

Zoltán Jeikli

Vom Marshallplan zum Kohlepfennig

Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche
Forschung der Freien Universität Berlin

ehemals Schriften des Instituts für politische Wissenschaft

Band 58

Zoltán Jáki

Vom Marshallplan zum Kohlepfennig

Grundrisse der Subventionspolitik
in der Bundesrepublik Deutschland 1948 – 1982

Westdeutscher Verlag

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Jákli, Zoltán:

Vom Marshallplan zum Kohlepfennig: Grundrisse der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1948–1982 / Zoltán

Jákli. – Opladen: Westdt. Verl., 1990

(Schriften des Zentralinstituts für Sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin; Bd. 58)

Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss.

ISBN 978-3-531-12145-1

ISBN 978-3-322-97008-4 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-322-97008-4

NE: Zentralinstitut für Sozialwissenschaftliche Forschung (Berlin, West): Schriften des Zentralinstituts ...

D 188

Der Westdeutsche Verlag ist ein Unternehmen der Verlagsgruppe Bertelsmann International.

Alle Rechte vorbehalten

© 1990 Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

ISBN 978-3-531-12145-1

Inhalt

Vorbemerkung	11
Prolog	12
I. Einleitung	16
1. Subventionen und Subventionspolitik	16
2. Referenzebenen der Subventionspolitik	19
3. Entwicklungsmuster der Subventionspolitik	22
4. Aufbau der Studie	24
II. Bestandsaufnahme: Erste Konturen der Subventionspolitik – ein Propädeutikum	26
1. Vorbemerkung	26
2. Definitorische und phänomenologische Annäherung an einen schillernden Gegenstand	26
2.1. Subventionsdefinitionen: Probleme einer Begriffsbestimmung ..	26
2.2. Subventionsarten – grobe Auswahl aus einer Vielfalt	31
3. Subventionsentwicklung 1950–1982. Annäherung an die Quantität des Gegenstandes	33
3.1. Die Löcher im statistischen Netz: Vorbemerkung zur Materiallage	33
3.2. Die Entwicklung des Subventionsvolumens 1950–1966	35
3.2.1. Direkte Subventionen (Finanzhilfen)	35
3.2.2. Steuerliche Subventionen	36
3.3. Subventionsentwicklung 1966–1982	37
3.3.1. Die Entwicklung der Finanzhilfen	41
3.3.2. Vergleich der Ergebnisse der Subventionsberichterstattung mit denen anderer Untersuchungen	47
4. Zusammenfassung: Erste Konturen der Subventionspolitik	50
III. Der hilfreiche Staat – Subventionspolitik 1948–1955	52
1. Vorbemerkung: Warum mit 1948 beginnen?	52
2. Die Finanzierung des Wiederaufbaus. Finanzierungsmethoden und Steuerungsstrategien gesellschaftlich-staatlicher Absicherung der Marktwirtschaft	54
2.1. Wirtschaftsentwicklung und Staatsfinanzen in den Nachkriegsjahren	54
2.2. Währungsreform und DM-Bilanzgesetz: Der Boden wird bestellt	55
2.3. Formen subventiver Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik: eine Fruchtfolge	58

2.3.1.	Steuerliche Subventionspolitik 1948–1955: die Finanzierung der privaten Kapitalbildung	58
2.3.1.1.	Im Brennpunkt: AfA – Absetzung für Abnutzung	59
2.3.1.2.	Die „Siebener-Gruppe“	61
2.3.2.	Die Marshallplan-Hilfe: Importfinanzierung, Investitionslenkung und Westintegration	65
2.3.3.	Das Investitionshilfegesetz von 1952: der Selbsthilfebeitrag der Wirtschaft und die Reetablierung industriellen Interesseneinflusses	68
2.3.3.1.	Die Entstehung des Investitionshilfegesetzes	69
2.3.3.2.	Konstruktion und Verteilung der Investitionshilfe	71
2.3.3.3.	Das Investitionshilfegesetz 1952: ökonomische, politische und rechtliche Fernwirkungen	73
3.	Subventionspolitik als Gesellschaftspolitik	74
IV.	Subventionspolitik 1955–1964: Kompensation sozialökonomischer Problemlagen	79
1.	Schattenriß: Die Konturen einer Produktionsgesellschaft	79
2.	Subventionen für die Landwirtschaft – ein Wirtschaftsbereich wird ausgegliedert	81
2.1.	Zur Lage der Landwirtschaft: beschränkt überlebensfähig	81
2.2.	Das Landwirtschaftsgesetz 1955: Staatliche Hilfe wird gesetzlich verankert	82
2.2.1.	Ein Verband setzt sich durch – die politische Genese des Landwirtschaftsgesetzes	82
2.2.2.	Einzelmaßnahmen agrarpolitischer Subventionspolitik	87
2.2.3.	Gesamtbegünstigung der Landwirtschaft	92
2.3.	Agrarsubventionen: strukturerhaltend oder strukturverändernd?	93
3.	Der Gefälligkeitsstaat und die herrschaftssichernden Möglichkeiten der Subventionspolitik	96
4.	Von der Krisenkompensation zur Krisenregulierung. Entwicklungsschritte der Subventionspolitik in der Krise des deutschen Steinkohlenbergbaus	100
4.1.	Das hilflose Krisenmanagement: staatliche Kohlenpolitik in der Absatzkrise 1958/59	101
4.2.	Die Entstehung einer staatlich-privaten Regulierungsstruktur – subventionspolitisch abgedeckt	103
4.3.	Überblick: Subventionen für den Steinkohlenbergbau 1958–1967	109
4.4.	Die Kohlenkrise als subventionspolitischer Lernprozeß	114
5.	Subventionspolitik im Aufbauboom: Eine Problemstellung wird entworfen	118
V.	Anfänge einer funktionalen Subventionspolitik 1964–1969 ...	121
1.	Ausgangsbasis der funktionalen Subventionspolitik: Wandel der ökonomischen und politischen Situation Mitte der sechziger Jahre	121
2.	Formen funktionaler Subventionspolitik	123

3.	Die volkswirtschaftliche Förderungswürdigkeit der Veräußerungsgewinne – §§ 6b, c EStG	125
3.1.	Ökonomische Hintergründe und steuersystematische Probleme des § 6b EStG	126
3.2.	Der Vorläufer des § 6b EStG und verwandte Regelungen	132
3.3.	Entstehung und Inhalt des § 6b EStG	133
3.3.1.	Der Entwurf der Bundesregierung und die Diskussion im Finanzausschuß	133
3.3.2.	Regelung des § 6b EStG: die doppelt eingegrabene gesamtwirtschaftliche Rationalität	138
3.4.	Nutzungsprofil der Übertragbarkeit stiller Reserven – volkswirtschaftlich förderungswürdig?	140
3.4.1.	Struktur der Steuerpflichtigen und der Veräußerungsgewinne – oder: Wer viel gewinnt, gewinnt jetzt doppelt	141
3.4.2.	Veräußerungs- und Übertragungsstruktur	144
3.4.3.	Unternehmensgrößenspezifisches Nutzungsprofil	147
3.4.4.	Fazit §§ 6b, c EStG	154
3.5.	Die Verwaltung der Ausnahmen: § 6b Abs. 1 Satz 2 Ziff. 5 EStG	155
4.	Aspekte und Kriterien funktionaler Subventionspolitik – eine Zwischenbilanz	159
4.1.	Die entpolitisierende Funktion des Begriffs „volkswirtschaftliche Förderungswürdigkeit“	160
4.2.	Rechtliche Aspekte funktionaler Subventionspolitik	162
VI.	Kontrolle und Abbau der Subventionen – subventionspolitische Formierung auf der Ebene „abstrakter“ Subventionspolitik	168
1.	Subventionsdiskussion und Subventionspolitik unter dem Eindruck der Haushalts- und Wirtschaftskrise 1965–1967	168
2.	Institutionalisierung der Subventionsberichterstattung im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG)	172
3.	Die Praxis der Subventionsberichterstattung (1968–1975): subventionspolitisches Steuerungsinstrument oder Spiegel der Subventionspraxis?	177
3.1.	Die Widerspiegelung der Abbaupraxis im Subventionsbericht	181
3.2.	Subventionsberichterstattung und öffentliche Meinung: die Kanalisierung der subventionspolitischen Diskussion	192
4.	Strategien der Subventionskontrolle – mit dem Subventionsbericht durchsetzungsfähiger?	196
4.1.	Die Umwandlung von Steuervergünstigungen in Finanzhilfen	196
4.2.	Befristung der Subventionen	198
4.3.	Erfolgskontrolle	201
5.	Zwischenbilanz: Von der Subventionsdiskussion zur kontrollierten Subventionspolitik	203

VII.	Subventionspolitische Prosperität? Die Entwicklung neuer subventionspolitischer Programme 1967–1974	210
1.	Modernisierung der Finanz- und Wirtschaftspolitik	210
2.	Regionale Wirtschaftsförderung – die „neue“ Subventionspolitik?	211
3.	Nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 1966/67: die stille Blüte der Subventionspolitik	221
VIII.	Subventionsabbau jetzt! Subventionsabbau gerade jetzt? Subventionspolitische Entwicklungen in den Problemjahren 1974–1984	226
1.	Der Weg in die Stagnation – neue Rahmenbedingungen für die Subventionspolitik	226
2.	Subventionsdiskussion und Subventionsabbau in der Wirtschaftskrise 1974/75	227
3.	Politisierung der Subventionsdiskussion 1976–1982 und die Sparpolitik der Bundesregierung. Hat die Intensivierung der subventionspolitischen Diskussion Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Haushaltspolitik des Bundes?	233
3.1.	Strukturierung der subventionspolitischen Diskussion in Parteien und Verbänden – Ende des subventionspolitischen Laientums?	234
3.2.	Was wird abgebaut, wenn abgebaut wird? – Das Abbauprofil der Sparmaßnahmen 1981/82, verglichen mit den gleichzeitig eingeführten Entlastungen für die Wirtschaft	245
3.2.1.	Subventionsabbaugesetz 1981	246
3.2.2.	Zweites Haushaltsstrukturgesetz 1981	250
3.3.	Zur fiskalischen Bedeutung von Subventions- und Sozialabbau – Versuch einer Gegenrechnung	257
4.	Die Politisierungsschwäche der Subventionspolitik und die Verhinderungsmacht der Erbhöfe	263
IX.	Neue Wege in der Subventionspolitik? Fiskalische und rechtliche Alternativen zur bisherigen Subventionspraxis	269
1.	Die Subventionen beherrschen – aber wie?	269
2.	Beherrschbarkeit der Subventionen durch Kodifizierung subventionspolitischer Grundsätze?	270
3.	Bildung von Subventionssegmenten – Sonderfonds und Sondervermögen als subventionspolitische Strategie	275
3.1.	Formen parafiskalischer Sonderabgaben	276
3.2.	Interessenpolitische Homogenität als Voraussetzung subventiver Segmente? Schlußfolgerungen aus Genese und Praxis der Ausgleichsabgabe „Kohlepfennig“	279
4.	Hilfsfiskalismus und Verrechtlichung – Königswege oder Auswege der Subventionspolitik?	283

X.	Schluß	287
1.	Der gewundene Weg der Subventionspolitik. Eine Zusammenfassung	287
2.	Defizite subventionspolitischer Erklärungsmuster	293
2.1.	Subventionen im Rahmen neoliberaler Politikvermeidungsstrategie	293
2.2.	Keynesianische Modernisierung: Subventionen als Mittel wirtschaftspolitischer Feinsteuerung?	297
2.3.	Probleme des Konzepts einer funktionalen Subventionspolitik .	299
2.4.	Subvention – Instrument politischer Konfliktdämpfung	301
3.	Politikdefizite der Subventionspolitik	303
	Tabellenanhang	306
	Quellenverzeichnis	319
	Literaturverzeichnis	320