

Gräber, Heinrich; Holst, Mathias

Article — Digitized Version

Umstrukturierung der regionalen Wirtschaftspolitik im Zuge der Steuerreform 1990

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gräber, Heinrich; Holst, Mathias (1988) : Umstrukturierung der regionalen Wirtschaftspolitik im Zuge der Steuerreform 1990, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 6, pp. 325-332

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136411>

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.

Heinrich Gräber, Mathias Holst

Umstrukturierung der regionalen Wirtschaftspolitik im Zuge der Steuerreform 1990

Zur Finanzierung der Steuerreform 1990 sind unter anderem Maßnahmen des Subventionsabbaus im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vorgesehen. Welche regional- und finanzpolitischen Auswirkungen ergeben sich aus der geplanten Änderung?

Zur Finanzierung der Steuerreform 1990 hat die Bundesregierung unter anderem Maßnahmen des Subventionsabbaus beschlossen. Davon betroffen ist auch das wichtigste Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Die Regionalförderung über das Investitionszulagengesetz soll vollständig gestrichen werden. Gleichzeitig sollen die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe für Investitionszuschüsse um 500 Mill. DM aufgestockt werden. Von dieser Umstrukturierung soll allerdings das bestehende Präferenzgefälle zwischen dem Zonenrandgebiet und den übrigen Fördergebieten nicht angetastet werden.

Die geplante Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe kann die Manövriermasse der Regionalförderung keinesfalls auf dem alten Stand halten. Geht man von einer durchschnittlichen Zulagensumme von ca. 785 Mill. DM aus – das ist der Durchschnitt der Jahre 1981 bis 1987 – und berücksichtigt man, daß durch die Versteuerung des Zuschusses wieder ca. 60% an die öffentlichen Haushalte zurückfließen, so nimmt das effektive jährliche Mittelvolumen der Regionalförderung um ca. 490 Mill. DM ab.

Die folgenden Ausführungen setzen sich kritisch mit den Folgen dieser Maßnahmen für die regionale Wirtschaftspolitik auseinander.

Dies geschieht im Hinblick auf ihre regional- und finanzwirtschaftlichen Auswirkungen.

Unter regionalwirtschaftlichen Gesichtspunkten ist zu untersuchen, ob und in welchem Umfang die regionalpolitisch gewünschten Anreiz- und Lenkungseffekte der Gemeinschaftsaufgabe durch die geplante Umstrukturierung eingeschränkt werden. Wir gehen folgenden Fragen nach:

- Inwieweit werden die Investitionsentscheidungen der Unternehmen von Investitionszulagen als Steuervergünstigungen und von Investitionszuschüssen als direkten Finanzhilfen unterschiedlich beeinflußt¹?
- Inwieweit wird in der Folge die regionale Investitionstätigkeit und Beschäftigung von der geplanten Umstrukturierung beeinflußt?

Anschließend analysieren wir die finanzwirtschaftlichen Folgewirkungen der geplanten Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe unter Einbeziehung der Mechanismen des Finanzausgleichs:

- Wie hoch ist der tatsächliche fiskalische Entlastungs-

¹ *Investitionszulagen* werden im gesamten Fördergebiet gewährt – in Höhe von 10% im Zonenrandgebiet sowie von 8,75% im übrigen Fördergebiet. Das Zulageverfahren sieht die Verrechnung der Förderung mit den vom Investor zu zahlenden Gewinnsteuern vor. Letztlich bleibt diese Förderung also steuerfrei, fließt dem Investor aber erst relativ spät und nach der Realisierung der Investitionsprojekte zu. *Investitionszuschüsse* werden prinzipiell nur unter Beachtung des Schwerpunktprinzips gezahlt, d. h. die entsprechenden Investitionen müssen an bestimmten Standorten getätigt werden. Dann können Zuschüsse in Höhe von bis zu 25% der förderfähigen Investitionskosten je nach Schwerpunkttyp gewährt werden. Das Zuschußverfahren sieht die Auszahlung der Subvention zum Investitionszeitpunkt vor, die Zuschußsumme ist aber zu versteuern, und zwar als außerordentlicher Ertrag oder über verkürzte Abschreibungen der Investitionsgüter, für die der Zuschuß gewährt worden ist.

Dr. Heinrich Gräber, 37, ist Akademischer Oberrat im Fach Volkswirtschaftslehre an der Universität Trier, Mathias Holst, 30, Dipl.-Kaufmann, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachgebiet Stadt- und Regionalökonomie an der Universität Trier.

effekt der Umstrukturierung anzusetzen, und welche öffentlichen Haushalte werden tatsächlich entlastet?

- Welche Bundesländer haben bisher das Instrument der Investitionszulage besonders intensiv genutzt und sind nun von der Streichung besonders betroffen?
- Wie wirkt sich die Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe im Länderfinanzausgleich aus?

Am Schluß unserer Ausführungen zeigen wir auf, welche Schlußfolgerungen aus der vorliegenden Analyse für die politische und wissenschaftliche Diskussion um die Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe zu ziehen sind.

Zulage und Zuschuß aus Investorensicht

Durch die Umstrukturierung wird zunächst einmal die Anzahl der Investoren, die die Gemeinschaftsaufgabe in Anspruch nehmen können, reduziert. Dies betrifft vor allem Betriebe außerhalb der Schwerpunkorte. Länder mit einer Dominanz der reinen Zulagenförderung – vor allem also Bayern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen² – werden Schwierigkeiten bekommen, einen ähnlich großen Adressatenkreis wie bisher zu fördern. Allerdings ist das mit der (relativen) Stärkung des Schwerpunkortepinzips verbundene Abrücken vom Gießkannenprinzip aus regionalpolitischer Perspektive zu begrüßen³.

Darüber hinaus sind Zulage und Zuschuß aus Investorensicht durchaus unterschiedlich zu bewerten. Wesentliche Kriterien, die durch die Veränderung der Fördersystematik tangiert werden, sind:

- die Renditewirkung der Förderung,
- die Risikowirkung der Förderung,
- die Liquiditätswirkung der Förderung,
- der mit der Inanspruchnahme für die Investoren verbundene Verwaltungsaufwand,
- die formale Sicherheit, bei einem entsprechenden Antrag auch gefördert zu werden, und
- die Transparenz des Fördersystems für potentielle Investoren.

Es gilt im einzelnen⁴:

- Wenn die Zulage durch den Zuschuß ersetzt wird und die Förderhöchstsätze unverändert bleiben, wird die Renditewirkung der Regionalförderung für die Investoren deutlich reduziert. Das regionalpolitisch gewünschte Gefälle zwischen Förder- und Nichtfördergebiet verringert sich also.
- Durch die Umstrukturierung erhöht sich das Risiko

der Investoren; einerseits weil das effektive Subventionsvolumen sinkt, andererseits weil auf den Zuschuß im Gegensatz zur Zulage kein Rechtsanspruch besteht.

- Die Transparenz der Regionalförderung wird durch die Umstrukturierung tendenziell erhöht, diese Folge sollte aber nicht besonders hoch gewichtet werden, da das bisherige Mischsystem der Förderung bereits über 15 Jahre besteht und praktisch alle Beteiligten über entsprechende Erfahrungen verfügen.

- Unter Liquiditätsgesichtspunkten kann die geplante Umstrukturierung nur sehr differenziert beurteilt werden:

Stellt die Liquidität keinen Engpaß des Investors dar, wirkt sich die infolge der Umstrukturierung reduzierte Rendite- bzw. Risikowirkung in einer Reduzierung der Lenkungseffekte aus. Es gibt dann weniger Schwellexprojekte, d. h. Investitionsprojekte, die erst durch die Förderung die vom Investor gewünschte Rentabilität erreichen⁵. Überdies reduzieren sich die Mitnahmeeffekte, weil weniger Subventionsvolumen gewährt wird und weil der Rechtsanspruch auf die Subvention entfällt.

Stellt die Liquidität dagegen einen Engpaß dar, und dies ist für die Regionalförderung sicherlich relevanter, da die Adressaten in der Regel vor strukturellen Umbruchsituationen (Neugründung, Erweiterung, grundlegende Rationalisierung) stehen werden, so hängt es davon ab, wie viele Investitionsprojekte förderfähig sind, wie viele mit und ohne Förderung vorteilhaft sind und wie viele überhaupt finanzierbar sind (Schärfe der Budgetrestriktion). Tendenziell gilt:

- Je wesentlicher die Rendite (das Risiko) für die Förderwirkung ist, desto wichtiger ist die Zulage und desto skeptischer muß man die geplante Umstrukturierung sehen.
- Je wesentlicher die Liquidität für die Förderwirkung ist, desto wichtiger ist der Zuschuß und desto positiver ist die geplante Umstrukturierung zu sehen.
- Je mehr die Möglichkeit der Mitnahme der Förderung für die Investoren besteht, desto kritischer ist der

² Vgl. H. Gräber, M. Holst: Regional- und finanzwirtschaftliche Auswirkungen der geplanten Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Gutachten für das Wirtschaftsministerium des Saarlandes, Trier 1988, S. 5 f.

³ Vgl. auch H. Gräber, M. Holst, K.-P. Schackmann-Fallis, H. Spehl: Externe Kontrolle und regionale Wirtschaftspolitik, Berlin 1987, S. 365; sowie K. Eckerle, K. Roesler, H. Wolff: Überprüfung des Systems der Schwerpunkorte im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – Zusammenfassung der Ergebnisse einer Untersuchung der PROGNO AG, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10 – 1986, S. 741 ff.

⁴ Ausführlich dazu H. Gräber, M. Holst, a.a.O., S. 7-13.

Rechtsanspruch bei der Investitionszulage und desto positiver ist die geplante Umstrukturierung zu sehen.

Damit wird deutlich, daß die Einschätzung der Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe aus der Sicht der Adressaten der Regionalförderung letztlich eine empirische Frage ist: Vor welcher Situation stehen die Investoren? Berücksichtigen sie die Förderung bei der Investitionsprogrammplanung und – wenn ja – wie? Wird die regionale Investitionsförderung materiell entscheidungsrelevant, d. h. beeinflußt sie die Investitionsprogramme der Unternehmen? Und schließlich: Wie sind Zulage und Zuschuß als alternative Subventionsformen hierbei einzuschätzen? Hier mangelt es jedoch an entsprechenden empirischen Untersuchungen.

Verminderte Anreiz- und Lenkungseffekte

Die Frage des tatsächlichen Einflusses der Förderung und in der Folge des relativen Gewichts von Zulage und Zuschuß kann derzeit aus der Unternehmensperspektive also empirisch nicht beantwortet werden. Seit der Mitte der 70 Jahre befassen sich allerdings empirische Untersuchungen auf Aggregatebene mit der Frage der Wirkung der Regionalförderung⁶. Diese Untersuchungen bauen weitgehend aufeinander auf bzw. sind Weiterentwicklungen bis hin zu einem ökonomischen Modell, das – nach Auffassung der Autoren – unter anderem dazu in der Lage ist, den Einfluß der Regionalförderung auf die Investitionen, die Beschäftigung und die Produktion in den Fördergebieten zu bestimmen.

Da die komplexen Wirkungsbeziehungen des Modells in der oben zitierten Literatur sehr ausführlich erläutert sind⁷, gehen wir an dieser Stelle nicht näher darauf ein.

Der Wert dieser ökonomischen Modellrechnungen liegt nach unserer Auffassung insbesondere darin, daß sie Hinweise auf relative Wirkungsverluste der Regionalförderung infolge der geplanten Umstrukturierung geben. Schalk hat auf der Basis der entsprechenden Modellrechnung⁸ für die Jahre 1978 bis 1982 errechnet, daß bei einer Streichung der Zulage und bei gleichzeitiger Erhöhung der Zuschußsätze sowie bei Kürzung der Förderhöchstsätze um 2 % die Regionalförderung 27 % ihrer Wirksamkeit verliert. Wenn diese Größenordnung

richtig ist, man ferner bedenkt, daß die Wirkungseinbußen infolge der durch die Umstrukturierung bedingten Verringerung der Manövriermasse der Gemeinschaftsaufgabe unter Umständen noch höher ausfallen und wenn unsere Auffassung richtig ist, daß diese Modellrechnungen von der absoluten Wirksamkeit der Gemeinschaftsaufgabe ein eher zu positives Bild abgeben, dann stellt sich schließlich die Frage, ob die Regionalförderung nach der Umstrukturierung nicht entscheidend an Anreizwirkung verloren hat. Der effektive Fördersatz würde mehr als halbiert. Dabei sollte auch nicht außer acht gelassen werden, daß die Gemeinschaftsaufgabe schon seit ihrer Gründung an beschäftigungspolitischer Bedeutung verloren hat, weil die Investitionskosten pro gefördertem neuen Arbeitsplatz ständig (von ca. 80 000 DM 1972 auf fast 400 000 DM 1986) gestiegen sind, während die Manövriermasse der Gemeinschaftsaufgabe konstant blieb⁹.

Positive Aspekte der Umstrukturierung

Die geplante Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe beschleunigt damit nach unserer Auffassung den stetigen Bedeutungsverlust der regionalen Wirtschaftsförderung. Mit der geplanten Umstrukturierung sind jedoch auch positive Aspekte verbunden:

- Durch die Umstrukturierung wird die Gemeinschaftsaufgabe prinzipiell flexibler. Der Einsatzbereich der Zuschüsse ist breiter, das Instrument ist auch einsetzbar im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur und bei Ausnahmetatbeständen.
- Durch die Umstrukturierung kann die Gemeinschaftsaufgabe besser auf konjunkturelle Schwankungen reagieren – ihre Manövriermasse ist aber deutlich eingeschränkt. Die Inanspruchnahme der Zulage schwankt mit der Investitionstätigkeit in den Fördergebieten, wirkt von daher eher prozyklisch. Zuschüsse können dagegen auch ausgleichend eingesetzt werden. Bei Nichtinanspruchnahme durch die gewerbliche Wirtschaft in Abschwungsphasen können sie im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur eingesetzt werden.
- Die Umstrukturierung trägt verfassungspolitischen Bedenken gegen das Investitionszulagengesetz Rechnung. Die Erteilung der Bescheinigung hinsichtlich der

⁵ Zum Begriff vgl. K. L ü d e r : Zum Einfluß staatlicher Investitionsfördermaßnahmen auf unternehmerische Investitionsentscheidungen, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Jg. 54 (1984), S. 531 ff.

⁶ Vgl. C. A s m a c h e r, H.-J. S c h a l k, R. T h o s s : Analyse der Wirkungen regionalpolitischer Instrumente. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung der Universität Münster, Bd. 120, Münster 1987.

⁷ Vgl. ebenda, S. 36-106.

⁸ Vgl. H.-J. S c h a l k : Steuerreform und regionale Strukturpolitik – Analyse der möglichen Folgen der Strukturreform auf Investitionen und Beschäftigung in den Förderregionen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, unveröff. Manuskript, Münster 1988.

⁹ Vgl. H. S p e h l : Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland im Umbruch, in: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP), Nr. 74, 1984, S. 19ff.

Tabelle 1
Einnahmeveränderungen infolge der Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe für die
Gebietskörperschaften
 (in 1000 DM)

	Zulageabschaffung Einnahmesteigerung	Zuschußaufstockung Ausgabesteigerung	Mehreinnahmen durch die Besteuerung	Gesamte Einnahmeveränderung
Bund	371 120	250 000	108 223	229 343
Länder	371 120	250 000	115 987	237 107
Gemeinden	45 210		78 713	23 923
Insgesamt	787 450	500 000	302 923	490 373

Quellen: Angaben der Länderfinanzminister, eigene Berechnungen

volkswirtschaftlichen Förderungswürdigkeit einer Investition fällt als bedeutsamer Teil der Durchführung der regionalen Strukturpolitik in die Entscheidungskompetenz des Bundesminister für Wirtschaft. Regionale Wirtschaftsförderung ist aber prinzipiell zunächst einmal Ländersache.

Der Verwaltungsaufwand bei der Durchführung der regionalen Strukturpolitik wird infolge der Umstrukturierung nicht nur bei den Unternehmen, sondern insbesondere auch bei Bund und Ländern reduziert.

Sicherlich gleichen diese Vorteile der Umstrukturierung die Reduzierung der Förderwirkung nicht aus, so daß die geplante Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe zur Finanzierung der Steuerreform aus regionalwirtschaftlicher und regionalpolitischer Sicht letztlich nicht positiv gesehen werden kann.

Finanzwirtschaftliche Auswirkungen

Die Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe ist nicht auf entsprechende Vorschläge von Institutionen der regionalen Wirtschaftspolitik zurückzuführen, sondern ist in erster Linie im Zusammenhang mit der Finanzierung der Steuerreform zu sehen. Durch die Abschaffung der Investitionszulage werden die öffentlichen Haushalte, wie eingangs erwähnt, in der Tat erheblich stärker entlastet, als die Aufstockung des Investitionszuschusses die öffentlichen Haushalte belasten wird.

Einen Überblick über die fiskalischen Effekte bei den verschiedenen Gebietskörperschaften gibt Tabelle 1. Neben Bund und Ländern profitieren auch die Gemeinden von der Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe; ihnen entstehen keine Einnahmeausfälle mehr aufgrund von Zulagen an Personengesellschaften, und sie werden zusätzlich von der Zuschußbesteuerung begünstigt. Der unterstellte Entlastungseffekt ist für die Länderhaushalte insgesamt etwas größer als für den

Bund, da für sie höhere Einnahmen aus der Zuschußbesteuerung infolge erhöhter Vermögensteuern unterstellt werden.

Differenzierung nach Bundesländern

Für den Bund und die Kommunen ist die Einnahmesteigerung bei einer Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe endgültig (von einer eventuellen Kompensation bei den Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich wird hier abstrahiert). Bei den Ländern besteht jedoch die Möglichkeit, daß sich durch die Steuermehreinnahmen ihre relative Position im Länderfinanzausgleich und damit die Höhe ihrer zu leistenden bzw. zu empfangenden Finanztransfers verändert. Im folgenden wird dieser Frage nachgegangen.

Die empirische Analyse beschränkt sich dabei auf das Jahr 1986, das aktuellste im Finanzausgleich abgerechnete Jahr. Da die Summe der Zulagen in den einzelnen Jahren erheblichen Schwankungen unterworfen ist, wird für die Simulationsrechnung der Durchschnittswert der Jahre 1981 bis 1987 verwendet. Weiter wird unterstellt, daß die Zuschußaufstockung von 500 Mill. DM entsprechend den bisherigen Länderquoten der Gemeinschaftsaufgabe auf die Länder verteilt wird (vgl. Tabelle 2).

Die Modellrechnung abstrahiert dabei von Rückwirkungen der Umstrukturierung auf die wirtschaftlichen Aktivitäten und damit die Steuereinnahmen. Sie sagt aus, zu welchen Veränderungen in den Transfers des Länderfinanzausgleichs es im Jahre 1986 gekommen wäre, wenn die Zulagen weggefallen und der Zuschuß aufgestockt worden wäre, sich aber ansonsten keine Veränderungen ergeben hätten (Ceteris-paribus-Annahme). Die Modellrechnung bezieht sich dabei auf das im Jahre 1986 gültige Finanzausgleichsgesetz¹⁰.

¹⁰ Eine Simulationsrechnung, die die durch die 8. Novelle des Finanzausgleichsgesetzes vom 5. 12. 1987 geänderten Bestimmungen berücksichtigt, führt im wesentlichen zu den gleichen Ergebnissen; vgl. H. Gräber, M. Holst, a.a.O., S. 61-63.

Für das Verständnis dieser länderspezifischen Inzidenzanalyse ist es wichtig, die unterschiedliche Bedeutung der Regionalförderung in den einzelnen Ländern zu kennen. Aus der Tabelle wird deutlich, daß die Zulage für die Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Saarland und Bayern die – gemessen an den Einwohnern – größte Bedeutung hat. Daß in Ländern wie Hamburg oder Baden-Württemberg, die nicht bzw. nur zu einem sehr geringen Teil zum Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe gehören, überhaupt Zulagen ausbezahlt/verrechnet werden, hängt damit zusammen, daß die Zulagen immer beim Finanzamt des Unternehmenssitzes verrechnet werden. Die in Hamburg oder Baden-Württemberg angefallenen Zulagen sind also ganz überwiegend für Investitionsprojekte von Zweigbetrieben mit Standorten in anderen Bundesländern gewährt worden¹¹.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß die Zulage (bzw. der Zuschuß) in den einzelnen Ländern eine sehr unterschiedliche Bedeutung hat. Bei einem Wegfall der Zulage bzw. bei der Versteuerung des erhöhten Zuschusses würden also die Einnahmen in den Bundesländern unterschiedlich stark ansteigen. Da der Finanzausgleich unter den Ländern im wesentlichen auf einen Ausgleich von Einnahmeunterschieden hinausläuft, sind hier entsprechende Folgewirkungen für zu leistende bzw. zu empfangende Finanztransfers zu untersuchen.

Folgewirkungen im Länderfinanzausgleich

Bei einer Abschaffung der Zulage verändert sich zunächst das Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen eines Landes. Damit verändert sich aber auch die relative Steuerkraft, die bei der Umsatzsteuerverteilung im Rahmen des sogenannten Umsatzsteuervorabausgleichs eine wichtige Rolle spielt. Nach § 2 Absatz 2 Finanzausgleichsgesetz erhalten extrem finanzschwache Länder über ihren nach dem Einwohnerschlüssel berechneten Anteil hinausgehende Zuweisungen, um ihre relative Steuerkraft auf 92% des Länderdurchschnitts anzuheben. Diese Zuweisungen werden aus dem Aufkommen der steuerstarken Länder finanziert. Da die extrem finanzschwachen Länder mit den zulageintensiven Ländern identisch sind, führt ein Wegfall der Zulage zu einer relativen Erhöhung der Steuerkraft dieser Länder, damit zu einem geringeren Abstand zum Schwellenwert von 92% und zu geringeren Umsatzsteueranteilen.

¹¹ Zur Abschätzung dieses Zulageimportes bzw. -exportes über Mehrländerunternehmen vgl. H. Gräber, M. Holst, a.a.O., S. 65-96. Die damit verbundenen finanzwirtschaftlichen Wirkungen werden aber durch die Mechanismen des Länderfinanzausgleichs wieder weitgehend kompensiert.

Tabelle 2
Die Bedeutung der Zulage in den einzelnen Bundesländern

	Durchschnittliches Zulagevolumen/Jahr 1981-1987 ¹		Unterstelltes Volumen der Zuschußauf- stockung	
	in 1000 DM	in DM je Einwohner	in 1000 DM	in DM je Einwohner
Schleswig-Holstein	55 500	21,24	62 250	23,83
Hamburg	17 470	11,09	–	–
Niedersachsen	163 486	22,72	127 000	17,65
Bremen	4 067	6,19	3 700	5,63
Nordrhein-Westfalen	136 871	8,21	75 250	4,52
Hessen	65 350	11,81	41 200	7,45
Rheinland-Pfalz	35 914	9,95	44 250	12,26
Baden-Württemberg	65 945	7,09	2 750	0,30
Bayern	216 122	19,71	119 050	10,83
Saarland	26 670	25,56	24 550	23,53
Summe Länder (ohne Berlin)	787 450	13,22	500 000	8,45

¹ Hessen 1981-1986

Quelle n: Angaben der Länderfinanzminister, Zuschußaufstockung nach den bisherigen Länderquoten der Gemeinschaftsaufgabe anhand der Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe, eigene Berechnungen.

Beim eigentlichen horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern erfolgen nun Ausgleichszahlungen der finanzstarken an die finanzschwachen Länder. In die Finanzkraft eines Landes gehen dabei seine eigenen Steuereinnahmen inklusive der Umsatzsteueranteile, die bergrechtliche Förderabgabe (1986 zu 50%) sowie 50% (ab 1987 60%) der Gemeindesteuern ein¹².

Die Abschaffung der Zulage führt nun ceteris paribus zu veränderten Umsatzsteueranteilen sowie zu erhöhten Einnahmen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Die Einnahmen aus diesen Steuern verändern sich zwar in allen Ländern, jedoch in Abhängigkeit von der Zulagenintensität in unterschiedlichem Ausmaß. Folglich verändert sich die für die Transfers im Länderfinanzausgleich zentrale relative Finanzkraft und damit die Höhe der Transferströme.

Eine weitere Stufe im Länderfinanzausgleich betrifft die Bundesergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder. Diese Zuweisungen in Höhe von 2% (bis 1986 1,5%) des Umsatzsteueraufkommens erfolgten bis 1986 nach vorgegebenen Länderquoten, werden aber ab 1987 explizit an den nach dem horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern noch verbleibenden Finanzkraftunterschieden festgemacht. Wenn die Abschaffung der Zulage also bei der Umsatzsteuervertei-

¹² Zur Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs vgl. D. Renner: Finanzausgleich unter den Ländern und Bundesergänzungszuweisungen, in: O. Geske (Hrsg.): Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1981.

lung und/oder beim Finanzausgleich unter den Ländern zu veränderten Finanztransfers führt, sind auch Rückwirkungen bei den Bundesergänzungszuweisungen zu beachten¹³.

Es ist also wichtig, die finanzwirtschaftlichen Wirkungen der Zulagenstreichung über alle davon betroffenen Ebenen sukzessive zu analysieren, um zu einem vollständigen Bild der Wirkungen zu kommen. Dies gilt analog für die Wirkungen der Zuschußaufstockung.

Die Ergebnisse der Simulationsrechnung sind in Tabelle 3 dokumentiert. In Spalte 1 ist die Einnahmesteigerung im Landeshaushalt bei einem Wegfall der Zulage wiedergegeben. Neben der Höhe der ausgezahlten/verrechneten Zulagen spielt für diese Angabe auch die Verrechnungsart (Körperschaft- bzw. Einkommensteuer) eine Rolle. Insgesamt steigen die Einnahmen in den Länderhaushalten um 371,12 Mill. DM.

In Spalte 2 sind die Veränderungen der Finanztransfers im Länderfinanzausgleich bei einer Zulagen-Abschaffung dokumentiert. Die größten absoluten Verluste an Umsatzsteueranteilen und Finanzausgleichszahlungen entstehen bei Niedersachsen (36,88 Mill.), Bayern (13,47 Mill.), Schleswig-Holstein (11,47 Mill.) und dem Saarland (6,83 Mill. DM), die größten absoluten Gewinne bei Nordrhein-Westfalen (27,88 Mill. DM) und Baden-Württemberg (26,82 Mill. DM). Es läßt sich zeigen, daß die veränderte Umsatzsteuerverteilung aufgrund der Zulagen-Streichung in der Regel erheblich wichtiger für die Gesamtwirkung ist als die veränderten Finanztransfers im horizontalen Länderfinanzausgleich¹⁴.

Bezieht man die Einnahmeveränderung bei einer Abschaffung der Zulage auf das aus dem Landeshaushalt finanzierte Zulagenvolumen, so erhält man Werte, die angeben, zu wieviel Prozent ein Land die aus dem Landeshaushalt finanzierten Zulagen wieder über erhöhte Transfers im Länderfinanzausgleich „zurückholen“ konnte. Sie lassen sich auch als „Preis“ der Zulagengewährung interpretieren.

Am preiswertesten war im Jahre 1986 von daher die Zulagengewährung im Saarland. 1 Mill. DM Zulage aus dem Landeshaushalt (im Sinne eines entsprechenden Einnahmeausfalls) hatten nur eine Nettobelastung von 477 000 DM zur Folge; die restlichen 523 000 DM wurden indirekt durch erhöhte Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich finanziert.

„Preiswert“ war die Zulagengewährung auch noch für Niedersachsen (Rückholquote 47,9 %) und Schleswig-Holstein (Rückholquote 44,2 %). Die Zulage stellt also gerade für die extrem finanzschwachen Bundesländer mit einer hohen Zulageintensität (vgl. Tabelle 2) eine günstige Finanzierungsform für Investitionsfördermaßnahmen dar. Diese drei Länder hätten bei einer Abschaffung der Zulagen zusammen einen Einnahmeverlust von 55,2 Mill. DM im Jahre 1986 zu verzeichnen gehabt.

Gewinner und Verlierer

Einnahmesteigerungen bei der Abschaffung der Zulagen ergeben sich vor allem für die finanzstarken Länder Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg (zusammen 35,2 Mill. DM) sowie aber auch für Nordrhein-Westfalen und Bremen. Die große Entlastung für Nordrhein-Westfalen erklärt sich daraus, daß es bei der Umsatzsteuerverteilung mehr an die steuerstarken Länder zu verteilen gibt (die Ausgleichszahlungen an die extrem finanzschwachen Länder fallen geringer aus) und daß sich diese Mehreinnahmen im horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern wegen des Status von Nordrhein-Westfalen ($100 < \text{relative Steuerkraft} < 102$) nicht negativ auswirken können.

Bremen profitiert bei der Umsatzsteuerverteilung, wo es wegen der Nichtberücksichtigung von Sonderlasten bzw. der Einwohnerveredelung den Status eines steuerstarken Landes hat, ebenfalls von diesem Effekt. Zusätzlich erhält Bremen dann im horizontalen Länderfinanzausgleich erhöhte Transfers, weil seine relative Finanzkraft aufgrund der sehr geringen Zulagenintensität absinkt.

In Spalte 3 kann man die Ausgabensteigerung in den Landeshaushalten infolge der Zuschußaufstockung ablesen. Nach den hier unterstellten Prämissen wird der Länderanteil von 250 Mill. DM analog den bisherigen Quoten der Gemeinschaftsaufgabe auf die Länder verteilt. Spalte 4 weist die Mehreinnahmen im Landeshaushalt durch die Zuschußversteuerung aus. Insgesamt wird unterstellt, daß ca. 116 Mill. DM wieder an die Länderhaushalte zurückfließen. Spalte 5 weist analog zur Spalte 2 die Transferänderungen im Länderfinanzausgleich infolge der Zuschußaufstockung aus (durch Rundungsfehler ergibt sich hier eine Summe von 2000 DM).

Die Ergebnisse entsprechen in der Tendenz den Ergebnissen der Zulage-Simulation. Die Zuschußaufstockung führt in den Ländern zu einer Erhöhung der Ausgaben; gleichzeitig nehmen aber auch die Einnahmen wegen der Versteuerung des Zuschusses zu. Finanzschwache Länder mit hohen Zuschußanteilen werden also einen relativen Anstieg ihrer Finanzkraft und damit

¹³ Bei der hier durchgeführten Simulationsrechnung konnten die Bundesergänzungszuweisungen aufgrund der vorgegebenen Länderquoten ausgespart bleiben.

¹⁴ Vgl. H. Gräber, M. Holst, a.a.O., S. 45.

Tabelle 3
Finanzwirtschaftliche Analyse der Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe für die Bundesländer: Modellrechnung für das Jahr 1986

(Werte in 1000 DM)

Bundesland	Zulage-Abschaffung Einnahmesteigerung Landeshaushalt (1)	Transfer- änderung Länderfinanz- ausgleich (2)	Zuschuß-Aufstockung Ausgabesteigerung Landeshaushalt (3)	Mehreinnahmen durch Zuschuß- versteuerung (4)	Transfer- änderung Länderfinanz- ausgleich (5)	Gesamte Ein- nahme Veränderung (1) + (2) - (3) + (4) + (5) (6)
Schleswig-Holstein	25950	-11 473	31 125	14 349	-12 914	-15 203
Hamburg	8 489	4 042	-	-	5 336	+ 17 867
Niedersachsen	76 954	-36 879	63 500	29 467	-21 713	-15 671
Bremen	1 873	3 444	1 850	842	941	+ 5 250
Nordrhein-Westfalen	65 352	27 884	37 625	17 680	-	+ 73 291
Hessen	31 243	4 324	20 600	9 691	7 676	+ 32 334
Rheinland-Pfalz	16 704	2 137	22 125	10 160	-1 664	+ 5 212
Baden-Württemberg	31 296	26 816	1 375	643	30 777	+ 88 157
Bayern	100 203	-13 468	59 525	27 259	-3 362	+ 51 107
Saarland	13 056	-6 827	12 275	5 896	-5 075	-5 225
Länder insgesamt	371 120	0	250 000	115 987	2 ¹	237 107

¹ Rundungsfehler von 2.

Quellen: Angaben der Länderfinanzminister, Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, eigene Berechnungen.

verminderte Ausgleichsbeträge im Länderfinanzausgleich aufweisen.

Dies gilt insbesondere für das Saarland, Schleswig-Holstein und Niedersachsen, aber wegen der hohen Länderquoten beim Zuschuß in gewissem Umfang auch für Bayern und Rheinland-Pfalz. Spiegelbildlich würden die steuerstarken Länder Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg entlastet, wobei ca. 70 % der Entlastung alleine auf Baden-Württemberg entfällt.

In Spalte 6 wird nun für die Länder die gesamte Einnahmeveränderung durch eine Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe berechnet. Nach den Plänen der Bundesregierung soll der Subventionsabbau im allgemeinen und die Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe im besonderen einen Beitrag zur Finanzierung der Steuerreform leisten. Für die Länder insgesamt wird dieses Ziel mit einem Entlastungsvolumen von 237,1 Mill. DM auch erreicht. Ein Blick in die Spalte 6 der Tabelle 3 zeigt jedoch, daß dieses Ziel nicht von jedem Land erreicht werden kann. Die extrem finanzschwachen Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen und das Saarland haben im Endeffekt neben der Einschränkung der regionalpolitischen Manövriermasse auch noch mit einer Verschlechterung ihrer Haushaltslage zu kämpfen. Für diese Länder entsteht durch die Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe kein Polster zur Finanzierung von Steuersenkungen; das Gegenteil trifft hier zu.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Die Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe wird die Steuereinnahmen der Bundesländer zwar erhöhen, über die verschiedenen Mechanismen des Länderfinanzausgleichs werden aber gerade die extrem finanzschwachen Länder, die gleichzeitig auch die Länder mit den höchsten Zulage-Intensitäten sind, per saldo nicht entlastet, sondern im Gegenteil durch die Umstrukturierung noch zusätzlich belastet. Die Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Saarland werden zusammen beinahe 100 Mill. DM an Transfers im Finanzausgleich verlieren.

Schlußfolgerungen

Vor dem Hintergrund der dargelegten Konsequenzen der geplanten Umstrukturierung der Gemeinschaftsaufgabe sollten die Maßnahmen noch einmal überdacht werden. Grundsätzlich ist zu fragen, warum der geplante Subventionsabbau überhaupt die regionale Wirtschaftsförderung trifft. Immerhin ist dies einer der ganz wenigen Politikbereiche, der sich relativ offen einer wissenschaftlichen Erfolgskontrolle stellt. Sicherlich haben manche der entsprechenden Untersuchungen gezeigt, daß die Erfolge der Gemeinschaftsaufgabe absolut gesehen nicht allzu groß sind. Gerade in den letzten Jahren sind jedoch die positiven Einschätzungen deutlich in der Mehrzahl. Andere Politikbereiche bzw. andere Subventionstatbestände sind in dieser Hinsicht jedoch nie in Frage gestellt worden.

Selbst wenn man akzeptiert, daß die Subventionen im Rahmen der Regionalförderung bei dem allgemeinen Subventionsabbau zur Finanzierung der Steuerreform nicht unangetastet bleiben, so sollte man nach unserer Auffassung die Frage, ob und wieviel gespart werden soll, von der Frage, wie gespart werden soll, lösen. Die erste Frage ist politisch von der Finanz- und Haushaltspolitik entschieden worden, die zweite Frage sollte man den zuständigen Gremien der Regionalpolitik überlassen.

Wir sehen insbesondere folgende Strategien als besonders sinnvoll an:

- Bei der Fördergebietsbegrenzung sollte darauf verzichtet werden, bestimmte Gebiete a priori politisch als Fördergebiet zu definieren. Nach unserer Auffassung sollte es über 40 Jahre nach Ende des zweiten Weltkrieges möglich sein, die Teile des Zonenrandgebietes, die sich nicht zuletzt infolge der Regionalförderung aus der Förderbedürftigkeit herausarbeiten konnten, auch aus der Förderung zu entlassen. Nach der letzten Neuabgrenzung im Jahre 1986 leben 54 % der Bevölkerung des Zonenrandgebietes in diesen Regionen¹⁵.
- Es wurde bereits betont, daß sich durch die Umstrukturierung tendenziell eine stärkere Orientierung auf das Schwerpunktorientprinzip ergibt. Diese Tendenz ist positiv zu werten.
- Auch die einzelnen Instrumente sind kritisch auf ihre Wirkungen zu hinterfragen. Insbesondere die Förderung der Maßnahmeart „Grundlegende Rationalisierung“ sollte kritisch überdacht werden¹⁶. Durch die geplante Umstrukturierung wird der Rechtsanspruch auf

die Förderung der grundlegenden Rationalisierung auch im Zonenrandgebiet aufgehoben. Man sollte aber noch weiter gehen und die Rationalisierungsförderung vollständig kappen. Einige Länder haben dies im Zuge knapper werdender Mittel bereits getan (so z. B. Rheinland-Pfalz).

Alternativen

Weiterhin zeigen unsere Berechnungen, daß durch die geplante Umstrukturierung bei der Gemeinschaftsaufgabe die ohnehin finanzschwachen Länder (mit Ausnahme Bremens) stark belastet werden, während die ohnehin finanzstarken Länder demgegenüber entlastet werden. Das Prinzip der Solidargemeinschaft der Länder, das über die Gemeinschaftsaufgabe und hier insbesondere durch die Zulage sowie über den Finanzausgleich konstruiert worden ist, würde damit durchbrochen oder zumindest abgeschwächt werden. Vor diesem Hintergrund sollte man ebenfalls die geplanten Maßnahmen überdenken. Zumindest sollte aber nach Möglichkeiten gesucht werden, die absehbare ungleiche Lastenverteilung auszugleichen. Dazu sind z. B. folgende Alternativen denkbar:

- Die wahrscheinlich unbeabsichtigten Nebenwirkungen der Umstrukturierung im Länderfinanzausgleich könnten ausgeglichen werden. Dies wäre durch Einführung/Aufstockung der Vorwegbeträge bei den Bundesergänzungszuweisungen möglich.
- Die Verteilung der 500 Mill. DM Zuschußaufstockung könnte sich an der Verteilung der wegfallenden Zulage orientieren, zu deren (Teil)Kompensation die Mittel aufgestockt werden. Allerdings darf man sich (wegen der Mehrländerunternehmenproblematik) nicht auf die von den Ländern finanzierten Zulagevolumina beziehen. Die adäquate Bezugsgröße wären die Anteile der Länder an den Zulagevolumina, die für Investitionsprojekte in den jeweiligen Ländern gewährt werden.

¹⁵ Vgl. D. Hillesheim, G. Schütte, M. Sinz, F. Tetsch: Zur Neuabgrenzung des Fördergebiets der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Bonn 1988, S. 31.

¹⁶ Vgl. H. Gräber, M. Holst, K.-P. Schackmann-Fallis, H. Spehl, aa.O., S. 362f.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Armin Gutowski †, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Dipl.-Vw. Ira Lanz, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

VERLAG UND VERTRIEB:

Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

Bezugspreise: Einzelheft: DM 8.50, Jahresabonnement DM 96.– (Studenten: DM 48.–) zuzüglich Porto

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Wünsch-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.