

Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen  
Analyse des Rechts

---

Band 21

# Die Subventionsordnung

Ein Beitrag  
zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik

Von

Markus Nieder-Eichholz



Duncker & Humblot · Berlin

***Markus Nieder-Eichholz* · Die Subventionsordnung**

# **Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts**

**herausgegeben von**

**Heinz Grossekettler, Münster · Bernhard Großfeld, Münster  
Klaus J. Hopt, München · Christian Kirchner, Hannover  
Dieter Rückle, Trier · Reinhard H. Schmidt, Frankfurt/Main**

**Band 21**

# Die Subventionsordnung

Ein Beitrag zur  
finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik

Von

Markus Nieder-Eichholz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Nieder-Eichholz, Markus:**

Die Subventionsordnung : ein Beitrag zur  
finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik / von Markus  
Nieder-Eichholz. – Berlin : Duncker und Humblot, 1995  
(Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des  
Rechts ; Bd. 21)

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1993

ISBN 3-428-08216-8

NE: GT

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-5065

ISBN 3-428-08216-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

## **Vorwort**

Der vorliegende Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik entstand in der Zeit von November 1990 bis März 1993 am Institut für Finanzwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Im Juli 1993 wurde er durch die wirtschaftswissenschaftliche Fakultät als Dissertation angenommen.

Mein Dank gilt in erster Linie meinem verehrten Lehrer Professor Dr. H. Grossekketter für die hervorragende fachliche und persönliche Betreuung. Auf seine Anregung geht diese Arbeit zur Subventionspolitik zurück. Auch dem Koreferenten der Arbeit, Professor Dr. I. Metze, sowie meinen Kolleginnen und Kollegen danke ich für ihre hilfreichen Kommentare. Schließlich gebührt mein Dank der Graduiertenförderung, die das Entstehen der Arbeit durch ein großzügiges Stipendium unterstützte.

Bonn, im Januar 1994

Markus Nieder-Eichholz



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	17
<i>1. Teil</i>	
<b>Grundlagen: Subventionsbegriff und Bedeutung des Subventionswesens in Deutschland und anderen Staaten</b>	20
<b>I. Kapitel Zum Subventionsbegriff</b>	20
1. Subventionsdefinitionen in der volkswirtschaftlichen Literatur .....	22
2. Subventionsabgrenzungen in der Praxis .....	29
a) Subventionsabgrenzung der VGR .....	30
b) Subventionsdefinition der Subventionsberichte .....	31
c) Subventionsabgrenzung der Wirtschaftsforschungsinstitute .....	33
3. Subventionsbegriff zur Abgrenzung des Anwendungsbereichs einer Subven- tionsordnung .....	37
<b>II. Kapitel Die Bedeutung des Subventionswesens in Deutschland und anderen Staaten</b>	40
1. Bedeutung des Subventionswesens in Deutschland .....	40
2. Internationaler Vergleich .....	55

2. Teil

Notwendigkeit einer Subventionsordnung 60

III. Kapitel

Ordoliberaler Prinzipien der Wirtschaftspolitik als Ausgangspunkt 61

IV. Kapitel

Diskussion möglicher Subventionseinsatzfelder 75

1. Subventionen zur Korrektur allokativer Marktängel 75
a) Subventionen zur Korrektur externer Effekte 76
b) Subventionen zur Reduktion von Marktmacht 78
c) Subventionen zur Bereitstellung von Kollektivgütern 82
d) Subventionen zur Bereitstellung meritorischer Güter 86
2. Subventionen zur Korrektur distributiven Marktversagens 87
3. Subventionen zur Korrektur stabilitätspolitischen Marktversagens 91
4. Fazit 94
Exkurs: Subventionswirkungsanalysen 96

V. Kapitel

Ineffizienzen der Subventionspolitik: Eine Auswahl 101

1. Mängel bei der Zielformulierung 101
2. Gefährdung des Strukturwandels 103
3. Unerwünschte Verteilungswirkungen der Subventionspolitik 104
4. Subventionsdschungel und Mehrfachsubventionen 105
5. Folgesubventionen 107
6. Beharrungstendenzen von Subventionen und Subventionsmentalität 109
7. Mitnahmeeffekte 111
8. Subventionswettlauf 113

## VI. Kapitel

**Analyse der Mängelursachen I: Rechtliche Aspekte zur Zulässigkeit und zu den Grenzen der Subventionierung in der Bundesrepublik Deutschland** 115

1. Verfassungsrechtliche Bestimmungen zur Zulässigkeit und zu den Grenzen der Subventionsgewährung .....	115
a) Sozialstaatsprinzip .....	116
b) Art. 109 Abs. II GG .....	117
c) Sonstige Ermächtigungsgrundlagen .....	118
d) Art. 2 GG .....	119
e) Art. 3 GG .....	120
f) Art. 12 und Art. 14 GG .....	120
g) Übermaßverbot .....	121
2. Bestimmungen der Haushaltsordnungen und des HGrG .....	122
a) § 7 Abs. I BHO (Wirtschaftlichkeitsprinzip) .....	122
b) § 23 BHO (Zuwendungen) .....	124
c) §§ 44 und 44 a BHO .....	125
3. Beihilfenrecht der Europäischen Gemeinschaft .....	127
4. Subventionsregelungen des GATT .....	136
5. Fazit .....	140

## VII. Kapitel

**Analyse der Mängelursachen II:  
Verhaltensweisen der am Subventionsprozeß Beteiligten** 141

1. Vorbemerkungen .....	141
2. Das Verhalten der Politiker .....	143
3. Verhalten der Verwaltung .....	148
4. Das Verhalten der potentiellen Subventionsnachfrager .....	154
5. Das Verhalten der Subventionsgeschädigten .....	160

6. Die Handlungen der Rechnungshöfe und Gerichte als Kontrolleure der Subventionspolitik .....	162
7. Zusammenfassung .....	165

### VIII. Kapitel

#### **Analyse der Mängelursachen III: Wege zur Erhöhung der Beherrschbarkeit im Subventionswesen und zur Eindämmung von Subventionen in der Praxis** 167

1. Strategien zur Erhöhung der Beherrschbarkeit im Subventionswesen in der Bundesrepublik Deutschland .....	168
a) Das System der Subventionsberichterstattung .....	168
(1) Subventionsberichterstattung des Bundes .....	170
(2) Berichterstattung der Länder und Gemeinden .....	175
b) Verankerung subventionspolitischer Grundsätze .....	182
2. Lineare Subventionskürzung in der Schweiz .....	186
3. Zusammenfassung .....	190

### *3. Teil*

#### **Die Subventionsordnung** 192

### IX. Kapitel

#### **Grundlagen: Definition, Funktionen und Anforderungen** 192

### X. Kapitel

#### **Grundsätze der Subventionsordnung** 194

1. Grundsatz der Bestimmtheit der Subventionsziele .....	194
2. Grundsatz der ökonomischen Begründbarkeit der Subventionsziele .....	197
3. Grundsatz der Zielkonformität der Subventionsvergabe .....	201
a) Einsatzstelle der Subvention möglichst nah am Destinatär .....	202
b) Effiziente Ausgestaltung der Subventionsbemessungsgrundlage .....	205
c) Zweckbindung der Subventionen durch Auflagen .....	206

4. Grundsatz der Erforderlichkeit der Subventionsvergabe .....	209
a) Prüfung von Alternativen .....	210
b) Bevorzugung von Finanzhilfen gegenüber Steuervergünstigungen .....	212
c) Adäquate Wahl der Finanz- und Finanzierungshilfen .....	222
(1) Bürgschaften .....	223
(2) Garantien .....	226
(3) Darlehen .....	228
(4) Schuldendiensthilfen .....	231
(5) Zuschüsse .....	233
(6) Fazit .....	234
d) Befristung, degressive Staffelung, Eigenbeteiligung .....	236
5. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Subventionsvergabe .....	237
6. Grundsatz der Abgestimmtheit der Subventionsvergabe .....	244
7. Grundsatz der Gesetzmäßigkeit .....	248
8. Grundsatz der Durchführung periodischer Erfolgskontrollen .....	252
9. Grundsatz der Umgestaltung und des Abbaus von Subventionen .....	255
 XI. Kapitel Vorschläge zur Sicherstellung der Einhaltung der Subventionsgrundsätze	
1. Subventionsgrundsatzgesetz .....	266
2. Rechnungshöfe als Kontrollinstitutionen .....	268
3. Klagebefugnis für die Rechnungshöfe .....	275
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>279</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>285</b>

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Abgrenzungsunterschiede der in der Praxis verwendeten Subventionsbegriffe .....	35
Tabelle 2:	Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland von 1951 bis 1967 .....	42
Tabelle 3:	Entwicklung der Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland von 1970 bis 1990 .....	47
Tabelle 4:	Subventionen nach Wirtschaftsbereichen in Deutschland 1990 .....	51
Tabelle 5:	Subventionsbedeutung in verschiedenen Wirtschaftssektoren .....	52
Tabelle 6:	Subventionen in ausgewählten OECD-Staaten .....	56
Tabelle 7:	Übersicht der "dienstältesten" Subventionen nach dem 13. Subventionsbericht .....	110
Tabelle 8:	Stellungnahmen der Kommission zu staatlichen Beihilfen, mit Ausnahme der Beihilfen für Landwirtschaft, Fischerei und Verkehr .....	134
Tabelle 9:	Subventionsberichterstattung der Länder .....	179
Tabelle 10:	Lineare Kürzung von Bundesleistungen in der Schweiz 1981 bis 1985 (in Mrd. sfr) .....	188
Tabelle 11:	Vergleich der Belastungseffekte der unterschiedlichen Zinssubventionierungsmethoden .....	232
Tabelle 12:	Zahlenbeispiel für die Kürzung von Subventionen .....	263

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Ausprägungsformen von Subventionen im Schrifttum – eine Auswahl .....	27
Abbildung 2: Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland von 1951 bis 1967 .....	43
Abbildung 3: Subventionen nach Wirtschaftsbereichen 1959 und 1967 .....	45
Abbildung 4: Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland von 1970 bis 1990 .....	48
Abbildung 5: Subventionen in Prozent des Bruttosozialprodukts 1990 .....	58
Abbildung 6: Grundschema zur Prüfung wirtschaftspolitischer Maßnahmen .....	69
Abbildung 7: Hauptwirkungsverläufe beim Subventionsempfänger .....	98
Abbildung 8: Beihilfenkontrollverfahren der EG .....	132
Abbildung 9: Beispiele für operationalisierte Subventionsziele .....	196
Abbildung 10: Primärenergieverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland 1950 und 1990 (in Petajoule) .....	200
Abbildung 11: Direkte vs. indirekte Subventionierung .....	204
Abbildung 12: Wohlfahrtseffekte von Transfers mit Empfangs- und Verwendungsaufgaben .....	208
Abbildung 13: Formen von Steuervergünstigungen .....	214
Abbildung 14: Betrachtete Kosten und Nutzen innerhalb der KNU "Förderung der Erstaufforstung" .....	241
Abbildung 15: Prüfschema zur Beurteilung der ökonomischen Legitimität von Subventionsprogrammen .....	270

## Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Anl.	Anlage
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BierStG	Biersteuergesetz
BfA	Bundesanstalt für Arbeit
bfr	Belgische Franc
BHO	Bundshaushaltsordnung
BR	Bundesrat
BRHG	Bundesrechnungshofgesetz
BSP <sub>M</sub>	Bruttosozialprodukt (zu Marktpreisen)
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
c. p.	ceteris paribus
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
dkr	Dänische Kronen
DM	Deutsche Mark
dra	Griechische Drachmen
Drs.	Drucksache
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
ERP	European Recovery Program
esc	Portugiesische Escudos
EStG	Einkommensteuergesetz
et al.	und andere
etc.	et cetera
e. V.	eingetragener Verein

EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff	Französische Francs
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
gem.	gemäß
GewStG	Gewerbsteuergesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung/Geschäftsordnung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HdF	Handbuch der Finanzwissenschaft
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft
hfl	Holländische Gulden
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engeren Sinne
IfW	Institut für Weltwirtschaft
insbes.	insbesondere
i. w. S.	im weiteren Sinne
Jg.	Jahrgang
k.A.	keine Angabe
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LAF	Lastenausgleichsfonds
LHO	Landeshaushaltsordnung
Lit	Italienische Lire
LRHG	Landesrechnungshofgesetz
m	Meter
m. a. W.	mit anderen Worten
Mio.	Millionen
mm	Millimeter
Mrd.	Milliarden
N. F.	Neue Folge
No.	Numero
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen

OECD o. V.	Organization for European Cooperation and Development ohne Verfasser
p. a. PKW ptas	pro anno Personenkraftwagen Spanische Pesetas
rd. resp. RWI	rund respektive Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
S. SalzStG sfr SKE skr Sp. StGB StWG	Seite(n) Salzsteuergesetz Schweizer Franken Steinkohleneinheiten Schwedische Kronen Spalte Strafgesetzbuch Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
t Tab. TabakStG Tsd. Tz.	Tonnen Tabelle Tabaksteuergesetz Tausend Textziffer
u. a. u. a.O. UStG usw.	und andere/unter anderem und andere Orte Umsatzsteuergesetz und so weiter
v. VersStG vgl. VGR v. H. Vol. VstG VwVfG	von Versicherungsteuergesetz vergleiche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen vom Hundert Volume Vermögenssteuergesetz Verwaltungsverfahrensgesetz
WiSt WISU	Wirtschaftswissenschaftliches Studium Das Wirtschaftsstudium
z. B. z. T.	zum Beispiel zum Teil

## Einleitung

Am 9. Dezember 1958 widmete der damalige Bundesminister der Finanzen, *Franz Etzel*, einen bedeutsamen Teil seiner Haushaltsrede der Gewährung von Subventionen und betonte hierbei insbesondere die negativen wirtschaftspolitischen Effekte dieser Staatsleistungen.<sup>1</sup> Diese Rede löste eine Anfrage der Deutschen Partei aus, in der die Bundesregierung zu einer – bis dato nicht existierenden – Zusammenstellung der gewährten Subventionen ersucht wurde, und war insofern der Wegbereiter einer verstärkten öffentlichen Diskussion zum Thema "Subventionen" in Deutschland. Der Diskussionsgegenstand hat bis heute nichts von seiner Aktualität eingebüßt. Er ist vielmehr zum "Dauerbrenner" politischer und theoretischer Auseinandersetzungen avanciert.

Der hohe Stellenwert der Subventionspolitik in der öffentlichen Debatte ist insbesondere der Aufdeckung immer neuer Subventionsskandale, Mittelverschwendungen und Ungerechtigkeiten bei der Vergabe von Förderleistungen zuzuschreiben. Zum schlechten Image der staatlichen Förderleistungen trägt weiterhin bei, daß sie unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten vielfach negativ beurteilt werden. Vermehrt in finanzpolitischen Krisenzeiten wird – dem "Diktat der leeren Kassen" folgend – daher von Politikern aller Couleur regelmäßig die gut klingende, zumeist aber nicht näher konkretisierte Forderung nach einem umfassenden Subventionsabbau aufgestellt.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sonderbar, daß eine umfassende Eindämmung der Subventionsvergabe bislang nicht zustande kam, und einzelne Streichaktionen zumeist nur eine geringe Einschränkung weniger Förderleistungen bewerkstelligen konnten. Hier kommt zum Ausdruck, daß die Durchsetzung ökonomischer Rationalität im Subventionswesen einen tiefen Einschnitt in gewährte Vergünstigungen und Sondervorteile implizieren würde, der mit den Interessenstrukturen von Subventionsempfängern und -gebern nicht in Einklang zu bringen ist. Weil die Aktivitäten

---

<sup>1</sup> Vgl. *Etzel, F.* (1958), S. 2885 f.

<sup>2</sup> *Nieder-Eichholz*

dieser Gruppen derzeit nicht durch bindende Regeln so eingedämmt werden, daß sie ökonomischen Effizianzorderungen genügen, kann hier von einem *Ordnungsdefizit* im Subventionsbereich gesprochen werden.

Ein erstes Ziel dieser Arbeit ist es, dieses Defizit näher auszuleuchten und insbesondere die Ursachen der subventionspolitischen Ineffizienzen aufzuspüren. Außerdem sollen hier die ökonomischen Anforderungen an eine *Subventionsordnung* entworfen werden. Hierfür bietet es sich an, die ökonomischen Effizianzorderungen in die Gestalt von rechtlich bindenden Subventionsgrundsätzen zu kleiden.

Vergleichbare Grundsätze werden in der Finanzwissenschaft bereits seit langem auf dem Gebiete der Besteuerung diskutiert und sind auch in der Form von Budgetgrundsätzen im deutschen Haushaltsrecht fixiert.<sup>2</sup> Spezielle Subventionsgrundsätze sind dagegen – wenn überhaupt – nur rudimentär ausgeprägt und werden zumeist nicht näher in bezug auf ihre ökonomische Sinnhaftigkeit diskutiert. Diese Arbeit soll daher einen Beitrag dazu leisten, auch im Subventionsbereich eine verstärkte Hinwendung zu ordnungspolitischen Fragestellungen und Gedanken zu etablieren. Um den aufgezeigten Intentionen Rechnung tragen zu können, wird folgender *Gang der Untersuchung* gewählt:

Der *erste Teil* der Arbeit widmet sich den Grundlagen des Subventionswesens. Hier gilt es zunächst, den – in Theorie und Praxis – strittigen Subventionsbegriff näher zu umreißen und somit das zentrale Erkenntnisobjekt der Arbeit genau zu charakterisieren. Um den Stellenwert der Subventionsvergabe in der Praxis zu verdeutlichen, wird daraufhin ein knapper Abriß der Subventionsentwicklung in Deutschland sowie ein Überblick über die Bedeutung der Subventionsvergabe in anderen ausgewählten Staaten gegeben.

Aufbauend auf diesen Grundlagen wird im *zweiten Teil* der Arbeit versucht, die Notwendigkeit einer Subventionsordnung darzulegen. Um die Beurteilung der Subventionsvergabe vornehmen zu können, bedarf es hier zunächst der Aufstellung eines Referenzsystems. Daraufhin wird – vor dem Hintergrund dieses Systems – eine Analyse potentiell legitimer Einsatzfelder von Subventionen vorgenommen. Dieser Schritt ist Voraussetzung für die folgenden Überlegungen, weil eine Ablehnung jeglicher Subventionsgewährung die Aufstellung subventionspolitischer Vergabegrundsätze im Rahmen einer Subventionsordnung obsolet machen würde. Nach dem

---

<sup>2</sup> Vgl. zu den Besteuerungsgrundsätzen *Neumark, F.* (1970), zu den Budgetgrundsätzen statt vieler *Senf, P.* (1977), S. 371 ff.

Aufzeigen möglicher Einsatzfelder der Subventionsvergabe werden Mängel der Subventionspolitik dargestellt, um zu zeigen, daß die praktizierte Politik vielfach nicht mit den ökonomischen Effizianzorderungen übereinstimmt. Bevor ein Verbesserungsvorschlag zur Eliminierung derartiger Soll-Ist-Differenzen aufgestellt werden kann, ist eine umfassende Analyse der Mängelursachen vonnöten. Dabei ist eine fächerübergreifende Betrachtungsweise unabdingbar. Das Herausfiltern der Ursachen der Ineffizienzen beginnt insofern mit der Analyse der subventionsrechtlichen Bestimmungen in Deutschland. Hier soll insbesondere geprüft werden, ob Lücken bzw. Unzulänglichkeiten der herrschenden Rechtsordnung für ein Auseinanderfallen von Legalität (Übereinstimmung der Subventionsvergabe mit dem positiven Recht) und Legitimität (Übereinstimmung der Subventionsvergabe mit aus ökonomischer Sicht sachgerechten Normen) im Subventionsbereich ursächlich sein können. Nach dieser rechtlich-institutionellen Betrachtung werden im folgenden Kapitel sozialwissenschaftliche Aspekte in die Arbeit integriert. Hier wird das Verhalten der am Subventionsprozeß Beteiligten daraufhin untersucht, ob es für die aufgefundenen subventionspolitischen Ineffizienzen ursächlich sein kann. Schließlich widmet sich der letzte Abschnitt des zweiten Teils der Effektivität praktizierter, systematischer Subventionseindämmungsversuche, die als potentielle Substitute einer Subventionsordnung eingestuft werden können. Erst die Unzulänglichkeit derartiger Versuche läßt es gerechtfertigt erscheinen, von der Notwendigkeit einer Subventionsordnung zu sprechen.

Im *dritten Teil* der Arbeit wird daraufhin die in Rede stehende Subventionsordnung konkretisiert. Nach einer Darstellung der Anforderungen und Funktionen eines derartigen institutionellen Arrangements werden die einzelnen Subventionsgrundsätze näher diskutiert. Diese Prinzipien sollen die Verhinderung und den Abbau illegitimer Subventionen erleichtern und für eine effiziente Gestaltung legitimer Subventionen Sorge tragen. Anschließend wird aufgezeigt, wie eine Orientierung der Subventionsgeber an diesen Grundsätzen und somit die Beachtung ordnungspolitischer Prinzipien im Subventionsbereich sichergestellt werden kann.

Eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse beendet die Arbeit.