

Burger, Andreas; Jäckle, Joachim

Article — Digitized Version

Ist die Berlinförderung noch sinnvoll?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Burger, Andreas; Jäckle, Joachim (1990) : Ist die Berlinförderung noch sinnvoll?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 3, pp. 146-149

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136617>

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.

Andreas Burger, Joachim Jäckle

Ist die Berlinförderung noch sinnvoll?

Die grundlegenden Veränderungen in der DDR und Osteuropa ergeben völlig neue ökonomische Perspektiven für Westberlin. Ist die Berlinförderung angesichts dieser gewandelten Lage und des enormen Finanzierungsbedarfs für die Sanierung der DDR-Wirtschaft in ihrem bisherigen Umfang noch zu rechtfertigen?

In die Überprüfung von Maßnahmen der Berlinförderung im Hinblick auf ihre Berechtigung werden nur jene Transfers einbezogen, die im Berlinförderungsgesetz enthalten sind. Darüber hinaus gibt es eine ganze Reihe weiterer Berlinsubventionen, auf die hier aber nicht eingegangen werden soll. Ein Beispiel hierfür sind die Flugverbilligungen im Berlinverkehr mit einem Volumen von 105 Mill. DM im Jahr 1989¹. Auf die Problematik der Ausgestaltung einzelner Förderungsmaßnahmen wird nur am Rande eingegangen. Diese ist Gegenstand anderer Untersuchungen².

Von den insgesamt 65,4 Mrd. DM an Subventionen, die Bund, Länder und Gemeinden im Jahr 1989 gewährten³, wurden allein mehr als 9 Mrd. DM für Maßnahmen des Berlinförderungsgesetzes verwendet (vgl. Tabelle). Diese lassen sich entsprechend den Teilzielen der Berlinförderung bestimmten Transferbereichen zuordnen:

□ Unternehmensbezogene Transfers sollen die standortbedingten Wettbewerbsnachteile Berliner Unternehmen verringern und die Investitionstätigkeit in Berlin anregen. Zu diesem Transferbereich gehören die Umsatzsteuerpräferenzen nach §§ 1, 1a, 2 und 13 BerlinFG, die erhöhten Absetzungen für betriebliche Investitionen nach § 14 BerlinFG sowie die Investitionszulagen nach § 19 BerlinFG. Hierfür wurden im Jahr 1989 insgesamt über 4,5 Mrd. DM aufgewendet. Hinzu kommen die Einnahmehäufungen aufgrund der unternehmensbezogenen Ermäßigungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer und die Aufwendungen für zinsverbilligte Darlehen an die Berliner Wirtschaft.

□ Arbeitnehmerbezogene Transfers haben die Aufgabe, die Attraktivität Berlins als Arbeitsort zu erhöhen.

Die zentrale Maßnahme in diesem Bereich ist mit einem Volumen von 2,9 Mrd. DM im Jahr 1989 die Arbeitnehmerzulage gemäß § 28 Abs. 4 BerlinFG. Dieser Transfergruppe lassen sich auch die den Berliner Arbeitnehmern gewährten Ermäßigungen bei der Lohn- und Einkommensteuer zurechnen.

□ Wohnungspolitische Transfers dienen der Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs von Wohneigentum in Berlin. Hierbei handelt es sich neben den zinsverbilligten Berlindarlehen im wesentlichen um Maßnahmen nach dem novellierten Wohneigentumsförderungsgesetz, wobei allerdings für Berlin doppelt so hohe Fördersatzes wie im Bundesgebiet gelten.

Unternehmensbezogene Transfers

Bei den unternehmensbezogenen Berlinförderungsmaßnahmen besitzt die Umsatzsteuervergünstigung mit einem Subventionsvolumen von fast 3 Mrd. DM die größte Bedeutung. Das Berliner Unternehmen erwirbt als Hersteller und Lieferant nach Westdeutschland einen Kürzungsanspruch bei der Umsatzsteuer, die sogenannte Herstellerpräferenz. Das Unternehmen in Westdeutschland kann für die aus Berlin bezogenen Waren bei der Umsatzsteuer die Abnehmerpräferenz geltend machen.

Mit der Herstellerpräferenz sollen die Nachteile von Berlin als Produktionsstandort gemildert werden⁴. Diese sind im wesentlichen Folge der peripheren Lage und für den einzelnen Produzenten in mehrfacher Hin-

Andreas Burger, 30, Dipl.-Volkswirt, und Joachim Jäckle, 30, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg.

¹ Vgl. Subventionsbericht 1987-1990, BT-Drucksache 11/5116, S. 126.

² Vgl. DIW: Wirkungsanalyse des Berlinförderungsgesetzes, unveröffentlichtes Gutachten, Berlin 1989; A. Oberhauser: Familie und Haushalt als Transferempfänger, Frankfurt, New York 1989; A. Burger, J. Jäckle: Die Problematik von Berlindarlehen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 69. Jg. (1989), H.2, S. 102 ff.

³ Vgl. Subventionsbericht 1987-1990, a.a.O., S. 10.

⁴ Zu den Standortnachteilen Berlins vgl. DIW, a.a.O., S. 9 f.

sicht spürbar. Die große Entfernung zwischen den Vorleistungsmärkten und dem Herstellungsort Berlin bedingt zusätzliche Transportkosten. Darüber hinaus liegen die Energiepreise in Berlin wegen der Inselversorgung bei Strom und Gas über denen in Westdeutschland. Außerdem ist die Anziehungskraft Berlins für den Faktor Arbeit bislang eher gering. Insgesamt ist deshalb die Wettbewerbsfähigkeit der Berliner Produzenten eingeschränkt.

Die Abnehmerpräferenz soll die absatzseitigen Wettbewerbsnachteile der Berliner Wirtschaft reduzieren. Da ein Hinterland fehlt, müssen die produzierten Güter in entfernten Absatzgebieten angeboten werden. Auch dies erhöht die relativen Kosten der Berliner Produzenten und führt zu einer weiteren Benachteiligung in Form der geringeren Marktnähe.

Unabhängig davon, ob die Umsatzsteuerpräferenz aufgrund ihrer Ausgestaltung das globale Ziel der Förderung des Wachstums und der Wachstumsbedingungen zu erreichen vermag, stellt sich die Frage, inwieweit die obengenannten Begründungen der aktuellen Situation noch gerecht werden. In bezug auf die Abnehmerpräferenz ist zu berücksichtigen, daß von den Bürgern der DDR seit der Öffnung der Grenze eine rege Nachfrage nach Konsumgütern entfaltet wird. Für den Konsumgüterbereich trifft insofern das Fehlen nahe gelegener Absatzmärkte bereits heute nicht mehr zu. Die geplante Währungsunion dürfte derartige Warenkäufe zusätzlich anregen.

Im Investitionsgüterbereich findet dagegen ein Handel in größerem Umfang aus verschiedenen Gründen

noch nicht statt. Hemmend dürften sich derzeit vor allem die geringeren Deviseneinnahmen der DDR auswirken. Dieser Hintergrund verliert allerdings an Bedeutung, wenn eine Währungsunion realisiert wird. Unabhängig davon ist aber zu erwarten, daß bereits relativ kurzfristig ein Markt für Investitionsgüter entsteht, und zwar vor allem aufgrund des hohen wirtschaftlichen Nachholbedarfs der DDR. Die zunehmende marktwirtschaftliche Orientierung der DDR, die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen, die Liberalisierung der Einfuhrpolitik sowie die Finanzhilfen der Bundesrepublik für die wirtschaftliche Entwicklung in der DDR dürften diesen Prozeß beschleunigen. Zudem ist abzusehen, daß Berlin zumindest mittelfristig die Rolle einer Drehscheibe für den Ost-West-Handel und den Technologietransfer einnehmen wird. Aus diesen Gründen besitzt die Abnehmerpräferenz keine Daseinsberechtigung mehr und kann gestrichen werden.

Obsoleter Herstellerpräferenz

Für die Herstellerpräferenz kommt man zu ähnlichen Ergebnissen. Vorleistungen für die Berliner Wirtschaft in Form qualitativ hochwertiger Güter können von der DDR in vielen Bereichen noch nicht produziert und gehandelt werden. Aus dieser Sicht ist vorübergehend ein Standortnachteil von Berlin begründbar.

Gegen die Beibehaltung der Herstellerpräferenz spricht allerdings, daß die Nähe Berlins zu den neu entstandenen Absatzmärkten diesen Nachteil zumindest teilweise kompensiert. Außerdem beinhaltet die umsatzsteuerliche Begünstigung der Berliner Unternehmen eine Privilegierung westdeutscher Produzenten gegenüber potentiellen Anbietern aus der DDR. Sie wirkt sich insofern hemmend auf die Entwicklung der DDR-Wirtschaft aus. Unter diesen Aspekten ist ihre sofortige Abschaffung geboten.

Die Herstellerpräferenz wird auch zur Verbesserung der Berliner Wirtschaftsstruktur eingesetzt. Diese zeichnet sich vor allem durch eine relativ geringe Produktionstiefe und einen damit verbundenen Mangel an qualifizierten Arbeitsplätzen aus. Zudem ist der Dienstleistungssektor stark unterentwickelt. Die neuen Entwicklungen bieten jedoch genügend unternehmerische Anreize, um die Strukturmängel zu mildern. Ein erster Beleg dafür ist die beginnende Verlagerung von Firmensitzen nach Berlin. Sollte Berlin Hauptstadt eines vereinigten Deutschlands werden, dürften die strukturellen Nachteile ohnehin binnen kurzer Zeit abgebaut sein. Auch daher wäre ein Verzicht auf die Herstellerpräferenz möglich.

Die Förderung der Berliner Wirtschaft beschränkt sich nicht nur auf die Gewährung der Umsatzsteuerpräferenz

Subventionen im Rahmen des Berlinförderungsgesetzes (1989)

(in Mill. DM)

Kürzung der Umsatzsteuer nach §§ 1, 1a, 2 und 13 BerlinFG	2950
Erhöhte Absetzungen für betriebliche Investitionen nach § 14 BerlinFG	585
Erhöhte Absetzungen für Mehrfamilienhäuser nach §§ 14a und 14b BerlinFG	123
Erhöhte Absetzungen für vermietete Ein- und Zweifamilienhäuser sowie vermietete Eigentumswohnungen nach § 15 BerlinFG	n.b.
Sonderausgabenabzug bei selbstgenutztem Wohneigentum in Berlin nach § 15b BerlinFG	n.b.
Steuerermäßigung für die Hingabe von Berлиндarlehen nach §§ 16 und 17 BerlinFG	1000
Investitionszulagen nach § 19 BerlinFG	1000
Minderung der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer nach §§ 21 bis 27 BerlinFG	810
Arbeitnehmerzulage nach §§ 28 und 29 BerlinFG	2900

Quelle: Subventionsbericht 1987-1990, a.a.O., Übersicht 15, S. 42.

zen. Sie erfolgt auch über Abschreibungsvergünstigungen, Investitionszulagen, zinsverbilligte Berлиндarlehen und Ermäßigungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Ohne Berücksichtigung der Berлиндarlehen und der Einkommen- und Körperschaftsteuerermäßigung wurden hierfür im Jahr 1989 insgesamt mehr als 1,5 Mrd. DM aufgewendet. Begründet wird die Notwendigkeit dieser Vergünstigungen mit den bereits genannten Standortnachteilen Berlins, die dazu führen, daß nicht in ausreichendem Umfang Investitionen innerhalb der Stadt getätigt werden.

Durch die gewandelte politische Situation haben sich jedoch sowohl die kostenseitigen als auch die absatz- und ertragsseitigen Investitionsbedingungen in Berlin sprunghaft verbessert. Berlin liegt nach der Öffnung der Grenze im Zentrum neu entstandener potentieller Absatz- und Vorleistungsmärkte. Folglich erscheint es nicht mehr notwendig, die Investitionsneigung künstlich durch staatliche Hilfen anzuregen, zumal dies zu negativen Allokationswirkungen führt. In der heutigen Situation ist vielmehr zu erwarten, daß die Investitionszulage ebenso weitgehend in Mitnahmeeffekten verpufft wie die Abschreibungsvergünstigungen und die zinsverbilligten Berлиндarlehen. In noch stärkerem Maße gilt dies für die Ermäßigung der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Von dieser Maßnahme profitieren diejenigen Unternehmen am meisten, die hohe Gewinne erzielen und

insofern ohnehin nur gering unter den Standortnachteilen Berlins leiden dürften.

Nach § 28 Abs. 4 BerlinFG erhalten Arbeitnehmer, die in Berlin beschäftigt sind, 8 % ihres Bruttolohnes sowie 49,50 DM monatlich je Kind als Zulage. Alternativ können sie ihre Einkommensteuerschuld gemäß § 21 BerlinFG um 30 % senken. Das Subventionsvolumen für diese beiden Maßnahmen betrug im Jahr 1989 weit mehr als 3 Mrd. DM.

Mit den arbeitnehmerbezogenen Transfers werden arbeitsmarkt- und wachstumspolitische Ziele verfolgt. Durch die finanzielle Kompensation berlinspezifischer Nachteile soll sichergestellt werden, daß Berlin als Arbeitsort attraktiv bleibt und die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt nicht durch ein unzureichendes Arbeitskräfteangebot behindert wird. Folglich lassen sich die staatlichen Vergünstigungen nur dann weiterhin begründen, wenn trotz der Öffnung der Mauer besondere Beeinträchtigungen für die Berliner Arbeitnehmer fortbestehen.

Als Nachteil für die Berliner Arbeitnehmer galt bislang insbesondere die Insellage der Stadt. Der damit verbundene Mangel an nahe gelegenen Erholungsgebieten verringerte die Lebensqualität in Berlin und brachte für den einzelnen zusätzliche Kosten. Durch die Öffnung der DDR-Grenze ist dies gegenstandslos geworden.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Lü Jin-Sheng

GESCHÄFTE MIT CHINA

Ein Leitfaden

Großoktav,
ca. 280 Seiten, 1989,
brosh. DM 58,—
ISBN 3-87895-376-3

Auf Anregung des Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Lothar Späth, ist dieses Buch entstanden. Es soll Unternehmen, die Geschäfte mit der Volksrepublik China machen wollen, als Leitfaden dienen. Darüber hinaus ist es wegen der Fülle von Daten und Fakten auch für Forschungszwecke eine wichtige Nachschlagequelle. Die Arbeit wurde von Prof. Dr. G. Franke, Universität Konstanz, betreut. Das HWWA-Institut hat sie in seine Veröffentlichungsreihe aufgenommen, weil sie eine wichtige Ergänzung der eigenen Arbeiten des Instituts zum Thema China darstellt.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Weiter wird angeführt, daß die Realeinkommen in Berlin im Durchschnitt geringer sind als im übrigen Bundesgebiet. Dieses Argument erscheint jedoch wenig tragfähig. Die Lebenshaltungskosten in Berlin sind zwar überdurchschnittlich hoch, jedoch liegen die Einkommen der Berliner Arbeitnehmer bereits ohne Berücksichtigung der arbeitnehmerbezogenen Transfers im Durchschnitt etwas über dem Niveau im Bundesgebiet, sofern man Unterschiede in der Beschäftigungsstruktur herausrechnet⁵. Insofern noch Realeinkommensnachteile gegenüber den im übrigen Bundesgebiet beschäftigten Arbeitnehmern bestehen, dürften diese so gering sein, daß sie nicht ausschlaggebend für die Wahl des Arbeitsortes sind. Abgesehen davon ist es angesichts des anhaltenden Zustroms von Aus- und Übersiedlern und der Anziehungskraft Berlins aufgrund seines großstädtischen Charakters ohnehin fraglich, ob in Zukunft Beschränkungen beim Arbeitsangebot auftreten, die ausgeprägter als im übrigen Bundesgebiet sind.

Die Arbeitnehmerzulage und die Vergünstigungen bei der Einkommensteuer nach § 21 BerlinFG haben folglich ihre Berechtigung verloren. In der heutigen Situation führen sie lediglich zu ungerechtfertigten Einkommensvorteilen. Außerdem verteilen sich die Subventionen äußerst ungleichmäßig auf die verschiedenen Einkommensgruppen⁶. So beansprucht das obere Fünftel der Arbeitnehmerhaushalte 45 % der Fördermittel, das untere Fünftel dagegen lediglich etwa 3 %⁷. Insofern wäre es nicht nur aus fiskalischer, sondern auch aus verteilungspolitischer Sicht sinnvoll, die arbeitnehmerbezogenen Transfers zu streichen.

Wohnungspolitische Maßnahmen

Mit den wohnungspolitischen Berlinförderungsmaßnahmen soll die Attraktivität Berlins als Wohnort erhöht werden. Zu diesem Zweck können Erwerber selbstgenutzter Wohnungen oder Häuser einen Sonderausgabenabzug geltend machen, dessen Höhe bei dem Doppelten der im übrigen Bundesgebiet gewährten Subventionen nach § 10e EStG liegt. Darüber hinaus gibt es erhöhte Abschreibungen für vermietete Ein- und Zweifamilienhäuser sowie vermietete Eigentumswohnungen. Für die Erstellung und Modernisierung von Mehrfamilienhäusern können ebenfalls erhöhte Abschreibungsbeträge geltend gemacht werden. Schließlich besteht die Möglichkeit, zinsverbilligte Berlindarlehen in Anspruch zu nehmen.

⁵ Zu letzterem vgl. R. Pischner: Arbeitnehmereinkommen in Berlin im interregionalen Vergleich – Eine Analyse für das Jahr 1986, in: DIW – Vierteljahresheft 2/3, 1989, S. 195.

⁶ Vgl. A. Oberhauser, a.a.O., S. 48, Tab. 2.

⁷ DIW, a.a.O., S. 33.

Diese Maßnahmen sollen einen Ausgleich für die relativ hohen Bau- und Immobilienpreise in Berlin darstellen. Dem stehen jedoch tendenziell entsprechend höhere Vermögenswerte gegenüber, so daß eine Benachteiligung nicht ohne weiteres abgeleitet werden kann. Außerdem trifft das Argument hoher Baupreise auch auf andere Regionen in der Bundesrepublik zu.

Entscheidender ist indessen etwas anderes. Die Berliner Wohnungswirtschaft ist bisher stark durch die fehlenden räumlichen Ausdehnungsmöglichkeiten geprägt. Dieser Nachteil Berlins wird durch die gewährten Subventionen jedoch überhaupt nicht verringert. Erst mit der Öffnung der Grenzen werden sich Verbesserungen bei diesem berlinspezifischen Problem ergeben. Je weiter die Öffnung vorstatten geht, desto weniger bedeutsam dürfte der Mangel an bebauungsfähigem Boden werden.

Eine besondere wohnungspolitische Subventionierung in Berlin verstößt darüber hinaus gegen die Subventionsgerechtigkeit. Eine Reduzierung dieser Subventionen auf das Niveau in der Bundesrepublik erscheint deshalb angebracht.

Schlußfolgerungen

Durch die politischen Veränderungen sind die Berlinförderungsmaßnahmen weitgehend obsolet geworden. Die arbeitnehmerbezogenen Transferleistungen können ebenso entfallen wie die allgemeinen Maßnahmen der Investitionsförderung, die Berlindarlehen und die Einkommen- und Körperschaftsteuerermäßigung für Berliner Unternehmen. Auch die Präferenzen bei der Umsatzsteuer haben ihre Berechtigung verloren. Insgesamt ergibt sich dadurch ein Einsparpotential für die Gebietskörperschaften in Höhe von jährlich etwa 9,3 Mrd. DM. Zusätzliche Einsparmöglichkeiten bestehen in der Angleichung der wohnungspolitischen Maßnahmen an die im übrigen Bundesgebiet geltenden Regelungen.

Mit Hilfe der freigewordenen Finanzmittel ließe sich der durch die politischen Umwälzungen entstandene Mehrbedarf an staatlichen Ausgaben zumindest teilweise decken. Nicht zuletzt könnten die Mittel für Maßnahmen eingesetzt werden, die die ökonomische Entwicklung innerhalb der DDR fördern. Dies würde indirekt auch Berlin zugute kommen, denn bei einem möglichst schnellen Abbau des ökonomischen Gefälles zwischen den beiden deutschen Staaten wird der Strom der Übersiedler aus der DDR abnehmen. Vor allem jedoch würden sich für West-Berlin völlig neue ökonomische Möglichkeiten eröffnen, wenn es in ein frei zugängliches, prosperierendes Umland eingebettet wäre.