



Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

# **IWH-Pressemitteilung 32/2005**

**SENDESPERRFRIST: 15. August 2005, 13.00 Uhr**

**SPERRFRIST: 15. August 2005, 15.00 Uhr**

**Zur Fortsetzung der Investitionszulage für die  
neuen Bundesländer:**

**Ein Diskussionsvorschlag**

**Ansprechperson: Dr. Joachim Ragnitz**  
**(Tel.:0345/7753-860, Mobil 0170/5 42 30 62)**

Halle (Saale), den 15. August 2005

---

Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale) Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)  
Tel.: (0345) 7753-60 Fax: (0345) 7753 820 <http://www.iwh-halle.de>

## Zur Fortsetzung der Investitionszulage für die neuen Bundesländer: Ein Diskussionsvorschlag

Investitionen in den neuen Ländern können bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen mit bis zu 50% der Investitionssumme staatlich gefördert werden, wobei unterschiedliche Förderinstrumente zum Einsatz kommen. Umstritten ist dabei vor allem die steuerliche Förderung über die Investitionszulage. Die entsprechenden Regelungen sind nach derzeitigem Stand bis zum Jahr 2006 befristet; allenthalben werden aber Stimmen laut, die eine weitere Verlängerung der Investitionszulagenregelungen fordern.<sup>1</sup>

Für die Zulage spricht vor allem ihre einfache Handhabbarkeit, denn sie wird von den Finanzämtern bei der Festsetzung der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer ermittelt und mit der Steuerschuld verrechnet. Auch die Rechtssicherheit – auf die Förderung besteht bei Vorliegen der Fördervoraussetzungen ein Rechtsanspruch – ist für potentielle Investoren ein Vorteil. Die Befürworter einer Verlängerung führen darüber hinaus aber auch Argumente wie eine vermeintlich hohe Wirksamkeit und eine breite Streuung des Empfängerkreises an. Gerade die beiden letztgenannten Argumente sind in der Wissenschaft allerdings höchst umstritten:<sup>2</sup>

- Bei breit angelegten Förderinstrumenten ist eine wissenschaftlichen Kriterien genügende Wirkungsanalyse auf einzelbetrieblicher Ebene gar nicht möglich, weil keine adäquate Kontrollgruppe gebildet werden kann. Dementsprechend lässt sich der reine Fördereffekt nicht identifizieren. Schätzungen mit Hilfe gesamtwirtschaftlicher ökonomischer Modelle<sup>3</sup> wiederum weisen den Nachteil auf, daß aufgrund der Datenlage nur Wirkungszusammenhänge für andere Regionen (zumeist: westdeutsche Förderregionen) ermittelt werden können, die nicht unbedingt auf die neuen Länder übertragbar sind.
- Die Tatsache, daß auf die Förderung ein Rechtsanspruch besteht, läßt auf hohe Mitnahmeeffekte schließen. Es wird bei der Fördermittelvergabe eben nicht geprüft, ob das Vorhaben nicht auch ohne Förderung zustande gekommen wäre. Soweit dies der Fall ist, ist die Förderung schlichtweg überflüssig. Nach einer Umfrage des DIW Berlin betrifft dies rund ein Viertel aller geförderten Unternehmen. Von den Unternehmen, die nur die Zulage in Anspruch genommen haben, geben sogar mehr als 50% an, daß die Förderung keinen grundlegenden Einfluß auf die Investitionstätigkeit gehabt hätte.<sup>4</sup>
- Die fehlende Einzelfallprüfung führt drittens schließlich dazu, daß grundsätzlich auch solche Investitionen gefördert werden, die nur geringen Markterfolg erwarten lassen und sich daher früher oder später als Fehlinvestitionen erweisen. Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist nicht gering, da die mit der Förderung verbundene Risikoteilung zwischen öffentlicher Hand und Investor zur Wahl riskanterer Investitionsprojekte führen kann. Die Tatsache, daß sowohl Kapitalproduktivität als auch Kapitalrendite im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe deutlich unter westdeutschen Vergleichswerten liegen, läßt sich als Zeichen dafür interpretieren, daß viele Investitionen den Markttest wohl nicht bestehen würden. Nach jüngsten Forschungsergebnissen des IAB sind die offensichtlichen Fehlinvestitionen – Betriebe, die nach der Förderung wieder vom Markt verschwunden sind – selbst bei der GA-Förderung beachtlich hoch.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. z. B. Pressemitteilung des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen vom 1.8.2005, Pauschale Kritik an der Ostförderung hilft nicht weiter; Pressemitteilung des BMVBW vom 9.8.2005, Basisförderung für die neuen Länder auch nach 2006.

<sup>2</sup> Vgl. zum folgenden DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW: Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, IWH-Sonderheft 7/2003, Halle 2003, Kapitel 6.

<sup>3</sup> Vgl. Schalk, H.-J.: Weiterentwicklung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in den ostdeutschen Bundesländern nach 2004 unter besonderer Berücksichtigung des Förderinstruments der Investitionszulage, Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur (unveröffentlicht), Münster 2003.

<sup>4</sup> Vgl. DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW, a.a.O., Tabelle 6-13 und 6-16.

<sup>5</sup> Vgl. M. Koller, Wie erfolgreich sind Subventionen? – Investitionsförderung auf dem Prüfstand. IAB-Gutachten Nr. 1/2004, Nürnberg 2004, S. 57 ff.

- Eine hohe Förderung nur eines Produktionsfaktors – in diesem Falle Kapital – begünstigt Produktionen, die diesen Faktor besonders intensiv nutzen. Auch wenn im Vergleich zu Westdeutschland eine derartige Verzerrung der Produktionsstruktur nur in einzelnen Branchen nachweisbar ist, dürften aufgrund der einseitigen Förderung des Kapitaleinsatzes weniger Arbeitsplätze entstanden sein, als es bei unverzerrten Faktorpreisen der Fall gewesen wäre.

Wegen dieser Nachteile plädiert das IWH seit langem dafür, die Investitionszulage für die neuen Länder als eigenständiges Förderinstrument abzuschaffen und in die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA-Förderung) zu integrieren. Auch bei diesem Förderinstrument werden Investitionen subventioniert, jedoch anders als bei der Zulage im Wege von Einzelfallentscheidungen. Es ist daher möglich, besonders struktur- oder arbeitsmarktrelevante Investitionsvorhaben zielgenauer zu unterstützen und Mitnahmeeffekte sowie die Förderung von Fehlinvestitionen auf Basis einer genaueren Prüfung der jeweiligen Vorhaben zu verringern. Die GA-Förderung erlaubt daher weitaus stärker als die Investitionszulage in ihrer heutigen Konzeption eine Konzentration der Förderpolitik, wie sie u. a. auch die Bundesregierung anstrebt. Damit würde neben Effizienzgewinnen auch eine Entlastung der angespannten Situation der öffentlichen Haushalte des Bundes und der (ostdeutschen) Länder erreicht.

Hinzu kommt, daß steuerliche Förderinstrumente – wie es die Investitionszulage ist – allgemein gegenüber direkten Finanzhilfen als unterlegen angesehen werden, weil sie zur Intransparenz des Fördersystems beitragen und häufig unerwünschte Verteilungswirkungen haben. Dies spricht dafür, auch unabhängig von Fragen der Effizienz die Förderung neu zu gestalten.

Dass vor allem die ostdeutschen Länder trotz der offenkundigen Nachteile für eine erneute Verlängerung der Investitionszulage plädieren, hat wohl primär damit zu tun, daß sie als Steuerermäßigung den Verteilungsmechanismen des Steuer- und Finanzausgleichssystems unterliegt. Von einem ostdeutschen Bundesland ausgezahlte Investitionszulagen in Höhe von 100 Euro vermindern die insgesamt verfügbaren Einnahmen dieses Landes deswegen lediglich um 3 Euro. Noch geringer (nämlich nur 1,50 Euro je 100 Euro Zulage) ist die Belastung, wenn die Förderung von einem in Westdeutschland ansässigen Unternehmen in Anspruch genommen wird. Investitionszuschüsse hingegen sind von den Ländern unter Berücksichtigung der von der EU geleisteten Hilfen zu einem Viertel zu zahlen.<sup>6</sup>

Dennoch würde ein Abbau der Zulageregungen den ostdeutschen Ländern auch einnahmeseitig zugute kommen. Legt man die Zahlenangaben für das Jahr 2003 zugrunde, würden sich bei einer Abschaffung der Zulage die Einnahmen der ostdeutschen Flächenländer insgesamt nach Länderfinanzausgleich um immerhin 137 Mio. Euro erhöhen.<sup>7</sup> Auf Basis dieses Betrags könnten wegen der Beteiligung von Bund und EU Investitionszuschüsse in Höhe von 550 Mio. Euro finanziert werden. Soweit darüber hinaus Förderung gewährt werden soll, müßten entweder die Länder selber oder aber der Bund zusätzliche Mittel bereitstellen.

Da der Bund in den Verhandlungen zum Solidarpakt II ohnehin zugesagt hat, im sogenannten Korb 2 das Mittelvolumen der Investitionszulage über das Jahr 2005 hinaus abzusichern, besteht hier die Möglichkeit zu Kompensationsleistungen des Bundes an die Länder. So könnte der Bund seinen Anteil an der Investitionszulage zumindest teilweise an die Länder übertragen und sie damit in die Lage versetzen, auch höhere GA-Leistungen zu finanzieren.<sup>8</sup> Auch über eine Neuverteilung der GA-Finanzierungsanteile zwischen Bund und Ländern könnte ein derartiger Effekt erreicht werden. Diese bislang nicht diskutierte Option bietet eine Chance, die Investitionszulagenregelungen doch wie geplant im Jahre 2006 auslaufen zu lassen und zu effizienteren Fördermöglichkeiten überzugehen.

---

<sup>6</sup> Vgl. J. Ragnitz, Finanzwirtschaftliche Aspekte der Ansiedlungsförderung, veröffentlicht unter: <http://www.iwh-halle.de/d/publik/internet/jrg/2-04.pdf>.

<sup>7</sup> Auf Basis der Steuereinnahmen des Jahres 2003, aber bei Verwendung der institutionellen Regelungen des ab 2005 geltenden Finanzausgleichssystems. Die Mehreinnahmen der westdeutschen Länder beliefen sich danach auf 450 Mio. Euro, die des Bundes auf 1,36 Mrd. Euro.

<sup>8</sup> Für den Bund ist dies kein Nullsummenspiel, weil er damit gleichzeitig geringere Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zu übernehmen hätte.