

2 Grundlagen der Subventionstheorie

Für die Analyse der Subventionierung der deutschen Filmwirtschaft ist zunächst eine Begriffsbestimmung von Subventionsleistungen erforderlich. Weiterhin sollen wesentliche Aspekte der Subventionstheorie, wie die Argumentationsgrundlage, Zielsetzung, Formen und Wirkungsweisen von Subventionen zusammenfassend dargestellt werden. Zudem werden die empirischen Probleme bei der Kontrolle von Effizienz und Effektivität von Subventionsmaßnahmen offengelegt, die zur Zielerreichung dieser Arbeit überwunden werden müssen.

2.1 Der Subventionsbegriff

Es besteht keine allgemeingültige Definition von Subvention. Die einzige Legaldefinition ist in § 264 Abs. 7 Strafgesetzbuch (StGB) enthalten. Darin werden Subventionen als staatliche Leistungen an Betriebe oder Unternehmen definiert, denen keine markadäquate Gegenleistung gegenübersteht. Subventionen werden hiernach ausschließlich zur Förderung der Wirtschaft gewährt (Ruthig / Storr 2011, Seite 370 f.).

In der volkswirtschaftlichen Subventionstheorie hat sich jedoch ein erweiterter Subventionsbegriff durchgesetzt. Demnach sind alle Transferleistungen staatlicher Institutionen an Dritte, denen mindestens teilweise keine markadäquate Leistung gegenübersteht, als Subvention zu betrachten. Dies gilt unabhängig davon, ob die Leistung an Unternehmen oder Haushalte erfolgt, also ob sie der Wirtschaftsförderung dient oder Gegenstand einer anderen staatlichen Zielsetzung ist.⁸ Trotz des Fehlens einer marktäquivalenten Leistung des Subventionsnehmers, setzt der Staat als Subventionsgeber ein bestimmtes Verhalten vom Empfänger der Unterstützungsleistung voraus oder antizipiert dieses für die Zukunft.

8 Wie beispielsweise die Förderung von Kultur oder Wohneigentum, vgl. Ruthig / Storr 2011, Seite 371 f.

Jene Subventionsauffassung liegt auch dieser Arbeit zugrunde. So werden sowohl Transferleistungen an Unternehmen als auch an Einzelpersonen zur Filmförderung gezählt. Das Kriterium des erforderlichen wirtschaftsfördernden Charakters stellt kein Abgrenzungsmerkmal dar. Insgesamt finden alle direkten staatlichen Subventionsleistungen, einschließlich der primär kulturorientierten Förderung, Berücksichtigung, sofern sie nicht aus methodischen Gründen per Definition ausgeschlossen wurden.⁹

2.2 Argumentative Grundlage und Zielsetzung der Subventionsvergabe

Subventionen sind allokatiospolitische Maßnahmen der Prozesspolitik, also der Beeinflussung des Wirtschaftsprozesses und einzelner makroökonomischer Variablen, wie Einkommen, Konsum oder Investitionen (Graf 2005, Seite 78, 84 ff.). Sie dienen der Modifizierung der Güter- und Faktorallokation. Der Preismechanismus bleibt jedoch bestehen. In Bezug auf die Filmförderung ist von sektoraler Strukturpolitik (Laser 2000, Seite 50 ff.; Graf 2005, Seite 98) auszugehen, da sich die wirtschaftspolitischen Maßnahmen an einen definierten Wirtschaftsbereich richten.

Wirtschaftswissenschaftlich sind Subventionen zu rechtfertigen, wenn Marktversagen vorliegt, also eine effiziente Allokation über den Markt nicht erzielt werden kann (Brümmerhoff 2011, Seite 240 ff.). Ursachen hierfür können die Marktphänomene *externer Effekte* und das Bestehen von *Marktmacht* in Folge von Monopolen und Kartellen sein. *Informationsasymmetrien* sind ein weiterer Grund für das Entstehen von Marktversagen. Zudem können die Eigenschaften *öffentlicher* oder *meritorischer Güter* ursächlich sein (Wigger 2006, Seite 32 ff.).

1. Externe Effekte bezeichnen wirtschaftliche Entscheidungen, die Auswirkung auf unbeteiligte Dritte haben (Brümmerhoff 2011, Seite 63 ff.). Diese können sowohl positive wie negative Eigenschaften aufweisen (Wigger 2006, Seite 53).
2. Marktmacht entsteht durch die Existenz von Fixkostendegression. Im Extremfall des natürlichen Monopols bedeutet dies, dass die Marktversorgung durch einen einzigen Anbieter am Effizientesten geleistet werden könnte (Wigger 2006, Seite 88 ff.). Kartelle wiederum bezeichnen die Marktsituation einer künstlichen und rechtswidrigen Monopolstellung mehrerer Anbie-

9 Siehe Kapitel 1.2.

ter, die durch Preisabsprachen den Marktpreis beeinflussen (Pindyck / Rubinfeld 2009, Seite 574 f.).

3. Informationsasymmetrien beschreiben die Situation in der die anbietende Marktseite informationsbezogen gegenüber der nachfragenden Marktseite bessergestellt ist. Dies betrifft beispielsweise die wahren Eigenschaften, Absichten und Handlungen des Anbieters. Deren Unkenntnis erschwert eine Auswahl durch den Nachfrager (Wigger 2006, Seite 73 ff.).
4. Öffentliche Güter zeichnen sich durch ihre Nichtrivalität im Konsum und ihre Nichtausschließbarkeit aus (Wigger 2006, Seite 37 ff.). Dies bedeutet, dass die Nutzung eines solchen Gutes keinen negativen Einfluss auf die Nutzung durch ein weiteres Wirtschaftssubjekt hat. Zudem ist es nicht oder nur unter nicht unverhältnismäßig hohen Kosten möglich, einzelne Wirtschaftssubjekte vom Konsum des Gutes abzuhalten (Brümmerhoff 2011, Seite 79 f.).
5. Meritorische Güter sind Produkte oder Dienstleistungen, bei denen die Marktnachfrage unterhalb der gesellschaftlich wünschenswerten Intensität liegt (Gläser 2011, Seite 145). Das Konzept geht auf *Musgrave* zurück (Brümmerhoff 2011, Seite 96 ff.). In Folge eines politischen Willensbildungsprozesses wird versucht, die Nachfrage durch staatliche Eingriffe zu erhöhen (Sjurts 2011, Seite 407; Brümmerhoff 2011, Seite 96).

Führt einer oder mehrere dieser Gründe zu Marktversagen, können Subventionen mit unterschiedlicher Zielsetzung gewährt werden. Motive der Förderung können (1) die Erhaltung eines Wirtschaftssektors (Erhaltungsmotiv), (2) die Weiterentwicklung und Erleichterung der Anpassung eines Wirtschaftssektors an veränderte Gegebenheiten (Anpassungsmotiv) oder (3) die Förderung neuer zukunftsorientierter Märkte (Gestaltungsmotiv) darstellen (Peters 2000, Seite 127 ff.; Apolte et al. 2012, Seite 539 ff.).

2.3 Formen und Wirkungsweisen von Subventionen

Die Subventionsleistungen können in unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten erfolgen. Zunächst ist zwischen direkten und indirekten Subventionen zu unterscheiden. Während direkte Subventionen durch die Vergabe monetärer Mittel charakterisiert sind, handelt es sich bei indirekten Subventionen um Nachlässe und Vergünstigungen. Auf dem betrachteten Markt der Filmwirtschaft

sind lediglich direkte Subventionen relevant, indirekte Subventionsleistungen wurden daher per Definition ausgeschlossen.

Tabelle 1 erläutert bestehende Formen direkter Subventionsleistungen sowie deren empirische Ausgestaltung und antizipierte Wirkungsweise. Es zeigt sich, dass Subventionen vor allem zur Stimulation privatwirtschaftlicher Investitionen vergeben werden. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen nicht rückzahlbaren Subventionsleistungen wie Zuschüssen und Realförderung sowie (bedingt) rückzahlbaren Subventionsleistungen wie subventionierte Darlehensmodelle oder Beteiligungskapital, das unter bestimmten Bedingungen zu einem Zeitpunkt in der Zukunft an den Subventionsgeber zurückzuführen ist. Bürgschaften und Garantien hingegen sind nicht direkt zahlungswirksam, sondern dienen der Risikoabsicherung privatwirtschaftlicher Investoren.

Direkte Subventionsleistungen		
	Beispiele empirischer Ausgestaltung	Antizipierte Wirkungsweise
Nicht rückzahlbar Zuschüsse	Zulage; Zuschuss; Prämie	Stimulation privater Investitionen durch geringeren Kapitalbedarf
Rückzahlbare Darlehen	Zinsgünstige Darlehen; Bedingt rückzahlbare Darlehen	Stimulation privater Investitionen durch Risikoreduktion
Bürgschaften / Garantien	Ausfallbürgschaften; Kreditsicherung	Stimulation privater Investitionen durch Risikoreduktion
Beteiligung	Kapitalbeteiligung; Stille Einlage	Erhöhung der Gründungs- und Expansionsanreize
Realförderung	Vergabe öffentlicher Aufträge über dem Marktpreis; Verkauf staatlichen Eigentums unter dem Marktpreis	Fortbestand nicht konkurrenzfähiger Geschäftsmodelle

Tabelle 1: Arten direkter Subventionierung in der Bundesrepublik Deutschland

Eigene Darstellung nach Informationen aus BMWi Förderdatenbank / Förderglossar sowie Schmidt / Vollmöller 2007, Seite 215 ff.

2.4 Problematik der Subventionskontrolle

Über die Notwendigkeit und Zulässigkeit von Subventionen herrscht ein ideologisch geführter volkswirtschaftlicher Diskurs. Vor allem die ordoliberalen *Freiburger Schule* befürwortet die Vermeidung von Subventionen, um den marktwirtschaftlichen Wettbewerb nicht zu beeinträchtigen (Knieps 2008, Seite 69 f.;

Peters 2000, Seite 150 ff.). So wird den Marktteilnehmern von Branchen, die stark von Subventionen geprägt sind, die Verdrängung von nicht subventionierten Marktakteuren sowie eine reduzierte Konkurrenzfähigkeit zugeschrieben (Brümmerhoff 2011, Seite 242 ff.). Auch der Effekt einer möglichen Verhinderung von Anreizen für Innovationen sowie die Belastung der öffentlichen Haushalte werden als Gegenargumente genannt (Brümmerhoff 2011, Seite 242 ff.).

Häufigster Kritikpunkt ist, dass Subventionen zur Konservierung bestehender Strukturen führen, die eine Adaption an geänderte Rahmenbedingungen verhindert (Peters 2000, Seite 267 f.). Das Anpassungsmotiv sowie das Gestaltungsmotiv der Subventionierung werden somit in Frage gestellt.

„Die Effizienz und Effektivität dieses finanzpolitischen Instruments [der Subventionen, *Anm. d. Autors*] sind zweifelhaft. Subventionen dürften selten – tatsächliche oder vorgeschobene – allokativen (...) Ziele erfüllen.“¹⁰

Werden dennoch Subventionsleistungen gewährt, ist eine wirksame Erfolgskontrolle zwingend. Sie dient der Identifizierung vermuteter Fehlallokationen und Veränderungen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität. Hierdurch könnten Wohlfahrtsverluste minimiert und der gesellschaftliche Nutzen gesteigert werden (Thöne 2003, Seite 24 ff.).

Dennoch besteht bislang keine adäquate Messung des Zielerreichungsgrades von Subventionsmaßnahmen. Die Subventionsberichte der Bundesregierung ermöglichen beispielhaft keine umfassende Bewertung (BMF 2013). Bei 85 Prozent der durch den Bundesrechnungshof evaluierten finanzpolitischen Maßnahmen wurden keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgenommen (BWV 2013, Seite 16). Durchgeführte Maßnahmen weisen oftmals sachliche Mängel auf (BMV 2013, Seite 16).

Gleichzeitig ist die Bundesverwaltung zu angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 BHO verpflichtet. Ein allgemeingültiger Methodenansatz, als Arbeitsgrundlage dieser Kontrollfunktion, konnte jedoch bis heute nicht entwickelt werden. Das *Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut*, das neben anderen Institutionen auch das Bundesfinanzministerium berät, bemerkte bereits 1967, dass die Effizienzkontrolle von Subventionen wohl nur durch eine „sorgfältige Analyse der politischen Willensbildung“ (Menges 1967, Seite 111) erfolgen könne.

Diese Vorgehensweise soll bei dieser Arbeit zur Anwendung kommen. Grundlage bildet der theoretische Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie.

10 Vgl. Brümmerhoff 2011, Seite 236.

Dieser Ansatz umgeht die Problematik, dass im Kontext der Filmförderung beim Vorliegen externer Effekte und Eigenschaften meritorischer Güter kaum quantifizierbare Erfolgsindikatoren bestimmt werden können, deren Auswirkungen quantitativ nachweisbar wären (Thöne 2003, Seite 40¹¹). *Dreher* schlägt stattdessen für die Beurteilung der Filmförderung einen Vergleich von Subventionswirkung, den Marktergebnissen und der staatlichen Zielsetzung vor (Dreher 1976, Seite 174 ff.). Dieser wird auch in der vorliegenden Arbeit, auf Basis der Interessenevaluation der Akteure, angestrebt.

11 am Beispiel „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit“

Filmförderung und Subventionskontrolle in Deutschland

Kumb, F.

2014, VIII, 110 S. 6 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-04867-9