

Franke, Siegfried Franz

**Article — Digitized Version**

## Wertschöpfungspräferenz: ein Mittel einer effizienten Industriepolitik?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Franke, Siegfried Franz (1994) : Wertschöpfungspräferenz: ein Mittel einer effizienten Industriepolitik?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 1, pp. 24-29

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137082>

**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.*

Siegfried F. Franke

## Wertschöpfungspräferenz: Ein Mittel einer effizienten Industriepolitik?

*Angesichts der immer noch schlechten Aussichten für die wirtschaftliche Erholung in Ostdeutschland zum Jahresanfang 1994 setzt sich die Suche nach adäquaten Förderinstrumenten weiter fort. Verzichtet die Wirtschaftspolitik, indem sie die insbesondere vom BDI vorgeschlagene Wertschöpfungspräferenz nicht berücksichtigt, auf ein hilfreiches Instrument für den Aufschwung Ost? Professor Siegfried F. Franke analysiert die Vorteile und Risiken einer so gestalteten „marktkonformen Industriepolitik“.*

Die Situation in Ostdeutschland zum Jahreswechsel 1993/94 und die Aussichten für 1994 sind insgesamt wenig verheißungsvoll, auch wenn die Deutsche Bundesbank einen Silberstreif am Horizont sieht<sup>1</sup>. Um nur wenige Daten aus der Prognose des Herbstgutachtens der Wirtschaftsforschungsinstitute für 1994 zu nennen<sup>2</sup>: Für Ostdeutschland wird ein Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 7,0% erwartet. Die Arbeitslosigkeit wird dennoch bei 1,17 Mill. (= 15,5%) verharren, obwohl 1992/93 bereits mehr als 1,6 Mill. Frühverrentungen vorgenommen worden sind und eine beträchtliche Anzahl von ABM-Beschäftigten und Kurzarbeitern zu verzeichnen sein wird. Der Verbraucherpreisanstieg wird mit etwa 4,5% veranschlagt.

Dies alles ist vor dem Hintergrund der noch bis weit in das Jahr 1994 hineinreichenden tiefen Rezession in Westdeutschland zu sehen. Hier wird für 1994 – nach einem Rückgang des BIP von 2,0% im Jahr 1993 – mit einem kärglichen Anstieg von 1,0% und einer Preissteigerung von 3,0% gerechnet<sup>3</sup>. Dennoch wird die Zahl der Arbeitslosen vermutlich weiter steigen, und zwar von 2,26 Mill. (1993) auf 2,6 Mill. (1994). Hinzuzufügen ist, daß die Realeinkommen und die Kaufkraft 1994 wegen der weiteren Welle von Steuer- und Abgabenerhöhungen erneut sinken werden.

### Absatzprobleme als Ursache der Krise

Daß der Aufschwung trotz der hohen Zahl von etwa 650 bis 700 Investitionsförderprogrammen<sup>4</sup> und eines Subventionsvolumens von jeweils etwa 44 Mrd. DM für 1993

und 1994<sup>5</sup> nicht rascher vorangeht, zeigt, daß nicht die Investitionen, sondern der Absatz das eigentliche Problem darstellt<sup>6</sup>. Die Absatzprobleme der ostdeutschen Industrie liegen zum einen in spezifischen Nachteilen gegenüber ihren westdeutschen Konkurrenten. Zu nennen sind<sup>7</sup>:

- ein zum Teil mangelndes Preis-Leistungs-Verhältnis (Qualitätsprobleme);
- Vorbehalte gegenüber Ostproduzenten mit daraus resultierenden Preisdrückungstendenzen;
- die Existenz geschlossener Märkte sowie Dumpingpreise westlicher Konkurrenten;
- angebliche „Kampfpreise“ der Treuhandbetriebe.

Zum anderen ist ein Teil des Angebots aufgrund der Gründungswelle nach der Wende überhöht. Vor allem aber sind dramatische Absatzeinbußen zu verzeichnen, die sich infolge der Änderung der relativen Preise ergeben haben. Dies war die Folge sowohl der Währungsumstellung als auch der Transformation einer Zentralverwaltungswirtschaft in eine Marktwirtschaft. Viel zitiert wird in

<sup>1</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsberichte, Dezember 1993, S. 9f.

<sup>2</sup> Alle Daten sind dem Herbstgutachten 1993 entnommen; vgl. DIW-Wochenbericht, Nr. 43/93, S. 627, 623.

<sup>3</sup> Das DIW schätzt im übrigen die Lage für 1994 mit einem Wachstum des BIP von 5% (Ost) bzw. -0,5% (West) deutlich pessimistischer ein als die Mehrheit der Wirtschaftsforschungsinstitute; vgl. ebenda, S. 633.

<sup>4</sup> W. Herz: Falsches Signal, in: ZEIT, Nr. 8/1993, hält diese Zahl für intransparent hoch und daher fast für kontraproduktiv.

<sup>5</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsberichte, September 1993, S. 40.

<sup>6</sup> Vgl. H. Mundorf: Der Streit um das Tyll-Necker-Modell. Warum denn nicht?, in: Handelsblatt v. 12./13.3.1993.

<sup>7</sup> Vgl. DIW-Wochenbericht, Nr. 39/92, S. 473, 476; A. Oetker: Mit Start- und Überlebenshilfe schälen sich mit der Zeit echte industrielle Kerne heraus, in: Handelsblatt v. 15.2.1993; C. Meyer-Koester, F. M. Drost: Subventionen für die ostdeutsche Industrie an die Wertschöpfung binden, in: Handelsblatt v. 11.3.1993.

*Prof. Dr. Siegfried F. Franke, 51, leitet die Abteilung für Wirtschaftspolitik und Öffentliches Recht an der Universität Stuttgart.*

diesem Zusammenhang das „Wegbrechen der Ostmärkte“. Indessen ist festzuhalten, daß es nach der Integration der ehemaligen DDR in den Welthandel und den sich daraus ergebenden Änderungen der relativen Preise selbst dann zur Lösung der unter anderen Vorzeichen mit den ehemaligen Ostblockländern geschlossenen Lieferkontrakte gekommen wäre, wenn sich der politische Wandel dort nicht so rasch vollzogen hätte<sup>8</sup>.

Vor diesem Hintergrund kommt es darauf an, eine Absatzförderung mit möglichst marktkonformen Mitteln zu betreiben. Eine in diesem Sinne betriebene Förderung wäre als vertretbare „marktkonforme Industriepolitik“ zu kennzeichnen<sup>9</sup>. Marktgesteuerte Absatzverbesserungen ziehen nämlich fruchtbare Investitionen nach sich, während Investitionsförderungen ohne Beachtung des Absatzes und auch reine Erhaltungssubventionen, wie sie in bezug auf die sogenannten industriellen Kernbereiche zu befürchten sind, die Marktüberwachung mindern oder außer Kraft setzen. Eine in diesem Sinne verstandene Industriepolitik wäre abzulehnen<sup>10</sup>.

### Ziel der Wertschöpfungspräferenz

Um die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrieunternehmen zu verbessern und um wenigstens den vielen marginalen Betrieben einen entscheidenden „Absatzschritt nach vorne“ zu ermöglichen<sup>11</sup>, hat der Präsident des Bundes der deutschen Industrie (BDI), Tyll Necker, bereits vor gut einem Jahr das Instrument einer Wertschöpfungspräferenz vorgeschlagen<sup>12</sup>. Es ist von der Politik kaum diskutiert und vom Sachverständigenrat mit der lapidaren Bemerkung abgelehnt worden, daß die Entscheidung für die Investitionsförderung gefallen sei und daß man diese Linie konsequent beibehalten solle<sup>13</sup>. Lutz Hoffmann, Präsident des DIW, hat in seinem kürzlich erschienenen Buch einer ostdeutschen Bilanz die Zurückhaltung der Politik in bezug auf neue, kreative Vorschläge kritisiert. Er hält die Idee einer Wertschöpfungspräferenz grundsätzlich für exzellent

und hilfreich, meint allerdings, daß auch Verlustbetriebe unter bestimmten Bedingungen förderungswürdig seien. Die Bemessungsgrundlage der Förderung sollte daher nicht ausschließlich an der Wertschöpfung, sondern an der Lohnsumme ansetzen, was auf den bereits in der Frühphase der Transformation geäußerten Vorschlag einer Lohnsubvention hinausläuft<sup>14</sup>.

Um zu prüfen, ob die Politik ein wesentliches Förderungsinstrument unberücksichtigt läßt, soll die Konzeption der Wertschöpfungspräferenz vorgestellt und kritisch gewürdigt werden.

### Mögliche Ausgestaltung

Wie bereits erwähnt, soll sich die Förderung ausschließlich auf ostdeutsche Industriebetriebe erstrecken, weil diesen die Ostmärkte weggebrochen seien<sup>15</sup>. Nach den Vorstellungen des BDI sollen sie vom Umsatz je Periode die Vorleistungen (ohne Investitionen) und die (Normal-)Abschreibungen abziehen und auf die so ermittelte Wertschöpfung einen Zuschuß erhalten<sup>16</sup>. Gedacht ist an etwa 15%<sup>17</sup>. Der Vorschlag geht also von der Bruttowertschöpfung (Produktionswert  $\times$  Vorleistungen) eines Unternehmens aus, in der allerdings nur der Umsatz (bewertet zu Marktpreisen), nicht hingegen ein etwaiger Lagerbestand (bewertet zu Herstellkosten) enthalten ist. Diese Bruttowertschöpfung wird sodann um die Abschreibungen verringert. Basis der Berechnung für den staatlichen Zuschuß ist mithin die Nettowertschöpfung (Löhne, Gehälter; Pachten, Mieten; Zinsen; direkte Steuern; Gewinn) ohne Berücksichtigung nicht verkaufter Produkte.

Im einzelnen ist an eine strikte zeitliche Befristung, etwa auf fünf Jahre, gedacht. Der Zuschuß soll degressiv gestaffelt sein. Dazu gibt es keine genauen Angaben. Bei einer Frist von fünf Jahren und einem Zuschuß in Höhe von 15% könnte man freilich daran denken, ihn jährlich um drei Prozentpunkte abzusenken. Die administrative Abwicklung soll einfach gestaltet werden; deshalb wird eine Verknüpfung mit den Umsatzsteuer-Voranmeldungen und -Jahreserklärungen vorgeschlagen<sup>18</sup>.

<sup>8</sup> Vgl. G. Sinn, H.-W. Sinn: Kaltstart, 3. überarbeitete Auflage, München 1993, S. 43ff.

<sup>9</sup> Vgl. O. Schlecht: Sicherung des Standorts D unter veränderten politischen Bedingungen, in: G. Fels (Hrsg.): Standort D, Köln 1992, S. 26ff.

<sup>10</sup> Vgl. A. Oetker, a.a.O.

<sup>11</sup> Vgl. Spitzenverbände der Wirtschaft: Aufbau Ost – Konzepte der Gewerblichen Wirtschaft, in: Arbeitgeber, Nr. 5/45-1993, S. 159.

<sup>12</sup> Vgl. T. Necker: Wertschöpfungspräferenz für Ostdeutschland, in: FAZ v. 7. 12. 1992; ders.: Besser als Erhaltungsgarantien wäre eine Wertschöpfungsbeihilfe, in: Handelsblatt v. 31.12.1992; C. Meyer-Koester, F. M. Drost, a.a.O.

<sup>13</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1992/93, Ziffer 308; vgl. auch Jahresgutachten 1993/94, Ziffer 282.

<sup>14</sup> Vgl. L. Hoffmann: Warten auf den Aufschwung. Eine ostdeutsche Bilanz, Regensburg 1993, S. 154ff.; C. Meyer-Koester, F. M. Drost, a.a.O.; DIW-Wochenbericht, Nr. 41/91.

<sup>15</sup> Vgl. T. Necker: Wertschöpfungspräferenz, a.a.O.

<sup>16</sup> Die Berücksichtigung der vollen Investition in der Anschaffungsperiode sowie steuerliche Sonderabschreibungen würden keine periodengerechte Erfassung der Wertschöpfung erlauben.

<sup>17</sup> Vgl. T. Necker: Wertschöpfungspräferenz, a.a.O.; Interview mit BDI-Vizepräsident Arend Oetker, in: Wirtschaftswoche, Nr. 12/1993, S. 18ff.

<sup>18</sup> Vgl. T. Necker, Wertschöpfungspräferenz, a.a.O.; A. Oetker, a.a.O.; Interview Oetker, a.a.O.

Dabei ist ausdrücklich nicht an eine Mehrwertsteuerpräferenz nach dem „Berliner Muster“ gedacht, bei der der Nachweis für einzelne Produkte geführt werden muß. Die darauf entfallende Umsatzsteuer muß – bei weiter bestehendem Vorsteuerabzug – nicht entrichtet werden. Weil sich die Förderung auf die oben definierte Wertschöpfung bezieht, entfallt ein etwaiger Kontrollaufwand hinsichtlich einzelner Produkte. Reine Warenumleitungen würden die Vorleistungen, nicht hingegen notwendig auch die Wertschöpfung erhöhen, so daß daraus kaum Vorteile zu gewinnen seien<sup>19</sup>. Der Vorschlag ist also auf die Ausgestaltung der Umsatzsteuer nach dem Vorumsatzverfahren ausgerichtet<sup>20</sup>.

Der BDI rechnete bei einer geschätzten Wertschöpfung der Industrie Ostdeutschlands von etwa 35 Mrd. DM für 1993 mit einer Förderung von gut 5 Mrd. DM (= 15% bezogen auf die Wertschöpfung). Im Vergleich zur Bestandssicherung in Höhe von rund 20 Mrd. DM je Jahr sei das eine außergewöhnlich günstige, zugleich aber leistungsbezogene Förderung, die sich wegen der angestrebten Degression und Befristung tendenziell reduziere und die schließlich völlig entfallt<sup>21</sup>.

#### Die erhoffte Wirkung

Der vorgeschlagene Zuschuß würde mit steigendem Wertschöpfungsanteil wachsen, und er könnte im Preis weitergegeben werden. Gerade dies ist aus der Sicht des BDI ein entscheidender Vorteil, um die Wettbewerbsfähigkeit der mit hohen Kosten belasteten Industrie Ostdeutschlands zu steigern. Die Art des vorgeschlagenen Instruments übt einen starken Anreiz auf die Erhöhung der Wertschöpfung aus, um so weitere Preissenkungsspielräume zu gewinnen. Im Ergebnis kommt die Wertschöpfungspräferenz einer Wertsubvention gleich.

Im allgemeinen gilt, daß die Umsatzsteigerung bei der dadurch möglichen Preissenkung um so größer ist, je elastischer die Nachfrage ist. Kurz- und mittelfristig erreichbare Absatzvorteile lassen sich jedoch bei funktionierenden

den Wettbewerbsbedingungen nicht dauerhaft halten. Dies wäre aus der Sicht der Abnehmer nicht zu wünschen. Es ist auch nicht notwendig, denn wenn die ostdeutschen Industriebetriebe am Markt erst einmal mit wettbewerbsfähigen Produkten Fuß gefaßt haben, wird es ihnen immer leichter fallen, ihre Position mit verbesserten oder neuen Produkten zu halten, und die Förderung kann auslaufen.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wäre eine solche absatzbezogene Förderung einer reinen Vergünstigung bei den Gewinnsteuern (Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer) vorzuziehen, weil sich – wie an der Barone-Kurve gezeigt werden kann – ceteris paribus durch reduzierte Gewinnsteuersätze nichts an den Bedingungen des Gewinnmaximums ändert. Daher ergibt sich keine Mengenreaktion der Anbieter. Es ist allerdings einzuräumen, daß diese Argumentation dynamische Aspekte vernachlässigt<sup>22</sup>.

Die auf die beschriebene Weise erzielbare Umsatzsteigerung erhöht die Beschäftigung in Ostdeutschland. Der daraus resultierende Einkommenseffekt führt zu steigendem Konsum und bewirkt, daß die Konsumnachfrage im Osten in die vorhandenen Kapazitäten hineinwächst.

<sup>19</sup> Vgl. T. Necker, Wertschöpfungspräferenz, a.a.O.

<sup>20</sup> Vgl. G. Sinn, H.-W. Sinn, a.a.O., S. 231. Man kann sich freilich auch eine Förderung nach dem „Landwirtschafts-Modell“ vorstellen. Danach wird den ostdeutschen Industriebetrieben zwar die Umsatzsteuer erlassen, sie sind allerdings nicht vorsteuerabzugsberechtigt. Bei west-ost-verbundenen Unternehmen genüge dann einen stichprobenartige Kontrolle der Lohnzahlungen um den Mißbrauch über Verrechnungspreise zu verhindern; vgl. IWD, Nr. 47/92, S. 8. Bei diesem Modell wäre die besondere Berechnung der Wertschöpfung nicht nötig, allerdings würden sich Probleme bei der angestrebten zeitlichen Degression ergeben. Um zu verhindern, daß sich der Effekt ins Negative verkehrt, müßte vom kritischen Jahre an zumindest ein begrenzter Vorsteuerabzug zugelassen werden. Schließlich wäre zu prüfen, ob bei größeren Investitionen eine Ausnahme vom Verbot des Vorsteuerabzugs gemacht werden soll, weil sonst eine Förderung unter Liquiditätsgesichtspunkten uninteressant werden könnte.

<sup>21</sup> Vgl. T. Necker: Wertschöpfungspräferenz, a.a.O.; A. Oetker, a.a.O.

<sup>22</sup> Vgl. G. Blümle: Wettbewerb und Wirtschaftswachstum, in: List Forum, Nr. 4/1989, S. 317f.

**VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

Jahresbezugspreis  
DM 135,-  
ISSN 0023-3439

**KONJUNKTUR VON MORGEN**

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

**NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT BADEN-BADEN**

Diese Überlegung basiert auf der Argumentation von Sinn/Sinn, wonach die Währungsumstellung der ostdeutschen Bevölkerung Umtauschverluste in Höhe von rund 62 Mrd. DM (= 3800 DM je Kopf) brachte<sup>23</sup>. Dies mußte, nachdem sich die Nachfragewelle nach westdeutschen Produkten gelegt hatte, eine Anpassung des Konsums nach unten zur Folge haben.

Wenn die Wertschöpfungspräferenz den Absatz wirksam fördert und Investitionen im Konsumgüterbereich und daran anschließend im Investitionsgüterbereich stimuliert, dann liegt eine volkswirtschaftlich wünschenswerte Verzahnung von Konjunktur- und Wachstumspolitik vor.

### Einordnung als Subvention

Gemessen an der üblichen Definition<sup>24</sup> ist die vom BDI vorgeschlagene Wertschöpfungspräferenz ohne Zweifel als Subvention einzustufen. Im einzelnen unterscheidet Hansmeyer vier verschiedene Subventionstypen. Die ersten drei Typen umgreifen die Konsequenzen aus einer Programmstruktur (wie etwa die Erhaltungssubventionen im Kohle- und Agrarbereich), Subventionen ohne erkennbare Zielstruktur (wie etwa zahlreiche Steuervergünstigungen) sowie einzelfallorientierte Großprojektförderungen (entweder zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter Bereiche, wie z.B. Airbus, Schneller Brüter, oder als „Feuerwehrfunktion“ beim drohenden Zusammenbruch großer Industrien; unter letztere würden auch Subventionen zur Erhaltung „industrieller Kerne“ in Ostdeutschland fallen). Der vierte Subventionstyp umfaßt schließlich Förderprogramme, die als Anpassungs- und Produktivitätshilfe zur Mittelstandsförderung oder unter regionalpolitischen Zielsetzungen konzipiert sind. Die Wertschöpfungspräferenz entspräche einer solchen Subvention vom Typ IV nach Hansmeyer.

<sup>23</sup> Vgl. G. Sinn, H.-W. Sinn, a.a.O., S. 86ff.

<sup>24</sup> Vgl. K.-H. Hansmeyer: Subventionsabbau – ein finanzpolitischer Evergreen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B 18/93, S. 19; zum Folgenden vgl. ebenda, S. 20ff.

<sup>25</sup> Vgl. N. Andel: Subventionen, in: *HdWW*, Bd. 7, Stuttgart u.a. 1988, S. 499.

<sup>26</sup> Vgl. G. Blümle, a.a.O., S. 315f.

<sup>27</sup> Vgl. W. Zohlnhöfer: Das Schlüsselproblem der deutsch-deutschen Wirtschaftsunion: Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze in der DDR, in: *List Forum*, Nr. 3/1990, S. 196.

<sup>28</sup> Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 7/93 (Föderales Konsolidierungsprogramm), 21.1.1993, S. 6.

<sup>29</sup> Vgl. K.-H. Hansmeyer, a.a.O., S. 26f.

<sup>30</sup> In dem Modell stellen  $a$  bzw.  $a^*$  den autonomen Konsum bzw. die autonomen Investitionen dar, während  $c$  bzw.  $b$  der marginalen Konsumneigung bzw. der marginalen Investitionsneigung entsprechen.

<sup>31</sup> Er ist damit identisch mit dem Investitions- bzw. dem Transformationsausgabenmultiplikator (falls sich  $a^*$  bzw.  $G$  verändern).

Die Wertschöpfungspräferenz könnte als echte Starthilfe dienen und Marktunvollkommenheiten<sup>25</sup> ausgleichen. Dazu zählen vor allem zwei Faktoren: Nämlich zum einen die Anpassungsgeschwindigkeit, die in der Realität – und insbesondere bei der Transformation eines Wirtschaftssystems – nicht unendlich groß ist, und zum anderen die politisch bedingte Lohnhöhe, die das Produktivitätsniveau erheblich übersteigt. Die Wertschöpfungspräferenz wäre zudem marktkonform, weil sie die notwendigen Gewinnstreuungen im Unterschied zu reinen Erhaltungssubventionen nicht einebnet<sup>26</sup>. Sie wäre eine befristete und degressive sozialpolitische Anpassungs- und Überbrückungshilfe, deren Konstruktion erwünschte Anpassungsleistungen fördert<sup>27</sup>, was der von der Bundesregierung gewollten strukturellen Anpassung der Subventionen entspräche<sup>28</sup>.

Wesentlich dafür wären freilich die vorgeschlagene Befristung und die Degression. Als politische Instrumente zur Einhaltung und Kontrolle könnten die Verfahren des „Zero-Base-Budgeting“ und der „Sunset-Legislation“ benutzt werden. Während das erste Verfahren Regierung und Verwaltung schon im laufenden Vollzug einer grundsätzlich bewilligten Subvention dazu anhalten will, weitere Mittelanforderungen von der nachgewiesenen Effizienz abhängig zu machen, stellt das zweite auf eine stärkere parlamentarische Kontrolle ab. Subventionen werden danach regelmäßig befristet; ihre Fortführung ist nur möglich, wenn sich das Parlament zuvor von ihrem Erfolg überzeugt hat<sup>29</sup>.

### Multiplikatoranalyse der Wirkungen

Das Hineinwachsen der Nachfrage in vorhandene Kapazitäten sowie gesamtwirtschaftliche Überlegungen geben Anlaß für eine Analyse mit Hilfe des Multiplikatorkonzeptes. Der Einfachheit halber sei von einer geschlossenen Volkswirtschaft mit staatlicher Betätigung ausgegangen ( $Y = C + I + G$ ), wobei die Staatsausgaben ( $G$ ) für Güter und Dienstleistungen (Transformationsausgaben) autonom seien. Die Konsumfunktion setzt am verfügbaren Einkommen an, das durch autonome, also einkommensunabhängige direkte Steuern ( $T_a$ ), einkommensabhängige direkte Steuern ( $tY$ ) sowie Transfers ( $Tr$ ) bestimmt wird ( $C = a + c[Y - T_a - tY + Tr]$ ). Die Investitionsfunktion unterstellt, daß – neben einem einkommensabhängigen Teil ( $bY$ ) – zum einen projektgebundene Investitionszulagen ( $IZ$ ) und zum anderen Subventionen zur freien Verfügung ( $Z$ ) gegeben werden ( $I = a^* + IZ + b[Y + Z]$ )<sup>30</sup>.

In dem beschriebenen Modell berechnet sich der Wert für den Investitionszulagenmultiplikator nach der Formel  $1/(1-c-b+ct)$ <sup>31</sup>. Der Subventionsmultiplikator entspricht der Formel  $b/(1-c-b+ct)$ . Der Steuermultiplikator (in be-

zug auf  $T_a$ ) beträgt  $-c/(1-c-b+ct)$ ; er ist bis auf das negative Vorzeichen identisch mit dem Transferausgabenmultiplikator.

Da die Verwendung des Zuschusses nach der Wertschöpfungspräferenz nicht vorgeschrieben ist, kommt er einer ungebundenen Subvention gleich, die die Investitionen nur entsprechend der marginalen Investitionsneigung beeinflusst. Die überschlagsmäßige Wirkung muß also von der Formel für den Subventionsmultiplikator  $(b/[1-c-b+ct])$  ausgehen. Unterstellen wir zunächst für Deutschland insgesamt plausible Größen von 0,8 für die marginale Konsumneigung ( $c$ ), von 0,1 für die marginalen Nettoinvestitionen ( $b$ ) sowie eine moderate Grenzsteuerbelastung ( $t$ ) von nur 0,4, so ist die numerische Höhe des Subventionsmultiplikators etwa 0,24. Da in Ostdeutschland mit Hilfe der westlichen Transferzahlungen relativ mehr konsumiert und investiert wird als in Westdeutschland<sup>32</sup>, sei für den Osten alternativ mit  $c = 1,3$  und  $b = 0,4$  gerechnet. Dies führt zu einem numerischen Wert von  $-2,22$  für den Subventionsmultiplikator. Nur wenn es gelingt, die Konsumquote auf den gesamtdeutschen Wert von etwa ( $c = 0,8$ ) zu drücken, ergibt sich ein positiver Wert, der mit 3,3 recht beträchtlich scheint.

Vereinfacht gesprochen führt also eine ausschließlich kreditfinanzierte Wertschöpfungszulage bei einer Konsumquote von  $c > 1$  zu einer Senkung des Sozialprodukts. Erst wenn die Quote auf den westdeutschen Wert sinkt, läßt sich ein spürbarer Steigerungseffekt ableiten. Wahrscheinlich werden jedoch zusätzliche Subventionen ganz oder teilweise über Steuererhöhungen oder eine Senkung der Transferausgaben gegenfinanziert. Werden die autonomen direkten Steuern (z.B. die Vermögensteuer) erhöht oder werden Transferleistungen (z.B. das Erziehungsgeld) gesenkt, so kommt es wegen des Wertes des Steuer- bzw. Transferausgabenmultiplikators

(  $[6,66]$  ), der den des Subventionsmultiplikators übersteigt, in jedem Falle zu Wachstumseinbußen. Eine Finanzierung über eine Erhöhung der einkommensabhängigen Steuern führt hingegen zu einer Anhebung des Grenzsteuersatzes  $t$  und infolgedessen zu einer Erhöhung des Wertes  $ct$  im Nenner der Multiplikatoren. Damit sinkt – ceteris paribus – der Wert der Multiplikatoren, also auch der des Subventionsmultiplikators.

Erheblich höhere numerische Werte ergeben sich für zweckgebundene Investitionszulagen: Unter der Voraussetzung, daß die marginale Konsumquote Ost ( $c$ ) den Wert von 0,8 nicht überschreitet, während die marginale Investitionsquote Ost ( $b$ ) bei dem hohen Wert von 0,4 verharret, ergibt sich für den Investitionszulagenmultiplikator ein rechnerischer Wert von 8,33. Jedoch ist auch hier die Frage nach der Gegenfinanzierung zu stellen, die den zunächst hohen Wert auf deutlich unter 2 reduziert. Selbst dieser Wert kann sich durch Importe, Sickerverluste, Wirkungsverzögerungen sowie eine Reihe anderer Faktoren weiter verringern oder ins Negative verkehren<sup>33</sup>. Schließlich kommt hinzu, daß man die negativen Effekte der Beteiligung der westdeutschen Bevölkerung an der Gegenfinanzierung mit berücksichtigen muß.

### Verdeckte Lohnsubvention

Einen wichtigen Einwand arbeiten Sinn/Sinn aufgrund der Wirkungsanalyse der Umsatzsteuer heraus: Sie ist nämlich identisch mit einer Lohnsteuer zuzüglich einer Steuer auf den realwirtschaftlichen Cash-flow<sup>34</sup>. Dementsprechend wirkt eine Wertschöpfungspräferenz über eine Lohnkomponente und über eine Cash-flow-Komponente. Da die Löhne den weitaus größten Teil der Wertschöpfung schon bei westdeutschen Unternehmen ausmachen<sup>35</sup> und da sie für die ostdeutsche Wirtschaft insgesamt – gemessen am Volkseinkommen – 1992 fast 110% und 1993 immer noch 100% ausmachten<sup>36</sup>, wird deutlich, daß die Wertschöpfungspräferenz im Grunde auf eine verdeckte Lohnsubvention hinausläuft.

Von dieser Lohnsubvention würden nach dem BDI-Vorschlag indessen jene Betriebe nicht profitieren, die im Verlustbereich liegen. Insofern ist die Ausrichtung eines etwaigen Zuschusses an der Lohnsumme und ihre Ausdehnung auch auf Verlustbetriebe, wie sie Hoffmann vorschlägt<sup>37</sup>, konsequent, und sie nennt das Kind beim eigentlichen Namen.

Demgegenüber hatte der BDI noch argumentiert, daß es sich bei der Wertschöpfungsbeihilfe um eine staatliche Vorleistung handele, die die Gewerkschaften veranlassen solle, durch Streckung der Lohnanpassung die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe von der Lohnseite her zu unterstützen<sup>38</sup>. Allerdings ist nicht er-

<sup>32</sup> Vgl. L. Hoffmann, a.a.O., S. 40ff.

<sup>33</sup> Vgl. S. F. Franke: Konjunkturelle Wirksamkeit, Umfang und politische Durchsetzbarkeit staatlicher Beschäftigungsprogramme, in: K.-H. Büchner, W. Nöth (Hrsg.): Beamtenausbildung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Frankfurt (Main) u.a. 1985, S. 393, 396ff.

<sup>34</sup> Vgl. G. Sinn, H.-W. Sinn, a.a.O., S. 231f.

<sup>35</sup> Vgl. z.B. die von der ZEIT, Nr. 34/1986, für das Jahr 1985 gegebene Übersicht, die eine Lohnquote von günstigstenfalls 67% (Daimler-Benz und RWE) über 71% bis 74% (BASF, Hoechst, Bayer) und 77% (VW) bis hin zu 95% (Ruhrkohle) ausweist.

<sup>36</sup> Vgl. DIW-Wochenbericht, Nr. 43/93, S. 631.

<sup>37</sup> Vgl. L. Hoffmann, a.a.O., S. 156. Eine kritische Bewertung des weitergehenden Vorschlags einer generellen Lohnsubvention kann hier aus Umfangsgründen nicht vorgenommen werden; vgl. dazu G. Sinn, H.-W. Sinn, a.a.O., S. 216ff.; H. Siebert: Das Wagnis der Einheit, Stuttgart 1992, S. 131ff.

<sup>38</sup> Vgl. T. Necker: Wertschöpfungspräferenz, a.a.O.; A. Oetker, a.a.O.

kennbar, warum die Gewerkschaften diese Zurückhaltung üben sollten; wird doch durch einen solchen Zuschuß ihr Spielraum größer. Werden jedoch die durch die Wertschöpfungspräferenz möglichen Entlastungen durch zusätzliche Lohnforderungen aufgezehrt, dann wirkt das Instrument nicht absatzfördernd. Hinzu kommt, daß die Zuschüsse – trotz ihres lohnsubventionierenden Charakters – in der einzelwirtschaftlichen Optik wie eine Unternehmensbegünstigung wirken. Eine größere politische Akzeptanz ist daher wahrscheinlich von (direkten) steuerfinanzierten Lohnprämien oder einer negativen Lohnsteuer zu erwarten<sup>39</sup>.

Was schließlich die Cash-flow-Komponente der Wertschöpfungspräferenz betrifft, so ist festzustellen, daß sie risikobehaftete Investitionen diskriminiert, weil bei kleinen Erträgen oder bei Verlusten der Zuschuß geringer wird oder sogar entfällt<sup>40</sup>.

### Weitere Kritikpunkte

Der Sachverständigenrat wendet zudem ein, daß sich die Förderung nur auf den Inlandsabsatz beschränke und möglicherweise gegen EG-rechtliche Regelungen der Subventionsvergabe verstoße<sup>41</sup>. Hier ist freilich Necker zuzustimmen, daß das Instrument nicht gegen das gemeinsame Umsatzsteuersystem verstoße und daß eine Ablehnung der vorgeschlagenen Förderung auf europäischer Ebene angesichts der Relation von benötigten Summen zu denen der Bestandsgarantie nicht plausibel wäre<sup>42</sup>.

Ein anderes Kritikbündel stellt auf Abgrenzungsprobleme ab: Wie soll der Kreis der förderungsberechtigten Unternehmen rechtlich verbindlich und praktikabel gezogen werden? Sollen Verlustbetriebe generell ausgeschlossen werden, wenn nein, nach welchen Kriterien wären sie zu berücksichtigen? Können unter besonderen Umständen Lagerinvestitionen für die Wertschöpfungsbeihilfe geltend gemacht werden? Wie ist dem möglichen Mißbrauch konkret zu begegnen?

<sup>39</sup> Vgl. E. Helmstädter: Aufgaben gesamtdeutscher Wirtschaftspolitik in funktional-ordnungspolitischer Sicht, in: List Forum, Nr. 4/1990, S. 286.

<sup>40</sup> Vgl. G. Sinn, H.-W. Sinn, a.a.O., S. 231f.

<sup>41</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1992/93, Ziffer 308.

<sup>42</sup> Vgl. T. Necker: Wertschöpfungspräferenz, a.a.O.

<sup>43</sup> Vgl. D. Ehlers: Die Kontrolle von Subventionen, in: DVBl., Nr. 16/1993, S. 864.

<sup>44</sup> Vgl. ebenda, S. 864.

<sup>45</sup> Vgl. ebenda, S. 864, 865; K.-H. Hansmeyer, a.a.O., S. 26.

<sup>46</sup> Vgl. G. Sinn, H.-W. Sinn, a.a.O., S. 231f.

Last not least ist darauf hinzuweisen, daß es erfahrungsgemäß kaum gelingen wird, wirksame Evaluationskriterien einzuführen. Regierung und Verwaltung dürften kaum ein Interesse daran haben, zuzugeben, daß eine Förderung nicht oder nicht wie beabsichtigt wirkt<sup>43</sup>. An dieser verständlichen Einstellung ändert die englische Benennung etwaiger Verfahren nichts. Gleiches gilt für die intendierte stärkere parlamentarische Kontrolle; ist doch zu bedenken, daß die einzelnen Abgeordneten in ihren Wahlkreisen konkreten Personen gegenüberstehen, die aus dem Fortbestehen von Subventionen Nutzen ziehen oder dies zumindest glauben. Insofern hütet sich jede Opposition davor, konkrete Maßnahmen eines Subventionsabbaus vorzuschlagen<sup>44</sup>.

Einmal budgetierte und vollzogene Förderungen wie auch die Tatsache, daß die Anmeldungen die verfügbaren Mittel übersteigen, reichen allemal als Erfolgsnachweis, und sie sind oft Anlaß für eine Verlängerung einer einmal eingeführten Subvention<sup>45</sup>. Es ist mithin kaum anzunehmen, daß die Wertschöpfungspräferenz tatsächlich nach fünf Jahren ausläuft. Die Argumentation für eine Verlängerung ist leicht vorzusehen: Geht es den Betrieben Ostdeutschlands besser, wobei eine exakte Zurechenbarkeit auf die Gründe kaum möglich sein dürfte, so „wird es darauf ankommen, den richtig eingeschlagenen Weg fortzusetzen“, ist der Aufschwung dagegen noch nicht spürbar genug, so ist „offenkundig, daß die Maßnahme verbessert werden muß“, d.h. Aussetzung der Degression und Verlängerung.

### Fazit

Gemessen an den herkömmlichen Subventionen und ihren meistens wenig wachstums- und strukturbezogenen Wirkungen verfügt der Vorschlag einer Wertschöpfungspräferenz für ostdeutsche Industriebetriebe über einen gewissen Charme. Die vom BDI und insbesondere von seinem Präsidenten Tyll Necker vorgetragene Argumente entbehren nicht einer hohen Plausibilität. Die kritische Würdigung zeigte jedoch erhebliche Probleme auf, die die einzel- und gesamtwirtschaftliche Wirkung des Vorschlages weniger attraktiv erscheinen lassen.

Die technischen Details einer konkreten Umsetzung sind ohne großen Aufwand zu lösen. Es bleibt der schwerwiegende Einwand von Sinn/Sinn, daß die Wertschöpfungspräferenz einer Lohnsubvention gleichkommt und zugleich risikobehaftete Investitionen diskriminiert<sup>46</sup>. Da die Multiplikatoranalyse zudem eine sehr zweifelhafte gesamtwirtschaftliche Wirkung ergab, ist zu folgern, daß das Instrument letztlich nicht zu den erwünschten Folgen führen wird. Aus politisch-ökonomischer Sicht wäre ihm aber vermutlich ein langes Leben beschieden.