dienstleistungen“. Sie sind räumlich transferierbar und somit erheblich stärker dem Wettbewerb ausgesetzt als Dienstleistungen, die am Ort ihrer Erzeugung nachgefragt werden müssen (sogenannte „gebundene Dienstleistungen“ wie etwa der Einzelhandel oder das Gesundheitswesen).

## Literatur

- BMF (Bundesministerium der Finanzen, Hrsg.) (1987). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1985 bis 1988*. Bonn.
- (1995). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1993 bis 1996*. Bonn.
- Boss, A., und A. Rosenschon (1996). Öffentliche Transferleistungen zur Finanzierung der deutschen Einheit: Eine Bestandsaufnahme. Kieler Diskussionsbeiträge 269. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- FAZ (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*) (1996). Standortfaktor, 22. August.
- Fritzsche, B., et al. (1988). *Subventionen, Probleme der Abgrenzung und Erfassung. Eine Gemeinschaftspublikation der an der Strukturberichterstattung beteiligten Institute*. Ifo-Studien zur Strukturforschung. München.
- Haushaltspläne der Bundesländer für das Jahr 1995 bzw. für die Haushaltsjahre 1994/95 und 1995/96. Verschiedene Orte.
- Klodt, H. (1996). West-Ost-Transfers und Strukturprobleme in den neuen Ländern. *Die Weltwirtschaft* (2): 158–170.
- Klodt, H., K.-D. Schmidt et al. (1989). *Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb*. Kieler Studien 228. Tübingen.
- Klodt, H., J. Stehn et al. (1994). *Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa*. Kieler Studien 265. Tübingen.
- Lichtblau, K. (1995). *Von der Transfer- in die Marktwirtschaft. Strukturpolitische Leitlinien für die neuen Länder*. Köln.
- Rosenschon, A. (1993). Finanzreform 1995 — steuerpolitischer Wettbewerb geboten. In N. Walter (Hrsg.), *Weniger Staat, mehr Markt — Wege aus der Krise*. München.
- (1994). Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Arbeitspapiere 617. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1996). Finanzhilfen der Bundesländer. Kieler Arbeitspapiere 769. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Statistisches Bundesamt(lfd. Jgg.). *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart.
- (1987). Arbeitsmaterialien zur Finanzstatistik. Arbeitsunterlage. Wiesbaden.
- (Hrsg.) (1996). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen*. Stuttgart.