

Porzner, Konrad; Esser, Jakob; Gloystein, Peter; Krägenau, Henry

Article — Digitized Version

Reform des Entwicklungshilfe-Steuergesetzes?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Porzner, Konrad; Esser, Jakob; Gloystein, Peter; Krägenau, Henry (1973) : Reform des Entwicklungshilfe-Steuergesetzes?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 5, pp. 229-237

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134538>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Reform des Entwicklungshilfe-Steuergesetzes?

Das Entwicklungshilfe-Steuergesetz läuft Ende dieses Jahres aus. Die Diskussion um seine Reformbedürftigkeit dauert an. Sollte das Gesetz geändert werden?

Die Auswirkungen des Entwicklungshilfe-Steuergesetzes

Konrad Porzner, Bonn

K

Das „Gesetz über steuerliche Maßnahmen zur Förderung von privaten Kapitalanlagen in Entwicklungsländern“ – kurz „Entwicklungshilfe-Steuergesetz“ – begünstigt Kapitalanlagen in Entwicklungsländern durch die Möglichkeit (1) eines Bewertungsabschlags bis zur Höhe von 15% der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und (2) der Bildung einer steuerfreien Rücklage bis zur Höhe von 50% der um den Bewertungsabschlag verminderten Anschaffungs- oder Herstellungskosten. Bei Kapitalanlagen in Entwicklungsländern, mit denen ein Doppelbesteuerungsabkommen besteht, kann eine steuerfreie Rücklage bis zu 60% gebildet werden, während die Möglichkeit eines Bewertungsabschlags entfällt.

Diese Vergünstigungen waren zunächst bis zum 31. Dezember 1972 befristet. Aufgrund eines Initiativantrags von Abgeordneten aller im Bundestag vertretenen Parteien wurde das Gesetz im Herbst 1972 um ein Jahr verlängert. Die durch die vorzeitige Auflösung des Bundestages bedingte Eile ließ es zu diesem Zeitpunkt nicht zu, eingehend zu prüfen, ob die Vergünstigungen noch für längere Zeit weitergewährt werden sollten und wie in diesem Falle das Gesetz verbessert werden kann.

Eine der wenigen damals möglichen Änderungen bestand darin, daß die außereuropäischen Gebiete europäischer Länder und die abhängigen Gebiete von der Anerkennung als Entwicklungsländer ausgeschlossen wurden. Diese Regelung gilt mit

Wirkung vom 1. Januar 1973. Die Bundesregierung hat inzwischen eine entsprechende Änderung der Verordnung, in der die Entwicklungsländer im Sinne des Gesetzes bestimmt werden, in die Wege geleitet. Mit der Verkündung der Verordnung ist in Kürze zu rechnen.

Außerdem wurde bei der Verlängerung des Gesetzes bei Investitionen für Hotels und Fremdenverkehrsbetriebe ein Bescheinigungsverfahren eingeführt. Da die unterschiedslose Begünstigung derartiger Investitionen sich nicht bewährt hatte, muß jetzt die Förderungswürdigkeit bestätigt werden.

Befristung bis Ende 1973

Das Entwicklungshilfe-Steuergesetz läuft nun nach der derzeit geltenden Regelung am 31. De-

zember 1973 aus. Erneut stellt sich also die grundsätzliche Frage der Verlängerung oder zumindest einer grundlegenden Verbesserung des Gesetzes. Diese Frage muß noch in diesem Jahr nach eingehender Prüfung entschieden werden.

Dabei spielt eine entscheidende Rolle, ob sich das Entwicklungshilfe-Steuergesetz in der Vergangenheit bewährt, ob es also durch die Gewährung steuerlicher Vergünstigungen einen wirksamen Beitrag zur Entwicklungshilfe geleistet hat. Dies muß schon deshalb eingehend geprüft werden, weil die Inanspruchnahme der Vergünstigungen in den vergangenen Jahren für Bund, Länder und Gemeinden zu wachsenden Einnahmeausfällen geführt hat.

Finanzielle Auswirkungen

Die durch das Entwicklungshilfe-Steuergesetz verursachten Steuermindereinnahmen haben sich wie folgt entwickelt:

1970 : 170 Mill. DM
1971 : 200 Mill. DM
1972 : 280 Mill. DM
(vorläufige Schätzung)

Tabelle 1

Gruppe 1:

Europäische Entwicklungsländer
(Investitionen in Mill. DM)

Länder	1967-70	1971	1972
Portugal	37,6	27,7	30,5
Griechenland	47,4	27,0	18,9
Spanien (ohne Kan. Inseln)	497,6	222,6	489,0
Türkei	36,6	16,4	3,7
Malta	—	0,6	—
Zypern	—	—	—
Island	—	—	—
	619,2	294,3	542,1

Dieser Feststellung muß man allerdings zweierlei hinzufügen: Die starke Steigerung der Einnahmeausfälle wurde beeinflusst durch die Ausnutzung oder Vergünstigungen durch die sog. Abschreibungsgesellschaften, die vor allem in Feriengemeinden in-

vestiert haben. Dieser Faktor entfällt, nachdem die Möglichkeit sog. Verlustzuweisungen endgültig beseitigt ist. Außerdem führt die Inanspruchnahme der Steuervergünstigungen im allgemeinen nur zu einer Steuerstundung, so daß den Steuerausfällen in späteren Jahren Mehreinnahmen gegenüberstehen.

Ergebnisse einer Erfolgskontrolle

Dennoch sind die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes so bedeutend, daß eine gründliche Erfolgskontrolle geboten ist. Das Bundesfinanzministerium hat zu diesem Zwecke eine Untersuchung angestellt über die Investitionen deutscher Unternehmen in den heute noch begünstigten

Entwicklungsländern, aus der im folgenden einige Zahlen ¹⁾ wiedergegeben werden.

Tabelle 2

Gruppe 2: Außereuropäische Entwicklungsländer mit hohem Entwicklungsstand (oder hohem Pro-Kopf-Einkommen)

(Investitionen in Mill. DM)

Länder	1967-70	1971	1972
Argentinien	140,4	25,8	19,8
Brasilien ¹⁾	584,1	178,6	158,1
Mexico	178,5	52,1	— 15,1
Israel	6,4	33,4	125,9
Libanon	3,0	— 0,6	—
Singapur	5,3	21,8	26,7
Libyen	375,8	6,5	12,1
Panama	120,3	14,2	— 49,6
Venezuela	12,8	1,6	5,8
Oman	2,6	6,1	3,8
Saudi-Arabien	0,1	0,1	—
Trinidad u. Tobago	—	0,1	15,2
	1429,3	339,7	302,7

¹⁾ hauptsächlich in den beiden Provinzen Sao Paulo und Guanabara.

Unbedeutender Entwicklungshilfebeitrag

Allein in Spanien einschließlich der Kanarischen Inseln erfolgten hiernach 1971 42,9 % und 1972 sogar 62,0 % der Nettoinvestitionen.

Dagegen ist der Umfang der deutschen Nettoinvestitionen in den 25 ärmsten Staaten der Welt („least developed countries“), die am dringendsten einer Hilfe bedürfen, nach wie vor völlig unbedeutend. Er betrug in allen diesen Ländern (Gruppe 4) zusammen 1971 nur 22,2 Mill. DM (2,3 %) und 1972 9,2 Mill. DM (0,8 %), in Bangla Desh, das nach seinem Entwicklungsstand diesen Ländern zuzurechnen ist, 9,3 Mill. DM (0,8 %).

¹⁾ Die Zahlen sind der Statistik gem. § 55 der Außenwirtschaftsverordnung über die Vermögensanlagen Gebietsansässiger in fremden Wirtschaftsgebieten entnommen. Sie entsprechen nicht in vollem Umfang den nach dem Entwicklungshilfe-Steuergesetz begünstigten Kapitalanlagen. Doch ist davon auszugehen, daß für den größten Teil der Investitionen — mindestens für zwei Drittel — die Vergünstigungen des Entwicklungshilfe-Steuergesetzes in Anspruch genommen worden sind. Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß es sich um Zahlen über die Nettoinvestitionen handelt, bei denen z. B. Veräußerungen von Beteiligungen oder die Rückzahlung von Darlehen berücksichtigt sind.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Konrad Porzner, 38, Studienrat, ist Mitglied der SPD-Bundestagsfraktion und Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesministerium für Finanzen, Bonn.

Jakob Esser, 38, Dipl.-Volkswirt, ist Leiter des Referates Entwicklungspolitik im Bundesverband der Deutschen Industrie, Köln.

Henry Krägenau, 30, Dipl.-Volkswirt, und Peter Gloystein, 27, Dipl.-Kaufmann, sind Mitarbeiter in der Abteilung „Internationale Währungspolitik“ des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

In dem Zeitraum vom 31. Dezember 1966 bis 31. Dezember 1972 beliefen sich die Nettoinvestitionen in diesen 26 Staaten insgesamt nur auf 20,2 Mill. DM. In den gleichen sechs Jahren betrugen die Nettoinvestitionen in Spanien und auf den Kanarischen Inseln 1 667,5 Mill. DM.

Tabelle 3

Gruppe 3: Außereuropäische Entwicklungsländer mit mittlerem Entwicklungsstand (rd. 50 Länder)
(Investitionen in Mill. DM)

	1967-70	1971	1972
Alle Länder insges.	307,0	93,6	73,1

Bei diesem Vergleich darf selbstverständlich nicht außer acht gelassen werden, daß die Investitionen in Spanien und auf

Tabelle 4

Gruppe 4: Außereuropäische Entwicklungsländer mit niedrigstem Entwicklungsstand
(Investitionen in Mill. DM)

Länder	1967-70	1971	1972
Äthiopien	— 47,9	0,2	0,2
Botsuana	—	—	—
Burundi	1,3	—	—
Dahome	0,1	—	0,7
Guinea	1,2	—	—
Lesotho	—	—	—
Malawi	0,4	0,6	0,7
Mali	—	—	—
Niger	2,8	7,3	0,2
Obervolta	—	—	—
Ruanda	0,9	—	—
Somalia	5,3	11,4	0,6
Sudan	0,2	0,4	0,1
Tansania	4,3	1,3	5,8
Tschad	0,3	—	—
Uganda	6,2	—	1,0
Afghanistan	4,4	1,8	—
Bhutan	—	—	—
Jemen	—	—	—
Laos	—	—	—
Malediven	—	—	—
Nepal	—	—	0,1
Sikkim	—	—	—
Haiti	—	—	—
West-Samoa	—	—	—
Bangla-Desh	—	—	9,3
	— 20,5	22,2	18,5

den Kanarischen Inseln im wesentlichen auf der Geschäftstätigkeit der schon erwähnten Abschreibungsgesellschaften beruhen. Mit dem Nachlassen die-

ser Tätigkeit wird jedoch nur der relative Anteil, kaum aber der absolute Umfang der Investitionen in den ärmsten Ländern wachsen.

Untergeordnete Rolle bei Investitionsentscheidungen

Wenn man von der Tätigkeit der Abschreibungsgesellschaften absieht, so lassen die festgestellten Ergebnisse den Schluß zu, daß für die Investitionsentscheidung der deutschen Unternehmen die steuerlichen Vergünstigungen des Entwicklungshilfe-Steuergesetzes nur eine untergeordnete Rolle spielen. Ausschlaggebend dürften vielmehr rein wirtschaftliche Gesichtspunkte sein, insbesondere die Renditeerwartung, eine günstige Standort- und Marktlage und stabile politische Verhältnisse. Es kann deshalb angenommen werden, daß in Ländern, in denen diese Kriterien positiv beurteilt werden, von der deutschen Wirtschaft Investitionen in ähnlichem Umfang wie bisher auch dann vorgenommen würden, wenn hierfür steuerliche Vergünstigungen nicht gewährt werden.

Die Entwicklung der Investitionstätigkeit in den „least developed countries“ zeigt andererseits, daß steuerliche Vergünstigungen die besonderen Risiken und Erschwernisse, die bei Investitionen in diesen Ländern in Kauf genommen werden müssen, nicht ausgleichen. Selbst eine wesentliche Verbesserung dieser Vergünstigungen dürfte hieran voraussichtlich wenig ändern.

Bei dieser Bilanz liegt der Schluß nahe, das Entwicklungshilfe-Steuergesetz zum Ende dieses Jahres auslaufen zu lassen. In dieser Überlegung wird man durch die Feststellung bestärkt, daß es in keinem anderen Industrieland Vergünstigungen gibt, die den im Entwicklungshilfe-Steuergesetz enthaltenen Regelungen vergleichbar sind. Lediglich in Japan und in den USA

gibt es Vorschriften, die für Investitionen in Entwicklungsländern steuerliche Vergünstigungen vorsehen. Sie beschränken sich aber auf den Fall des Erwerbs von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften in Entwicklungsländern, sind also wesentlich enger als unsere Regelungen.

Tabelle 5

Alle Länder der vier Ländergruppen insgesamt
(Investitionen in Mill. DM)

	1967-70	1971	1972
Gruppe 1	619,2	294,3	542,1
Gruppe 2	1429,3	339,7	302,7
Gruppe 3	307,0	93,6	73,1
Gruppe 4	— 20,5	22,2	18,5
Heute noch begünstigte Entwicklungsländer insges.	2335,0	749,8	936,4

Diese Zahlen zeigen, daß die Masse der deutschen Privatinvestitionen in den Entwicklungsländern mit dem höchsten Entwicklungsstand (Gruppen 1 und 2) erfolgte. Dabei entfiel der größte Teil auf einige wenige Länder:

Tabelle 6

Gesamtbetrag der Nettoinvestitionen der deutschen Wirtschaft in allen Entwicklungsländern¹⁾ und in Spanien, Kanarische Inseln, Brasilien und Israel 1971 und 1972

(Investitionen in Mill. DM und %)				
	Mill. DM	%	Mill. DM	%
Gesamtbetrag der Nettoinvestitionen der deutschen Wirtschaft in allen Entwicklungsländern ¹⁾	931,3	100	1090,4	100
davon entfielen auf				
Spanien	222,6	23,9	489,0	44,8
Kan. Inseln	176,7	19,0	188,0	17,2
Brasilien	178,6	19,1	158,1	14,4
Israel	33,4	3,6	125,9	11,5

¹⁾ einschließlich der jetzt nicht mehr begünstigten Gebiete.

Änderungen bei Gesetzesverlängerung

Über die Frage der Verlängerung oder Nichtverlängerung des Entwicklungshilfe-Steuerge-

setzes ist die Meinungsbildung innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen. Sicher scheint mir jedoch zu sein, daß eine Fortführung des Gesetzes in unveränderter Form ausscheidet. Falls man sich zu einer Verlängerung entschließt, sollte versucht werden, die Investitionen deutscher Unternehmen in die Länder zu lenken, die sie am dringendsten brauchen. Deshalb sollte erwogen werden, ob die

Vergünstigungen nicht auf Investitionen in den Ländern der Gruppe 4 und evtl. der Gruppe 3 beschränkt werden müssen.

Auch die Form der Begünstigung wird man bei einer Verlängerung des Gesetzes überprüfen müssen. Dabei spielt vor allem die von verschiedenen Seiten erhobene Forderung nach stärkerer Berücksichtigung des Beschäftigungseffekts eine Rolle.

Obwohl dem Beschäftigungseffekt bei der großen Arbeitslosigkeit in den Entwicklungsländern sicherlich erhebliche Bedeutung zukommt, hängt seine Berücksichtigung letztlich doch von der Frage der praktischen Durchführbarkeit ab. Angesichts der bereits bestehenden Kompliziertheit unseres Steuerrechts könnte die Bundesregierung keiner Lösung zustimmen, die zu einer weiteren Komplizierung führt.

Für eine Beibehaltung in der geltenden Form

K

Jakob Esser, Köln

Nach der Verlängerung des Entwicklungshilfe-Steuerergesetzes (EHStG) im November vergangenen Jahres steht dieses Gesetz heute schon wieder im Mittelpunkt der entwicklungspolitischen Diskussion der Bundesrepublik. Dies überrascht nicht, stimmten doch die Befürworter einer Neuorientierung des EHStG der Verlängerung nur zu, weil sie im Herbst 1972 über eine gesetzesreife neue Konzeption nicht verfügten und der Gesetzgeber ein ersatzloses Auslaufen der Maßnahme aus entwicklung- und wirtschaftspolitischen Erwägungen verhindern wollte.

Mit der Verlängerung des Gesetzes um nur zwölf Monate wurde ein Aktionszwang geschaffen, der angesichts der kontroversen Auffassungen auch innerhalb der einzelnen Bundesressorts der Sache nicht unbedingt dienlich sein muß. Das Interesse der Bundesregierung — in diesem Punkte kann zwischen den Ministerien kein Meinungsunterschied bestehen — ist auf eine Erhöhung der entwicklungspolitischen Effizienz des

EHStG gerichtet. Die Bundesregierung hat sich dazu in ihrer entwicklungspolitischen Konzeption aus dem Jahre 1971 verpflichtet, in der es heißt: „Die Bundesregierung wird prüfen, ob und inwieweit sie ihr Förderungsinstrumentarium im Hinblick auf ihre entwicklungspolitischen Ziele weiter entwickeln kann.“

Gefahr der Überforderung

Während in der Konzeption aber von einer Überprüfung des gesamten Förderungsinstrumentariums gesprochen wird, dazu gehören die Garantien für Kapitalanlagen im Ausland ebenso wie die Tätigkeit der Deutschen Entwicklungsgesellschaft (DEG), hat es den Anschein, daß bestimmte politische Kreise und Ministerien ihr Interesse nur auf das EHStG konzentrieren. Dadurch wächst die Gefahr, daß die entwicklungspolitischen Anforderungen an das Gesetz überzogen werden. Man kann der Meinung von Bundesminister Eppler nur zustimmen, der vor Industriellen bereits 1971

sagte¹⁾, es gäbe interessante Förderungsalternativen nur dann, wenn „wir das Instrumentarium zunächst als Einheit betrachten und nicht um einzelne Bestimmungen feilschen“. Schon damals fügte er hinzu, daß befriedigende Lösungen am schwierigsten offensichtlich bei der steuerlichen Förderung gefunden werden können.

Bei der Komplexität der Entwicklungsproblematik und der Interdependenz der verschiedenen Formen der Hilfeleistung müssen in die Beratungen um die Förderung der Investitionstätigkeit der privaten Wirtschaft in Entwicklungsländern auch die Kapitalhilfe und die von der Bundesregierung finanzierte technische Hilfe mit einbezogen werden. Dafür spricht die von den Befürwortern einer Neuorientierung des EHStG kritisierte regionale Verteilung der deutschen Investitionen, die deutliche Schwerpunkte in Ländern und Gebieten mit einem gewissen Grad an industrieller

¹⁾ BDI Sonderveröffentlichung über die 22. Jahresversammlung am 15./16. Juni 1971 in Düsseldorf.

Entwicklung zeigen. Dies trifft auf einzelne Länder Lateinamerikas ebenso zu wie auf verschiedene Staaten in Asien und Entwicklungsländer Südeuropas. Sie kommen für die Gewährung öffentlicher Kapitalhilfe kaum noch in Betracht. Sofern diese Entwicklungsländer private Auslandsinvestitionen als ein Element zur industriellen Fortentwicklung ihrer Wirtschaft akzeptieren, können dort Investitionen an die Stelle der öffentlichen Kapitalhilfe treten. Den privaten Investitionen kommt somit eine Entwicklungsfunktion zu, die ihnen auch in dem Strategie-Dokument der Vereinten Nationen für die zweite Entwicklungsdekade zuerkannt und von der Bundesregierung bestätigt wurde.

Ausgleich für erhöhte Risiken

Private Direktinvestitionen erfüllen diese Aufgabe, ohne daß sie entwicklungspolitisch motiviert sind. Die Kapitalanlage eines privaten Unternehmers wird sich vielmehr immer an betriebswirtschaftlichen Überlegungen ausrichten. Es wäre aber verfehlt, daraus den Schluß zu ziehen, auch ohne das EHStG wären Auslandsinvestitionen in den Entwicklungsländern im bisherigen Ausmaß getätigt worden. Diese Auffassung erweist sich vor allem dann als unhaltbar, wenn neben der entwicklungspolitischen Begründung die steuerpolitischen Grundlagen des EHStG in die Überlegungen mit einbezogen werden.

In Anerkennung der besonderen Risiken von Auslandsinvestitionen in Entwicklungsländern wurden die Finanzbehörden bereits im Jahre 1961 ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesministers der Finanzen bei Kapitalanlagen in Entwicklungsländern eine den steuerlichen Gewinn mindernde Rücklage bis zur Höhe eines Drittels der Anschaffungs- oder Herstellungs-

kosten der Kapitalanlage zu genehmigen. Die Rechtsgrundlage für die später wieder aufzulösende Rücklage war der § 34 d des Einkommensteuergesetzes. Der Gesetzgeber wollte durch die als Liquiditätshilfe wirkende steuerliche Entlastung den besonderen wirtschaftlichen Risiken einer Investition in einem Entwicklungsland Rechnung tragen, welche die Anlaufphase der Investition erheblich verlängern.

Mit Wirkung vom 1. Januar 1963 trat an die Stelle des § 34 d das EHStG, in dem ein Rechtsanspruch des Investors auf eine Rücklage von nunmehr 50 % festgelegt wurde. Hinzu kam der endgültige Bewertungsabschlag von 15 % auf die Anschaffungs- oder Herstellungskosten. Er ist ein Ausgleich für die latent be-

stehenden erhöhten politischen Risiken in einem Entwicklungsland.

Keine Investitionsleistungsfunktion

Mit dem EHStG wurden also die auf die inländischen Verhältnisse ausgerichteten allgemeinen Steuerregeln an die besonderen Erfordernisse von Investitionen in Ländern der Dritten Welt angepaßt, da nach geltender Steuerrechtsprechung auch neugegründete Unternehmen in Entwicklungsländern grundsätzlich in voller Höhe der Aufwendungen aktiviert werden mußten. Teilwert-Abschreibungen waren nur bei nachgewiesener konkreter Wertminderung möglich. Aber auch dann zögerten die Finanzverwaltungen, weil

ich habe mir gleich gesagt:
Sicher ist sicher – und mich für das neue BfG-Kapital-Sparbuch entschieden. Wegen der für 5 Jahre garantierten Zinsen, die in dieser Zeit von 5 % auf 8,5 % steigen. Wegen der günstigen Preise, die mir den Kauf eines Kapital-Sparbuchs auch bei kleinerem Budget ermöglichen (100, 500 und 1000 Mark). Und weil ich trotz Laufzeit über mein Geld, wenn ich es vorher brauche, jederzeit verfügen kann. Mit allen angesammelten Zinsen. Wo man Kapital-Sparbücher bekommen kann? Bei jeder BfG natürlich. Gleich zum Mitnehmen.

**BfG Bank für
Gemeinwirtschaft**

Niederlassungen in der
gesamten Bundesrepublik

eine einmal vorgenommene Teilwert-Abschreibung nicht mehr rückgängig gemacht werden kann.

An dem steuerlichen Ausgangspunkt des EHStG hat sich bis heute nichts geändert. Der Investor sieht sich bei Kapitalanlagen in Entwicklungsländern nach wie vor einer Vielzahl von Risiken gegenüber, die von ihm weder beeinflussbar sind noch kalkuliert werden können und die auch bei den schon in einer fortgeschrittenen Phase industrieller Entwicklung stehenden Ländern noch vorhanden sind. Es ist im übrigen die Aufgabe der Regierung dieser Entwicklungsländer, die Erweiterung gesamtwirtschaftlich problematischer Industriezentren durch geeignete Maßnahmen zu stoppen. Die Bundesregierung sollte nicht den Versuch machen, durch eine differenzierte Anwendung des EHStG eine Investitionsleitungsfunktion zu übernehmen.

Unter Hinweis auf den mit dem EHStG erreichten Risikoausgleich zwischen Investitionen in Entwicklungs- und Industrieländern haben sich die in der „Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer“ zusammengeschlossenen Spitzenorganisationen der deutschen Wirtschaft schon vor der letzten Verlängerung des Gesetzes für seine Beibehaltung in der geltenden Form ausgesprochen.

Umstrittene Verlagerung von Produktionen

Von den Investitionen in Entwicklungsländern entfallen rund 75% auf die verarbeitende Industrie. Für sie kommen als Standort besonders solche Länder in Frage, in denen eine industrielle Basis bereits vorhanden ist. Dies bedeutet aber, daß bei einer Anhebung der Förderung für Investition in Ländern mit beginnender industrieller Entwicklung mit einem stärkeren Investitionsengage-

ment nicht ohne weiteres gerechnet werden kann. Die Chancen für einen solchen Prozeß wären zwar günstiger, wenn sich die Struktur der deutschen Auslandsinvestitionen änderte. Damit ist aber zumindest kurzfristig nicht zu rechnen, zumal die Verlagerung von bestimmten Produktionen in Entwicklungsländer in der Bundesrepublik sehr umstritten ist.

Eine besonders hohe Förderung für Investitionen in bestimmte Entwicklungsländer erhöht auch die Gefahr einer Durchführung wirtschaftlich ungesunder Investitionen, die bei einem Übergang auf ein ebenfalls diskutiertes Prämiensystem noch vergrößert würde.

Unter diesen Umständen bestehen auch Bedenken gegenüber Vorschlägen, die Förderung mit dem Ziel zu differenzieren, in größerem Umfang als bisher Investitionen in die am wenigsten entwickelten Länder zu leiten. Bei dem Stand ihrer wirtschaftlichen Entwicklung müßten für sie andere Formen der Hilfeleistung eingesetzt werden.

Problematisch dürfte auch eine Orientierung der steuerlichen Förderung an dem Kriterium der Schaffung von Arbeitsplätzen sein. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gehört wie die besondere Unterstützung der „least developed countries“ zu den Schwerpunktbereichen der künftigen deutschen Entwicklungspolitik.

Der hohe entwicklungspolitische Stellenwert der Bereitstellung von Arbeitsplätzen in Entwicklungsländern ist auch völlig unbestritten. Dagegen erscheint der Ausgangspunkt zu wenig geprüft, nach dem Investoren auch in Entwicklungsländern die Arbeitskräfte sparenden Technologien einsetzen, die wegen der schwierigen Arbeitsmarktlage in der heimischen

Produktion notwendig sind. Es gibt in der Bundesrepublik zahlreiche Firmen, die für die Fertigung ihrer Erzeugnisse im Ausland besondere Produktionssysteme entwickelt haben, bei denen dem Arbeitsangebot in den Gastländern Rechnung getragen wird. Der Arbeitsintensität einer Herstellung sind aber bekanntlich technische und wirtschaftliche Grenzen gesetzt. Sie werden um so früher erreicht, je höherwertige Erzeugnisse insbesondere für den Export hergestellt werden, an die dann der Qualitäts- und Preisstandard des Weltmarktes angelegt wird.

Eingriff in die Planung der Entwicklungsländer

Auf die Schwierigkeiten, die sich aus der Divergenz zwischen der Industrieplanung der Entwicklungsländer und der Investitionsförderung der Bundesregierung ergeben können, sei in diesem Zusammenhang nur hingewiesen. Selbstverständlich liegt auch bei der Investitionsförderung die Entscheidung über die Festlegung von Prioritäten bei der Bundesregierung. Mit der Ausrichtung ihrer steuerlichen Förderungspolitik an einem so speziellen Entwicklungselement wie der Arbeitsplatzbeschaffung würde sie aber in einem weit größeren Umfang die Entwicklungsstrategien der Kapital aufnehmenden Länder tangieren als bei dem derzeitigen Kriterium Kapitaltransfer. Dies beläßt den Entwicklungsländern die Möglichkeit der Eigenentscheidung über den Einsatz des ausländischen Kapitals, eine Verantwortung, die ihnen in der entwicklungspolitischen Konzeption der Bundesregierung noch einmal bestätigt wird.

Da in vielen Staaten der Dritten Welt die notwendigen Voraussetzungen für eine eigene Investitionspolitik noch nicht geschaffen sind — in diesem Be-

reich bietet sich eine Unterstützung der Bundesregierung im Rahmen der technischen Hilfe an—, könnte die Bereitstellung von Arbeitsplätzen bei einer Investition als zweites Förderungskriterium neben den Kapitaltransfer in der Form gestellt werden, daß bei besonders arbeitsintensiven Fertigungen die steuerliche Vergünstigung erhöht wird. Dabei käme es aber auf die Entwicklung eines ein-

fach zu handhabenden Verfahrens an.

In jedem Fall sollte aber die Unsicherheit über die Zukunft der steuerlichen Förderung der Investitionen bald beendet werden. Daran muß die Bundesregierung ein ebenso großes Interesse haben wie die Investoren, stellen doch die Auslandsinvestitionen in den jährlichen Leistungsübersichten der Bundes-

republik an die Entwicklungsländer einen wichtigen Posten dar. Die bisherigen Erfahrungen mit dem EHStG haben gezeigt, daß das Gesetz den Risikograben zwischen Investitionen in Industrie- und Entwicklungsländern in einer für den Fiskus und den Investor befriedigenden Weise ausgleicht, sich aber nur sehr bedingt zur Erreichung spezieller entwicklungspolitischer Zielsetzungen eignet.

EHStG — besser als sein Ruf

Peter Gloystein, Henry Krägenau, Hamburg

K

Die Kritik am bestehenden Entwicklungshilfe-Steuergesetz (EHStG) konzentriert sich auf drei Punkte. Dem Gesetz wird vorgeworfen, daß

□ es die entwicklungspolitisch erwünschten arbeitsintensiven Produktionen diskriminiert und die kapitalintensive Erzeugung begünstigt;

□ es einen geringen Effekt im Hinblick auf die Entwicklung von Investitionen in den dreißig ärmsten Ländern der Welt hatte, während gleichzeitig auf entwicklungspolitisch wenig erwünschte Tourismusprojekte in den weiterentwickelten Gebieten — wie Spanien und die Kanarischen Inseln — ein Großteil der steuerlichen Förderung entfiel;

□ es nur eine Subventionierung international tätiger deutscher Unternehmen bewirke, ohne einen effektiven Einfluß auf die Unternehmensentscheidung auszuüben, Investitionen in Entwicklungsländern zu tätigen.

Diese Vorwürfe wurden in der bisherigen Diskussion oft in sehr pauschaler Form vorge-

bracht und nicht immer in einen zweckmäßigen Zusammenhang mit der Reform des Gesetzes gestellt. Sie bedürfen daher in wesentlichen Punkten der Korrektur und Ergänzung.

Falsche Prämissen

Zwar benachteiligt unter bestimmten Voraussetzungen das geltende EHStG die entwicklungspolitisch erwünschten arbeitsintensiven Investitionen, die Ursachen hierfür werden allerdings von vielen Kritikern nicht richtig erkannt. Sie führen die Bevorzugung der kapitalintensiven Produktionen darauf zurück, daß allein die Höhe des Kapitaleinsatzes (Beteiligungen, beteiligungsähnliche Darlehen) Bemessungsgrundlage der steuerlichen Subvention ist, und bauen hierauf ihre Reformüberlegungen auf¹⁾.

Bei dieser Argumentation wird jedoch übersehen, daß durch eine Finanzierungshilfe die gesamte Produktion, unabhängig vom Verfahren, verbilligt wird. Der absolute Förderungsbetrag variiert zwar mit dem Produktionsverfahren, die Förderung in

Relation zum eingesetzten Kapital ist jedoch verfahrensunabhängig. Unter der Voraussetzung, daß jede Einheit transferierten Kapitals gleich gefördert wird, ergibt sich somit für den deutschen Unternehmer kein steuerlicher Anreiz zur Bevorzugung eines bestimmten Produktionsverfahrens. Aus der obigen Argumentation läßt sich also kaum eine Diskriminierung der arbeitsintensiven Produktion ableiten.

Ungleiche Förderung

Entscheidend für die Diskriminierung der arbeitsintensiven Produktionen ist nicht der generelle Ansatz an der Kapitalbeteiligung, sondern vielmehr die Tatsache, daß die Förderung den Kapitaltransfer nur insoweit begünstigt, wie er zu Investitionen in Sachvermögen verwendet wird, wobei ein Transfer für Anlagevermögen steuerlich auch

¹⁾ Vgl. u. a. K. Leffringhausen: Zur Novellierung des Entwicklungshilfe-Steuergesetzes. In: *afrika heute*, Juni 1972, S. 716 f.; H. Matthöfer, zitiert in: *Nachrichten für den Außenhandel* (Entwicklungshilfe-Steuergesetz um ein Jahr verlängert), Nr. 186 vom 25. September 1972; H. Heck: Mehr Hilfe für die Dritte Welt. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 75 vom 29. März 1973.

noch anders behandelt wird als einer für Vorratsvermögen: So kann auf das Anlagevermögen ein Bewertungsabschlag und eine Rücklage vorgenommen werden, während auf das Vorratsvermögen nur eine Rücklagenbildung möglich ist. Das Förderungsniveau ist also nicht nur kapitalabhängig, sondern variiert auch noch mit der Vermögensstruktur der Auslandsniederlassungen.

Die geringere Förderung von arbeitsintensiven im Vergleich zu kapitalintensiven Produktionen ergibt sich aus zwei Gründen. Einmal wird bei Investitionen in arbeitsintensiven Produktionen tendenziell ein geringerer Anteil des transferierten Kapitals in Anlagevermögen gebunden, das über den Bewertungsabschlag und die Rücklage sehr stark gefördert wird. Die sich hieraus ergebende Diskriminierung ist aber verhältnismäßig gering. Zum anderen ergibt sich eine geringere Förderung auch daraus, daß bei arbeitsintensiven Produktionen das relativ große Geldumlaufvermögen aufgrund des höheren Bedarfs an Lohngeldern überhaupt nicht begünstigt wird. Diese fühlbare Diskriminierung tritt allerdings nur dann ein, wenn von der Muttergesellschaft auch Kapital zur Finanzierung des Geldumlaufvermögens ins Entwicklungsland transferiert wurde. Bringt die Muttergesellschaft dagegen nur Kapital für das Anlage- und Vorratsvermögen ein, und wird das Geldumlaufvermögen aus Mitteln des Entwicklungslandes fremdfinanziert, kommt es für die arbeitsintensiven Produktionen nur zu der relativ geringfügigen Diskriminierung, die sich aufgrund des geringeren Anlagevermögensanteils am Transferkapital ergibt.

Diese Überlegungen führen zwar zum grundsätzlich gleichen Ergebnis, zu dem auch die mei-

sten Kritiker kommen, daß nämlich im Rahmen des gegenwärtigen EHStG arbeitsintensive Produktionen diskriminiert werden. Es wurden jedoch die richtigen Diskriminierungsursachen aufgezeigt, deren Kenntnis zusammen mit der über den Umfang der Minderförderung der arbeitsintensiven Produktionen Voraussetzung einer rationalen Reformdiskussion sind.

Vorteile einer neutralen Unterstützung

Nicht der generelle Förderungsansatz am Kapital ist daher zu beseitigen, sondern die Beschränkung der Begünstigung auf das Sachkapital und die unterschiedliche Förderung seiner Komponenten. Eine solche Lösung würde zwar nicht zu einer Begünstigung der arbeitsintensiven Produktionen führen, zumindest aber eine verfahrensnegrale Förderung gewährleisten.

In der Diskussion wird darüber hinaus oft eine generelle Begünstigung der arbeitsintensiven Produktion gefordert. Gegenüber solch einer Regelung hätte eine verfahrensnegrale Förderung aber gewichtige Vorteile: So werden bei ihr in keinem Fall nationale Entwicklungspläne und Förderungsmaßnahmen präjudiziert oder konterkariert. In bestimmten Fällen bevorzugen Entwicklungsländer kapitalintensive Produktionen, weil diese oft mit einem Technologietransfer verbunden sind²⁾. Weiter haben Investitionen, die für sich genommen kapitalintensiv sind, oft sehr beträchtliche beschäftigungswirksame Sekundäreffekte (z. B. Automobilindustrie)³⁾. Ein zusätzlicher Vorteil

²⁾ Das kommt u. a. dadurch zum Ausdruck, daß viele Entwicklungsländer den Import älterer, für arbeitsintensive Produktionen geeigneter Maschinen mit hohen Einfuhrzöllen belegen.

³⁾ Vgl. dazu o. V.: Überlegungen zu einer entwicklungspolitisch orientierten Förderung von Direktinvestitionen in Entwicklungsländern. In: DIW Wochenbericht, Nr. 46/72 vom 9. November 1972.

ist, daß Produktionen, bei denen die Bandbreite für Verfahrensvariationen gering ist (z. B. Chemie), nicht diskriminiert werden.

Regionale Staffelung

Wenn es auch wenig zweckmäßig erscheint, bestimmte Produktionsverfahren besonders zu begünstigen, so wäre doch eine Differenzierung der Förderung nach regionalen Gesichtspunkten wünschenswert. Zweifelhaft ist allerdings, ob allein durch eine solche Differenzierung ein wirkungsvoller Anreiz für Investitionen in den 25 bis 30 am wenigsten entwickelten Ländern der Dritten Welt gegeben werden kann. Eine Differenzierung erscheint vor allem zwischen denjenigen Entwicklungsländern wirkungsvoll, in denen bereits eine gewisse Infrastruktur und ein Absatzpotential vorhanden sind, deren Entwicklungsstand aber erheblich voneinander abweicht, wie z. B. Brasilien und Nigeria.

Will man Investitionen in den ärmsten Ländern der Dritten Welt dennoch mit einem zusätzlichen Bonus versehen, so sollte man sich davon nicht allzuviel erhoffen. Für die am wenigsten entwickelten Länder dürften in der ersten Entwicklungsphase technische Hilfe (Ausbildung) und Kapitalhilfe (Schaffung von Infrastruktureinrichtungen) die effektivsten Instrumente sein⁴⁾. Mit ihrer Hilfe werden die notwendigen Voraussetzungen für Auslandsinvestitionen vorbereitet.

Damit wird deutlich, daß das EHStG nur ein Instrument zur Erreichung bestimmter entwicklungspolitischer Zwecke ist und von ihm daher nicht ein Beitrag

⁴⁾ Das scheint bislang auch die Strategie der deutschen Entwicklungshilfe zu sein. Diese Arbeitsteilung zwischen den Instrumenten kommt darin zum Ausdruck, daß über Kapitalhilfe und technische Hilfe die am wenigsten entwickelten Länder begünstigt wurden, während man die schon weiter entwickelten Länder vor allem über Direktinvestitionen förderte.

zur Lösung aller sich stellenden Probleme erwartet werden kann.

Administrativer Aufwand

Aufgrund dieser Überlegungen sollte man bei der Reform des EHStG nicht versuchen, über komplizierte Bestimmungen eine Mehrzahl von Zielen (besondere Beschäftigungseffekte usw.) zu erreichen. Dadurch würde das Gesetz überfrachtet werden, und die erreichbaren entwicklungspolitischen Wirkungen stünden in keinem angemessenen Verhältnis zum gesetzgeberischen und administrativen Aufwand.

Man sollte sich vielmehr bemühen, aufbauend auf dem gegenwärtigen verhältnismäßig einfach zu handhabenden Verfahren Lösungen zu finden, die

die Diskriminierung arbeitsintensiver Produktionen zugunsten neutraler Regelungen abbauen und die möglicherweise eine regional gestaffelte Förderung erlauben. Das könnte etwa dadurch geschehen, daß man auf den Bewertungsabschlag verzichtet und den höheren Bedarf arbeitsintensiver Verfahren an Geldumlaufvermögen – möglicherweise über einen „manipulationssicheren“ Indikator wie die Lohnsumme – in die Bemessungsgrundlage einbezieht und die Rücklage regional staffelt.

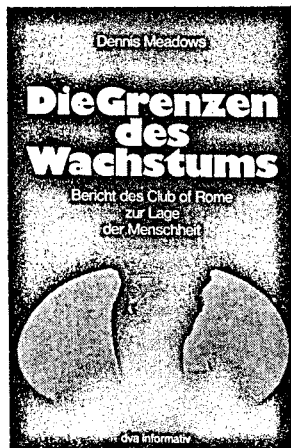
Wirksame steuerliche Förderung

Einige Kritiker sind allerdings der Meinung, daß das Gesetz auch für fortgeschrittenere Ent-

wicklungsländer insofern nicht wirksam ist, weil es die Investitionsentscheidungen der in Frage kommenden Unternehmen gar nicht positiv beeinflusst. Sie fordern daher die Abschaffung des Gesetzes. Derartige Aussagen beruhen jedoch in der bisher geäußerten Form nur auf Vermutungen, die noch nicht empirisch belegt werden konnten. So gibt es noch nicht einmal eine Statistik über die regionale und sektorale Verteilung der begünstigten Projekte und die Größenstruktur der geförderten Unternehmen, die auf Unterlagen der Finanzverwaltungen beruht. Statt dessen operiert man mit der globalen Direktinvestitionstatistik, die zudem von der Erfassung her mit vielen Mängeln behaftet ist. Obwohl aufgrund der unzurei-

Dennis Meadows:
Die Grenzen des Wachstums

Unkontrolliertes Wachstum hat die Menschheit in die Krise geführt. Sie steht an der Grenze ihrer irdischen Existenzmöglichkeiten. Noch hat die Menschheit die Chance, durch ein auf die Zukunft bezogenes Handeln aller Nationen die Lebensqualitäten zu erhalten.



180 Seiten
DM 16,80

Wie leben wir morgen?

Zwei Bücher Zwei Meinungen

dva

John Maddox:
Unsere Zukunft hat Zukunft

Düstere Zukunftsprognosen lähmen den Widerstandswillen. Furcht führt zur Resignation. John Maddox – Herausgeber des englischen Wissenschaftsmagazins „Nature“ – setzt auf die Kraft des Menschen, der es immer verstanden hat, sich auch aus aussichtsloser Lage zu befreien und sich neue Lebenschancen zu schaffen.



216 Seiten
DM 19,80

chenden Informationen keine völlig eindeutigen Aussagen über die Wirkung des EHStG möglich sind, sprechen dennoch eine Reihe von Plausibilitätsüberlegungen und Forschungsergebnisse gegen die obigen Vermutungen.

☐ Es ist schwer vorstellbar, daß Liquiditätshilfen in der Größenordnung von 30 %, die ungefähr zur Hälfte eine endgültige Steuerersparnis bedeuten, ohne Einfluß auf die Investitionsentscheidung sein sollen, insbesondere wenn man sich vergegenwärtigt, daß auch Großunternehmen wiederholte Investitionskürzungen aus Liquiditätsgründen vornehmen mußten.

☐ Wenn eventuell auch die grundsätzliche Entscheidung für die Vornahme von Investitionen in Entwicklungsländern nicht von Steuergesichtspunkten abhängig ist, so ist dennoch anzunehmen, daß Zeitpunkt, Volumen und Ausgestaltung der Investitionen durch solche steuerlichen Maßnahmen erheblich beeinflußt werden⁵⁾.

☐ Kapitalbezogene Anreize, wie sie das EHStG gewährt, haben nach amerikanischen Untersu-

chungen einen bedeutsamen Einfluß auf die unternehmerische Investitionsentscheidung, weil dadurch ein Teil des Investitionsrisikos vom Staat abgedeckt wird⁶⁾.

Problematische Zahlenangaben

Im übrigen sollte man in der jetzigen Diskussion auch davon absehen, mit Zahlenangaben zu arbeiten, die für die Zukunft irrelevant sind. So handelt es sich bei dem häufig angeführten Steuerausfall von 280 Mill. DM durch das EHStG für 1972⁷⁾, der in seiner Höhe erheblich über der Schätzung des Subventionsberichtes von 1971 liegt, weitgehend nicht um einen endgültigen Steuerausfall, sondern nur um Steuerstundungen, da die Rücklagen vom sechsten Jahr an gewinnerhöhend aufzulösen sind. Hinzu kommt, daß diese Steuermindereinnahmen zwar dem EHStG zuzurechnen sind, daß aber im Falle seiner Abschaffung nicht mit Mehreinnahmen in der gleichen Höhe zu rechnen ist, da dann die Vergünstigungen des Auslandsinvestitionsgesetzes in stärkerem

Maße als bisher ausgenutzt werden könnten.

Als schwerwiegendster Einwand gegen diese Zahlenangaben muß geltend gemacht werden, daß sie für die Zukunft wenig aussagefähig sind, da ihre Ermittlung von Voraussetzungen ausgeht, die zukünftig nicht mehr gegeben sind: Hotelprojekte in Spanien und auf den Kanarischen Inseln, auf die ein Großteil der bisherigen Förderung entfiel⁸⁾, sind seit 1973 praktisch von der Begünstigung ausgeschlossen. In Zukunft würde also, selbst wenn man das Gesetz in seiner gegenwärtigen Form beibehielte, die Belastung des Steuerzahlers beträchtlich verringert werden bei in etwa gleichbleibendem entwicklungspolitischen Effekt.

Durch zum Teil unzutreffende und an der Aufgabenstellung des EHStG vorbeigehende Argumentationen wurden die Mängel der bisherigen Regelung dramatisiert. Die Reformdiskussion wurde dadurch nicht immer in zweckmäßige Bahnen gelenkt und Verbesserungsmöglichkeiten, die sich auf der Grundlage des relativ unkomplizierten bisherigen Verfahrens ergeben, weitgehend übersehen.

⁵⁾ Vgl. H.-E. Scharrer: Direktinvestitionen im Ausland — Probleme der Messung und Förderung. In: ders. (Hrsg.): Förderung privater Direktinvestitionen, Hamburg 1972, S. 65 f.

⁶⁾ Vgl. ebenda, S. 67 f. und die dort angegebene Literatur.

⁷⁾ Vgl. H. Lörchbacher: Hotelbauten in Spanien mit Steuergeldern unterstützt. In: Frankfurter Rundschau, Nr. 75 vom 29. 3. 1973; vgl. auch o. V.: Bonn macht nicht mehr mit. In: Die Welt, Nr. 75 vom 29. 3. 1973.

⁸⁾ 1971 entfielen 43 % der deutschen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern auf diese Gebiete, 1972 sogar 62 %.

WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis
DM 60,—

Der Vierteljahresbericht, der von der Konjunkturabteilung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG