

Bolle, Michael; Wituschek, Jürgen

Article — Digitized Version

Eine Erfolgskontrolle der Berlinförderung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bolle, Michael; Wituschek, Jürgen (1986) : Eine Erfolgskontrolle der Berlinförderung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 6, pp. 307-313

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136170>

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.

Eine Erfolgskontrolle der Berlinförderung

Michael Bolle, Jürgen Wituschek, Berlin

Unter den öffentlichen Subventionen nimmt die Förderung der Berliner Wirtschaft nach dem Berlinförderungsgesetz eine herausragende Stellung ein. Mit ca. 8 Mrd. DM für 1985 an Steuermindereinnahmen des Bundes und der Länder – davon mehr als 7 Mrd. DM endgültige Steuerausfälle – sollen die wirtschaftlichen Nachteile der Stadt, die sich aus ihrer geopolitischen Sonderstellung ergeben, ausgeglichen und die Integration in die gesamte Volkswirtschaft gesichert werden. Ist dies gelungen?

Trotz einer breit gefächerten Begünstigung der Berliner Wirtschaft – neben dem Berlinförderungsgesetz existieren noch Vergünstigungen bei der Vergabe von ERP-Krediten, öffentlichen Aufträgen und der Förderung von Forschung und Entwicklung sowie Innovationen aus Bundesmitteln – war bis vor wenigen Jahren eine nachteilige Erosion vor allem der Berliner Industrie mit dem Verlust von etwa der Hälfte aller Industriearbeitsplätze in den letzten 20 Jahren festzustellen. Diese Entwicklung wurde durch das Berlinförderungsgesetz nicht nur nicht aufgehalten, sondern durch seine Ausgestaltung eher noch begünstigt. Daraus zog der Gesetzgeber 1982 die Konsequenz, die Fernabsatzförderung – das dem Volumen nach bedeutendste Förderinstrument – grundsätzlich umzustellen, und er verband damit weitgehende Erwartungen an eine Regeneration der Industrie- und Arbeitsplatzstruktur sowie an eine Verbesserung der Beschäftigungslage in Berlin. Seit 1985 ist die Reform wenigstens für Präferenzgewinner voll in Kraft.

Die wirtschaftliche Lage Berlins hat sich seit 1983 spürbar verbessert. Die Produktionskennziffern weisen nach oben, und auch die Beschäftigung konnte – allerdings ohne entsprechende Wirkung auf die Arbeitslosigkeit – seit 1984 ausgedehnt werden. Damit gelang es der Berliner Wirtschaft seit langem zum ersten Mal, nicht nur wieder mit dem Wachstum der gesamten Volkswirtschaft Schritt zu halten, sondern sogar in einigen Bereichen überdurchschnittliche Ergebnisse zu erzielen.

Prof. Dr. Michael Bolle, 44, lehrt Volkswirtschaft am Institut für ökonomische und soziologische Analyse politischer Systeme und ist der Leiter der Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit an der Freien Universität Berlin. Jürgen Wituschek, 34, Dipl.-Politologe, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit.

Folgt man den Erklärungen der Wirtschaftsverbände und den meist geradezu euphorischen Berichten der Wirtschaftsgazetten, ist die günstige Entwicklung auf die „Berliner Wende“ zurückzuführen: die Strukturpolitik des CDU/FDP-Senats und die Reform des BerlinFG. Ob es aber tatsächlich während der anhaltenden konjunkturellen Belebung der letzten Jahre auch zu der angeleglichen Verringerung der Defizite und Verzerrungen der Produktionsstruktur (Produktionsverfahren und Produktpalette) und der Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze gekommen ist, bleibt fraglich. Dafür war die Erosion der industriellen Potentiale in der Vergangenheit viel zu stark, sind die innovativen Anforderungen zu umfassend und ist die Zeit viel zu kurz gewesen.

Strukturprobleme

Der über Jahrzehnte anhaltende qualitative Auszehrungsprozeß der industriellen Substanz der Stadt und ein damit einhergehender chronischer Arbeitsplatzverlust – von 1961 bis 1983 gingen rund die Hälfte aller Industriearbeitsplätze verloren, während es im Bundesdurchschnitt etwa 15% waren – soll anhand einiger Strukturmerkmale charakterisiert werden:

- Die Berliner Industriestruktur ist im Vergleich zum Bundesgebiet durch einen unverhältnismäßig hohen Anteil des Investitionsgüter produzierenden Gewerbes und eine Aufblähung des Nahrungs- und Genußmittelbereichs geprägt (vgl. im folgenden auch Übersicht 1).
- Innerhalb der meisten Wirtschaftszweige war eine strukturelle Verlagerung von arbeitsintensiven Fertigungslinien mit hohem Veredelungsgrad, aber relativ geringen Umsätzen zu primär rohstoff- und kapitalintensiven, umsatzstarken, aber wertschöpfungsarmen Produktionen zu beobachten.
- Im Vergleich zum Bundesgebiet hat die Stadt einen relativ hohen Anteil wachstumsschwacher Bereiche und einen geringen Anteil wachstumsstarker Wirtschaftszweige.

□ Die Betriebsgrößenstruktur der Berliner Betriebe zeichnet sich durch einen vergleichsweise geringeren Besatz von größeren mittelständischen Unternehmen aus. Dagegen gibt es eine überproportionale Häufung von großen Produktionsstätten multiregionaler Unternehmen mit schwacher innerstädtischer Vorleistungsverflechtung.

□ Verlagerungen dispositiver Unternehmensbereiche wie Management, Vertrieb, Forschung und Entwicklung in der Vergangenheit ins übrige Bundesgebiet führten zu einem Substanzverlust an qualitativ anspruchsvollen Produktionsbereichen und dispositiven Unternehmensfunktionen. In Berlin verblieben vielfach Produktionslinien mit ausgereifter Fertigungstechnik als verlängerte Werkbänke, während neue Produkte mit hoher Entwicklungsintensität und zukunftssträchtigen Innovationen im Umland der westdeutschen Zentralen entwickelt und gefertigt werden.

□ In Berlin haben Wirtschaftszweige, die sich durch einen starken Besatz an höherwertigen Produktionen des tertiären Bereichs mit umfangreichen hochwertigem Realkapital und überdurchschnittlich qualitativ anspruchsvollen Arbeitsplätzen auszeichnen, ständig an Bedeutung verloren (vor allem Stahl, Maschinen- und

Fahrzeugbau, Feinmechanik, Optik). Dasselbe gilt für produktionsorientierte Dienstleistungen, die auf besonders enge Fühlungskontakte mit den zentralen Unternehmensbereichen angewiesen sind¹.

Diese Merkmale des verarbeitenden Gewerbes in Berlin haben die Arbeitsplatzstruktur – zumindest im Vergleich mit anderen Ballungsgebieten – nachhaltig verschlechtert:

□ Die Berliner Industrie hat im Vergleich zu den meisten westdeutschen Ballungsräumen einen deutlich geringeren Anteil hochqualifizierter Angestellter mit Hochschul- und Fachhochschulausbildung, der zudem gegenüber anderen vergleichbaren Regionen noch weiter abfällt. Er ist Resultat eines geringeren Besatzes zentraler Funktionen, vor allem der leitenden Verwaltungsbereiche, der Ingenieurdienste und der Datenverarbeitung der Unternehmen.

□ Die generelle Verschiebung der Beschäftigtenstruktur in der Industrie von den klassischen operativen Tätigkeiten zu den dispositiven und den fertigungsbegleitenden

¹ Vgl. R.-D. Postlep, H. Stegmann: Die wirtschaftliche Lage Berlins und die Berlinförderung, in: Raumforschung und Raumordnung, 1984, S. 66 ff.

Übersicht 1

Nettoproduktionsindex und Beschäftigungsentwicklung der Wirtschaftszweige im verarbeitenden Gewerbe¹ von Berlin

(Basis 1980 = 100)

Wirtschaftsabteilung, Wirtschaftszweig (-nr. der SYPRO)	Index 1985	Besch. entw. 1980-85	Besch. in 1985	Besch.anteil 1985
Verarbeitendes Gewerbe insg.	117,4	89,2	162.572	100,0
G Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	114,3	93,6	18.229	11,2
I Investitionsgüter prod. Gewerbe	112,8	89,0	100.940	62,1
V Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	111,8	83,0	22.382	13,8
N Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	129,2	93,5	21.020	12,9
Wachstumsstarke Wirtschaftszweige in der Region				
I 50 Herst. v. Büromaschinen, Datenverarbeitungsanlagen	505,1	156,6	4.473	2,8
V 58 Herst. v. Kunststoffwaren	170,7	113,6	3.273	2,0
V 56 Papier- und Pappeverarbeitung	155,9	111,1	4.103	2,5
G 40 Chemische Industrie	131,0	107,7	11.940	7,3
N 68 Ernährungsgewerbe	130,5	91,6	16.619	10,2
N 69 Tabakverarbeitung	128,2	101,4	4.401	2,7
I 31 Stahl- und Leichtmetallbau, Schienenfahrzeugbau	117,8	93,4	3.642	2,2
Wachstumsschwache Wirtschaftszweige in der Region				
I 36 Elektrotechnik	108,3	88,4	57.496	35,4
V 63 Textilgewerbe	104,3	91,1	3.529	2,2
I 33/34 Straßenfahrzeugbau, Rep. v. Kfz, Schiffbau	102,4	93,2	10.176	6,3
I 38 Herst. v. Eisen-, Blech- und Metallwaren	101,3	87,3	4.295	2,6
V 64 Bekleidungs-gewerbe	99,7	61,9	3.569	2,2
V 57 Druckerei, Vervielfältigung	89,0	81,1	5.490	3,4
I 32 Maschinenbau	79,1	79,9	15.659	9,6
I 37 Feinmechanik, Optik, Herst. v. Uhren	48,9	70,3	3.286	2,0

¹ Betriebe mit über 20 Beschäftigten. Nur Wirtschaftszweige mit mind. 2 % Beschäftigtenanteil.

Quelle: Statistisches Landesamt Berlin; Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit (FSA) der Freien Universität Berlin.

den Funktionsbereichen der Unternehmen führt zu einem steigenden Anteil der Angestellten. In Berlin verläuft diese Entwicklung langsamer als in anderen Industrieregionen und vor allem auf einem deutlich niedrigeren Niveau.

□ Das Qualifikationsniveau der beschäftigten Arbeiter ist in der Berliner Industrie gegenüber anderen Regionen ebenfalls wesentlich schlechter. Der Anteil der Facharbeiter ging in der Vergangenheit ständig zurück, während er in den westdeutschen Industriegebieten ständig stieg. Dieser Unterschied ist zum einen auf regionale Branchenstrukturunterschiede zurückzuführen – in Berlin haben Industriezweige mit verhältnismäßig geringen Facharbeiteranteilen wie Elektrotechnik, Papierverarbeitung, Nahrungs- und Genußmittelgewerbe ein überdurchschnittliches und weiter wachsendes Gewicht –, zum anderen jedoch auch auf einen geringeren Facharbeiterbesatz innerhalb derselben Branchen. Vor allem in der Elektroindustrie und der Chemie ist dies zu beobachten².

Begünstigung des Kapitaleinsatzes

Das Berlinförderungsgesetz, in dem die wesentlichsten unternehmensbezogenen Wirtschaftsförderungsinstrumente für die Berliner Wirtschaft zusammengefaßt sind, spielte bei der Herausbildung der strukturellen Verzerrungen und Defizite eine bedeutende Rolle. Dies ist auf das insgesamt sehr hohe Subventionsvolumen und seine spezifische Verteilungswirkung auf die Faktoreinsatzstruktur, die Wirtschaftszweige und Unternehmen sowie auf die Ausgestaltung einzelner Förderungsinstrumente zurückzuführen. In der Übersicht 2 werden die einzelnen Förderungsinstrumente, ihre jeweiligen Gestaltungsmerkmale und die dafür aufgebrauchten öffentlichen Mittel zusammengefaßt.

Charakteristisch für das unternehmensbezogene Förderungssystem ist eine einseitige Konzentration auf die Begünstigung des Kapitaleinsatzes. Die Investitionsförderung mit der nicht abschreibungs- und ertragsmindernden Zulage, die Sonderabschreibungen und die begünstigten Investitionskredite haben in ihrem Zusammenwirken mit der Umsatzsteuerpräferenz, die umsatzintensive Produktionen stark begünstigt, eine Sogwirkung auf besonders kapitalintensive Fertigungslinien. Insbesondere die Umsatzsteuerpräferenz geriet Ende der siebziger Jahre – zu Recht – in das Zentrum der Kritik. Die Wirkungsanalysen verschiedener Forschungs-

stitute (DIW, FSA, Prognos) machten deutlich, daß der jährliche Subventionsaufwand in Milliardenhöhe für das zentrale Instrument im Präferenzsystem gravierende Fehlentwicklungen unterstützte:

□ Die subtraktive Ermittlung der Berliner Wertschöpfung, nach deren Anteil vom wirtschaftlichen Umsatz sich die Kürzungssätze von der Umsatzsteuerschuld richteten, schloß bei multiregional tätigen Unternehmen in beträchtlichem Umfang westdeutsche Leistungen immaterieller Art in die Berliner Wertschöpfung mit ein. Damit wurden Standortverlagerungen dispositiver Unternehmensbereiche nach Westdeutschland weiterhin begünstigt. Zugleich wurden Berliner Unternehmen mit hoher Wertschöpfung benachteiligt³.

□ Die auf Integration in die westdeutsche Volkswirtschaft ausgerichtete umsatzsteuerliche Begünstigung des Fernabsatzes bei Herstellern und Abnehmern Berliner Erzeugnisse präferiert besonders Unternehmen, deren Erzeugnisse auf dem Markt überwiegend durch Preisdifferentialie bestehen. Die globale Bindung der Präferenz an den Umsatz wirkt damit auf Produktionsverfahren und Vorleistungsstrukturen, da besondere Anreize auf rohstoff- und kapitalintensive Produktionen ausgehen. Die Folge ist eine zunehmende Entkopplung zwischen fernabsatz- und regionalorientierten Unternehmen der Stadt in zwei weitgehend unabhängig agierenden Sektoren und demzufolge eine Schwächung der regionalen Vorleistungsverflechtungen.

□ In dieselbe Richtung wirkten die hohe Sockelförderung von 4,5 % des Umsatzes für wertschöpfungsarme Produktionen ab einer Mindestwertschöpfungsquote von wenigstens 10 % und die nur wenig ansteigenden und kaum differenzierten Kürzungssätze bei wertschöpfungsintensiven Berliner Produktionen (vgl. Schaubild). Insgesamt ging somit auf umsatzstarke, hochstandardisierte, kapital- und rohstoffintensive Produktionslinien eine Sogwirkung aus, die von der Abnehmerseite vielfach noch verstärkt wurde. Dies führte zur Expansion und Ansiedlung von hochautomatisierten Produktionen in dafür typischen Wirtschaftszweigen und Industriesparten: NE-Metalle, Nahrungs- und Genußmittel (Kaffee-, Kakao-, Tabakverarbeitung), Erzeugnisse der Nachrichten- und Fernmeldetechnik, des Fahrzeugbaus, der Verpackungsindustrie und in jüngerer Zeit im Textilbereich und bei Endprodukten im Bereich ADV-Geräte und -Einrichtungen.

□ Die unausgewogene Verteilungswirkung der Herstellerpräferenz zeigte sich besonders deutlich daran, daß die Präferenzsumme pro Arbeitsplatz mit steigender Wertschöpfungsquote der Unternehmen fiel. Für 1978 errechnete das DIW für das gesamte verarbeitende Ge-

² Vgl. DIW: Wochenbericht 40/83, S. 493 ff.

³ Vgl. DIW: Wertschöpfungsorientierte Umsatzsteuerpräferenz nach dem Berlinförderungsgesetz (BerlinFG). Erfolgskontrolle und Vorschläge zur Weiterentwicklung, Bearb. P. R i n g (Beiträge zur Struktur-forschung Heft 65/1981), Berlin 1981, S. 89.

SUBVENTIONEN

Übersicht 2 Maßnahmen nach dem Berlinförderungsgesetz und ihre finanziellen Auswirkungen

(Steuermindereinnahmen)

Maßnahme	Beschreibung wichtiger Gestaltungsmerkmale	Finanzielle Auswirkungen		
		1970	1981 in Mill. DM	1985
Umsatzsteuerpräferenzen/Fernabsatzförderung/Ertragsförderung		1050	2275	2650
§ 1 Berlin FG: Präferenzen Herstellerpräferenzen	bis '84: USt-Kürzung zwischen 4,5 bis 6,0 % des Entgelts für Lieferungen und unternehmensbezogene Leistungen nach drei Wertschöpfungsstufen. Subtraktive Ermittlung der Berliner Wertschöpfung. ab '85: USt-Kürzung zwischen 3 bis 10 % des Entgelts für Lieferungen und bestimmte unternehmensbezogene Dienstleistungen nach kürzeren Intervallen bzw. proportionale Anlehnung an Wertschöpfung. Additive Wertschöpfungsermittlung	510	1112	
§ 1a Berlin FG: Präferenzen für Innenumsätze	bis '84: Einheitliche USt-Kürzung von 6,0 % für Lieferungen und bestimmte Leistungen. ab '85: USt-Kürzung nach Wertschöpfungsquoten wie Herstellerpräferenz, aber um generell 1 % höherer Kürzungssatz bis 10 %. Additive Wertschöpfungsermittlung	110	257	
§ 2 Berlin FG: Abnehmerpräferenz	Unveränderte Begünstigung in Höhe von 4,2 % des Entgelts für Bezüge (Lieferungen und bestimmte unternehmensbezogene Dienstleistungen) aus Berlin an westdeutsche Abnehmer (Unternehmer). Keine Differenzierung.	410	885	
Unternehmensbezogene Kapitalförderung/Liquiditäts- und Ertragsförderung		–	964	1425
§ 14 Berlin FG: Erhöhte Absetzungen für betriebliche Investitionen	Erhöhte Absetzungen für bewegliche Wirtschaftsgüter in Höhe von 75 % der Anschaffungs- oder Herstellungskosten, verteilt auf fünf Jahre	220	340	680
§ 16 Berlin FG: Steuerermäßigung für Darlehen zur Finanzierung von betrieblichen Investitionen	Ermäßigung der ESt um 12 % der hingegebenen Darlehenssumme bei einer Laufzeit von mind. acht Jahren	16,4	73	96 ^a
§ 19 Berlin FG: Investitionszulage	Allgemeine Investitionszulage ohne Auflage in Höhe von 10 %; erhöhte Zulage für bewegliche Wirtschaftsgüter im verarbeitenden Gewerbe bis 40 %; bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern Investitionszulage bis 20 %	215	551	650
Wohnungsbauförderung/Liquiditätsförderung				
§ 14a Berlin FG: Erhöhte Absetzungen für Mehrfamilienhäuser	Erhöhte Absetzungen von bis zu 50 %, verteilt auf zwölf Jahre für Gebäude, die zu mehr als 66 2/3 % Wohnzwecken dienen	10	40	50
§ 14b Berlin FG: Erhöhte Absetzungen für Modernisierungsmaßnahmen bei Mehrfamilienhäusern	Erhöhte Absetzungen von in Höhe bis zu 50 %, verteilt auf drei Jahre, für ausgewählte Modernisierungsmaßnahmen	–	5	8
§ 15 Berlin FG: Erhöhte Absetzungen für Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser und Eigentumswohnungen	Erhöhte Absetzungen von bis zu 50 %, verteilt auf zwölf Jahre für EFH, ZFH und ETW, abweichend von § 7b EStG	2	2	– ^b
§ 17 Berlin FG: Steuerermäßigung für Darlehen zur Finanzierung von Baumaßnahmen	Ermäßigung der ESt um 20 % der hingegebenen Darlehenssumme bei einer Laufzeit von mind. zehn Jahren bei unverzinslichen Darlehen und bei einer Laufzeit von mindestens 25 Jahren bei verzinslichen Darlehen; direkte Darlehenshingabe möglich	119,5	300	504 ^a
Einkommenspräferenzen/Einkommensverbesserung		960	2835	3310
§§ 21-26 Berlin FG: Steuerpräferenzen für Berlin	Ermäßigung der ESt um 30 %, der KSt um 22,5 %	590	485	810
§§ 28, 29 Berlin FG: Arbeitnehmerzulage	Gewährung einer steuerfreien Zulage zum Bruttoarbeitslohn in Höhe von 8 % zuzüglich 49,50 DM Kinderzuschlag	370	2350	2500
Insgesamt		2185	6420	7948

^a geschätzt;

^b nicht aus Steuermindereinnahmen nach § 7b EStG ermittelbar.

Quelle: 3., 9. und 10. Subventionsbericht der Bundesregierung.

werbe ein durchschnittliches Präferenzvolumen von 6620 DM. Während Unternehmen aus dem Verbrauchsgüterbereich mit einer über 65 % liegenden Wertschöpfungsquote mit durchschnittlich 2858 DM pro Arbeitsplatz präferenziert wurden, kamen Unternehmen aus dem Nahrungs- und Genußmittelgewerbe in der niedrigsten Wertschöpfungszone auf durchschnittlich 18515 DM⁴. In Einzelfällen von Neuansiedlungen wurde errechnet, daß allein die Absatzförderung auf Dauer die anfallenden Personalkosten übersteigt⁵.

□ Die Herstellerpräferenz wirkte darüber hinaus in zweifacher Weise auf die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten: durch ihre hohe Anziehungskraft auf hochstandardisierte Massenproduktionen begünstigte sie den Abbau von qualifizierten Arbeitsplätzen im operativen Bereich; durch ihren weitgefaßten Wertschöpfungsbegriff schränkte sie die Verlagerung von qualifizierten Angestelltenplätzen nicht ein.

□ Zusätzlich begünstigte die Investitionsförderung nach dem Berlinförderungsgesetz in ihrer Kombination von steuerfreien, nicht abschreibungsmindernden Investitionszulagen, zinsgünstigen Investitionskrediten und Sonderabschreibungen vor allem Unternehmen mit kapitalintensiven Fertigungslinien⁶. In ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung – Anspruchscharakter und Nichtberücksichtigung der unmittelbaren oder mittelbaren Beschäftigungseffekte – verschiebt sie die Faktoreinsatzstruktur in Richtung einer Substitution von Human- durch Real-kapital⁷.

Mit der Neufassung der Umsatzsteuerpräferenz im Dezember 1982 durch den einstimmigen Beschluß aller im Bundestag vertretenen Fraktionen wurden unter Beibehaltung der grundsätzlichen Orientierung auf den Fernabsatz und der übrigen Präferenzen eine modifizierte Wertschöpfungsermittlung und veränderte Umsatzsteuerkürzungssätze (vgl. Abbildung) beschlossen. Die Novellierung trat 1983 in Kraft, hat aber für die Begünstigten erst seit Januar 1985 finanzielle Auswirkungen. Die Berliner Wertschöpfung wird jetzt additiv aus einzelnen Wertschöpfungskomponenten ermittelt: Neben den Personalkosten, Gewinnen, Zinsen, Mieten etc. – und auch den Abschreibungen –, die mit ihrem tatsächlichen Betrag in die Berechnung eingehen, werden

⁴ Ebenda, S. 69.

⁵ Vgl. Arbeitsgruppe Berlinförderung: Integrierte Berlinförderung. Konzept für eine Neuorientierung (fhw-forschung 7), Berlin 1981.

⁶ Vgl. Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit (FSA): Beschäftigungs- und strukturpolitische Alternativen zum gegenwärtigen System der Wirtschaftsförderung in Berlin (West). Ergebnisbericht, Verf.: M. Bolle u. a. (FSA-Print 7/81), S. 93.

⁷ Vgl. Ulrich P e t e r : Die Wertschöpfung als Zielgröße der regionalen Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zur Rationalisierung der Berlinförderung, Frankfurt a. M., Berlin, New York 1985, S. 13.

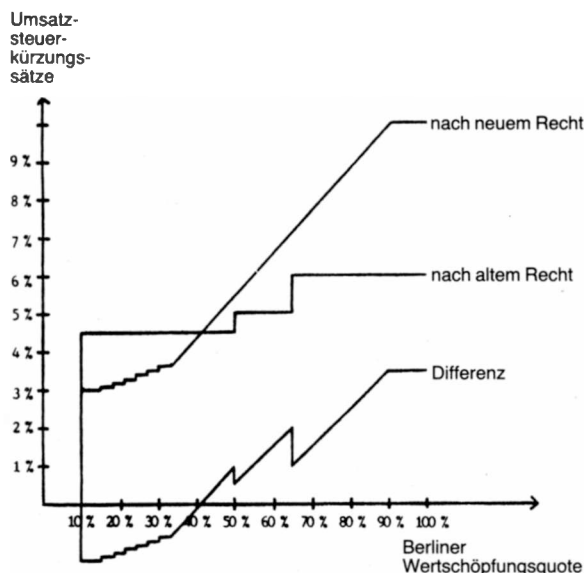
für die Berliner Vorleistungen eine Pauschalierung und als strukturpolitischer Beitrag eine Mehrfachgewichtung von Teilen der Personalkosten für überdurchschnittlich verdienende Arbeitnehmer, für Auszubildende sowie für „Geschäftsführer“ eingesetzt.

Bei den von der Wertschöpfungsquote abhängigen Kürzungssätzen wurde eine Absenkung für niedrige und eine Aufstockung für hohe Wertschöpfungsbeiträge in einer Spanne zwischen 3 und 10 % vorgenommen, die gegenüber der alten Regelung in einer differenzierteren Anlehnung an die Wertschöpfungsquoten verlaufen (vgl. Schaubild). Die Innenumsätze bei multiregionalen Unternehmen wurden anstelle der einheitlichen Begünstigung mit 6 % bei einem regelmäßig um 1 % höheren Kürzungssatz an diesen Verlauf angepaßt.

Die Reform zielt zum einen auf eine Umverteilung des Präferenzvolumens, um die Anziehungskraft auf extrem flache Produktionen einzudämmen und dafür den Standortvorteil für Unternehmen mit hoher Fertigungstiefe und Leitungsfunktionen zu verbessern. (Bei Wertschöpfungsquoten von weniger als 40,91 % haben Unternehmen Nachteile hinzunehmen, bei höheren erzielen sie Vorteile.) Zum anderen sollen sich Veränderungen der wirtschaftlichen Leistung unmittelbarer auf den Kürzungssatz und das Präferenzvolumen niederschlagen, um damit Anreize auf die Verstärkung des unternehmerischen Engagements in Berlin auszuüben.

Die insgesamt als kostenneutrale Umverteilung konzipierte Reform sieht für einen Übergangszeitraum von zwei Jahren eine stufenweise Anrechnung der Präfe-

Abbildung
Wertschöpfung und Umsatzsteuerpräferenz



renzverluste vor, während Präferenzgewinne sofort wirksam werden.

An die Umgestaltung werden anspruchsvolle Erwartungen geknüpft. Sie soll Anreize für eine Erhöhung der Wertschöpfung in der Berliner Industrie bieten sowie zur Sicherung vorhandener und zur Schaffung neuer, insbesondere höherwertiger Arbeitsplätze und zur Intensivierung der gewerblichen Verflechtungen in Berlin beitragen⁸.

Nach Auffassung des Berliner Senats ist die Reform damit ein „erster strukturpolitischer Impuls zur Erneuerung der Wirtschaft“⁹ und neben den in den Jahren 1982 und 1983 verabschiedeten strukturpolitischen Programmen und der sogenannten Qualifizierungsoffensive von 1985/86 ein Eckpfeiler in der Modernisierungsstrategie für die Berliner Wirtschaft. Die strukturpolitischen Weichenstellungen des Senats (vgl. Übersicht 3) beanspruchen, im Rahmen einer „marktkonformen“ angebotsorientierten Wirtschaftspolitik Anreize auf die Qualität von Arbeitsplätzen, Produktion, Unternehmensfunktionen und Innovationen auszuüben, um durch Qualität den Weg auch zu höherer Quantität, vor allem bei der Beschäftigung, zu ebnen¹⁰.

Erste Wirkungen der Novellierung

„Selbst bei vorsichtiger Bewertung (ist der Schluß zulässig), daß von der neuen Absatzförderung Impulse ausgehen, die zu einer Stärkung der Berliner Wirtschaft führen.“ So lautet das Fazit des DIW schon im Januar 1984 nach einer Befragung von 80 Unternehmen in der Stadt¹¹. Für die strukturelle Regeneration der industriellen Potentiale der Stadt stehen die konjunkturellen Vorzeichen günstig. Ob es allerdings zu einer nachhaltigen Entwicklung in die gewünschte Richtung kommt, hängt entscheidend davon ab, inwieweit die strukturpolitischen Weichenstellungen des Senats tatsächlich greifen und ob die Intentionen, die mit der Novellierung ver-

bunden werden, auch eingelöst werden können. In der Tat gibt es eine Anzahl unbestreitbar positiver Einzelbeispiele für die Maßnahmen des Berliner Senats, auch wenn es nachdenklich macht, daß sich die angeführten Erfolge häufig bei näherer Betrachtung als bereits Bekanntes in neuer Variation herausstellen. Auskunft über die Auswirkungen der Förderungsprogramme kann allein schon wegen der Datenproblematik erst durch eine Erfolgskontrolle gegeben werden. Die Berliner Wirtschaftsstrukturpolitik zielt dennoch in die richtige Richtung und ist eher ergänzungsbedürftig, beispielsweise um die Erschließung neuer Wachstumsfelder, wie Nah- und Fernverkehr, Ökologie, Verbesserung der innerstädtischen Lebensqualität, als daß sie revidiert werden sollte.

Skepsis ist allerdings gegenüber den Erwartungen an die novellierte Absatzförderung angebracht, nicht allein deshalb, weil schon 1970 die Herstellerpräferenz, als sie bereits ein erstes Mal strukturpolitisch auf die Wertschöpfung – damals mit der subtraktiven Ermittlung – ausgerichtet und mit denselben Erwartungen wie 1982 ausgestattet wurde, ihr Ziel verfehlt hat:

□ Festzustellen ist, daß die stärksten Produktionsausweitungen der Berliner Industrie in den beiden letzten Jahren erneut hauptsächlich in Fertigungsbereichen zu beobachten waren, die sich durch einen geringen Veredelungsgrad auszeichnen. Die intendierten Verteilungswirkungen der Herstellerpräferenz bezogen auf die Beschäftigungsentwicklungen zeigen ein widersprüchliches und uneinheitliches Bild: Wirtschaftszweige, die relative Präferenzeinbußen hinnehmen müssen, gehören weiterhin zu den wachstumsstarken Bereichen und neigen eher zur Ausweitung der Beschäftigung, während insbesondere im Maschinenbau trotz einer deutlichen Verbesserung der Präferenzposition die stärksten Beschäftigungsverluste eintraten und die chemische Industrie – in Berlin vor allem kapitalintensive Fertigungslinien von pharmazeutischen Erzeugnissen – trotz überdurchschnittlicher Produktionsausweitung unterdurchschnittliche Beschäftigungsgewinne verzeichnet (vgl. Übersichten 1 und 4). Dies könnte als Indiz dafür gewertet werden, daß wachstumsstarke Branchen unabhängig von den Verteilungsintentionen des Gesetzgebers die Präferenz als Fiskalbonus fortgesetzt in Anspruch nehmen und die wachstumsschwachen Branchen ihre

**Übersicht 3
Strukturprogramme und Haushaltsbelastung
des Landes**

Programm	Zeitraum	Volumen
Strukturprogramme für neue Arbeitsplätze	1982-1986	99,98 Mill. DM
Sonderprogramme zur Förderung der Berufsbildung	1982-1986	165,00 Mill. DM
Programm zum Ausbau der Struktur- und Innovationspolitik in Berlin	1983-1986	21,05 Mill. DM
Arbeitsmarkt- und Strukturprogramm	1983-1988	87,00 Mill. DM
Qualifizierungsoffensive		40,00 Mill. DM
dar.: Weiterbildungsprogramm	1985-1988	12,00 Mill. DM

⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, Ds. 9/2182 vom 26. 11. 1982.

⁹ Senator für Wirtschaft und Arbeit: 16. Bericht über die Lage der Berliner Wirtschaft und die Maßnahmen zu ihrer Weiterentwicklung, Berlin 1984, S. 15.

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 65.

¹¹ DIW: Wochenbericht 4/84, S. 43.

Übersicht 4

Vermutete Verteilungswirkungen der novellierten Herstellerpräferenz in ausgewählten Wirtschaftszweigen des Verarbeitenden Gewerbes von Berlin

	Präferenzgewinner				Geringe Veränderung				Präferenzverlierer						Verarb. Gew. insgesamt	
	Chemie		Masch.bau		Fahrzeugb.		El.techn.		Büro/ADV		Ernährung		Tabak			
	Bln.	Bund	Bln.	Bund	Bln.	Bund	Bln.	Bund	Bln.	Bund	Bln.	Bund	Bln.	Bund	Bln.	Bund
Nettoproduktionsindex – arbeitstäglich –																
1984	6,5	5,2	-6,3	0,3	2,4	0,6	6,6	7,6	28,8	28,6	6,7	1,5	13,5	2,7	7,4	3,3
1985	8,9	2,2	8,5	6,6	1,6	12,6	11,9	12,2	44,2	26,6	5,0	2,8	6,5	4,4	8,0	5,7
Beschäftigte – in % zum Vorjahr –																
1984	3,3	0,1	-6,8	-2,5	-3,7	0,8	-0,7	0,9	5,3	4,0	-1,1	-1,4	0,7	-4,0	-1,2	-1,0
1985	3,1	1,9	-1,3	2,4	0,0	2,7	6,6	5,2	12,2	6,7	-2,4	-1,0	2,0	-9,9	3,2	1,4

Quelle: DIW: Wochenbericht 11-12/86; Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit (FSA).

Produktionsentscheidungen eher marktorientiert denn nach Präferenzvorteilen treffen.

□ Die mit Abstand wachstumsstärkste Industriesparte des verarbeitenden Gewerbes ist die EDV-Herstellung. In diesen Bereich fallen auch die spektakulärsten Neuan siedlungen in Berlin. In den Berliner Betriebsstätten werden allerdings keine Rechenanlagen, sondern vor allem Komponenten wie Plattenspeicher und Disketten hergestellt sowie Endmontagen durchgeführt. Dabei handelt es sich zwar um zukunftssträchtige Erzeugnisse; sie werden aber mit extrem kapitalintensiven Verfahren produziert und zeigen geringe Beschäftigungswirkungen. Der durchschnittliche Umsatz pro Arbeiter lag 1985 in Berlin mit 1,4 Mill. DM doppelt so hoch wie im Bundesgebiet. Die Absatzpräferenzen dürften daher einen großen Teil der Personalkosten decken.

□ Das Strukturbild der Beschäftigten hat sich während des Beschäftigungszuwachses der letzten Zeit weiter verschlechtert. Gestiegen ist vor allem die Zahl der Arbeiter, die der Angestellten hat nur wenig mehr als im Bundesdurchschnitt und weit schwächer als in den süd-deutschen Ländern zugenommen¹². Im Fertigungsbe-reich ist der Anstieg vor allem auf ungelernete Arbeitskräfte zurückzuführen. Der Anteil von Arbeitern ohne Berufsausbildung ist in Berlin weiter angestiegen, während er im Bundesgebiet zurückging.

□ Die Erwartungen über die Verbesserung der Vorleistungsv erflechtungen haben sich trotz verbesserter Förderungsbedingungen nach einer Umfrage der Industrie- und Handelskammer noch nicht bestätigt¹³. Die Kammer hat daher bereits verstärkte Anstrengungen un-ternommen, um westdeutsche Unternehmen als Vorleister für die Berliner Industrie zu gewinnen.

Angesichts dieser ersten Hinweise über die Strukturentwicklung drängt sich die Frage auf, ob die Erwartungen

an die Reform des Berlinförderungsgesetzes von 1982 gerechtfertigt sind. Es ist eher zu vermuten, daß die Novellierung zwar in die richtige Richtung wies, aber die induzierte Verteilungswirkung über die veränderten Kürzungssätze zu vorsichtig ausgelegt (vor allem die zu hohe Sockelpräferenz) und der Mehrfachgewichtung bestimmter Personalkosten eine zu große Wirkung zugemessen wurde. Im Gegensatz zu der einheitlichen Begünstigung aller höheren Einkommen wäre unter strukturpolitischen Gesichtspunkten eine eindeutige, aber nachteilige Konzentration auf Forschungs- und Entwicklungsleistungen sicher effektiver. Unbefriedigend bleibt auch die Einarbeitung berufsbildungspolitischer Intentionen durch die – nach der finanziellen Dimension ohnehin irrelevante – Mehrfachgewichtung von Ausbildungsvergütungen in ein fernabsatzorientiertes Wirtschaftsförderungsinstrument. Hier mag wohl sozial- und bildungspolitische Kosmetik ausschlaggebend gewesen sein.

Vor wenigen Monaten hat der Bundesminister für Finanzen den Auftrag zu einer Erfolgskontrolle der Novellierung vergeben. Zugleich wird auf Beschluß des Berliner Abgeordnetenhauses durch den Senator für Wirtschaft und Arbeit eine Erfolgskontrolle der übrigen relevanten Instrumente des BerlinFG durchgeführt werden. Erst auf der Grundlage der Ergebnisse, die im Herbst 1987 vorliegen werden, kann eine grundsätzliche Bewertung erfolgen. Angesichts des hohen Mitteleinsatzes der öffentlichen Hand zur Stabilisierung und Verbesserung der wirtschaftlichen Situation Berlins und der gegenwärtigen Subventionsdebatte ist zu erwarten, daß an die Effizienz der Wirtschaftsförderung sehr kritische Maßstäbe angelegt werden.

¹² Vgl. DIW: Wochenbericht 11-12/86, S. 139.

¹³ Industrie- und Handelskammer zu Berlin: Bericht 1985/86. Rückblick auf das Jahr 1985 und Ausblick auf 1986, Berlin 1986, S. 102.