

Subventionen **Von den Schwierigkeiten der Subventionskontrolle***

von

Hans Herbert von Arnim

I.

Das Thema „Subventionen“ und „Subventionsabbau“ ist ein finanzwirtschaftlicher Evergreen¹ und trägt – jedenfalls publizistisch-mengenmäßig – reiche Frucht: Neben einer umfangreichen wissenschaftlichen Literatur gibt es eine Vielzahl von Regierungsberichten und Gutachten. Ich erwähne nur die Subventionsberichte der Bundesregierung, inzwischen zehn an der Zahl, und die Strukturberichte, die die großen bundesdeutschen Konjunkturforschungsinstitute erstmals 1980 und 1981 im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums in Form von fünf dicken Büchern vorgelegt haben.

Blättert man einen dieser Berichte durch, so wird deutlich: Der Staat kommt praktisch in allen Politikbereichen mit Sonderleistungen bestimmten Gruppen „zu Hilfe“. Subventionen gibt es in allen Sektoren der Volkswirtschaft, wie immer man gliedert: branchenspezifisch, funktional und regional. Das Thema „Subventionierung“ ist mit einer Vielzahl von Politikfeldern eng verwoben. Die Subvention erscheint als eine Art politische „Allzweckwaffe“, die überall zum Einsatz kommt: in Landwirtschaft, Industrie, Forschung, Regionalstruktur und vielen anderen Bereichen².

Wer sich an ein Thema dieses Kalibers in einem Vortrag heranwagt, muß sich entweder auf einen engen Teilbereich konzentrieren oder einen beträchtlichen Abstraktionsgrad wählen. Ich möchte beides tun und Subventionen aus der Vogelschau unter Ausblendung aller Einzelheiten beleuchten, dabei aber ein ganz bestimmtes (Querschnitts-)Problem herausstellen,

* Vortrag im Rahmen einer Veranstaltung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

¹ K.-H. HANSMEYER: Abbau von Subventionen. Ein finanzpolitischer Evergreen, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 53, 1973, S. 125.

² Umfassender Überblick über die Subventionspraxis unter Heranziehung der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Literatur bei G. JOOSS: Wirtschaftsförderung – Methoden und Probleme staatlicher Intervention in der sozialen Marktwirtschaft, in: Bayerische Verwaltungsblätter, Jg. 30 (N.F.), 1985, S. 545 ff., 581 ff., 615 ff.

das mir allerdings das Kernproblem des Subventionismus zu sein scheint. Der erforderliche interdisziplinäre Ansatz wird zugleich dem Anliegen der Speyerer Hochschule in besonderem Maße gerecht.

Zunächst werde ich einen kurzen Blick auf die Maßstäbe werfen, die die Wirtschaftswissenschaften für die Beurteilung von Subventionen entwickelt haben. Zweitens werde ich der Frage nachgehen, warum diese Kriterien ökonomischer Rationalität in der Praxis so schwer durchzuhalten sind. Meine – zugegeben nicht sehr originelle – These geht dahin, daß die „Gesetze der Macht“ oft entgegenstehen, anders ausgedrückt: daß ökonomische Rationalität und machtpolitische Rationalität sich gerade im Bereich des Subventionismus nur allzuleicht widersprechen. Schließlich möchte ich einige Versuche skizzieren, wie dieser Widerspruch aufgelöst werden kann.

II.

Hinsichtlich der ökonomischen Kriterien, an denen Subventionen zu messen sind, herrscht in abstracto an sich wenig Streit, weil es sich um unmittelbar einleuchtende Postulate, geradezu um „Selbstverständlichkeiten“ handelt³. Dazu gehören u. a. folgende Grundsätze:

1. Subventionen sind wirtschafts- und sozialpolitische Mittel zur Erreichung bestimmter *Zwecke*. Die jeweiligen Zwecke müssen zunächst einmal *zulässig* sein.
2. Subventionen müssen zur Erreichung dieses Zwecks *geeignet* sein.
3. Die Subvention muß weiter *erforderlich* sein. D. h. es darf kein anderes den staatlichen Haushalt und andere staatliche Belange weniger belastendes Mittel zur Erreichung des Zwecks geben. Dabei sind möglichst auch alle Arten von *Nebenwirkungen* zu ermitteln und zu berücksichtigen.
4. Die sozialen „Gesamtkosten“ einer Subvention dürfen – unter Berücksichtigung der Nebenwirkungen – nicht außer *Verhältnis* stehen zu dem mit ihr angestrebten Zweck (Verhältnismäßigkeitsprinzip i. e. S.).

Ökonomische Rationalität verlangt eine Abwägung der Vorteile und der Nachteile, des Gesamtnutzens und der Gesamtkosten, die die Maßnahme für die Gemeinschaft mit sich bringt⁴. Der Saldo soll positiv und möglichst

³ Vgl. z. B. die Zusammenstellungen in: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): Neunter Subventionsbericht der Bundesregierung vom 6. 9. 1983, Bundestagsdrucksache 10/352, Textziff. 7ff.; ferner „Subventionskodex der Länder“ vom 7. 7. 1982 (abgedruckt im Neunten Subventionsbericht, Anlage 10).

⁴ G. GÄFGEN: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, 3. Auflage, Tübingen 1974, S. 102ff. und durchgehend.

groß sein. So sind beispielsweise Subventionen, die zur Erreichung des erstrebten Zieles *ungeeignet* sind, deshalb irrational, weil sie Kosten hervorrufen, ohne daß der Staat dafür etwas in Form der Erreichung öffentlicher Zwecke erhält; *nicht erforderliche* Subventionen sind irrational, weil der Zweck auch mit geringeren Kosten erreichbar ist.

III.

So einleuchtend diese Grundsätze sein mögen, so wenig werden sie in der Praxis beherzigt. Das hat mehrere Gründe. Einer besteht in der Schwierigkeit, die *gesamtwirtschaftlichen* Kosten zu ermitteln und sie politisch bedeutsam zu machen. Während die Vorzüge von Subventionen nämlich unmittelbar auf der Hand liegen, ergeben sich ihre Nachteile oft erst als Resultat umfassender Summationsprozesse und über längere Kausalketten und sind deshalb auf den ersten Blick oft nur schwer erkennbar.

Das zeigt sich schon bei der *fiskalischen Belastung*. Die einzelne Subvention ist meist nur von vergleichsweise geringem Gewicht. Verteilt man sie auf die Schultern der Abgabenzahler, die sie letztlich zu tragen haben, so wird sie scheinbar zur *quantité négligeable*. Alle Subventionen zusammen summieren sich aber zu erheblichen Größenordnungen im öffentlichen Haushalt. Das Gesamtvolumen divergiert allerdings je nach Abgrenzung des *Subventionsbegriffs*.

Die *Subventionsberichte der Bundesregierung* halten sich an den Subventionsbegriff des § 12 StabG und zählen zu den Subventionen neben den Finanzhilfen des Bundes an private *Unternehmen* auch bestimmte Leistungen an private *Haushalte* (z. B. Sparförderungsleistungen), ferner *Steuervergünstigungen*⁵. Unter Einschluß der Finanzhilfen der *Länder*, der *Gemeinden*, der *ERP-Finanzhilfen* und der *Marktordnungsausgaben*, die der 10. Subventionsbericht nachrichtlich ausweist, ergibt sich für 1984 ein geschätztes Gesamtvolumen von 74,5 Mrd. DM⁶. Von einem noch umfassenderen Subventionsbegriff geht das INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT in Kiel aus. In einer kürzlich vorgelegten Studie wird das voraussichtliche Gesamtvolumen der Subventionen in der Bundesrepublik im Jahre 1985 mit 121 Mrd. DM angegeben⁷. Dabei werden zu den Subventionen z. B. auch Zahlungen an Unternehmen in öffentlicher Hand, insbesondere die Bundesbahn, gerechnet, desgleichen zahlreiche Steuervergünstigungen, die in den Subventionsberichten nicht mitgezählt oder nicht quantifiziert werden. Wie immer man im einzelnen abgrenzt, das Gesamtvolumen der Subventionen ist erheblich.

⁵ Vgl. § 12 Abs. 1–3 StabG; BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): Zehnter Subventionsbericht der Bundesregierung vom 12.9.1985, Bundestagsdrucksache 10/3821, Textziff. 3 (S. 6) und Anlage 9 (S. 295 ff.).

⁶ BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): Zehnter Subventionsbericht, a. a. O., Anlage 5 (S. 287).

⁷ E. GERKEN u. a.: Mehr Arbeitskräfte durch Subventionsabbau (Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 113/114), Kiel 1985, S. 3 ff.

Ein Schlüssel zum Verständnis der Subventionsproblematik ist die Beobachtung, daß alle Personen und Gruppen selbst Subventionen haben wollen, aber keine Gruppe gleichgewichtigen Gegendruck gegen die Subventionierung anderer Gruppen ausübt. Für den einzelnen Steuerzahler lohnt es sich einfach nicht, gegen jede der Subventionen vorzugehen, die anderen gewährt wird, da diese ihn, jede für sich, nur geringfügig belastet. Die individuellen Kosten, der zeitliche, finanzielle und sonstige Aufwand solcher Opposition lägen im Vergleich zu ihren Erträgen viel zu hoch. Es lohnt sich aber sehr wohl, sich selbst um eine Subvention zu bemühen⁸.

Entsprechendes gilt hinsichtlich der *Wettbewerbs- und Strukturverzerrung*, zu denen Subventionen, die an Wirtschaftsunternehmen geleistet werden, leicht tendieren: Subventionen scheinen die Produktivität der konkret begünstigten Unternehmen zu fördern oder wenigstens Arbeitsplätze in der geförderten Branche zu erhalten. Daß die Privilegierung der einen zwangsläufig Diskriminierungen der anderen zur Folge hat und Subventionen in ihrer Summe die Preisrelationen verzerren, die Funktionsfähigkeit des Preismechanismus beeinträchtigen, die Produktivität insgesamt mindern und Arbeitsplätze an anderer Stelle gefährden können, gehört dagegen zu den nur mittelbaren Fernfolgen des Subventionierens, deren Erfassung besondere Anstrengungen verlangt und die deshalb in der Tagespolitik typischerweise ausgeblendet und im politischen Kalkül kaum berücksichtigt werden⁹. Deshalb hat das INSTITUT FÜR WELT-WIRTSCHAFT in der angeführten Studie versucht, diese Fernwirkungen einmal zu quantifizieren. Das Ergebnis: Eine Kürzung der Subventionen auf die Hälfte würde die Zahl der Arbeitsplätze mittelfristig um rund eine Million erhöhen und die Bruttowertschöpfung der Volkswirtschaft um real fast drei Prozent vermehren.

⁸ M. und R. FRIEDMAN: Chancen, die ich meine, Berlin 1980, S. 313: „Der Vorteil, den ein einzelner durch ein Vorhaben hat, an dem er ein spezielles Interesse besitzt, mag für ihn mehr als aufgehoben werden durch die Kosten einer Vielzahl von Programmen, die ihn nur leicht berühren. Trotzdem zahlt es sich für ihn aus, das eine Programm zu unterstützen und die anderen nicht zu bekämpfen. Er kann leicht erkennen, daß er und die kleine Gruppe derer, die dasselbe Sonderinteresse haben, es sich leisten können, genügend Geld und Zeit dafür einzusetzen, daß das Vorhaben durchgesetzt wird. Setzt er sich nicht für das Vorhaben ein, so wird dies nicht verhindern, daß die anderen durchgesetzt werden, die ihm nachteilig sind. Wollte er das verhindern, so müßte er willens und in der Lage sein, für die Bekämpfung jedes einzelnen von ihnen ähnlich viel Anstrengungen aufzubringen wie für die Unterstützung des ihm günstigen Vorhabens. Das wäre eindeutig ein Verlustgeschäft.“ Vgl. auch C. FOLKERS: Steuerreforminteressen und Steuervergünstigungen in positiver und institutioneller Perspektive, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 36, 1985, S. 274 ff.

⁹ H. F. ZACHER: Verwaltung durch Subventionen, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 25, 1967, S. 308 ff., hier S. 311: „Was die Subvention zu einem Liebling demokratischer Politik macht, ist die Anonymität und Diffusion der Last bei Bestimmtheit der Gunst.“

Vorausgesetzt wurde dabei, daß die freiwerdenden Mittel für eine Senkung der Einkommensteuer- und Körperschaftsteuersätze verwendet würden¹⁰.

Gewiß darf man den Marktmechanismus nicht idealisieren. Die Preise geben nicht immer die optimalen Signale. Andererseits erscheint aber auch die Vorstellung, Politiker oder Behörden wüßten mehr und könnten zuverlässig eine Korrektur des Marktes zum Besseren vornehmen, nach aller Erfahrung reichlich blauäugig.

Für das Subventionieren ist also nicht nur eine partielle Sicht unter Ausblendung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen typisch, sondern auch die einseitige Betonung von Marktversagen unter Ausblendung der ebenso naheliegenden Möglichkeit eines Staatsversagens.

Hinzu kommt eine in verfassungspolitischer Sicht besonders bedenkliche *selbstverstärkende Wirkung* des Subventionismus. Die Möglichkeit des Staates zu subventionieren macht es lohnend, immer mehr und besser ausgestattete Verbände zu organisieren, die durch Einwirkung auf die staatliche Willensbildung ihrerseits die Gruppenrelevanz der Staatstätigkeit erhöhen und damit wiederum Anlaß zu einer noch weiteren Verstärkung der Verbandstätigkeit geben. So schaukeln sich die Bedeutung des Staates für die Gruppen und das Ausmaß des Einflusses ihrer Organisation nach Art eines kumulativen Spiraleffekts gegenseitig hoch. Auf diese Weise werden immer mehr hochwertige personelle und sachliche Ressourcen in den Verbänden gebunden, die – angesichts der Knappheit der Ressourcen insgesamt – nicht mehr für eine Erhöhung des volkswirtschaftlichen Produktionsniveaus zur Verfügung stehen, sondern allein dem Gruppenkampf um die Verteilung gewidmet sind.

Sicher, es ist im Einzelfall oft nicht leicht festzustellen, ob eine Subvention den Maßstäben der ökonomischen Rationalität genügt. Dennoch ist die Auffassung verbreitet, daß zahlreiche Subventionen eigentlich nicht zu rechtfertigen sind. Wenn es bisher gleichwohl nicht zu einem durchgreifenden Abbau gekommen ist, beruht dies darauf, daß *Politiker* im allgemeinen wenig Interesse daran haben, die Berechtigung einer Subvention in Frage zu stellen oder sie gar „auf die Abschußliste“ zu setzen. Der Grund hängt mit den schon erwähnten Eigenheiten der Subventionsperspektive zusammen: Der Abbau von Subventionen, auch von solchen, die nach Maßstäben der ökonomischen Rationalität eigentlich überflüssig sind, gilt als politisch höchst undankbares Geschäft. Negativ betroffen vom Subventionsabbau wären ganz bestimmte Gruppen, die an den staatlichen Leistungen besonders interessiert sind, regelmäßig über schlagkräftige und artikulations-

¹⁰ Unabhängig von der Frage, ob alle Annahmen, mit denen in dieser Studie gearbeitet wird, und damit auch ihre Ergebnisse voll realistisch sind, liegt ihr großer Wert in der Hervorhebung der indirekten Nebenwirkungen und volkswirtschaftlichen Kosten von Subventionen.

starke Verbandsorganisationen verfügen und zudem meist Verbündete in der Verwaltung, in den Ressorts, teilweise auch in der Wissenschaft haben. Wenn ein Wegfall von Vergünstigungen droht, pflegen die „zuständigen“ Partikularverbände, unterstützt durch ihre Verbündeten, publizistisch aus allen Rohren dagegen zu schießen – bis hin zur Vorenthaltung finanzieller Unterstützung und zum Abspenstigmachen von Wählern. Auf Geld und Wählerstimmen aber sind die Parteien und ihre Politiker angewiesen.

Dagegen lassen sich allgemeine Interessen, wie die der Steuerzahler, die von einem Subventionsabbau profitieren würden, kaum wirksam verbandlich organisieren¹¹. Gleiches gilt für die Interessen der Wirtschaftsbürger an größerer volkswirtschaftlicher Produktivität und für die Interessen der Rechtsgenossen an einem nicht allzu komplizierten, sondern möglichst übersichtlichen Wirtschafts- und Steuerrecht. Die Quantität der vielen an einem Subventionsabbau Interessierten läßt sich durch Gründung eines Schutzverbandes nicht in die Qualität einer entsprechend intensiven Interessenwahrung umsetzen¹². Die Probleme der verbandlichen Organisation von Allgemeininteressen sind am Beispiel der Konsumentenverbände oder des „Bundes der Steuerzahler“ vielfach deutlich gemacht worden.

In dieser politischen Ambiance haben es *Generalisten* schwer, sich gegen die Übermacht der Spezialisten in Verbänden, Ministerien und Parlamentsausschüssen zu behaupten.

Die Gründe, die einem Subventionsabbau entgegenstehen, entfalten ihre Wirkung natürlich in gleicher Weise auch bei der *Einführung neuer Subventionen* und machen Subventionen in der pluralistischen Demokratie zu einem Lieblingskind der Politik. Mit Subventionen können sich Politiker die Unterstützung von organisationsstarken Partikulargruppen erkaufen, ohne politische Gegenwirkungen von gleicher Stärke befürchten zu müssen. Denn die volkswirtschaftlichen Kosten jeder Subvention verteilen sich finanzpolitisch auf den staatlichen Gesamthaushalt, wirtschaftspolitisch auf die Volkswirtschaft, rechtspolitisch auf die Rechtsordnung und diffundieren auf diese Weise bis zur Unmerklichkeit. Daß gleichwohl alle Subventionen in ihrer Summe sehr drücken, weil sie die öffentlichen Haushalte belasten, die Produktivität der Wirtschaft mindern und die Rechtsordnung komplizieren, dafür sind dann aber alle und damit niemand verantwortlich.

Ein Politiker, der auf die Erhaltung seiner Macht aus ist, scheint sich also durchaus rational zu verhalten, wenn er das politische Wundermittel der Subventionsgewährung nach Kräften nutzt, um den Subventionsabbau aber

¹¹ M. OLSON: Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968, durchgehend.

¹² H. H. v. ARNIM: Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie, Frankfurt/M. 1977, S. 151 ff.

einen großen Bogen macht¹³. Würde MACCHIAVELLI seinen „Fürsten“ heute schreiben, dann fände sich darin vielleicht auch ein Kapitel über Subventionsgewährung zum Zwecke der Machterhaltung.

Diese Gegebenheiten erklären manches, zum Beispiel den Umstand, daß der eigentliche *Zweck* einer Subvention in aller Regel nicht genannt, sondern sorgfältig verborgen und fast wie ein Amtsgeheimnis gehütet wird. Selbst wenn man Gesetz, Haushaltsplan und sonstige Materialien, insbesondere die Subventionsberichte, zu Hilfe nimmt, läßt sich der Subventionszweck oft nicht zuverlässig ermitteln¹⁴. Der Grund ist folgender: Die offene Nennung rein machtpolitischer Ziele (die Bauern bei Laune halten, es mit den Gewerkschaften oder den Arbeitgebern nicht verderben etc.) fände in der Öffentlichkeit kein Verständnis. Es fragt sich sogar, ob derartige Ziele verfassungsrechtlich überhaupt zulässig sind.

Die von allen Bürgern aufgebrauchten finanziellen Mittel des Staates dürfen jedenfalls nicht zur Verbesserung der Lage der Regierungsparteien im Wettbewerb mit ihren politischen Konkurrenten verwendet werden. Das hat das Bundesverfassungsgericht klar ausgesprochen¹⁵. Der Einsatz staatlicher Mittel zur Verfolgung machtpolitischer Ziele der Mehrheitsparteien ist verfassungswidrig. Möglicherweise lassen sich diese Grundsätze auch auf die Subventionsgewährung zu rein machtpolitischen Zwecken übertragen.

Jedenfalls sollte finanzpolitisch daran festgehalten werden, daß Subventionen nur aus übergeordneten gemeinwohlorientierten Zielen der Gesamtheit gerechtfertigt werden können¹⁶, wie etwa Wachstum, Vollbeschäftigung, Gerechtigkeit der Einkommensverteilung. Auch zu diesen Zielen wird – trotz aller guten Vorsätze und abstrakten Grundsätze – in der Praxis der Subventionsgewährung allerdings oft kein klarer Bezug hergestellt. Denn Klarheit über den Zweck würde die Subvention überprüfbar machen, überprüfbar nach den Regeln der ökonomischen Rationalität. Solche Überprüfbarkeit erscheint aber politisch nicht opportun, weil sie den Einsatz der Subvention als bloßes Instrument der Macht manifest werden ließe. Also bleibt der Subventionszweck im Nebulösen. Je undeutlicher der

¹³ K.-P. FOX und G. ZEITEL: Subventionsabbau, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 37, 1984, S. 865ff., hier S. 871.

¹⁴ Dazu statt vieler H. KAREHNKE: Subventionen und ihre Kontrolle, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 28, 1975, S. 623ff., hier S. 630; H. ZIMMERMANN: Subventionsberichterstattung und Erfolgskontrolle, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 43, 1985, S. 86ff., hier S. 90; E. GERKEN u. a.: Mehr Arbeitskräfte durch Subventionsabbau, a. a. O., S. 16ff.

¹⁵ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 44, Tübingen 1977, S. 125.

¹⁶ BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): Neunter Subventionsbericht der Bundesregierung, a. a. O., Textziff. 7: Erforderlich ist ein „unverzichtbares übergeordnetes Interesse“; Subventionskodex der Länder vom 7. 7. 1982, a. a. O., Ziff. II: „Übergeordnetes öffentliches Interesse“.

Zweck, desto unmöglicher ist es, einen Widerspruch zwischen ökonomischer Rationalität und machtpolitischer Rationalität auch nur zu diagnostizieren.

Wer Subventionen gewährt, sieht sich also oft in einem Dilemma: *Der eigentliche (machtpolitische) Zweck ist tabu, weil er in den Augen der Staatsbürger und vielleicht auch der Verfassungsgerichte keine Gnade fände, und der vorgeschützte Zweck muß im Vagen bleiben, damit die Subvention nicht überprüfbar und damit angreifbar wird.*

Die geschilderten Gegebenheiten bieten auch eine Teilerklärung dafür, warum es bisher zu keiner durchgreifenden Steuerreform und Steuervereinfachung gekommen ist. Der rheinland-pfälzische Finanzminister GADDUM (CDU) hat Mitte 1978 den Vorschlag gemacht, sämtliche Steuervergünstigungen des Einkommensteuerrechts abzubauen und gleichzeitig den Tarif beträchtlich zu senken. Er hat dazu einen detaillierten Plan ausgearbeitet. Beinahe gleichzeitig hat der SPD-Finanzsenator von Hamburg, Dr. SEELER, einen ähnlichen Plan präsentiert. Die Vorschläge scheiterten bisher vor allem am geharnischten Widerstand der Interessenten.

IV.

Natürlich stellt sich die Frage: Was ist zu tun? Gibt es überhaupt Möglichkeiten der Abhilfe? Einige Antworten, die in ganz unterschiedliche Richtungen gehen, möchte ich kurz skizzieren.

Eine Antwort lautet: Sich mit der politischen Wirklichkeit, so wie sie sich nun einmal darstellt, abfinden. Dezidiert in dieser Richtung haben sich die Finanzwissenschaftler EWRINGMANN und HANSMEYER ausgesprochen¹⁷. Sie akzeptieren das Zukurzkommen allgemeiner Interessen im Gruppenkampf, ja sie wenden es geradezu ins Positive. Durch die Gewährung von Subventionen werde den jeweiligen Empfängern ein Mehr an Interessenerfüllung vorgespiegelt, auch wenn es dazu in Wahrheit gar nicht kommt, weil die Begünstigten auch an den Lasten mitzutragen haben und der Subventionismus dazu führt, daß es letztlich allen schlechter geht. Aber die Illusion sei eben auch eine Art von Realität. Und diese durch die Verwischung der Zusammenhänge ermöglichte Illusion erhöhe die Konsens- und Akzeptationsfähigkeit politischer Entscheidungen. Subventionen könnten so als eine Art Schmiermittel der Politik systemstabilisierend

¹⁷ D. EWRINGMANN und K.-H. HANSMEYER: Zur Beurteilung von Subventionen, Opladen 1975, S. 56ff.

wirken. Das setze eine unklare Formulierung der Ziele von Subventionen geradezu voraus¹⁸.

Die Thesen EWRINGMANNS und HANSMEYERS, die von der Erklärung des Zukurzkommens allgemeiner Interessen unversehens in die Rechtfertigung umschlagen, laufen auf diese Weise Gefahr, ein Gegenhalten noch weiter zu erschweren. Wenn aber auch die Wissenschaft vor der scheinbaren Faktizität der Macht kapituliert, wird die Gemeinschaft gegen eine Ausbeutung durch Partikularinteressen vollends wehrlos¹⁹.

Um so wichtiger erscheint mir die Frage, ob ein Vorgehen in die gegenteilige Richtung wirklich ganz aussichtslos ist oder ob nicht doch Chancen bestehen, beim Subventionsabbau weiterzukommen. Die bloße Normierung einer generellen Abbauverpflichtung reicht – angesichts des eminenten politischen Sogs zur Subventionitis – sicher nicht aus. Das hat die Erfahrung mit § 12 Abs. 4 StabG gezeigt²⁰. Die Durchsetzungsbedingungen für einen Subventionsabbau müssen insgesamt verbessert (und die Bedingungen für die Neueinführung von Subventionen erschwert) werden.

Ein möglicher Weg könnte, schlagwortartig ausgedrückt, über eine *Politisierung* des Subventionsthemas führen. Wenn es gelingt, in der Öffentlichkeit deutlich zu machen, daß Subventionen etwas wenn nicht grundsätzlich Schlechtes, so doch besonders Begründungsbedürftiges sind, könnte ein durchgreifender Abbau leichter realisierbar werden, ohne daß die Promotoren Nachteile oder gar politischen Selbstmord riskierten. Der „Witz“ einer solchen Strategie der Politisierung läge im Versuch, den Bürger und die Medien unmittelbar anzusprechen und zu mobilisieren und dadurch die Funktionäre intermediärer Gruppen und ihr Sperrfeuer und zugleich alle anderen interessierten Spezialisten auszumanövrieren. Dabei geht es letztlich um eine Stärkung der relativen Stellung der Generalisten in der Politik durch eine Aktivierung des (dem Allgemeinen zugewendeten) Citoyen²¹.

¹⁸ Ebenda, S. 83: „Ein Instrument, das auf die Herbeiführung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Kompromisse oder auf die Erreichung von Stimmengewinnen und Systemstabilität gerichtet ist, dient zwangsläufig Zielen, die unklar formuliert sein müssen; eine exakte Zielkonkretisierung, die über den zu überdeckenden Konflikt eine klare Entscheidung erkennen lassen würde und außerökonomische, zumeist als irrational abgestempelte Vorstellungen offenbaren müßte . . . , würde dem Instrument einen beträchtlichen Teil seines Konfliktlösungspotentials nehmen.“ Ähnlich K.-H. HANSMEYER: Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen), in: F. Neumark, N. Andel und H. Haller (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1977, S. 959 ff., hier S. 993.

¹⁹ Kritisch zur Konzeption von EWRINGMANN/HANSMEYER schon H. H. v. ARNIM: Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 172, 349f.; G. HAVERKATE: Rechtsfragen des Leistungsstaates, Tübingen 1983, S. 181f.

²⁰ Dazu H. H. v. ARNIM: Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 345ff. m. w. N.

²¹ R. SMEND: Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht, Berlin 1933, durchgehend; H. KRÜGER: Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart u. a. O. 1966, durchgehend.

Eine solche Politisierung ist immerhin in anderen Bereichen mehr oder weniger gelungen. Ich weise auf die Probleme „Umweltschutz“ und „Begrenzung der Staatsverschuldung“ hin, die gegen die vereinigte Macht der Interessenten in Angriff zu nehmen gleichfalls lange für unrealisierbar gehalten worden ist.

In diesem Zusammenhang könnte eine Hypothese der *Finanzpsychologie* Relevanz gewinnen. Sie geht davon aus, daß die Empfänger von gruppenspezifischen Staatsausgaben zu einer *Wahrnehmungsverzerrung* besonderer Art neigen: Sie unterschätzen das Volumen der an die *eigene* Bezugsgruppe fließenden Haushaltsmittel und überschätzen die Leistungen an *andere* Gruppen. Trifft diese Hypothese zu, so wird eine Steigerung der gruppenspezifischen Staatsausgaben paradoxerweise die allgemeine Zufriedenheit mit der Staatstätigkeit nicht erhöhen, sondern tendenziell mindern²². Die Brisanz dieser Feststellung ist kaum zu überschätzen. Sie bedeutet, daß Politiker, die Interessentenwünschen nachgeben, vielleicht nur den Profilierungsbestrebungen der Verbandsfunktionäre auf den Leim gehen, während die eigentlichen Subventionsempfänger die Leistungen nicht wirklich honorieren. Wenn ein Mehr an Leistungen zu einem Weniger an Zufriedenheit bei den Begünstigten führt, stellt sich auch die These EWRINGMANNS und HANSMEYERS von der konsenssteigernden Wirkung von Subventionen in einem völlig anderen Licht dar. Die Gewährung von Subventionen mag dann allenfalls den Konsens mit Verbandsfunktionären, nicht aber den mit den Verbandsmitgliedern fördern.

Diese Überlegungen könnten auch dafür sprechen, den Versuch, gute und schlechte Subventionen mittels Kriterien der ökonomischen Rationalität zu scheiden, fahren zu lassen und gleich eine ökonomisch zweitbeste Lösung anzustreben, die aber den Vorzug größerer politischer Realisierbarkeit besäße, nämlich die *gleichmäßige lineare Kürzung sämtlicher Subventionen*. Wenn es zutrifft, daß eine Erhöhung des Subventionsniveaus die Zufriedenheit mindert, wäre zu vermuten, daß eine Senkung des Subventionsniveaus den umgekehrten Effekt hätte. Es ist bezeichnend, daß die pauschal erhobene Forderung nach Subventionsabbau in der Öffentlichkeit in der Regel auf breite Zustimmung stößt. Erst die Nennung von Roß und Reiter ruft den vollen Widerstand der Interessenten auf den Plan, weshalb

²² K.-H. HANSMEYER und K. MACKSCHEIDT: Art. „Finanzpsychologie“, in: F. Neumark, N. Andel und H. Haller (Hrsg.): *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1977, S. 553 ff., hier S. 579; K. MACKSCHEIDT: *Grenzen für das Wachstum der Staatsausgaben?*, in: W. RIPPE und H.-P. HARLAND (Hrsg.): *Wirtschaftstheorie als Verhaltenstheorie*, Berlin 1980, S. 155 ff., hier S. 170 ff.; DERS.: *Konsolidierung durch Erhöhung von Steuern und Abgaben?*, in: H. H. v. Arnim und K. Littmann (Hrsg.): *Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte*, Berlin 1984, S. 145 ff., hier S. 156.

politische Gruppierungen, die für Subventionsabbau eintreten, eine Konkretisierung der Vorschläge oft, zunächst jedenfalls, sorgfältig zu vermeiden trachten. Eine gleichmäßige Kürzung aller Subventionen würde keiner Gruppe ein Sonderopfer auferlegen, sondern die Gewißheit begründen, daß auch die (überschätzten) Vorteile der anderen beschnitten würden, und wäre deshalb wohl leichter durchsetzbar. Solche „Rasenmähermethode“ beim Subventionsabbau wäre die Kehrseite des „Gießkannenprinzips“ bei der Subventionsgewährung. Die politischen Widerstände würden weiter vermindert, wenn die freiwerdenden Mittel einer allgemeinen Steuersenkung zugute kämen.

Einen dahingehenden Vorschlag hat das INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT in Kiel kürzlich unterbreitet. Ich habe bereits darauf hingewiesen. Danach wären sämtliche Subventionen über einen Fünfjahreszeitraum jährlich um 10 Prozent zu kürzen. Durch den fünfzigprozentigen Abbau der Subventionen würden finanzielle Mittel frei, die für eine Senkung der Abgabentarife verwendet werden könnten. Dabei wären auch die Erfahrungen der Schweiz mit derartigen Ansätzen heranzuziehen²³.

Ein anderer Weg, Subventionen unter Kontrolle zu bringen, besteht in dem Versuch, den Politikern beim Überprüfen der Subventionen den Rücken zu stärken und es ihnen zu erleichtern, die schwarzen Schafe auszusondern. Ein Vorschlag geht dahin, Subventionen von vornherein zeitlich zu befristen bzw. *degressiv zu staffeln*²⁴. Subventionen auslaufen zu lassen, ist politisch leichter als Subventionen, die zunächst einmal auf unbegrenzte Dauer gewährt werden, abzubauen. Offen bleibt aber, inwieweit sich eine derartige Befristung im politischen Kräftespiel wirklich durchsetzen läßt. Ein anderer jüngst unterbreiteter Vorschlag geht dahin, die Stellung der Verfasser des Subventionsberichts gegenüber den Ressorts dadurch zu stärken, daß „jede Subvention, deren Subventionsziel nicht in quantitativer Form und mit einem unterstellten Wirkungsverlauf versehen angegeben wird, von vornherein tendenziell als Erhaltungshilfe eingestuft und vielleicht sogar einer vorläufigen Abbauliste zugeordnet wird“²⁵. Auch hier stellt sich aber wieder die Frage nach der politischen Durchsetzbarkeit einer dahingehenden Norm.

²³ Dazu E. GERKEN u. a.: Mehr Arbeitskräfte durch Subventionsabbau, a.a.O., S. 43 ff.

²⁴ Statt vieler K. SCHELLE u. a.: Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem (Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Heft 20), Wiesbaden 1971, S. 63 f.; H. SCHNEIDER: Gesetzgebung, Heidelberg 1982, S. 95 f., 274; BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): Neunter Subventionsbericht der Bundesregierung, a.a.O., Textziff. 8; Subventionskodex der Länder, a.a.O., Ziff. III.

²⁵ H. ZIMMERMANN: Subventionsberichterstattung und Erfolgskontrolle, a.a.O., S. 90.

Weitere Vorschläge laufen deshalb darauf hinaus, das politische Kräfte-spiel selbst zu ergänzen, und zwar durch Schaffung oder Aktivierung von *Institutionen*, die nicht unmittelbar unter dem Einfluß von Interessenten stehen. Als derartige Institutionen kämen etwa in Frage: Gerichte, vor allem das Bundesverfassungsgericht, Rechnungshöfe und unabhängige Sachverständigenräte.

Die Kontrollwirkung dieser Einrichtungen setzt das Vorliegen von *Kontrollmaßstäben* voraus. So können z. B. die Gerichte nur eingreifen, wenn die Subventionsgewährung rechtswidrig, die Verfassungsgerichte, wenn die Subventionsgewährung verfassungswidrig ist. Gerade hinsichtlich der Subventionen, ja der staatlichen Leistungen überhaupt, besteht jedoch nach überkommener Vorstellung ein weitgehender Freiraum von rechtlichen Bindungen. Vor allem die *Grundrechte* bieten keinen wirksamen Schutz gegen Subventionen²⁶: Der Subventionsempfänger ist im allgemeinen nicht belastet. Der *Steuerzahler*, der die fiskalische Last letztlich trägt, gilt nach herrschender Auffassung als rechtlich nicht betroffen, ebensowenig der *Wirtschaftsbürger*, der, zusammen mit allen anderen, die Folgen von Wettbewerbs- und Strukturverzerrungen für Beschäftigungsstand und Wirtschaftswachstum letztlich auszubaden hat. Ein Eingriff in die Freiheitsgrundrechte des *Konkurrenten* des Subventionsempfängers wird von der Rechtsprechung nur in Extremfällen angenommen. Auch der *Gleichheitsgrundsatz* gewährt kaum Schutz gegen Subventionierung, weil er nach herrschender Auffassung auf ein Willkürverbot verengt ist und deshalb schon bei Vorliegen irgendeines Subventionsgrundes als Maßstab versagt. Zudem sind seine Wirkungen, falls er doch einmal verletzt sein sollte, unter dem Gesichtspunkt der Subventionskontrolle ambivalent: Ein Gleichheitsverstoß kann ja nicht nur durch Beseitigung der Subvention, sondern auch durch Einbeziehung bisher Ausgeschlossener behoben werden.

Dieser Befund ist wiederholt kritisiert worden. So hat ZACHER schon 1966 von einem unerträglichen „Ordnungsdefizit“ im Subventionsrecht gesprochen²⁷, und WAGNER hat zwei Jahre später die Staatsrechtslehre aufgefordert, rationale Kriterien für die Subventionierung zu entwickeln und so der Unvernunft des rasant anwachsenden Subventionismus zu begegnen und den Politikern gegen Pressionen von Interessenverbänden den Rücken zu stärken²⁸.

²⁶ Übersicht bei V. GÖTZ: *Recht der Wirtschaftssubventionen*, München – Berlin 1966, S. 251 ff.; A. BLECKMANN: *Subventionsrecht*, Stuttgart u. a. O. 1978, S. 22-37; P. J. TETTINGER: *Verwaltungsrechtliche Kontrollmaßstäbe im Subventionsrecht*, in: *Gewerbearchiv*, 1981, S. 105; G. HAVERKATE: *Rechtsfragen des Leistungsstaats*, a. a. O., S. 154 ff. m. w. N.

²⁷ H. F. ZACHER: *Verwaltung durch Subventionen*, a. a. O., S. 396.

²⁸ H. WAGNER: *Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, H. 27, 1969, S. 47 ff., hier S. 70 f., 92 f., 108.

Die bisherige Unergiebigkeit des Verfassungsrechts, speziell der Grundrechte, für die Subventionskontrolle ist letztlich darin begründet, daß die Verfassung nach überkommenem Verständnis den Aspekt des Schutzes der Freiheit der Menschen vor *direkten* staatlichen Eingriffen einseitig betont, gegen *indirekte*, in ihren Gesamtwirkungen jedoch vielleicht um so einschneidendere Belastungen der Bürger aber keine wirksamen Barrieren kennt²⁹. Solche indirekten Belastungen (der Steuerzahler, der Wirtschaftsbürger und der Konkurrenten) sind typisch für Subventionen. In diesem Sinne weist das Grundgesetz im überkommenen Verständnis der Staatsrechtslehre ein *Gemeinwohldefizit* auf³⁰. Bestimmte, gerade besonders wichtige öffentliche Interessen, die aber durch große Allgemeinheit und Querschnittsartigkeit gekennzeichnet sind, finden bislang keinen rechtlichen Schutz. Wer zu einer besseren rechtlichen Beherrschbarkeit von Subventionen kommen will, muß deshalb ihre indirekten Wirkungen und Belastungen rechtlich zu erfassen suchen. Hier muß auch eine mögliche Fortentwicklung des Verfassungsverständnisses ansetzen. Sie wird von mehreren Seiten und an mehreren Fronten bereits in Angriff genommen.

ALBERT BLECKMANN hat 1984 in einem Gutachten für den Deutschen Juristentag versucht, durch Entwicklung geeigneter rechtlicher Prinzipien „das Subventionswesen politisch beherrschbar zu machen“. Er leitet eine Verpflichtung des Staates auf die „*volonté générale*“ aus dem von ihm sogenannten *objektiven Rechtsstaatsprinzip* insgesamt ab und entwickelt daraus die Pflicht des Staates zu Gesamtentscheidungen, welche alle privaten und öffentlichen Interessen gerecht und sachlich abwägen. Dies verlange u. a. eine Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips auch auf den Schutz der öffentlichen Interessen, die durch die Subventionsgewährung beeinträchtigt werden³¹.

Viel wäre schon gewonnen, wenn der Gesetzgeber gezwungen würde, den *Zweck* einer Subvention präzise anzugeben. Einen von zahlreichen Autoren immer wieder postulierten *generellen Gesetzesvorbehalt* für Subventionen

²⁹ CH. TOMUSCHAT: Güterverteilung als rechtliches Problem, in: Der Staat, Bd. 12, 1973, S. 433 ff., hier S. 463, 465 f.: „verfassungsrechtliches Defizit“.

³⁰ H. H. v. ARNIM: Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a. a. O., S. 276 ff.

³¹ A. BLECKMANN: Ordnungsrahmen für das Recht der Subventionen, Gutachten D für den 55. Deutschen Juristentag, München 1984, S. D 14 ff., 17, 88 ff. und öfter. – Ähnlich übrigens auch schon INSTITUT „FINANZEN UND STEUERN“: Subventionen, Begriff und Beurteilungsmaßstäbe, Brief 101, Bonn 1968, S. 34 ff. – Eine gewisse Parallele stellt der Versuch M. KLOEPFERS dar, „die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Vorstellung des rechten Maßes von Staatsaktivitäten“ zu einem allgemeinen Verbot der Übernormierung (mit den Geboten der Normierungsnotwendigkeit, -erforderlichkeit und -verhältnismäßigkeit) zu aktivieren (M. KLOEPFER: Gesetzgebung im Rechtsstaat, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 40, 1982, S. 63 ff., hier S. 79-81).

hat die Rechtsprechung bisher nicht anerkannt. Das Bundesverwaltungsgericht läßt grundsätzlich eine Mittelbereitstellung im Haushaltsplan genügen³². Es wäre auch fraglich, was eine obligatorische gesetzliche Regelung an Kontrollwirkung brächte, wenn nicht sichergestellt wäre, daß der Zweck wirklich präzise genannt wird.

Einen weiterführenden Vorschlag hat neuerdings G. HAVERKATE gemacht und einen speziell *auf den Zweck* staatlicher Leistungen bezogenen *Gesetzesvorbehalt* postuliert³³. Mit „Zweck“ ist dabei nicht nur das angestrebte Verhalten des Subventionierten gemeint, sondern auch der Erfolg, um dessentwillen die Subvention gewährt wird³⁴. Damit wäre ein Bezugspunkt für das Verhältnismäßigkeitsprinzip i. w. S. geschaffen, dessen Anwendung HAVERKATE gleichfalls fordert. Ich habe vorhin bereits darauf hingewiesen, daß es bei Subventionen meist an eindeutigen Zwecksetzungen fehlt, eine Überprüfung von Subventionen andererseits nur anhand ihrer Zwecke möglich ist. Ein speziell auf die Zwecksetzung staatlicher Leistungen bezogener Gesetzesvorbehalt könnte deshalb geradezu zum Dreh- und Angelpunkt für eine wirksame Subventionskontrolle werden, weil er die Überprüfung einer Subvention auf Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit i. e. S. erlauben würde³⁵.

In der Sache laufen alle Vorschläge, via Fortentwicklung des Verfassungsrechts zu einer Subventionskontrolle zu gelangen, letztlich darauf hinaus, das überkommene verfassungsrechtliche und rechtswissenschaftliche Gemeinwohldefizit abzubauen und den Allgemeininteressen der von den Subventionen negativ Betroffenen verstärkten rechtlichen Schutz zu geben³⁶. Man wird abwarten müssen, inwieweit die Rechtsprechung den

³² Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Bd. 6, Berlin 1958, S. 282ff., hier S. 287; Bd. 58, Berlin 1980, S. 45ff., hier S. 48, ständige Rechtsprechung. – Dazu, daß zahlreiche Subventionen bereits auf Gesetz beruhen, G. JOOSS: Wirtschaftsförderung, a.a.O., S. 619.

³³ G. HAVERKATE: Rechtsfragen des Leistungsstaates, a.a.O., S. 196ff., 290ff.

³⁴ Ebenda, S. 176ff.

³⁵ Zum Zweck als Dreh- und Angelpunkt der Subventionskontrolle schon K. H. FRIAUF: Bemerkungen zur verfassungsrechtlichen Problematik des Subventionswesens, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 81, 1966, S. 729ff., hier S. 730; K. VOGEL: Begrenzungen von Subventionen durch ihren Zweck, in: Hamburg, Deutschland, Europa, Festschrift für Hans-Peter Ipsen, Tübingen 1977, S. 539; K.-P. FOX und G. ZEITEL: Subventionsabbau, a.a.O., S. 871. Die Notwendigkeit, den „Subventionszweck eindeutig, konkret und möglichst quantifiziert festzulegen“, hebt auch der Subventionskodex der Länder hervor (a.a.O., Ziff. IV). Ähnlich BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): Neunter Subventionsbericht der Bundesregierung, a.a.O., Textziff. 8.

³⁶ H. H. v. ARNIM: Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., durchgehend; DERS.: Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München 1984, S. 237ff.

Vorschlägen folgt. Ansatzpunkte, an die die Rechtsprechung anknüpfen könnte, bestehen immerhin: Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt festgestellt, daß der Gesetzgeber und die staatliche Gewalt insgesamt auf das Gemeinwohl verpflichtet sind³⁷. Auch finanzielle Mittel seien dem Staat ausschließlich „zur Verwendung für das gemeine Wohl anvertraut“³⁸. Eine Verschleuderung öffentlicher Mittel verstieße gegen die „aus dem Dienst am Gemeinwohl folgende selbstverständliche Verpflichtung“ der Staatsorgane³⁹.

Auf der anderen Seite sollen gewisse Probleme nicht geleugnet werden, die auch dann noch verbleiben und eine rechtliche Beherrschung der Subventionen erschweren. Eines besteht darin, daß die Gerichte nur *auf Antrag* tätig werden. Wo kein Kläger, da kein Richter. Und der Steuerzahler hat kein Antragsrecht. In der Bundesrepublik gibt es generell keine Popularklage. Eine Steuerzahlerklage wie in den Vereinigten Staaten kennen wir nicht⁴⁰. Hier setzen die Vorschläge von M. ZULEEG an, die Konkurrentenklage (des nichtbegünstigten Wettbewerbers) auszubauen⁴¹ und zugleich den Rechnungshöfen „als Anwälten des öffentlichen Interesses die Klagebefugnis zur Führung eines Prozesses gegen rechtswidrige Subventionsentscheidungen“ zu geben⁴².

Auch dann bleiben aber Probleme. Man kann sie schlagwortartig vielleicht in einer Formel zusammenfassen: Bei der Kontrolle von Subventionen geht es vornehmlich um eine *Sachkontrolle*, weniger um *Rechtskontrolle*. Auch wenn man Zweifel an der Trennschärfe dieser Unterscheidung haben mag, so ist doch unübersehbar, daß der juristisch ausgebildete Richter für die Kontrolle von Subventionen auf ihre ökonomische Rationalität schwerlich voll gerüstet ist⁴³. Die These, wir hätten in der Bundesrepublik

³⁷ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 42, Tübingen 1977, S. 312ff., hier S. 332; Bd. 49, Tübingen 1979, S. 89ff., hier S. 132; Bd. 50, Tübingen 1979, S. 50ff., hier S. 51.

³⁸ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 44, a.a.O., S. 143.

³⁹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 12, Tübingen 1962, S. 354ff., hier S. 364. – Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht seine frühere Auffassung, daß der Gesetzgeber bei gewählender Staatstätigkeit eine weitere Gestaltungsfreiheit besitze als bei eingreifender (z. B. Bd. 6, Tübingen 1957, S. 55ff., hier S. 76f.; Bd. 8, Tübingen 1959, S. 155ff., hier S. 167), in neueren Entscheidungen in Frage gestellt (Bd. 60, Tübingen 1982, S. 16ff., hier S. 42; Bd. 61, Tübingen 1983, S. 138ff., hier S. 147).

⁴⁰ Zur Steuerzahlerklage in den Vereinigten Staaten H. FABER: Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, Baden-Baden 1972, S. 40f. m. N.

⁴¹ M. ZULEEG: Subventionskontrolle durch Konkurrentenklage, Frankfurt/M. 1974.

⁴² Ebenda, S. 96; ebenso DERS.: Zur künftigen Entwicklung des Subventionsrechts, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 37, 1984, S. 733ff., hier S. 739.

⁴³ Vgl. B.-O. BRYDE: Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 1982, S. 339ff.; R. SCHOLZ: Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 34, 1976, S. 152f.

zwar ein Übermaß an *Rechtskontrolle*, gleichzeitig aber ein Defizit an *Sachkontrolle*⁴⁴, scheint jedenfalls für den Bereich der Subventionen ein zentrales Problem zu markieren.

Vertreter der Wirtschaftswissenschaften haben deshalb immer wieder die Einrichtung eines *Subventionsrats* vorgeschlagen, der Subventionen auf ihre ökonomische Rationalität überprüft und durch Veröffentlichung seiner Feststellungen die politische Willensbildung so beeinflusst, daß der Abbau überholter Subventionen erleichtert und die Einführung ungerechtfertigter Subventionen erschwert wird. Ich gebe gerne zu, daß ich mit solchen Vorschlägen schon lange sympathisiere⁴⁵ und die – allerdings vereinzelt gebliebenen – verfassungsrechtlichen Einwände gegen solche Einrichtungen für unbegründet halte⁴⁶. Sicher würde ein solcher Subventionsrat⁴⁷ politischen Druck auf die Entscheidungen der demokratisch legitimierten Instanzen ausüben, also vor allem auf Regierung und Parlament. Darin läge geradezu die *ratio essendi* der Einrichtung. Solcher Druck wäre aber nur Gegendruck gegen die Pressionen organisierter Partikularinteressen und sollte der Regierung und dem Parlament helfen, dem Druck der Subventionslobby eher zu widerstehen. Er sollte die politische Willensbildung nicht verzerren, sondern dazu beitragen, Verzerrungen, die von einseitigem Gruppendruck herühren, zu entzerren.

Bei derartigen Vorschlägen darf man jedoch nicht übersehen, daß wir im finanzwirtschaftlichen Bereich mit den *Rechnungshöfen* bereits seit langem über Einrichtungen der Sachkontrolle verfügen. Die Rechnungshöfe werden – anders als die Gerichte – nicht erst auf Antrag, sondern von Amts wegen tätig. Sie sind berechtigt, sämtliche finanzwirksamen Maßnahmen zu überprüfen. Maßstäbe der Überprüfung sind Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. „Wirtschaftlichkeit“ aber ist letztlich nur eine andere Formel für ökonomische Rationalität⁴⁸. Wenn die Rechnungshöfe die Subventionen bisher noch nicht umfassend unter die Lupe genommen haben, so gibt es dafür natürlich Gründe⁴⁹. Nicht zu diesen Gründen gehört jedoch,

⁴⁴ Vgl. H. H. v. ARNIM: Staatslehre, a. a. O., S. 429f.

⁴⁵ Vgl. H. H. v. ARNIM: Die Macht der Lobby. Warum die Bundesregierung den Subventionsdschungel nicht lichten kann, in: DIE ZEIT vom 6. 10. 1972.

⁴⁶ H. H. v. ARNIM: Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a. a. O., S. 352ff.

⁴⁷ Eine dahingehende Gesetzesinitiative hat das Land Niedersachsen 1984 in den Bundesrat eingebracht (Bundesratsdrucksache 416/84).

⁴⁸ K. VOGEL (Begrenzungen von Subventionen durch ihren Zweck, a. a. O., S. 548) hat darauf aufmerksam gemacht, daß die logische Struktur der Mittel-Zweck-Relation bei der „Verhältnismäßigkeit i. w. S.“ (in ihren Teilen Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit i. e. S.) identisch ist mit der der „Wirtschaftlichkeit“.

⁴⁹ Dazu H. KAREHNKE: Subventionen und ihre Kontrolle, a. a. O., S. 630, 632.

daß die Rechnungshöfe eine solche Prüfung etwa *rechtlich* nicht vornehmen *dürften*. Die Rechnungshöfe haben die Kompetenz. Sie müssen sie nur ausschöpfen.

Im übrigen schließen sich die verschiedenen Strategien zur Eindämmung von Subventionen keinesfalls gegenseitig aus. Im Gegenteil. In dem Maße, in dem es zu einer Politisierung des Themas kommt, werden die Einrichtung von Gegengewichten erleichtert und die Rechnungshöfe ermutigt, ihre Kompetenzen auszuschöpfen. Die Voten eines Subventionsrats können zudem die ökonomische Vorbereitung liefern, die es den Rechnungshöfen und der Rechtsprechung erleichtert, eine Subvention als unwirtschaftlich zu beanstanden und als rechtswidrig zu beseitigen.