

## Investitionsförderung in Ostdeutschland: Ein Reformvorschlag\*

Investitionen in den neuen Ländern können bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen mit bis zu 50% der Investitionssumme staatlich gefördert werden, wobei unterschiedliche Förderinstrumente (Investitionszulagen und Investitionszuschüsse) zum Einsatz kommen. Weitgehend unstrittig ist, daß zur weiteren Flankierung des Aufbau Ost auch künftig noch Maßnahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung notwendig sind, strittig ist hingegen, welche Instrumente dafür eingesetzt werden sollen. Im Mittelpunkt der Diskussion steht dabei die steuerliche Förderung über die Investitionszulage, die nach derzeitigem Rechtsstand bis zum Jahresende 2006 befristet ist. Inzwischen mehren sich aber die Stimmen, die eine weitere Verlängerung der Investitionszulagenregelungen fordern.<sup>14</sup> Dies ist Anlaß, noch einmal den bisherigen Diskussionsstand in der Wissenschaft darzustellen und einen Vorschlag zur Reform der Investitionsförderung in Ostdeutschland zu unterbreiten.

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. Insoweit ist die bürokratische Belastung der Unternehmen wie auch der Verwaltungen äußerst gering. Darüber hinaus ist aus Sicht potentieller Investoren auch die Rechtssicherheit – auf die Förderung besteht bei Vorliegen der Fördervoraussetzungen ein Rechtsanspruch – ein Vorteil, gewährleistet dies doch Planungs- und Kalkulationssicherheit. Die Befürworter einer Verlängerung führen darüber hinaus aber auch Argumente wie eine vermeintlich hohe Wirksamkeit und eine breite Streuung des Empfängerkreises an. Allerdings sind gerade diese beiden Argumente in der Wissenschaft<sup>15</sup> höchst umstritten, denn 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>16</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. Darüber hinaus weist die Investitionszulage in ihrer heutigen Form drei weitere Nachteile auf:

- Zum ersten läßt die Tatsache, daß auf die Förderung ein Rechtsanspruch besteht, 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>17</sup>
- Zum zweiten führt die fehlende Einzelfallprüfung 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 Kapi-

\* Aktualisierte Fassung der Presseerklärung 32/2005 des IWH vom 15.8.2005.

<sup>14</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. Im Vorfeld der Bundestagswahl 2005 wurde die Verlängerung der Zulage dann auch ein Streitpunkt zwischen den verschiedenen Parteien.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu genauer DIW; IAB; IfW; IWH; ZEW: Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute

über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. IWH-Sonderheft 7/2003. Halle 2003, Kapitel 6.

<sup>16</sup> Vgl. SCHALK, H.-J.: Weiterentwicklung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in den ostdeutschen Bundesländern nach 2004 unter besonderer Berücksichtigung des Förderinstrumentes der Investitionszulage. Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Arbeit (unveröffentlicht). Münster 2003.

<sup>17</sup> Vgl. DIW; IAB; IfW; IWH; ZEW, a. a. O., Tabelle 6.13 und 6.16.

talproduktivität als auch Kapitalrendite im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe deutlich unter westdeutschen Vergleichswerten liegen, läßt sich jedenfalls 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>18</sup>

- Zum dritten muß man es als Nachteil ansehen, daß die ausschließlich am Sachkapitaleinsatz orientierte Förderung unter Umständen nur in geringem Maße zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze beiträgt, weil sie kapitalintensive Produktionen in besonderem Maße begünstigt. 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 die dafür verausgabten Mittel in die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA-Förderung) zu integrieren. Auch bei diesem Förderinstrument werden zwar 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. Zu erwarten ist, daß damit die Förderung effizienter gestaltet werden kann – und vor diesem Hintergrund relativieren sich die mit der GA-För-

derung verbundenen Nachteile wie zum Beispiel der höhere bürokratische Aufwand bei Unternehmen und öffentlicher Verwaltung. 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. Auch dies spricht dafür, die Förderung zu reorganisieren.

Daß vor allem die ostdeutschen Länder trotz dieser 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 führen daher für dieses Land lediglich zu einer fiskalischen Belastung von 3 Euro. Noch geringer (nämlich nur 1,50 Euro je 100 Euro Zulage) sind die vom begünstigten Land zu tragenden Kosten, wenn die Förderung von einem in Westdeutschland ansässigen Unternehmen in Anspruch genommen wird. Die Investitionszulage belastet daher vor allem den Bund und die finanzstarken westdeutschen Länder. GA-Investitionszuschüsse hingegen sind von den ostdeutschen Ländern unter Berücksichtigung der von der EU geleisteten Hilfen zu einem Viertel aus eigenen Mitteln zu zahlen.<sup>19</sup>

Angesichts dieser Interessenlage der Länder müssen Reformvorschläge, wenn sie eine Chance auf Realisierung haben sollen, die Auswirkungen auf die finanzpolitische Situation von Bund und Ländern berücksichtigen. Geht man in einem ersten Schritt von einer ersatzlosen Streichung der Investitionszulage aus, so würde allein dies die finanzielle Situation der ostdeutschen Länder und Gemeinden verbessern – legt man die Zahlenangaben für das Jahr 2003 zugrunde, so hätten sich bei einer Abschaffung der Zulage die Einnahmen der ostdeutschen Flächenländer zusammengenommen nach Länderfinanzausgleich um immerhin 137 Mio. Euro erhöht. Der Bund wiederum hätte zusätzliche Einnahmen (einschließlich verringerter Fehlbe-

<sup>18</sup> Vgl. KOLLER, M.: Wie erfolgreich sind Subventionen? – Investitionsförderung auf dem Prüfstand. IAB-Gutachten Nr. 1/2004. Nürnberg 2004, S. 57 ff.

<sup>19</sup> Vgl. RAGNITZ, J.: Finanzwirtschaftliche Aspekte der Ansiedlungsförderung, veröffentlicht unter: <http://www.iwh-halle.de/d/publik/internet/jrg/2-04.pdf>

trags-BEZ) in Höhe von 1,36 Mrd. Euro erhalten.<sup>20</sup> Dies hätte bei unveränderten Finanzierungsanteilen (Landesanteil nach EU-Hilfen 25%) bereits Möglichkeiten eröffnet, die GA-Investitionsförderung um rund 550 Mio. Euro aufzustocken.

Da der Bund in den Verhandlungen zum Solidarität II ohnehin zugesagt hat, im sogenannten Korb 2 das Mittelvolumen der Investitionszulage über das Jahr 2004 hinaus abzusichern, besteht zudem die Möglichkeit zu weiteren Kompensationsleistungen des Bundes an die Länder. So könnte der Bund seinen Anteil an den Mehreinnahmen aus der Investitionszulage zumindest teilweise an

die Länder übertragen und sie damit in den Stand versetzen, auch höhere GA-Leistungen zu finanzieren. 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 lassen zu können und zu effizienteren Fördermöglichkeiten überzugehen.

Joachim.Ragnitz@iwH-halle.de

## Ist Mitbestimmung ökonomisch sinnvoll? – Das Beispiel ostdeutsches Verarbeitendes Gewerbe und Bau –

### **Betriebliche Mitbestimmung in Deutschland**

Als typisches Beispiel für betriebliche Mitbestimmung gilt die Errichtung von Betriebsräten.<sup>21</sup> Betriebsräte sind in allen Betrieben ab fünf Beschäftigte möglich<sup>22</sup>, tatsächlich sind jedoch wesentlich weniger Betriebsräte in den Unternehmen vorhanden (vgl. Tabelle 1). So haben in West- und Ostdeutschland jeweils nur 11% der Betriebe Betriebsräte, wobei in den größeren Betrieben eher Betriebsräte zu finden sind. In den kleinen hingegen hat kaum ein Betrieb einen Betriebsrat. Dies spiegelt sich insbesondere auch im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe wider. In den kleinen Betrieben finden sich unterdurchschnittlich oft Betriebsräte, in den großen dagegen häufiger.

Der insgesamt geringe Anteil von Betriebsräten in westdeutschen Betrieben sowie im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe und Baugewerbe deuten

auf eine Problematik bei der Errichtung von Betriebsräten hin.

### **Betriebliche Mitbestimmung: Hemmnis oder Vermittler?**

In der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion gibt es zum Teil kontroverse Argumentationen

#### Kasten: Gesetzliche Grundlagen

Das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) regelt die Errichtung, die Größe und Aufgaben von Betriebsräten. Ab mindestens fünf Arbeitnehmern in einem Betrieb werden Betriebsräte gewählt. Die Anzahl der Betriebsratsmitglieder und der Umfang der Aufgabenwahrnehmung (Freistellungen) ist abhängig von der Anzahl der Arbeitnehmer im Betrieb. So gibt es beispielsweise ein Betriebsratsmitglied (keine Freistellung) bei einer Betriebsgröße von 5 bis 20 Beschäftigten oder bei einer Größe von 1 001 bis 1 500 Beschäftigten je Betrieb 15 Betriebsratsmitglieder, von denen mindestens 3 freigestellt sind. Der Betriebsrat wird für jeweils vier Jahre gewählt. Zu den wichtigsten Aufgaben des Betriebsrats zählen die Mitbestimmung in personellen Einzelmaßnahmen wie Einstellungen oder Kündigungen, das Initiativrecht im Bereich Personalplanung oder Arbeitsschutz und die Kontrollfunktion bei Fragen der Gleichbehandlung oder der Einhaltung von Vorschriften.

<sup>20</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. Für das Jahr 2007 – also nach Auslaufen der jetzigen Investitionszulagenregelungen – ergäben sich infolge eines deutlich verringerten Fördervolumens niedrigere Beträge.

<sup>21</sup> Des Weiteren gibt es beispielsweise Formen der Mitbestimmung im Montanbereich und beim Aufsichtsrat.

<sup>22</sup> Vgl. § 1 Absatz 1 BetrVG.