



Ralf Ahrens

STRUKTUR- POLITIK UND SUBVENTIONEN

*Debatten und
industriepolitische Entscheidungen
in der Bonner Republik*



Wallstein

Ralf Ahrens
Strukturpolitik und Subventionen

GESCHICHTE DER GEGENWART

Herausgegeben von
Frank Bösch und Martin Sabrow

Band 29

Ralf Ahrens
Strukturpolitik und
Subventionen

Debatten und
industriepolitische Entscheidungen
in der Bonner Republik



WALLSTEIN VERLAG

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung
der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Wallstein Verlag, Göttingen 2022
www.wallstein-verlag.de

Vom Verlag gesetzt aus der Adobe Garamond

Umschlaggestaltung: Susanne Gerhards, Düsseldorf

Umschlagmotiv: theisport/A. Richard Allen, Motiv: inheritance tax

ISBN (Print) 978-3-8353-5168-4

ISBN (E-Book, pdf) 978-3-8353-4844-8

Inhalt

1. Einleitung	7
2. Aufbrüche: Subventionskontrolle und Strukturpolitik im Steuerungsoptimismus der 1960er und frühen 1970er Jahre.	32
2.1 Die Erarbeitung strukturpolitischer Grundsätze und der Beginn der Subventionsberichterstattung.	34
2.2 Strukturpolitik und Ausgabenwachstum in Branchen und Regionen	74
3. Die Krise als Chance? Industriepolitik und Subventionsdebatte bis zum Ende der sozial-liberalen Koalition	101
3.1 Grundsatzfragen nach den »Grundsätzen«.	105
3.2 »Opium für die Wirtschaft«: Varianten der Subventionskritik	136
3.3 Subventionsvergabe unter Konsolidierungsdruck: Politikfelder und Praxis	153
4. Keine Wende? Kontinuitäten nach dem Koalitionswechsel	206
4.1 Alte Grundsätze statt neuer Grundsatzdebatten: Strukturpolitische Programmatik und Strukturberichterstattung	208
4.2 »Über Subventionstatbestände muss politisch entschieden werden«: Die Subventionsdebatte der 1980er Jahre	224
4.3 Industriepolitik als Subventionspraxis: Staatshilfen in Zeiten der Marktrhetorik	236

5. Fazit:	
Der Staat und die Struktur der Wirtschaft	277
Quellen- und Literaturverzeichnis	286
Abkürzungen	308
Dank	310
Personenregister	311

I. Einleitung

Wie in anderen westeuropäischen Ländern setzten auch in der Bundesrepublik die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in den 1960er Jahren, die manifesten Krisen des darauffolgenden Jahrzehnts und zunehmender internationaler Wettbewerb nicht nur die Unternehmen unter verstärkten Anpassungsdruck.¹ Die nach dem Ende des vermeintlichen Wirtschaftswunders deutlicher werdenden Strukturprobleme waren zugleich industriepolitische Herausforderungen, und das zentrale Instrument zu ihrer Bekämpfung waren Subventionen. Dieses Buch befasst sich mit den Debatten und Entscheidungen über Subventionen als Mittel der Industriepolitik von den 1960er Jahren bis zum Ende der »alten« Bundesrepublik 1989. Es fragt danach, wie in Politik und Wissenschaft die Strukturen der Wirtschaft und ihr Wandel wahrgenommen wurden, welche Auffassungen über die Rolle des Staates im Strukturwandel sich daraus ergaben und inwiefern sich dies konkret in der Vergabe oder im Abbau von Subventionen niederschlug.

Subventionen haben einen schlechten Ruf. Sie gelten als Alimentierung nicht wettbewerbsfähiger Unternehmen, die einen gesamtwirtschaftlich effizienteren Einsatz von Kapital und Arbeit verhindert, und als mehr oder weniger willkürliche Privilegierung der Empfänger, die aus eigener Kraft den Herausforderungen der Märkte nicht gewachsen sind. Solche kritischen Zuschreibungen mögen im konkreten Fall ihre Berechtigung haben, in einer historischen Studie bedürfen sie jedenfalls ebenso der Historisierung wie ihr Gegenstand selbst. Im industriepolitischen Kontext lassen sich Subventionen zunächst einmal als finanzielle Leistungen des Staates an Unternehmen begreifen, von denen im Gegenzug nicht die Bereitstellung von Gütern oder Dienstleistungen verlangt, sondern ein bestimmtes Verhalten erwartet wurde.² Neben Investitionen zur Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen konnte es sich dabei ebenso um kontrollierten Kapazitätsabbau und Sozialpläne für entlassene Beschäftigte handeln wie um die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit durch Rationalisierung oder durch Forschung und Entwicklung. Mit der Subventionierung einzelner Branchen wurden oft nicht nur wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische, sondern auch technologie-, energie- oder außenpolitische Ziele verfolgt.

1 Zum europäischen Nachkriegswachstum und den Einbrüchen seit den 1960er Jahren im Vergleich Crafts/Toniolo (Hg.), *Growth*; Lindlar, *Wirtschaftswunder*; Eichengreen, *Economy*.

2 Vgl. Jákli, *Marshallplan*, S. 30.

Verhandelt wurden diese Maßnahmen in der Bundesrepublik seit Mitte der 1960er Jahre unter dem Etikett »Strukturpolitik«. Diese unscharfe Bezeichnung, die sich in der politischen Sprache und in der Volkswirtschaftslehre recht schnell etablierte, half aus einer ordnungspolitischen Verlegenheit, verstieß doch die gezielte Bewahrung einzelner Unternehmen oder ganzer Branchen vor dem Untergang ebenso offensichtlich gegen die stets hochgehaltenen marktwirtschaftlichen Grundsätze wie die politische Entscheidung darüber, welche Industrien oder gar Produktlinien als zukunftsfähig gelten durften. Der Bezug auf »Strukturen« eröffnete ein »mesoökonomisches« Handlungsfeld, das nicht allzu weit von der legitimen Setzung von Rahmenbedingungen auf der Makroebene entfernt lag und nicht allzu nah an die Mikroebene heranrückte, auf der die Geschäftsrisiken von den Unternehmen zu tragen waren.³

In den Debatten über Subventionen als strukturpolitisches Instrument überlagerten sich daher regelmäßig Grundsatzfragen nach dem Verhältnis von Staat und Wirtschaft mit konkreten Interessenkonflikten und Entscheidungen. Eine Marktwirtschaft ohne erheblichen staatlichen Einfluss war im 20. Jahrhundert auch für liberale deutsche Ökonomen kaum vorstellbar. Nachdem die für die Weimarer Republik charakteristische, breite Diskussion konkurrierender Ordnungsvorstellungen durch das NS-Regime beendet worden war, gab es zwar in der Bundesrepublik mit dem Ordoliberalismus wieder eine politisch einflussreiche liberale Strömung, die aber dem Staat als rahmensetzender Instanz einen hohen Rang einräumte. Für die konkrete Wirtschaftspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft war überdies ein »behutsamer Staatsinterventionismus« charakteristisch.⁴ Umstritten aber blieben Legitimität, Umfang und Formen einer staatlichen Beeinflussung privaten Investitionsverhaltens.

Strukturpolitik war in erster Linie Industriepolitik.⁵ Das galt vor allem für die branchenbezogene oder »sektorale« Strukturpolitik, wo Dienst-

3 Vgl. etwa Ortlieb/Dörge (Hg.), Wirtschaftsordnung; Peters, Grundlagen; sowie den Versuch von Abelshauser, die Strukturpolitik einer »Ordnungspolitik der sichtbaren Hand« zuzuordnen: Abelshauser/Kopper, Ordnungspolitik, S. 28f. Als neueren, sehr umfassenden und historisch kaum zu operationalisierenden Definitionsversuch vgl. Dichtl/Issing, Wirtschaftslexikon, S. 203f. Analoge weitgreifende Begriffsbestimmungen sind für die Industriepolitik möglich, lassen sich jedoch von einem »Kern der klassischen Industriepolitik« abgrenzen, der in der Umverteilung von Ressourcen durch den Staat – sei es durch Subventionen, Staatsnachfrage oder die Bereitstellung von Infrastruktur – besteht: Federico/Foreman-Peck, Industrial Policies, S. 3 ff.

4 Scholtyseck, Marktwirtschaft (Zitat S. 109); zu Weimar Köster, Nationalökonomie.

5 Vgl. das Lehrbuch von Meißner/Fassing, Wirtschaftsstruktur, S. 135 (»Faktisch fällt in der Bundesrepublik Deutschland die Strukturpolitik seit den siebziger Jahren mit

leistungsbranchen praktisch keine Rolle spielten und die Agrarpolitik eigenen Regeln folgte. Etwas anders verhielt es sich in der regionalen Strukturpolitik, wo neben der nachholenden Industrialisierung schwach entwickelter Gebiete oder der Schaffung neuer Arbeitsplätze in altindustriellen Regionen insbesondere der Tourismus, aber auch Wissenschaft und Kultur als Beschäftigungsträger ins Blickfeld rückten.⁶ Schon der weit ausgreifende Terminus »Strukturpolitik« verwies zugleich auf die Ambitionen der 1960er und frühen 1970er Jahre, Politik auf der Grundlage systematischer Planung zu betreiben.⁷ Dieser Steuerungsoptimismus zeigte sich in gewissem Maße auch im Diskurs über Subventionen: Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 legitimierte nicht nur eine auf der keynesianischen Lehre fußende Konjunkturlenkung durch staatliche »Globalsteuerung«, für die es heute vor allem bekannt ist. Es schrieb der Bundesregierung gleichzeitig vor, künftig alle zwei Jahre einen Subventionsbericht vorzulegen, der als öffentliche Informationsgrundlage für die Kontrolle und den Abbau der bestehenden Subventionen fungieren sollte. Ähnlich wie die seit 1968 vorgelegten Jahreswirtschaftsberichte der Bundesregierung oder auch die seit 1971 veröffentlichten Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« sollten die im Bundesfinanzministerium erarbeiteten Subventionsberichte dazu dienen, Wirtschaftspolitik durch die Nutzung systematisch aufbereiteter Informationen rationaler zu gestalten und gleichzeitig zu legitimieren. In diesen Kontext der Systematisierung und Verregelung lassen sich auch die 1966/68 verabschiedeten »Grundsätze« der regionalen und der sektoralen Strukturpolitik einordnen, die zumindest grob Ziele und Grenzen der Intervention beschrieben.

Parallel zu diesen in den Ministerien verfolgten Ansätzen einer stärker verregelten Politik wurde durch den Ausbau wissenschaftlicher Beratungsgremien eine zunehmende Einbeziehung externen Expertenwissens betrieben, die als »Verwissenschaftlichung der Politik« geläufig ist. Als Paradebeispiel solcher Vorstellungen von der Planbarkeit politischer Prozesse auf der Grundlage einer möglichst exakten und umfassenden

der Industriepolitik zusammen«). Seit den 1990er Jahren findet sich denn auch »Industriepolitik« häufiger im Titel von Lehr- und Fachbüchern. Während der Begriff »Strukturpolitik« heute meist auf regionalpolitische Maßnahmen und die Strukturfonds der EU beschränkt wird, ist in der Selbstdarstellung des BMWi ausdrücklich von »moderner Industriepolitik« die Rede, vgl. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/moderne-industriepolitik.html> (zuletzt aufgerufen am 5.1.2022).

6 Vgl. im Überblick Grüner, Strukturpolitik; ders., »Wirtschaftswunder«, S. 195-223; Zimmermann/Postlep, Strukturpolitik; Eckert, Borderland Aid; Ahrens, Subsidies; ders., Gewohnheiten.

7 Zum Kontext Ruck, Sommer; Herbst, Geschichte, S. 837 f.

Wissensbasis gilt der bereits 1963 eingerichtete Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.⁸ Aus der zunehmenden Institutionalisierung wissenschaftlicher Politikberatung kann allerdings keineswegs einfach deren wachsender Einfluss auf konkrete Politik abgeleitet werden. Die »Inflationierung wissenschaftlicher Expertise« führte vielmehr, wie es der Soziologe Peter Weingart auf den Punkt gebracht hat, zu einer »Politisierung der wissenschaftlichen Politikberatung« und zu einem »Autoritätsverfall der wissenschaftlichen Experten«, weil das von ihnen erzeugte Wissen weder eindeutig noch neutral war. Nicht nur flossen gerade in wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Auftragsforschungen eigene politische Standpunkte ein, wie ebenfalls beispielhaft der Sachverständigenrat demonstrierte. Unter demokratischen Bedingungen war es überdies aus Legitimitätsgründen geradezu erforderlich, unterschiedliche Expertenmeinungen bis hin zu dezidiert »Gegenexpertise« zuzulassen, aus denen aber in der Summe eben keine eindeutigen Entscheidungsvorgaben hervorgingen.⁹

Was es mit den wirtschaftlichen »Strukturen« und ihrem Wandel eigentlich auf sich hatte, bewegte die politischen Akteure ohnehin zunächst weniger, als man erwarten könnte. Natürlich vergrößerte die intensivere Beschäftigung mit Strukturpolitik den Bedarf an empirischen Daten. Doch die bereits 1958 in einem mittlerweile klassischen Aufsatz des Ökonomen Fritz Machlup sezierten Unschärfen des bisweilen als inhaltsloses »Wieselwort« fungierenden Strukturbegriffs spielten in den frühen Debatten um die Ordnung staatlicher Eingriffe ebenso wenig eine zentrale Rolle wie die Probleme des bis heute genutzten Drei-Sektoren-Modells der Zusammensetzung volkswirtschaftlicher Wertschöpfung, das den Strukturwandel empirisch fassbar machen soll.¹⁰ Eine neue Qualität sollte professionelles Orientierungswissen erst durch die in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre auf den Weg gebrachte wissenschaftliche Strukturberichterstattung unabhängiger ökonomischer Forschungsinstitute erhalten, als die allgemeine Planungseuphorie bereits wieder abgeebbt war. Diese elaborierte Berichterstattung wurde nach dem Wechsel zu einer konservativ-liberalen Koalition 1982/83 fortgesetzt, und trotz

8 Vgl. Nützenadel, Stunde; Schanetzky, Ernüchterung; ders., Aporien; Wehrheim, Olymp. Allgemeiner v. a. Raphael, Verwissenschaftlichung; Metzler, Konzeptionen; Fisch/Rudloff (Hg.), Experten.

9 Weingart, Stunde, S. 127-170 (Zitate S. 131 ff., 150); historisch anknüpfend Rudloff, Einleitung, S. 28-32; Schanetzky, Ernüchterung, insb. S. 269-273; Graf, Öl, insb. S. 395.

10 Machlup, Structure; zur neueren Diskussion um die Historisierung des Drei-Sektoren-Konzepts: Graf/Priemel, Zeitgeschichte; Hesse, Strukturwandel; Steiner, Abschied.

einer stärker marktorientierten Regierungsprogrammatik wurde auch weiterhin Industriepolitik betrieben.

Die Geschichte der bundesdeutschen Strukturpolitik erhellt also nicht nur das Verhältnis von Staat und Wirtschaft, sondern auch die Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaftswissenschaft über den Wechsel von Regierungskoalitionen und wirtschaftspolitischen Leitbildern hinweg. Dabei geraten zunächst einmal unterschiedliche Konzeptualisierungen von Strukturpolitik in den Blick: Wie schlugen sich Wachstumsschwächen und Hilferufe kriselnder Branchen im Lauf der Jahrzehnte in den Vorstellungen politischer Akteure über die Ordnung dieses Politikfelds nieder? Wie elaboriert waren die daraus resultierenden Grundsatzpapiere, wie wurden sie mit marktwirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen in Einklang gebracht? Welche Rolle spielten dabei parteipolitische Orientierungen und wirtschaftswissenschaftliche Lehrmeinungen? Weiterhin ist zu fragen, wie in diesem Kontext die Vergabe und Kontrolle von Subventionen diskutiert wurde. Das betrifft die Entstehung und Entwicklung der Subventionsberichterstattung ebenso wie die Debatten über Prioritäten, Regeln und Instanzen des Subventionsabbaus und die öffentliche Kritik an Staatsausgaben und Steuerausfällen – Subventionen waren ein häufig genutztes und doch grundsätzlich ungeliebtes, oft heftig kritisiertes Instrument. Daraus ergibt sich wiederum die Frage, welche Konstellationen überhaupt hinreichend konkreten Handlungsdruck erzeugten, um den Einsatz dieses Instruments zu rechtfertigen. Inwiefern wurde die Subventionspraxis überhaupt durch wissenschaftliche Diskurse und systematische Steuerungsversuche beeinflusst, aus welchen Interessen und Kompromissen der historischen Akteure resultierte und auf welche Ergebnisse zielte sie?

Subventionen lassen sich sehr unterschiedlich definieren und berechnen. Laut den Subventionsberichten flossen sie keineswegs nur an die notorischen Empfänger in der Landwirtschaft und der Industrie, sondern auch in andere Wirtschaftsbereiche. Zudem wurden darunter Leistungen an Privathaushalte wie etwa die Förderung der privaten Vermögensbildung, die Einkommensteuerbefreiung für Wochenendzuschläge oder lange Zeit das Wohngeld subsumiert, also im weiteren Sinne sozialpolitisch motivierte Begünstigungen, die bestimmte Einkommensempfänger bevorzugten. Industriepolitisch motivierte Subventionen müssen stets in dieses weitere Feld staatlicher Leistungen eingeordnet werden, wenn es um ihr quantitatives Gewicht oder ihren Stellenwert in politischen Debatten geht. Für das Verständnis ihrer historischen Entwicklung ist gleichzeitig eine Kontextualisierung notwendig, die benachbarte Politikfelder einbezieht. Das gilt insbesondere für die Forschungs- und Tech-

nologiepolitik, aber auch die Steuer-, Konjunktur- und Außenhandelspolitik. Gerade letztere kann hier allerdings nur am Rande thematisiert werden, obwohl außenwirtschaftliche Protektion die Unternehmen in ähnlicher Weise begünstigen konnte wie finanzielle Leistungen. Schon der Berechnungsaufwand für eine zusammenfassende, nach Branchen differenzierte Datengrundlage, wie sie für einige Stichjahre in der ökonomischen Literatur vorliegt, wäre jedoch für die hier verfolgte Fragestellung zu hoch, und eine parallele Geschichte der Handelspolitik mit ihren wirtschafts- und außenpolitischen Hintergründen würde den Rahmen der Darstellung vollends sprengen.¹¹

Ebenfalls verzichtet wird auf Versuche einer quantitativen Wirkungsanalyse von Subventionen. Bereits die direkten Effekte auf Branchen- oder Regionenebene lassen sich aus methodischen Gründen oft nicht eindeutig feststellen; noch schwerer zu beantworten ist die Frage, welche Veränderungen auch ohne eine Subvention eingetreten wären. Mitnahmeeffekte lassen sich letztlich nur aus Selbstauskünften der profitierenden Unternehmen ermitteln. Selbst methodisch ausgefeilte Analysen auf einer hinreichenden Datenbasis ermöglichen überdies keine präzise Feststellung indirekter und gesamtwirtschaftlicher Wirkungen.¹² Hinzu kommt die Schwierigkeit, Subventionen überhaupt vollständig zu erfassen und ihre unterschiedlichen Erscheinungsformen zu aggregieren. Die verwendbaren Daten aus den Quellen, insbesondere den Subventionsberichten der Bundesregierung, haben ihrerseits methodische Tücken. Die Erfahrungen der historischen Akteure mit bestimmten Instrumenten spielten in der Entscheidungsfindung natürlich eine Rolle, und die seinerzeitige ökonomische Kritik an Subventionen allgemein und ihrem Einsatz in der Strukturpolitik wird in der Darstellung immer wieder zu thematisieren sein. Doch zeigt gerade die Geschichte der Subventionsberichterstattung die begrenzten Möglichkeiten valider und umfassender Evaluierungen.

Stattdessen setzt die vorliegende Studie bei einer Rekonstruktion der ministerieninternen und öffentlichen Debatten über Strukturpolitik und Subventionen an, um die Wahrnehmungshorizonte und Interessen

11 Vgl. die auf einschlägigen Forschungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft beruhende Zusammenstellung der »effektiven Unterstützungsraten« für einige Jahre bei Giersch/Paqué/Schmieding, *Miracle*, S. 228 f.

12 Vgl. insbesondere Alm, *Erfolgskontrolle, am Beispiel der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«*; theoretisch bereits Andel, *Subventionen* (1970). Branchenbezogene Versuche für die hier näher betrachteten Industrien bieten Rosenthal, *Luft- und Raumfahrtindustrie* (1993), S. 111-120, und Gieseck, *Krisenmanagement*, S. 228-243; eine Zusammenschau internationaler Analysen bei Buigues/Sekkat, *Industrial Policy*, S. 60-82.

der Akteure herauszuarbeiten. Dabei wird jedoch keineswegs eine reine Diskursgeschichte angestrebt – vielmehr geht es um den Zusammenhang von Problempereptionen, Entscheidungsprozessen und Legitimierungsmustern. Dazu müssen die allgemeineren Subventionsdebatten zu konkreten Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen in Beziehung gesetzt werden, die auf verschiedenen Ebenen stattfanden. In der föderalistisch organisierten Bundesrepublik fungierten nicht nur Bundesregierungen und Bundesministerien, die in der Darstellung im Fokus stehen, als Träger der Strukturpolitik. Die Landesregierungen waren durchaus eigenständige strukturpolitische Akteure, können hier jedoch nur in ihrem Verhältnis zur Bundesebene in den Blick genommen werden. Einer genaueren Betrachtung der Länderebene als Ganzes setzen schon die wesentlich schlechtere Datenlage und eine ebenso heterogene wie lückenhafte Berichterstattung der einzelnen Länder enge Grenzen, und in Grundsatzfragen kamen die wesentlichen Initiativen ohnehin aus dem Bonner Regierungsapparat.¹³ Nicht ausgeblendet werden darf außerdem die europäische Ebene, suchte doch die Europäische Kommission seit den 1960er Jahren eine eigenständige Industrie- und Technologiepolitik zu etablieren.

Auf einen zur wirtschaftspolitischen Perspektive komplementären, genuin unternehmenshistorischen Zugang zum Thema musste verzichtet werden, weil die Forschungslage zu deutschen Unternehmen in den 1970er und 1980er Jahren leider keine so enge Verklammerung ermöglicht, wie sie inzwischen für die Weimarer Republik und die NS-Zeit möglich ist.¹⁴ Die Rekonstruktion branchenbezogener Entscheidungsprozesse über Subventionen erlaubt immerhin gewisse Einblicke in das Agieren von Unternehmensleitungen und Belegschaftsvertretungen; sie erfolgt hier aber vor allem, um die Bedeutung branchenspezifischer Faktoren herauszuarbeiten. Dazu werden mit der Stahlindustrie, dem Flugzeugbau und der Computerindustrie drei bislang weniger untersuchte Branchen genauer betrachtet, die für das Schrumpfen »alter« und

13 Für die Landesregierungen bot das durchaus ein entlastendes Moment in der Diskussion über Subventionsabbau. So verwies die nordrhein-westfälische Landesregierung 1979 auf ihre diesbezüglich sehr begrenzten Handlungsspielräume, da »ein Teil der Finanzhilfen und nahezu alle Steuervergünstigungen der unmittelbaren Beschlußfassung durch Landesregierung und Landtag entzogen« seien, »weil sie auf Bundesgesetzen beruh[t]en. Ein weiterer Teil der Finanzhilfen« werde »von Bund und Ländern in gegenseitiger Abstimmung geplant und vergeben«: Der Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Übersicht über die Entwicklung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen im Lande Nordrhein-Westfalen im Zeitraum 1977 bis 1983, Düsseldorf 1979, S. 7.

14 Vgl. Schanetzky, Kapitalismus.

die wachsende Bedeutung »zukunftsfähiger« Industrien stehen. Zugleich handelt es sich um Fälle, in denen die europäische Ebene auf sehr unterschiedliche Weise besondere Bedeutung hatte.

Aufbau, Forschungsstand, Quellenlage

Gegliedert ist das Buch in drei Hauptkapitel, denen im zweiten Teil dieser Einleitung eine kurze Erörterung der verschiedenen statistischen Abgrenzungen von Subventionen und eine Skizze ihrer Entwicklung in den wichtigsten profitierenden Branchen vorangestellt sind. Danach folgt die Darstellung grob einer geläufigen Periodisierung der bundesdeutschen Zeitgeschichte: Zunächst werden Ansätze der Systematisierung von Strukturpolitik und Subventionskontrolle im wirtschaftspolitischen Steuerungsoptimismus der 1960er Jahre und frühen 1970er Jahre verortet. Anschließend werden Debatten über Form und Ausmaß staatlicher Intervention in das unternehmerische Investitionsverhalten, Bemühungen um Subventionsabbau und die Expansion von Industriesubventionen in den krisengeplagten Jahren bis zum Ende der sozialliberalen Koalition verfolgt, die von Desillusionierung über die Planbarkeit ökonomischer Prozesse und dem Übergang zu angebotspolitischer Programmatik geprägt waren. Das letzte Kapitel widmet sich schließlich den Jahren nach dem Koalitionswechsel 1982/83 und fragt danach, inwiefern sich auf strukturpolitischem Feld tatsächlich Aspekte jener »Wende« beobachten lassen, zu deren Programmatik ein Rückzug des Staates aus der Wirtschaft gehörte.

Innerhalb dieser Großkapitel stehen jeweils zunächst die Debatten über Grundsatzfragen der Strukturpolitik, sodann Subventionskritik und Subventionsberichterstattung im Vordergrund. Das jeweils letzte Unterkapitel richtet den Blick auf die Praxis der Subventionsvergabe und des Subventionsabbaus, und zwar zunächst wiederum auf allgemeinere Entwicklungen, sodann auf die regionale Strukturpolitik und abschließend genauer auf einzelne Branchen, wobei die drei oben genannten Industrien jeweils ausführlich thematisiert, die Trends in anderen großen Empfängerbranchen hingegen nur skizziert werden. Die Restrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft nach der Wiedervereinigung und ihre Konsequenzen für die gesamtdeutsche Subventionslandschaft bedürften einer eigenständigen Studie – auch wenn sich hier, wie abschließend zumindest angedeutet werden soll, mancherlei Kontinuitäten zeigen.

Für eine Beschränkung auf die »alte« Bundesrepublik spricht nicht zuletzt, dass hier stärker an historische Forschungsliteratur angeknüpft

werden kann. Zum Untersuchungszeitraum sind allerdings fundierte historische Arbeiten, die Subventionen als zentrales Instrument der Strukturpolitik verorten und die entsprechenden Entscheidungsprozesse rekonstruieren, spärlich gesät.¹⁵ Aus der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur ist bis heute die Anfang der 1990er Jahre von Herbert Giersch, Karl-Heinz Paqué und Holger Schmieding vorgelegte Skizze der Subventionsverteilung nach dem »Wirtschaftswunder« hervorzuheben, die die Zunahme von Subventionen im Wesentlichen als protektionistisches Instrument zur Unterstützung bestimmter Branchen gegen verschärften internationalen Wettbewerbsdruck erklärt.¹⁶ Die konkrete Ausformung der quantitativen Trends in den verschiedenen subventionierten Branchen und vor allem der teilweise Abbau der Unterstützung sind jedoch, wie zu zeigen sein wird, mit dem Wettbewerbsargument nur begrenzt erklärbar, und die Rolle der historischen Akteure auf den verschiedenen politischen Verhandlungsebenen bleibt ausgeblendet.

Erhebliche Fortschritte hat in den letzten Jahren die Geschichtsschreibung über öffentliche Finanzen gemacht;¹⁷ Subventionen werden hier jedoch nur punktuell angesprochen. Das Referenzwerk zur bundesdeutschen Subventionsgeschichte stellt daher bis heute die bereits 1990 vorgelegte Politikfeldanalyse Zoltán Jáklis dar. Jákli hat insbesondere herauszuarbeiten versucht, dass sich auf die Mitte der 1960er Jahre der Übergang von einer eher spontanen, »sozial-protektionistischen« zu einer reflektierteren, funktionalen »Subventionspolitik« datieren lässt.¹⁸ Die auf den Subventionsberichten und publizistischen Quellen beruhende Arbeit bietet bis heute zahlreiche Anknüpfungspunkte, ist jedoch im Wesentlichen auf die Zeit bis zum Ende der sozial-liberalen Koalition beschränkt und stark auf die Subventionsabbaudebatten der 1980er Jahre bezogen, die es mittlerweile selbst zu historisieren gilt.

In der Geschichte der Wirtschaftspolitik wurde neben dem Wandel von Wirtschaftsordnungen¹⁹ vor allem das Verhältnis von ökonomi-

15 Vgl. aber für den europäischen Kontext bis Mitte der 1970er Jahre Grabas/Nützenadel (Hg.), *Industrial Policy*; mit Blick auf die langen Linien des 20. Jahrhunderts auch Foreman-Peck/Federico (Hg.), *Industrial Policy*.

16 Giersch/Paqué/Schmieding, *Miracle*, S. 216-230.

17 Ullmann, *Abgleiten*; pointiert ders., *Expansionskoalition*; Buggeln, *Steuern*; ders., *Wende*; ders./Daunton/Nützenadel (Hg.), *Political Economy*; sowie bereits Zohlhöfer, *Wirtschaftspolitik*. Aus der älteren Literatur sind weiterhin nützlich Ehrlicher, *Finanzpolitik*, und Rensch, *Finanzverfassung*.

18 Jákli, *Marshallplan*.

19 Vgl. aus der neueren Literatur nur Plumpe/Scholytseck (Hg.), *Staat*. Bezeichnenderweise kommt die Strukturpolitik unter den einleitend aufgerufenen Feldern, auf denen »der Streit um die Rolle des Staates bei der Ordnung der Wirtschaft«

schem Expertenwissen und Konjunkturpolitik bis zum Ende der sozial-liberalen Koalition und in diesem Kontext auch die Entstehung der Strukturberichterstattung untersucht, die Strukturpolitik jedoch nur am Rande berührt.²⁰ In der umfangreichen Darstellung der Geschichte des Bundeswirtschaftsministeriums finden sich gleich zwei Beiträge, in denen Strukturpolitik thematisiert, jedoch nicht über die Mitte der 1970er Jahre hinaus betrachtet wird. Industriepolitische Entscheidungsprozesse werden auch hier nicht systematisch analysiert.²¹ Die wichtigsten Anknüpfungspunkte für die folgenden Jahre bietet Andreas Wirschings Geschichte der Bundesrepublik 1982-1990, die sich unter anderem mit Misserfolgen im Subventionsabbau beschäftigt und zur Erklärung auf eine »langetablierte Pfadabhängigkeit bundesdeutscher Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik« verweist, die es extrem schwierig gemacht habe, einmal entstandene »Erwartungshaltungen« wieder abzubauen.²² Für die Amtsperioden der Bundeskanzler Kohl und Schröder hat schließlich Jeremy Leaman eine politökonomische Analyse vorgelegt, die ebenfalls stark auf Kontinuitäten abhebt, in der aber strukturpolitische Maßnahmen ebenso wenig eine Rolle spielen wie die Subventionsproblematik.²³

Immer noch überschaubar ist die Forschung über die Strukturpolitik von Landesregierungen.²⁴ Über das vom ökonomischen Strukturwandel besonders stark betroffene Ruhrgebiet hat Stefan Goch eine bis weit in die 1990er Jahre hineinreichende politikwissenschaftliche Studie vor-

ausgetragen werde, im Gegensatz zur Konjunktur-, Ordnungs- und Sozialpolitik nicht vor; ebd., S. II.

20 Schanetzky, Ernüchterung; ders., Aporien; noch ohne Hinweise auf die wachsende Bedeutung der Strukturpolitik außerdem Nützenadel, Stunde; skeptisch zur Relevanz der wissenschaftlichen Expertise für die politische Praxis jetzt Hesse, Beratung, S. 476-479. Ausgeblendet bleibt die Strukturpolitiklehre in der maßgeblichen Institutionen- und Theoriegeschichte der bundesdeutschen Wirtschaftswissenschaft: Hesse, Wirtschaft.

21 Mit knappen Ausführungen zu einzelnen Branchen Abelshauer/Kopper, Ordnungspolitik; mit Fokus auf die Mittelstandspolitik Ritschl, Marktwirtschaft. Vgl. außerdem als erste Beiträge des Verfassers, auf die in der Darstellung zurückgegriffen wird, Ahrens, Subsidies; ders., Interventionsstaat.

22 Wirsching, Abschied, S. 250-255 (Zitat S. 250). Die Dissertation von Böenkamp, Ende, bietet darüber hinaus einige Hinweise auf die Diskussion über Subventionsabbau aus der Wirtschaftspresse. Speziell zur Privatisierungspolitik, einem zentralen Programmpunkt der konservativ-liberalen Koalition, liegen außerdem zwei neuere Dissertationen vor, die sich jedoch nicht mit Subventionen befassen: Fuder, Experiments; rein diskurshistorisch Handschuhmacher, Staat.

23 Leaman, Political Economy.

24 Zum aktuellen Stand der Forschung vgl. die Beiträge in Grüner/Mecking (Hg.), Wirtschaftsräume, insb. die Forschungsbilanz in der Einleitung der Herausgeber/-innen.

gelegt, die vor allem eine detaillierte Beschreibung strukturpolitischer Maßnahmen bietet, die internen Debatten und die Interaktion mit der Bundes- und europäischen Ebene jedoch unterbelichtet lässt.²⁵ Rekonstruiert wurde in diesem regionalhistorischen Rahmen vor allem die Bewältigung des jahrzehntelangen Schrumpfungsprozesses im Steinkohlenbergbau des Ruhrgebiets bis in die frühen 1980er Jahre.²⁶ Gründlich historisiert wurde außerdem die bayerische Strukturpolitik bis 1973, für die Stefan Grüner die im Zuge des nachlassenden Wirtschaftswachstums enger werdende Koordinierung der Förderprogramme von Bund und Ländern, zugleich aber eine verstärkte Konkurrenz zwischen ländlich geprägten strukturschwachen Gebieten und alten industriellen Ballungsregionen nachgezeichnet hat.²⁷ Auf Branchenebene fehlt, anders als für den Steinkohlenbergbau und den Schiffbau²⁸, bislang eine fundierte historische Untersuchung zur Bewältigung der Stahlkrise der 1970er und 1980er Jahre, die in den letzten Jahren vor allem auf europäischer Ebene thematisiert wurde.²⁹ Zum Flugzeugbau liegt nach älteren quellenfundierte Arbeiten für den Zeitraum von 1945 bis etwa 1970³⁰ neuerdings auch eine schmale Darstellung zu den 1970er Jahren vor, die archivalische Quellen referiert.³¹

Die vorliegende Studie kann mithin an zahlreiche Arbeiten anknüpfen, muss aber in erster Linie aus publizierten und unveröffentlichten Quellen schöpfen. Neben zahlreichen Bundestagsdrucksachen, vor allem den regelmäßig vorgelegten Subventions- und Wirtschaftsberichten der Bundesregierungen, stützt sie sich insbesondere auf die Akten des Bundeswirtschafts- und Bundesfinanzministeriums sowie des Bundeskanzleramts im Bundesarchiv Koblenz. Als Hintergrundmaterial zu den eher deskriptiven Subventionsberichten legen die Ministerialakten deren Entstehung und den Umgang der Experten mit den Forderungen nach Subventionsabbau offen. Ebenfalls nachvollziehen lassen sich die Entstehung strukturpolitischer Konzepte und konkreter Programme seit den 1960er Jahren sowie die Interaktion von Bund und Ländern in der Regionalförderung und in der Stahlkrise. Die außerdem ausgewerteten Akten der im Bundestag vertretenen Parteien, des Bundesverbands der Deut-

25 Goch, Region; sowie ders. (Hg.), Strukturwandel.

26 Nonn, Ruhrbergbaukrise; Abelshäuser, Ruhrkohlenbergbau.

27 Grüner, »Wirtschaftswunder«, S. 345-364.

28 Albert, Branche.

29 Warloutzet, Germany; ders., Europe, S. 106-120; sehr hilfreich bereits Gieseck, Krisenmanagement.

30 Kirchner, Geschichte; Andres, Luft- und Raumfahrtindustrie.

31 Raabe, Ambitionen; vgl. außerdem Ahrens, Importance.

schen Industrie, des Deutschen Gewerkschaftsbunds und der Industriergewerkschaft Metall bilden ebenso wie die einschlägigen ökonomischen Publikationen den breiten öffentlichen Diskurs über Strukturpolitik und Subventionen ab.

Wie hoch waren die Subventionen? Zur Datengrundlage

In welchem Maße Subventionen eine Volkswirtschaft beeinflussen und als Instrument der Wirtschaftspolitik eingesetzt werden, ist zunächst eine Definitionsfrage. Die Debatte um den »richtigen« Subventionsbegriff, die sich bis mindestens in die 1930er Jahre zurückverfolgen lässt, hat etliche Definitions- und Differenzierungsversuche hervorgebracht, die hier nicht im Einzelnen abgearbeitet werden müssen. Grundlegend ist dabei die Unterscheidung zwischen »Leistungssubventionen«, d. h. auch als »direkte« Subventionen bezeichneten Finanzhilfen, zinsverbilligten Krediten und Bürgschaften einerseits, und Steuervergünstigungen (»indirekte« oder auch »Verschonungssubventionen«) andererseits.³² Diese Eingrenzung ist für eine quantitative Bestimmung der Subventionen in einer Volkswirtschaft jedoch keineswegs hinreichend, wie ein kurzer Vergleich vorliegender Datensammlungen zeigt. Auf der umfassendsten statistischen Abgrenzung beruht bis heute der »Kieler Subventionsbericht« des Instituts für Weltwirtschaft (IfW). Subventionen sind nach Kieler Verständnis »selektive staatliche Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die den Wettbewerb verfälschen, die Allokation verzerren und die Marktanreize mindern«. Dadurch geraten Grenzbereiche zur Infrastruktur-, Sozial-, Kultur- oder Klimaschutzpolitik in den Blick. In der Konsequenz weisen die Kieler Berechnungen beispielsweise für das Jahr 2017 ein Gesamtvolumen von 185,5 Mrd. DM aus, während der Subventionsbericht der Bundesregierung nur 52,8 Mrd. DM mitteilt.³³

Die von Forschungsinstituten errechneten Zahlen fielen auch früher schon wesentlich höher aus als die »amtlichen«, unterschieden sich aber auch untereinander erheblich. Für das Jahr 1982 beispielsweise vermeldete der Subventionsbericht der Bundesregierung ein Subventionsvolumen von gut 27 Mrd. DM, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hingegen 46 Mrd. DM und das IfW sogar 104 Mrd. DM.³⁴ Da die Institute ihren Forschungszwecken entsprechend auf die Beeinflus-

32 Vgl. Jákli, Marshallplan, S. 26-33, mit Literaturangaben seit den 1930er Jahren.

33 Laaser/Rosenschon, Subventionsbericht, S. 56-59 (Zitat S. 58).

34 Jákli, Marshallplan, S. 48.

sung der Wirtschaftsstruktur über Preisrelationen abhoben, gerieten nicht nur Leistungen des Staates an Unternehmen in den Blick, sondern auch Zuweisungen an Bundesbahn und Bundespost, die in den Subventionsberichten unter den Tisch fielen, weil beide rechtlich als Teil der Bundesverwaltung galten. Neben diesen als »Subventionskern« bezeichneten Ausgaben wurden »Transfers mit Subventionscharakter« an private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbscharakter sowie die Förderung der Forschung in Unternehmen in größerem Umfang einbezogen als in der regierungsoffiziellen Darstellung. Im Ergebnis errechneten die Institute in einer gemeinsamen Aufstellung beispielhaft für das Jahr 1985 ein Gesamtvolumen von 118 Mrd. DM, während der Subventionsbericht der Bundesregierung auf nur 72 Mrd. DM kam. Die noch deutlich geringere Summe von etwa 38 Mrd. DM berechnete für dieses Jahr das Statistische Bundesamt, dessen Daten aber für den hier verfolgten Zusammenhang wenig hilfreich sind. Nach den dort angewandten Regeln der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung galten als Subventionen lediglich Zuschüsse für »laufende Produktionszwecke«, also gerade nicht die strukturpolitisch wichtigen Investitionszuschüsse, die als Vermögensübertragungen verbucht wurden. Ebenso problematisch ist die weitgehende Ausblendung steuerlicher Vergünstigungen.³⁵

Die ökonomische Abgrenzung der Forschungsinstitute, die nicht nach der Haushaltsbelastung durch Subventionen, sondern nach der Verzerrung der Märkte fragt, mag zwar wirtschaftshistorisch in mancher Hinsicht aufschlussreicher sein als die Subventionsberichte. Für den hier interessierenden Zeitraum seit den 1960er Jahren existieren aber keine konsistenten Datenreihen dieser Art. Speziell hinsichtlich der Subventionen an Unternehmen halten sich die Differenzen zudem in relativ engen Grenzen, wenn man von den hohen Zuschüssen des Bundes an die Bahn einmal absieht. Die seit 1967 in zweijährlichem Abstand vorgelegten »Berichte der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und der Steuervergünstigungen«, die seit 1971 auch offiziell (in Klammern) als »Subventionsberichte« betitelt wurden, stellen daher zunächst einmal eine brauchbare Grundlage dar, um die Entwicklung des Subventionsvolumens im Laufe des Untersuchungszeitraums zu vergleichen. Sie enthalten zudem für die meisten Jahre zumindest grobe Angaben auch über die Subventionen der Länder sowie der Europäischen Gemeinschaft(en).

Zugleich bieten die Subventionsberichte eine gewisse Differenzierung nach Wirtschaftssektoren. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass

35 Fritzsche u. a., Subventionen, Zitat S. 28, Daten S. 22; Albrecht/Thormählen, Subventionen, S. 29-32.

die in den folgenden Kapiteln regelmäßig herangezogene Sammelbezeichnung »Gewerbliche Wirtschaft« – abweichend von anderen statistischen Erfassungssystemen³⁶ – diejenigen Industrie- und Dienstleistungsunternehmen umfasst, die weder der Land- und Forstwirtschaft noch den Sektoren Verkehr, Vermögensbildung oder »Wohnungswesen« (d. h. Wohnungsbau und Wohngeld) zugeordnet wurden. Innerhalb der so verstandenen Gewerblichen Wirtschaft wurden einige Industriebranchen und die Regionalförderung separat ausgewiesen, zu verschiedenen Zeiten jedoch in unterschiedlicher Differenzierung und neben einem nicht unerheblichen Posten namens »Gewerbliche Wirtschaft allgemein«. Die in den folgenden Kapiteln angeführten zusammenfassenden Daten sind also nicht mit industriepolitisch motivierten Subventionen im engeren, deutschsprachigen Sinne von »Industrie« gleichzusetzen. Für die Zwecke dieser Studie reicht die Differenzierung jedoch aus oder kann für die genauer betrachteten Branchen mit weiteren Daten aus anderen Quellen ergänzt werden.

Neben dieser sektoralen Differenzierung trennen die Subventionsberichte zwischen den zwei großen Subventionskomplexen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Die gerade in kritischen Kommentaren häufig angeführte Gesamtsumme der Subventionen lenkt davon ab, dass es sich nicht nur in der Wirkungsweise auf die Begünstigten um unterschiedliche Sachverhalte handelt, sondern auch aus haushaltspolitischer Sicht. Finanzhilfen sind eindeutig bezifferbare, tatsächliche Staatsausgaben, weshalb darunter in den Subventionsberichten auch zinsverbilligte Darlehen und bedingt rückzahlbare Zuschüsse subsumiert wurden, die zunächst einmal in Gänze das Budget belasteten. Spätere Rückflüsse wurden aus methodischen Gründen nicht berücksichtigt, das tatsächliche Niveau der Finanzhilfen in den Berichten also überzeichnet. Die sinnvollste Bezugsgröße zur Beurteilung der relativen Entwicklung sind die gesamten Ausgaben der jeweiligen Gebietskörperschaft, hier also des Bundes.

36 Vgl. die Abgrenzung von Produzierendem Gewerbe und Dienstleistungsbereichen des Statistischen Bundesamts, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/arbeitnehmer-wirtschaftsbereiche.html> (zuletzt aufgerufen am 5.1.2022); der Gewerblichen Wirtschaft in der bundesdeutschen Außenhandelsstatistik, <https://www.destatis.de/DE/Methoden/Klassifikationen/Aussenhandel/gliederung-warengruppen-egw.html> (zuletzt aufgerufen am 5.1.2022); sowie der Gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Union, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Non-financial_business_economy/de (zuletzt aufgerufen am 5.1.2022).

Der Umfang von Mindereinnahmen des Staates infolge von Steuerergünstigungen hingegen ließ sich nur schätzen. Sekundäreffekte durch die Rückwirkung von Steuererleichterungen auf den Wirtschaftskreislauf wurden in den Subventionsberichten ebenso wenig berücksichtigt wie die unterschiedliche Wirkung erleichterter Abschreibungen oder dauerhafter Vergünstigungen. Diese Angaben waren daher selbst laut den Subventionsberichten »zwangsläufig mit erheblichen Unsicherheiten verbunden«. Mitunter wurde zudem auf die Ausweisung von Mindereinnahmen verzichtet, weil die Zurechenbarkeit zu konkreten Unternehmen das Steuergeheimnis unterlaufen hätte. Die übliche Bezugsgröße der relativen Entwicklung der Steuerergünstigungen ist das Steueraufkommen. Der des Öfteren außerdem vorgenommene Vergleich des gesamten Subventionsvolumens mit dem Sozialprodukt ist methodisch entsprechend problematisch.³⁷

Tab. 1.1: Finanzhilfen und Steuerergünstigungen nach Trägern 1970-1989 (Mrd. DM und Anteil am Gesamtvolumen)³⁸

	1970		1975		1980		1985		1989	
Bund										
Finanzhilfen	7,8	24,8 %	10,1	23,3 %	12,5	20,6 %	11,9	17,0 %	14,1	18,4 %
Steuerergünstigungen	6,2	19,7 %	9,7	22,4 %	12,1	19,9 %	15,7	22,4 %	15,8	20,6 %
Länder und Gemeinden										
Finanzhilfen	6,8	21,7 %	8,3	19,2 %	13,1	21,5 %	13,1	18,7 %	14,6	19,1 %
Steuerergünstigungen	6,6	21,0 %	11,7	27,0 %	14,2	23,4 %	18,4	26,3 %	19,1	24,9 %
ERP-Finanzhilfen	1,1	3,5 %	1,3	3,0 %	2,7	4,4 %	2,9	4,1 %	3,6	4,7 %
EG-Marktordnung	2,9	9,2 %	2,2	5,1 %	6,2	10,2 %	8,0	11,4 %	9,4	12,3 %
Gesamt	31,4		43,3		60,8		70,0		76,6	

37 Albrecht/Thormählen, Subventionen, S. 25, 63-68; Achter Subventionsbericht, 6.11.1981, BT-Drs. 9/986, S. 24f. (Zitat); Zwölfter Subventionsbericht, 1.9.1989, BT-Drs. 11/5116, S. 7.

38 Quelle: Zwölfter Subventionsbericht, 1.9.1989, BT-Drs. 11/5116, S. 9; Dreizehnter Subventionsbericht, 11.11.1991, BT-Drs. 12/1525, S. 27.

Differenziert man unter Berücksichtigung all der genannten Einschränkungen zunächst nach Subventionsträgern (Tab. 1.1), so zeigt sich für die 1970er und 1980er Jahre eine relativ stabile Aufteilung, allerdings mit tendenziell zurückgehendem Gewicht des Bundes gegenüber den Ländern. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass das ERP-Sondervermögen, d. h. die ursprünglich für das European Recovery Program im Rahmen des Marshallplans aufgebrauchten Mittel, die später ganz überwiegend zur Bereitstellung von günstigen Krediten für kleine und mittlere Unternehmen dienten, vom Bundesminister für Wirtschaft verwaltet wurde. Diese Ausgaben mit tendenziell steigendem Gewicht sind im Grunde also dem Bund zuzuschlagen. Die »eigenen Ausgaben« der Europäischen Gemeinschaften für die landwirtschaftliche Marktordnung entstanden ebenfalls aus Überweisungen des Bundes nach Brüssel und wurden zwar auf europäischer Ebene, aber unter Mitwirkung der Bundesregierungen ausgehandelt. Ein wesentlicher Teil der Länderausgaben wurde zudem gemeinsam mit dem Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« festgelegt, sodass es auch quantitativ gerechtfertigt ist, die Bundespolitik als zentrale Akteursebene zu betrachten.

Die Darstellung des Subventionsumfangs in den Berichten der Bundesregierung, aber auch in anderen Quellen wie der Strukturberichterstattung der Forschungsinstitute oder den Subventionsberichten des Kieler Instituts für Weltwirtschaft erfolgte regelmäßig nur in Nominalwerten. In der kurzen Frist weniger Jahre, auf die die Subventionsberichte hauptsächlich zielten, war die fehlende Inflationsbereinigung verschmerzbar; langfristig waren weniger reale, inflationsbereinigte Größen als vielmehr die erwähnten Relationen zur Entwicklung der Staatsausgaben, der Steuereinnahmen oder des Sozialprodukts von Interesse. Die immer wieder vorgenommene Addition nominaler Subventionsaufwendungen über lange Zeiträume hinweg ist entsprechend problematisch und bisweilen irreführend. Da es in dieser Studie um eine Rekonstruktion politischer Debatten und Entscheidungen geht, für die keine ökonometrischen Analysen nötig sind, wird jedoch auch hier auf die Umrechnung der vorliegenden Daten in reale Zeitreihen verzichtet.

Wer bekam Subventionen? Eine einführende Skizze

Eine grobe Differenzierung nach Empfängern macht deutlich, dass Subventionen in der Bundesrepublik stark auf wenige Branchen konzentriert waren. So flossen 1978 laut einer Berechnung des HWWA-Instituts 83 Prozent aller Subventionen von Bund und Ländern an vier separat in

den Subventionsberichten ausgewiesene Wirtschaftszweige, nämlich die Landwirtschaft (mit Forstwirtschaft und Fischerei), den Verkehr, den Wohnungs- und Städtebau sowie den Steinkohlenbergbau. Zusammen trugen diese Branchen nur 15 Prozent zur nationalen Bruttowertschöpfung bei.³⁹

Zu großen Teilen waren diese Staatshilfen weniger auf wirtschaftspolitische als vielmehr auf soziale Zielsetzungen zurückzuführen. So trug in der Landwirtschaft das traditionelle Argument der nationalen Nahrungssicherung in Zeiten expandierender Weltmärkte zwar nicht mehr besonders gut, aber es gab soziale, soziokulturelle, später auch ökologische Argumente für die Stabilisierung des ländlichen Raumes und außerdem eine gut funktionierende Lobby. Beginnend mit dem Landwirtschaftsgesetz von 1955, institutionell neu organisiert 1969 in der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes«, sowie über Marktordnungen auf deutscher und europäischer Ebene und etliche weitere Fördermaßnahmen sollten einerseits die landwirtschaftliche Produktivität gesteigert und die Produktionskosten begrenzt, andererseits der Absatz der daraus resultierenden Überproduktion gestützt werden. In den Branchengliederungen der Subventionsberichte wurde davon nur ein Teil sichtbar, während ab 1972 die aus den sogenannten eigenen Einnahmen der EG finanzierten Ausgaben für die landwirtschaftliche Marktordnung nicht mehr im Bundeshaushalt veranschlagt wurden. Die auf diesem Wege umverteilten Gelder wurden zwar nachrichtlich mitgeteilt, eine präzise Zurechnung entsprechend den Kriterien der Subventionsberichte war aber laut deren Autoren im Bundesfinanzministerium nicht mehr möglich.⁴⁰

Die dazu vorliegenden Zahlen können also nicht einfach den Bundessubventionen hinzuaddiert werden, aber der Anstieg der auf die bundesdeutsche Landwirtschaft entfallenden EG-Marktordnungsausgaben von 2,2 Mrd. DM (1975) auf 10,2 Mrd. DM (1988) zeigt, wie drastisch diese Umschichtung das Bild verzerrt: Der nationale Subventionsaufwand für die Landwirtschaft stieg in denselben Stichjahren nur leicht von 3,4 Mrd. auf 3,5 Mrd. DM; hinzu kam ein von 0,8 Mrd. auf 1,6 Mrd. DM wachsender umsatzsteuerlicher Einkommensausgleich für die deutschen Landwirte, um den Abbau des sogenannten Währungsausgleichs für Aufwertungen der D-Mark gegenüber den anderen Gemeinschaftswährungen

39 Danckwerts u. a., Analyse, S. 201 f.

40 Dritter Subventionsbericht, 23.12.1971, BT-Drs. VI/2994, S. 6. Bei den nationalen Subventionen handelte es sich u. a. um Vergünstigungen bei der Mineralölsteuer und der steuerlichen Gewinnermittlung sowie um die Übernahme von Beiträgen zu Kranken-, Unfall- und Altersversicherungen.

zu kompensieren. Das Ziel all dieser Unterstützungsmaßnahmen, die Einkommensentwicklung in der deutschen Landwirtschaft derjenigen in der Gewerblichen Wirtschaft anzunähern, konnte trotz der wachsenden Kosten nicht erreicht werden.⁴¹

Die Förderung des Wohnungs- und Städtebaus kurbelte zwar tendenziell die Nachfrage im Baugewerbe an, verfolgte aber ebenfalls in erster Linie soziale Ziele. Neben den in der Nachkriegszeit eingeführten, differenzierten Anreizen für den Mietwohnungs- und Eigenheimbau wurde die Liberalisierung der Mietpreisbildung 1960 durch die Einführung einer staatlichen Mietbeihilfe, das später so bezeichnete Wohngeld, abgedeckt.⁴² Diese Leistung demonstriert beispielhaft die Unschärfen des Subventionsbegriffs und die Überschneidungen mit anderen Politikfeldern: Seit dem zwölften Subventionsbericht wurden die darauf entfallenden Ausgaben nicht mehr als Subvention ausgewiesen, sondern als soziale Aufwendungen in einem separaten »Wohngeld- und Mietenbericht«.⁴³ Ähnliche Doppeleffekte hatte die Förderung der Vermögensbildung, die mit verteilungspolitischen Zielen an die Privathaushalte adressiert war und zugleich das Geschäftsvolumen der Banken und Sparkassen vergrößerte. Nach der Einführung des Bausparens 1952, die wiederum im Kontext der Wohnungsbaupolitik stand, verbreiterten hier das Sparprämien-gesetz von 1959, die Vermögensbildungsgesetze der 1960er Jahre und schließlich die besondere Förderung von Wertpapieranlagen seit 1983 das Instrumentarium.⁴⁴

Im Verkehrswesen lässt sich ebenfalls die Überlappung verschiedener Subventionsziele und Zielgruppen beobachten. Zahlungen an die DDR für den Transitverkehr von Westdeutschland ins eingemauerte West-Berlin entlasteten zwar indirekt das bundesdeutsche Speditionsgewerbe ebenso wie private Transitreisende, hatten aber vor allem genuin politischen Charakter. Die Unterstützung der Binnenschifffahrt bildete insofern einen interessanten Sonderfall, als hier die Aufrechterhaltung einer logistischen Infrastruktur mit der Unterstützung einer relativ kleinen

41 Donges/Schatz, *Intervention*, S. 30-34; vgl. Patel, *Europäisierung*, S. 319-334; o. V., *Zur Subventionierung der Agrarwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, in: DIW-Wochenbericht 16/1982, S. 212-216; zu den europäischen Dimensionen Spoerer, »Fortress Europe«. Daten nach: Zwölfter Subventionsbericht, 1.9.1989, BT-Drs. 11/5116, S. 9 ff.

42 Führer, *Stadt*, S. 238-255; ders., *Mieter*, S. 294-303; zur Grundlegung des Förderinstrumentariums für den Wohnungsbau Schulz, *Wiederaufbau*.

43 Zwölfter Subventionsbericht, 1.8.1989, BT-Drs. 11/5116, S. 7.

44 Schulz, *Sparkassen*, S. 278-293, 348 ff.

Branche verbunden wurde, was mittelbar auch dem Schiffbau zugutekam.⁴⁵

Einen infrastruktur- und sozialpolitisch motivierten Sonderfall bildete auch der Bahnverkehr, wo die finanzielle Unterstützung der Deutschen Bundesbahn – ebenso wie eventuelle Stützungsmaßnahmen oder Kapitalzuschüsse für andere staatseigene Unternehmen – gar nicht erst in den Subventionsberichten auftauchte. Nach der Abgrenzung der Forschungsinstitute machten Leistungen an Eisenbahnbetriebe in den frühen 1980er Jahren mit 12 bis 13 Mrd. DM rund ein Fünftel der gesamten Finanzhilfen von Gebietskörperschaften an den Unternehmenssektor aus.⁴⁶ Gegen die Einbeziehung dieser Beträge in die Subventionsstatistik lässt sich allerdings einwenden, dass die Bahn unabhängig von ihrer formalen Zuordnung zum Unternehmens- oder zum Verwaltungssektor politisch kontrollierte, teils nicht kostendeckende Tarife anbot, in Infrastruktur investierte und unrentable Strecken aufrechterhielt, um ihrer gesetzlichen Verpflichtung auf das Gemeinwohl nachzukommen. Hohe Versorgungslasten und eine schwache Kapitalausstattung der Bundesbahn hatten ebenfalls teils politische Gründe.⁴⁷ Die Deutsche Bundespost wurde laut Berechnung der Forschungsinstitute 1985 mit etwa 100 Mio. DM subventioniert. Sie erwirtschaftete in den 1980er Jahren jedoch insgesamt meist Überschüsse und leistete erhebliche jährliche Ablieferungen zwischen 3,9 Mrd. und 5,7 Mrd. DM an den Bund.⁴⁸

Innerhalb der Industrie waren Subventionen ebenfalls höchst ungleich verteilt. Der bei Weitem größte Anteil entfiel auf den Steinkohlenbergbau. Vom Ende her betrachtet, federten diese Leistungen den jahrzehntelangen Niedergang einer Branche ab, die kaum je eine Chance hatte, aus eigener Kraft wettbewerbsfähig zu bleiben. Die bis in die Gegenwart reichende Abwicklung des deutschen Steinkohlenbergbaus schlug insgesamt mit Subventionskosten zu Buche, die sich zu heutigen Preisen deutlich im dreistelligen Milliarden-Euro-Bereich bewegen und ihre Jahreshöchstwerte in den 1990er Jahren erreichten.⁴⁹ Neben Import-

45 Danckwerts u. a., Analyse, S. 201. Nicht unter die Subventionen fallen die seit den 1950er Jahren im Zuge der Massenmotorisierung massiv gewachsenen Staatsausgaben für den Straßenbau; vgl. Klenke, Stau, S. 64.

46 Fritzsche u. a., Subventionen, Anhang, S. 19.

47 Vgl. dazu ausführlich Schulz, Deutsche Bundesbahn; Müller, Möglichkeiten, S. 310-334; Kopper, Bahn, S. 188-216, 345-419.

48 Fritzsche u. a., Subventionen, Anhang S. 19; Lotz, Post, S. 15-27.

49 Schätzungen für die bis in die 2000er Jahre geleisteten Begünstigungen des bundesdeutschen Steinkohlenbergbaus belaufen sich auf mindestens 200, teils auch auf über 300 Mrd. Euro (in Preisen von 2008); Brüggemeier, Grubengold, S. 378-382; Meyer/Küchler/Hölzinger, Förderungen, S. 9. Nach diesen umfassenden

restriktionen für die billigere Kohle aus dem Ausland und gescheiterten Versuchen, die rasch voranschreitende Substituierung durch Mineralöl zu bremsen, wurde der Steinkohlenbergbau seit den späten 1950er Jahren durch ein ganzes Bündel von Subventionen unterstützt. Sozialpolitische Maßnahmen zur Abfederung des Beschäftigungsabbaus, Stilllegungsprämien sowie Investitionsförderungen des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen, wo rund 70 Prozent der bundesdeutschen Steinkohle gefördert wurden, summierten sich allein zwischen 1958 und 1967 auf 16,7 Mrd. DM. Durch die Gründung der Ruhrkohle AG, einer Holdinggesellschaft für den kontrollierten Abbau der Förderkapazitäten, wurde den Bergbaukonzernen 1968 endgültig das unternehmerische Risiko für ihre Kohlenzechen abgenommen. Diese wurden ihnen von der neuen Einheitsgesellschaft in Raten abgekauft, die notfalls der Bund und das Land Nordrhein-Westfalen als Bürgen aufzubringen hatten, falls keine ausreichenden Profite erwirtschaftet wurden. Zu diesen Bürgschaften kamen Stilllegungsprämien und Zinszuschüsse des Bundes für Investitionskredite der alten Zecheneigentümer. Die Ölkrisen der 1970er Jahre boten zusätzliche energiepolitische Argumente für die Subventionierung des Steinkohlenbergbaus, die noch einmal massiv anstieg. Starke Schwankungen in einzelnen Jahren resultierten vor allem aus der Abhängigkeit der Koksbeihilfe, durch die der Koksbezugspreis der deutschen Stahlerzeuger heruntersubventioniert wurde, vom Weltmarktpreis und dem Wechselkurs der D-Mark.⁵⁰

Die Subventionierung des Schiffbaus folgte einem etwas anderen Muster, reagierte jedoch ebenfalls auf eine frühzeitig offenbar werdende Strukturschwäche. Sie begann 1961 mit speziellen Krediten zur Finanzierung der Exporte, nachdem japanische Wettbewerber mit neuen Finanzierungsmodellen auf den Markt gekommen waren. Seit 1962 erhielten die deutschen Reedereien Zuschüsse für die Anschaffung von Schiffen, die seit den 1970er Jahren nur noch für den Einkauf bei deutschen Werf-

den Berechnungen, die z. B. auch die Sanierungskosten aufgegebener Abbaugebiete umfassen, erhielt auch der grundsätzlich als nicht subventionsabhängig geltende Braunkohletagebau etwa 92 Mrd. Euro, unter denen direkte Finanzhilfen aber nur eine marginale Rolle spielten. Mit einer vergleichbar weiten Abgrenzung der Daten lassen sich für den Zeitraum 1950-2010 auch staatliche Begünstigungen der Atomenergie von gut 130 Mrd. Euro errechnen; ebd., S. 26.

⁵⁰ Vgl. im Einzelnen Jákli, Marshallplan, S. 45 f., 100-117; Grüner, Strukturpolitik, S. 47-52; Nonn, Ruhrbergbaukrise; Abelshäuser, Ruhrkohlenbergbau; Goch, Region, S. 182-212. Nach anderen Angaben beliefen sich die umfassend berechneten Beihilfen für den gesamten Steinkohlenbergbau von 1958 bis 1968 auf 15 Mrd. DM, von denen 10,5 Mrd. DM an den Ruhrbergbau gingen; Abelshäuser, Ruhrkohlenbergbau, S. 150.

ten bewilligt wurden und somit als deren indirekte Subventionierung wirkten. Von 1969 bis 1974 folgten Zuschüsse für Modernisierungsinvestitionen der Werften, im Zeichen des Beschäftigungsabbaus schließlich seit 1979 auch Zuschüsse für den Bau bestimmter technisch fortschrittlicher Schiffsmodelle. In den späten 1980er Jahren kamen noch Rationalisierungs- und Stilllegungshilfen hinzu. Daneben profitierte ein Teil der Werften wegen ihrer geografischen Lage von der Zonenrandförderung, von weiteren Programmen und einzelnen Rettungsmaßnahmen der Bundesländer sowie von überhöhten Beschaffungspreisen der Bundesmarine. Mit nominal knapp 10 Mrd. DM zwischen 1966 und 1990 erhielt die Branche zwar deutlich weniger Subventionen als der Bergbau, diese verteilten sich aber auf eine weit geringere Beschäftigtenzahl. Dies galt insbesondere seit den späten 1970er Jahren, als die Subventionen trotz sinkender Wertschöpfung der Unternehmen nicht reduziert wurden, sondern zeitweise sogar massiv stiegen.⁵¹

Auch in der Eisen- und Stahlindustrie waren Überkapazitäten, schrumpfende Nachfrage und wachsender internationaler Wettbewerb die Ursachen einer in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre beginnenden Branchenkrise. Anders als der Bergbau hatten die deutschen Stahlproduzenten durch Rationalisierung und Unternehmenskonzentration seit den 1960er Jahren ihre Wettbewerbsfähigkeit zunächst erhalten können und waren im westeuropäischen Vergleich ausgesprochen produktiv. Die Neuinvestitionen hatten aber zu erheblichen Überkapazitäten geführt, für die der Export in Zeiten der globalen Konjunkturschwäche und günstigerer Angebote aus Schwellenländern kein Ventil mehr bot. Der notwendige Kapazitätsabbau wurde wesentlich auf europäischer Ebene ausgehandelt. Im nationalen Rahmen nahmen die Subventionen durch Zulagen für Rationalisierungsinvestitionen oder Beihilfen zur Finanzierung der Sozialprogramme, die infolge von Werksschließungen anfielen, markant zu. Sie summierten sich zwischen 1975 und 1991 (wiederum nominal) auf etwa 7 Mrd. DM, erreichten also ebenfalls nicht annähernd das Ausmaß der Leistungen an den Bergbau.⁵²

Insgesamt forderten also ökonomischer Strukturwandel und verstärkter Wettbewerb seit den 1960er Jahren erhebliche finanzielle Interventionen von Bund und Ländern. Dass der Existenzkampf »alter« Industrien keineswegs automatisch zu Subventionen führte, zeigt allerdings der Fall der Textilindustrie. Angesichts scharfer Weltmarktkonkurrenz setzte hier

51 Albert, Branche; Abelshäuser/Kopper, Ordnungspolitik, S. 58 f.

52 Gieseck, Krisenmanagement, S. 24-78; Goch, Region, S. 215-224; Lauschke, Wandel, S. 138-151; Wirsching, Abschied, S. 246-251.; zur europäischen Dimension jetzt Warloutzet, Germany; ders., Governing Europe, S. 106-112.

schon 1957 ein kontinuierlicher Beschäftigungsabbau ein. Ein begrenzter Außenschutz durch protektionistische Maßnahmen blieb zwar auch in späteren Jahren erhalten, doch Forderungen nach direkter finanzieller Unterstützung der ganzen Branche prallten an den Bundesregierungen ab. Die Unternehmen blieben auf die Gunst einzelner Landesregierungen und die allgemeine Unterstützung strukturschwacher Gebiete angewiesen. Gründe dafür waren die geringe regionale Konzentration und die Tatsache, dass Betriebsschließungen in der überwiegend in kleinen und mittelgroßen Unternehmen produzierenden Branche mit einem hohen Anteil weiblicher Beschäftigter nicht entfernt jenen konzentrierten Druck auf die Politik ausübten wie in den Großkonzernen der Montanindustrie.⁵³ Ähnlich verlief die Entwicklung in der nächsten Verarbeitungsstufe, der Bekleidungsindustrie, die ebenfalls durch relativ kleine, regional verstreute Betriebe sowie einen hohen Anteil weiblicher Beschäftigter geprägt war. Die Kontingentierung von Importen bewirkte zwar gewisse Entlastungen vom internationalen Wettbewerbsdruck, doch Erhaltungs- oder Anpassungssubventionen wurden seitens der Bundesregierung verweigert.⁵⁴

Die Programme zugunsten der bis hierhin erwähnten »alten« Industrien zielten keineswegs nur auf die Bewahrung historischer Industrielandschaften und die Dämpfung sozialer Spannungen. Wie am Beispiel der Stahlindustrie noch genauer zu zeigen sein wird, konnte vielmehr die Förderung von Rationalisierungs- und Modernisierungsinvestitionen ein zentraler Aspekt der Stützung von Krisenbranchen sein. Darüber hinaus gab es aber auch Ansätze zu einer stärker proaktiven Förderung ganzer Branchen. Gleich der erste Subventionsbericht definierte 1967 die Elektronische Datenverarbeitung, die Kernenergie und die Luft- und Raumfahrt als maßgeblich für die wirtschaftliche Zukunft der Republik. Forschung und Entwicklung wurden generell seit den 1960er Jahren verstärkt gefördert, als grundlegende Aufgabe wurde explizit die Förderung des Strukturwandels formuliert, nicht seine Verlangsamung.⁵⁵ Das politische Interesse an zukunftsbestimmenden Industrien resultierte jedoch keineswegs automatisch in Subventionen: Es waren gerade die innovativen, exportorientierten Branchen wie der Maschinen- oder Fahrzeugbau,

53 Lindner, Faden, S. 110-120, 137-145; Ditt, Sanierung.

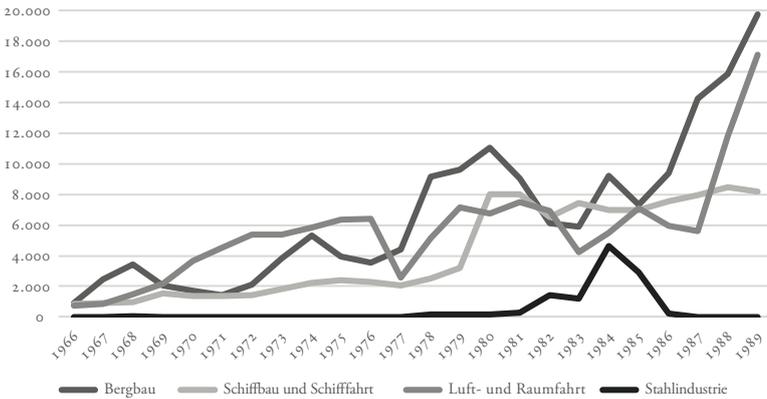
54 Schnaus, Sterben.

55 Grüner, Growth, S. 91, 103.; ders., Strukturpolitik, S. 47-54; Jahreswirtschaftsbericht 1971 der Bundesregierung, 22.1.1971, BT-Drs. VI/1760, S. 33-35; Erster Subventionsbericht, 21.12.1967, BT-Drs. V/2423, S. III.

die ihre Wettbewerbsfähigkeit mit nur geringen Unterstützungsleistungen aufrechterhalten mussten.⁵⁶

Die starke Konzentration der Mittel auf wenige Branchen zeigt sich besonders in Relation zu den jeweiligen Beschäftigtenzahlen. Der langfristige Vergleich insbesondere des (Steinkohlen-)Bergbaus und der Stahlindustrie, zweier ähnlich wichtiger Beschäftigungsträger mit hoher regionaler Konzentration und entsprechender Verhandlungsmacht, macht jedoch deutlich, dass für den Umfang von Subventionen nicht allein die Bedeutung einzelner Branchen für die Arbeitsmärkte und das Wählerpotenzial verantwortlich gewesen sein können:⁵⁷

Subventionen des Bundes je Erwerbstätigen
in ausgewählten Branchen (in DM)



Neben gezielten Finanzhilfen profitierten die Industriebranchen von Steuervergünstigungen, die vor allem aus Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik stammten. Die Relation der Vergünstigungen zum Steueraufkommen der Gewerblichen Wirtschaft stieg bis in die frühen 1970er Jahre an, ging dann deutlich zurück und nahm ab 1978 wieder

56 Giersch/Paqué/Schmieding, *Miracle*, S. 228-231. Zur Kernenergie liegen keine vergleichbaren Daten vor. Zur Subventionierung der Luft- und Raumfahrtindustrie vgl. Rosenthal, *Luft- und Raumfahrtindustrie*; zur Förderung von Forschung und Entwicklung in der Computerindustrie Wieland, *Technik*; beispielhaft zum Maschinenbau als einer Branche mit geringem Unterstützungsgrad Ahrens, *Industrie*, S. 80-88.

57 Quelle: Subventionsberichte; vgl. im Einzelnen die Angaben zu Tab. 4.3. Bei der Interpretation dieser nominalen Angaben ist zu berücksichtigen, dass das Preisniveau laut Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte im Zeitraum 1966-1989 um 125 % stieg; Statistisches Bundesamt, *Verbraucherpreisindizes für Deutschland*. Lange Reihen ab 1948, November 2021, S. 2.