

## Investitionsförderung in Ostdeutschland: Wer profitiert von der Förderung?

*Im Rahmen der Investitionsförderung fließen jedes Jahr mehrere Milliarden Euro als Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen in die neuen Länder. Dabei unterliegt das System der Investitionsförderung ständig neuen Anpassungen. So wurde beginnend im September 2003 im Ergebnis der Fusion der DtA und KfW zur KfW-Mittelstandsbank das Förderangebot erheblich gestrafft. Ab Januar 2004 sieht der Multisektorale Beihilferahmen der Europäischen Kommission ein Herabsetzen der Förderintensität für große Investitionsvorhaben vor. Darüber hinaus steht die Verlängerung der Investitionszulage für zwei weitere Jahre (bei gleichzeitiger Verengung der Fördermöglichkeiten) unmittelbar bevor.*

*Dieser Beitrag untersucht die Inanspruchnahme der Instrumente der Investitionsförderung in Ostdeutschland. Ergebnis ist, dass vor allem die Investitionszulage und der Investitionszuschuss der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) von den Betrieben genutzt werden und mit Abstand das größte Fördervolumen zur Verfügung stellen. Die GA-Förderung erhalten dabei vor allem Betriebe mit höherer Beschäftigtenzahl, höherer Investitionsintensität und größerer Wertschöpfungsproduktivität.*

### **Instrumente der Investitionsförderung**

Die staatliche Investitionsförderung zur Stärkung der Investitionstätigkeit in den neuen Ländern stellt einen Schwerpunkt in den Politikfeldern des Aufbau Ost dar. Die vielfältigen Maßnahmen dienen dem Ziel, die treibenden Kräfte der wirtschaftlichen Entwicklung zu stärken und ein selbsttragendes Wachstum in den neuen Ländern zu ermöglichen. Das Fördersystem lässt sich in Abhängigkeit der finanzierenden bzw. rahmengebenden Instanz in drei staatliche Ebenen – Europäische Union, Bund und Bundesländer – einteilen.<sup>14</sup>

### **Abnehmendes Fördervolumen**

Die Abbildung verdeutlicht den finanziellen Umfang der einzelnen Instrumente der Investitionsför-

derung in den neuen Bundesländern von 1992 bis 2002.<sup>15</sup>

Die rasante Entwicklung im ostdeutschen Gründungsgeschehen unmittelbar nach der deutschen Einheit führte zu einer exorbitanten Nachfrage nach Förderkrediten der KfW und DtA. Seit 1994 jedoch verminderte sich das Volumen der Kreditausreichungen der DtA jedes Jahr um 20%. Eine ähnliche Entwicklung war auch beim Kreditvolumen der KfW zu beobachten.

Innerhalb des DtA-Förderbereichs Existenz- und Unternehmensgründung verschob sich das Gewicht von Programmen wie Eigenkapitalhilfe oder ERP-Existenzgründungsprogramm hin zu DtA-eigenen Produkten wie DtA-Startgeld oder DtA-Existenzgründungsprogramm.

Der jährlich im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ an die Unternehmen ausgezahlte Zuschussbetrag (Bundes- und Landesanteile) schwankt über die gesamte Periode nur in einem sehr engen Band. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Mittel des Investitionszuschusses mittels Verpflichtungsermächtigungen in den öffentlichen Haushalten a priori festgelegt sind, was zu der Möglichkeit und der Pflicht der Vorausplanung der zur Verfügung stehenden Mittel führt. Die Auszahlungen der Investitionszulage hängen hingegen von dem im Vorjahr getätigten Investitionsvolumen ab, sind also allein nachfrageseitig determiniert.

Die Möglichkeiten der Sonderabschreibungen wurden zum Ende des Jahres 1998 abgeschafft. Mit Inkrafttreten der veränderten gesetzlichen Regelungen der Investitionszulage und der damit verbundenen Anhebung der Fördersätze kam der Zulage ab dem Jahr 1999 wieder eine verstärkte Bedeutung zu.

Insgesamt wurden in den neuen Bundesländern im Jahr 2002 durch die KfW und DtA ein Kreditvolumen von etwa 1 Mrd. Euro ausgereicht und rund 1,7 Mrd. Euro als GA-Zuschuss bzw. 2,3 Mrd. Euro als Investitionszulage bewilligt.

<sup>14</sup> Eine Gegenüberstellung der Instrumente findet sich in HEIMPOLD, G.: Zulagen – Zuschüsse – Darlehen? Zur Qualität regionalpolitischer Instrumente, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/1998, S. 4-8.

<sup>15</sup> Um exakt den finanziellen Wert der Förderung zu bestimmen, müsste man für jeden Förderfall und jedes Instrument den Nettosubventionswert bestimmen und aufsummieren, beispielsweise den Zinsvorteil eines günstigen Kredites oder die zusätzlichen Einnahmen des zu versteuernden GA-Zuschusses.

Kasten:

## Die Instrumente der Investitionsförderung in Ostdeutschland

### Europäische Union

- Laufende Förderperiode 2000-2006: Strukturfonds unterstützen Regionen mit Strukturproblemen.
- Alle ostdeutschen Bundesländer erfüllen Kriterien als Ziel-1-Fördergebiet.
- Kofinanzierung regionsspezifischer Programme (je Bundesland ein Operationelles Programm).

### Bund

#### *Investitionszulage:*

- Rechtsanspruch für alle investierenden Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und für klein- und mittelständische Unternehmen (KMU) des Handwerks (bis 250 Arbeitnehmer) sowie des Groß- und Einzelhandels (bis 50 Arbeitnehmer).
- Je nach Region, Betriebsgröße, Art und Zeitraum der Investitionen: 5% bis 27,5% Zulage.
- Verrechnung mit Einkommen- bzw. Körperschaftsteuerschuld.

#### *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA):*

- Einzelfallentscheidung: Selektion der zu fördernden Projekte nach industriepolitischen Zielen.
- Fördervoraussetzung: Primäreffekt (Schaffung zusätzlichen Einkommens in der Region, Prinzip des überregionalen Absatzes) und Schaffung bzw. Sicherung von Dauerarbeitsplätzen.
- Maximaler Subventionierungssatz: 28% bzw. 35%; für KMU 15 Prozentpunkte höher.

#### *KfW-Mittelstandsbank:*

- Vielzahl inhaltlich spezieller Programme, beispielsweise für Existenzgründungen oder Beteiligungs- und Wachstumsfinanzierung.
- Instrumente: Darlehen, Bürgschaften, Garantien und Beteiligungen.
- Auszahlung über Förderbanken oder durchleitende Geldinstitute.

### Bundesländer

- Durchführung der GA-Fördermaßnahmen.
- Inhaltliche Schwerpunktsetzung und Auszahlung der EU-Fördermittel.
- Eigene Landesförderprogramme in Ergänzung zu Bundesprogrammen.
- Instrumente: Zuschüsse, Darlehen, Bürgschaften, Beteiligungen und Garantien.

### ***Inanspruchnahme der Förderung***

Eine Auswertung verschiedener Jahrgänge des IAB-Betriebspanels (vgl. Tabelle 1) liefert Erkenntnisse, in welchem Ausmaß die einzelnen Förderprogramme in den Jahren 1998 bis 2001 tatsächlich in Anspruch genommen wurden.<sup>16</sup>

Lediglich die Nutzung des GA-Zuschusses und der Investitionszulage erscheinen in dieser Betrachtungsweise wirklich bedeutsam. In den betrachteten Jahren konnten in etwa vier Fünftel aller geförderten Betriebe von der Investitionszulage profitieren, etwa ein Fünftel wurde durch die GA begünstigt.<sup>17</sup> Immerhin 60% aller geförderten Be-

triebe nutzten ausschließlich die Zulage und keine weiteren Förderungsmöglichkeiten. Die Zulage ist wegen ihres Rechtsanspruchs und der breiten Basis der Anspruchsberechtigten auf Betriebsebene weit verbreitet. Eine gewisse Anzahl der Betriebe ist jedoch aufgrund ihrer Branchenzugehörigkeit oder ihres Betätigungsfeldes von der Förderung durch die Investitionszulage ausgeschlossen.<sup>18</sup>

Die relativ geringe Verbreitung der Bundes- und Landesprogramme lässt sich mit der Definition des teilweise sehr speziellen Fördergegenstan-

---

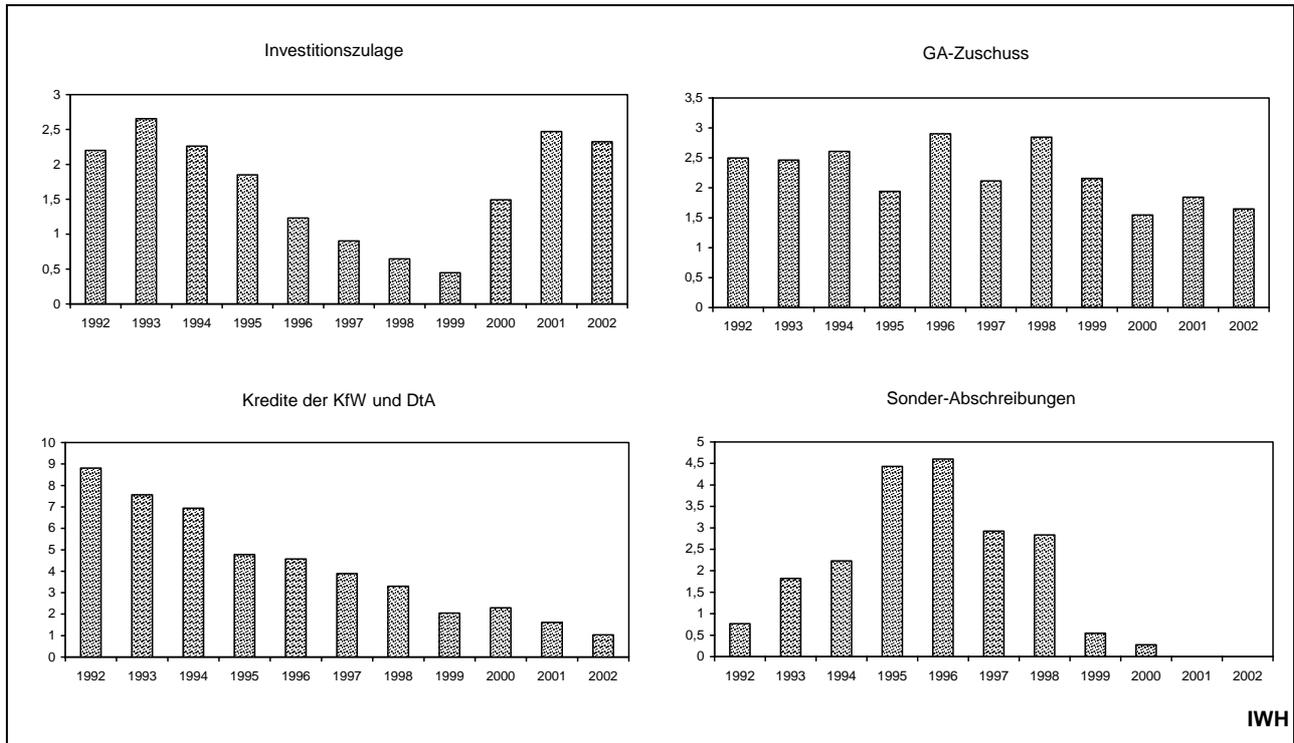
Berlin; IAB; IfW; IWH; ZEW: Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. IWH-Sonderheft 7/2003, S. 191 ff.

<sup>16</sup> Für diese Untersuchung wurden nur investierende Betriebe herangezogen, weil die Investitionsförderung an den Tatbestand des Investierens gekoppelt ist, und demzufolge nur diese Betriebe anspruchsberechtigt sind.

<sup>17</sup> Vergleichbare Ergebnisse lassen sich auch aus einer Umfrage des DIW vom Frühjahr 2003 entnehmen. Vgl. DIW

<sup>18</sup> Von einer Förderung durch die Investitionszulage sind so genannte sensible Sektoren (z. B. Teile der KfZ-Industrie) ausgeschlossen. In der GA sind beispielsweise Teile der Eisen- und Stahlindustrie sowie Handwerksbetriebe nicht förderfähig.

Abbildung:  
 Volumen der Investitionsförderung in den neuen Bundesländern 1992 bis 2002  
 - in Mrd. Euro -



Zulage – Steuermindereinnahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuer durch die Investitionszulage; Zuschuss – Zuschuss der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ an die gewerbliche Wirtschaft (Bundes- und Landesanteil); Kredite – Kredite des DtA-Förderbereiches „Existenz- und Unternehmensgründung“ und Kredite der KfW- Investitionsfinanzierung Deutschland. – Sonder-AfA: Beschleunigte Abschreibungen bis zu 50% in den ersten 5 Jahren, 1998 eingestellt.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Bundesamt für Ausfuhrkontrolle; Geschäftsberichte der DtA und KfW; Subventionsbericht der Bundesregierung (div. Jahrgänge); Darstellung des IWH.

Tabelle 1:  
 Anteil teilnehmender Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes Ostdeutschlands an Maßnahmen der Investitionsförderung; nur geförderte Betriebe, hochgerechnete Werte  
 - in % -

Instrumente der Investitionsförderung	1998		1999		2000		2001	
	a	b	a	b	a	b	a	b
GA-Zuschuss	12,5	5,1	23,6	10,7	20,6	4,8	20,8	7,0
Investitionszulage	85,9	74,5	79,5	59,9	84,5	60,5	81,5	63,1
Bundesprogramme	8,1	3,6	9,9	2,8	11,9	4,0	9,3	4,0
Landesprogramme	7,0	2,6	11,5	3,0	12,5	3,8	9,0	2,3
EU-Programme	3,6	2,0	6,0	1,5	4,4	1,1	5,5	2,4
alle Programme	0,1	-	0,2	-	0,5	-	0,1	-
<i>Nachrichtlich:</i> Anteil geförderter Betriebe an allen Betrieben	35,7		36,0		34,2		27,9	

<sup>a</sup> Dieses Instrument in Verbindung mit anderen Instrumenten in Anspruch genommen. – <sup>b</sup> Ausschließlich dieses Instrument in Anspruch genommen. Gesamtzahl der Beobachtungen: n(1998): 66 416, n(1999): 44 059, n(2000): 42 566; n(2001): 41 352. Der Rückgang der Betriebszahlen von 1998 zu 1999 ist u. a. auf die veränderte Abgrenzung des Verarbeitenden Gewerbes durch die Umstellung der Wirtschaftszweigklassifikation von WZ79 auf WZ93 zurückzuführen.

Quellen: IAB-Betriebspanel; Berechnungen des IWH.

des erklären. Die KfW-Mittelstandsbank und die Förderbanken der Länder legen neben den Darlehens- und Beteiligungsprogrammen für den Mittelstand auch spezielle Programme für neu zu gründende bzw. neu gegründete Betriebe oder Technologieunternehmen auf. Hierbei führt die inhaltliche Ähnlichkeit bzw. der ergänzende Charakter von Landesprogrammen zu einer verstärkten Substituierbarkeit.

Seit Beginn der laufenden Förderperiode im Jahr 2000 steht bei der Ausgestaltung der EU-Förderung die Rolle als Financier national aufgelegter Förderprogramme im Vordergrund. Somit ist die Tatsache, dass Teilnehmer an direkten EU-Programmen nur in sehr geringem Umfang nachweisbar sind, wenig überraschend. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass in Deutschland die inhaltliche und finanzielle Schwerpunktsetzung der EU-Strukturfonds den Bundesländern obliegt und die Länder die EU-Mittel häufig zur Kofinanzierung ihrer landeseigenen Programme nutzen. Die EU-Mittel sind deshalb anteilig in den jeweiligen Förderprogrammen der Länder enthalten.

Die unterschiedlichsten Zielsetzungen und die Trägerpluralität der zahlreichen Bundes- und Landesprogramme tragen zur Unübersichtlichkeit der Förderkulisse und somit zu Effizienzverlusten bei. Mit der hier verwendeten Datenbasis lassen sich die Substitutionseffekte zwischen den einzelnen Bundes- und Landesprogrammen nicht feststellen. Die Untersuchung zeigt jedoch, dass deren Inanspruchnahme insgesamt nicht sehr groß ist. Ebenso lassen sich Betriebe, die alle Fördermöglichkeiten gleichzeitig in Anspruch nehmen, so gut wie gar nicht nachweisen.

Die herausragenden Instrumente, auch am finanziellen Beitrag bemessen, bleiben die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und die Investitionszulage.

### ***GA-Förderung kommt größeren Betrieben zugute***

Wegen ihrer finanziellen und regionalpolitischen Bedeutung wird die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ näher betrachtet.<sup>19</sup> Dazu wird als Datenbasis das IAB-

<sup>19</sup> Von Interesse wäre eine solche Untersuchung zwar auch für das Instrument der Investitionszulage. Da sich aber wegen der flächendeckenden Förderung durch die Investitionszulage keine Vergleichsgruppe ohne jegliche Förderung

Betriebspanel herangezogen, um Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland repräsentativ abzubilden. Die Querschnittsdaten für die Jahre 1999, 2000 und 2001 wurden durch Poolung zu einem Datensatz zusammengefügt mit dem Ziel, die Untersuchung betriebspezifischer Merkmale je nach Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme an der GA-Förderung durchführen zu können. Auf der Basis der gepoolten Daten illustriert die Tabelle 2 wichtige betriebswirtschaftliche Kenngrößen für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes Ostdeutschlands.

Die Anzahl der Beschäftigten in den Betrieben, die durch die GA gefördert wurden, ist durchschnittlich fast drei mal so hoch wie in nicht GA-geförderten Betrieben. Das gleiche Resultat lässt sich auch im Vergleich mit allen Betrieben erkennen. Augenscheinlich sind es insbesondere größere Betriebe, die diese Förderung in Anspruch nehmen. Mögliche Gründe für die geringe Nutzung durch kleine Betriebe sind beispielsweise die Unkenntnis der staatlichen Unterstützung<sup>20</sup> oder, dass der Aufwand der Antragstellung – hervorgerufen durch die notwendige gesonderte Darstellung des Investitionsprojektes für den Antrag auf den GA-Zuschuss – bei kleineren Betrieben als zu hoch eingeschätzt wird. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass viele kleinere Betriebe (z. B. Handwerksbetriebe) das Kriterium des überregionalen Absatzes nicht erfüllen.

Im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands lässt sich bei den GA-geförderten Betrieben eine verstärkte Investitionstätigkeit erkennen. In der Gruppe der geförderten Betriebe beträgt die Investitionshöhe je Beschäftigten im Vergleich zu den nicht geförderten Betrieben fast das Dreifache. Grundsätzlich ist es positiv zu beurteilen, dass die Investitionsförderung mit einer höheren Investitionsintensität einhergeht. Ob die GA-Mittel allerdings ursächlich und in vollem Umfang zu zusätzlichen Investitionen beigetragen haben, ob also Mitnahmeeffekte auszuschließen sind, lässt sich aus diesen Ergebnissen nicht ableiten, weil es sich

---

finden lässt, kann ein solcher Vergleich nicht vorgenommen werden.

<sup>20</sup> Die Möglichkeit der Unkenntnis über die Förderbedingungen der GA ist gegeben, weil die Initiative der Beantragung der GA-Förderung vom Unternehmen ausgehen muss. Bei der Förderung durch die Investitionszulage oder durch KfW-Kredite hingegen können externe Informationsquellen (Steuerberater bzw. Hausbanken) helfen, diesen Nachteil zu beheben.

hierbei nicht um eine echte Kontrollgruppe im Sinne eines Matched-Pairs-Ansatzes handelt.

Tabelle 2:

Betriebliche Kenngrößen<sup>a</sup> des Verarbeitenden Gewerbes Ostdeutschlands nach Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme an der GA-Förderung; gepoolte Daten 1999 bis 2001, hochgerechnete Werte

	GA-gefördert	nicht GA-gefördert	alle Betriebe
Beschäftigte	47	16	18
Investitionen je Beschäftigten (in Euro)	31 976	11 568	13 804
Wertschöpfungsproduktivität (in Euro)	42 158	32 707	37 433
Bewertung der Ertragslage (in %)			
sehr gut, gut	21,6	31,6	30,9
befriedigend	30,5	40,0	38,3
schlecht, sehr schlecht	47,9	29,4	30,8
<i>Nachrichtlich:</i> Beobachtungen	<i>9 139</i>	<i>118 530</i>	<i>127 669</i>

<sup>a</sup> Zahlenangaben gerundet.

Quelle: IAB-Betriebspanel.

Hinsichtlich der Wertschöpfung kann im Verarbeitenden Gewerbe ein etwa 30% höherer Wert bei GA-geförderten Betrieben festgestellt werden.

Dieser Befund unterstreicht die Bemühungen um den zielgerichteten Einsatz der GA-Fördermittel, denn die Grundidee der Gemeinschaftsaufgabe sieht vor, mit den Regionalbeihilfen nicht Erhaltungssubventionen zu zahlen, sondern wettbewerbsfähige Wirtschaftsaktivitäten zu unterstützen.

Ein weiterer Untersuchungsgegenstand ergibt sich aus der Abfrage nach der Ertragslage der Betriebe. Hierbei kommt zum Vorschein, dass die Ertragslage von GA-geförderten Betrieben geringfügig schlechter eingeschätzt wird als von allen Betrieben sowie auch von den nicht geförderten. So zeigt sich, dass der Anteil der Betriebe mit einer sehr guten bzw. guten Ertragslage unter den GA-geförderten Betrieben im Bezug zur Vergleichsgruppe kleiner ist, der Anteil mit schlechter bzw. sehr schlechter Ertragslage jedoch größer.

Eine Interpretation dieses Resultats fällt nicht leicht. Zum einen könnte es sein, dass die GA-Förderung – entgegen ihrer politischen Zielsetzung – den Fortbestand nicht zukunftsfähiger Betriebe verlängert. Dem widerspricht andererseits eine höhere Wertschöpfungsproduktivität und eine stärkere überregionale Orientierung der GA-geförderten Betriebe.<sup>21</sup> Insoweit besteht weiterer Forschungsbedarf.

*Andreas.Stierwald@iwH-halle.de*

## Ostdeutscher Arbeitsmarkt: Besserung noch nicht in Sicht

Im Jahr 2003 hat sich im Gefolge der anhaltenden gesamtwirtschaftlichen Produktionsschwäche die Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt weiter verschlechtert. So ging die Zahl der Erwerbstätigen gegenüber dem Vorjahr um 95 000 Personen bzw. 1,7% zurück; die Zahl der registrierten Arbeitslosen lag um 43 000 über dem Vorjahresniveau.

Die registrierte Arbeitslosigkeit erhöhte sich nicht im gleichen Ausmaß wie die Erwerbstätigenzahl zurück ging. Dies ist im Wesentlichen auf zwei Ursachen zurückzuführen: Zum einen ist die Zahl der potentiell Arbeitssuchenden, d. h. die Zahl der Erwerbsfähigen, im Jahr 2003 um fast 40 000 Personen gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen. Zum anderen nahm die Zahl der Personen zu, die ihre Arbeitslosmeldung nicht erneuert bzw. nicht aktiv an der Arbeitssuche mitgewirkt und damit

zeitweise ihren Status als registrierter Arbeitsloser verloren hat. Zudem nahm die Inanspruchnahme vorruhestandsähnlicher Regelungen gemäß § 428 Sozialgesetzbuch (SGB) III zu.

### ***Gesetzliche Neuregelung drückt im Jahr 2004 registrierte Arbeitslosigkeit***

Im Durchschnitt des Jahres 2004 wird wegen des schwachen Produktionswachstums die Erwerbstätigkeit nochmals um 50 000 Personen gegenüber dem Vorjahr abnehmen. Die registrierte Arbeitslosigkeit wird jedoch nicht steigen, sondern um 25 000 Personen niedriger ausgewiesen werden als im Vorjahr.

<sup>21</sup> Bei GA-geförderten Betrieben ist der Anteil des überregional erzielten Umsatzes ca. 50% höher als bei nicht GA-geförderten Betrieben.