

Heimpold, Gerhard

**Article**

## Zulagen - Zuschüsse - Darlehen? Zur Qualität regionalpolitischer Instrumente

Wirtschaft im Wandel

**Provided in Cooperation with:**

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

*Suggested Citation:* Heimpold, Gerhard (1998) : Zulagen - Zuschüsse - Darlehen? Zur Qualität regionalpolitischer Instrumente, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 4, Iss. 11, pp. 4-8

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/142915>

**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.*

## Zulagen – Zuschüsse – Darlehen? Zur Qualität regionalpolitischer Instrumente

*Das mittelfristige Förderkonzept für die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern nach 1998 stützt sich bei der Förderung privater Investitionen auf drei Instrumente: Zulagen, Zuschüsse und Darlehen. Angesichts förderpolitischer Vorstellungen insbesondere in der EU-Strukturfondspolitik, von der Zuschußförderung stärker auf Darlehensinstrumente umzusteigen, zeigt der Beitrag, daß es unverändert sinnvoll ist, in der Förderpolitik auf mehrere Instrumente zu setzen, weil die Anreizwirkungen der Instrumente bei den Investoren unterschiedlich sind und sich für die Förderinstitutionen jeweils andere Gestaltungsmöglichkeiten ergeben.*

*Mit Blick auf das Förderkonzept für Ostdeutschland dienen Zulagen als Basisinstrument dem Ausgleich allgemeiner Standortnachteile. Sie ermöglichen aufgrund des Rechtsanspruchs eine frühzeitige Einbeziehung in Investitionsrechnungen und Standortentscheidungen, und sie sind wegen des Rechtsanspruchs von den Investoren relativ einfach zu handhaben und daher mittelstandsfreundlich. Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die auf der Grundlage von Einzelfallentscheidungen gewährt werden, ermöglichen das Setzen besonderer Anreize, z.B. bei der Attrahierung auswärtiger Unternehmen im Rahmen der Ansiedlungsförderung. Bei der Darlehensförderung steht nicht so sehr die Subventionierung, sondern der Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten im Mittelpunkt.*

Im Mai 1997 wurde das mittelfristige Förderkonzept für die neuen Bundesländer für den Zeitraum 1999-2004 verabschiedet.<sup>1</sup> Die Förderung privater Investitionen, die dort weiter im Mittelpunkt steht, nutzt drei Instrumente: die Investitionszulage, den Investitionszuschuß im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) und die Vergabe zinsgünstiger Kredite einschließlich Eigenkapitalhilfe-Darlehen aus dem ERP-Sondervermögen. Bislang gehörten zum Kranz der Investitionsfördermaßnahmen noch Sonderabschreibungen, die aber Ende 1998 auslaufen. Mit diesem Förderkonzept steht für Investitionen und Gründungen in Ost-

deutschland ein verlässlicher Förderrahmen zur Verfügung.

Zugleich finden sich allerdings in der wissenschaftlichen Debatte, nicht zuletzt im Rahmen der Reformüberlegungen zur EU-Strukturfondsförderung, Neigungen bzw. Vorschläge, bestimmte förderpolitische Instrumente zu präferieren. So wird in der Agenda 2000<sup>2</sup>, die die Perspektiven der EU-Strukturfondsförderung absteckt, eine Umorientierung von der Zuschußförderung hin zu Darlehens- und Bürgschaftsinstrumenten anvisiert. Vereinzelt gibt es auch die Meinung, daß es im Interesse der Milderung von Mitnahmeeffekten günstiger gewesen wäre, die Förderung für Ostdeutschland gänzlich von Zulagen auf Zuschüsse umzustellen, die diskretionär gewährt werden.<sup>3</sup>

Diese Diskussionen erwecken teilweise den Eindruck, als ob die Entscheidung zwischen den betrachteten Instrumenten, etwa zwischen Zuschuß- und Darlehensförderung oder zwischen Zulagen- und Zuschußförderung eine „Entweder-Oder-Entscheidung“ wäre. Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber, daß Zulagen, Zuschüsse und Darlehen jeweils unterschiedliche Eigenschaften aufweisen, die es sinnvoll erscheinen lassen, sich bei der Förderpolitik im Interesse einer hohen Wirksamkeit auf mehrere Instrumentenarten zu stützen. Der folgende Beitrag diskutiert daher aus theoretischer Sicht die Eigenschaften der drei Instrumente und gibt Hinweise auf die spezifischen Einsatzmöglichkeiten durch die Förderinstanzen. Ein Plädoyer für ein Fördersystem mit mehreren Instrumenten bedeutet nicht, einem „Förderdschungel“ das Wort zu reden. Letzterer kommt nicht durch das Nebeneinanderbestehen unterschiedlicher instrumenteller Ansätze zustande, sondern durch eine Programmvielfalt und Trägerpluralität, die nur noch schwer zu überschauen ist.

### **Was die drei Instrumente gemeinsam haben ...**

Alle drei Instrumente – Zulagen, Zuschüsse und Darlehen – gehören zur Gruppe der finanzpolitischen Förderinstrumente. Hierzu zählen auch Zins-

<sup>1</sup> Vgl. BMWi; BMF: Mittelfristiges Förderkonzept der Bundesregierung für die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern. Bonn, 1997.

<sup>2</sup> Die Europäische Kommission legt ihre Mitteilung „Agenda 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union“ vor. Vgl. Agenda 2000 – Pressemitteilung IP/97/660. Straßburg, Brüssel, den 16. Juli 1997, S. 7.

<sup>3</sup> Vgl. STÖRMANN, W.; ZIEGLER, A.: Die wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern nach 1998, in: Wirtschaftsdienst 77. Jg. (1997), H. IX, S. 515.

Tabelle:

Überblick über die wichtigsten Programme zur Förderung von Investitionen der gewerblichen Wirtschaft in Ostdeutschland, Zusagen bis Ende 1997

| Programm   | Zusagevolumen<br>in Mrd. DM | Mittelabfluß<br>in Mrd. DM |
|--|-----------------------------|----------------------------|
| Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – gewerbliche Wirtschaft –*<br>(Bundesanteil) | 38,0<br>(19)                |                            |
| ERP-Kredite einschließlich EKH ab 1997   | 55,3                        | 49,8                       |
| Eigenkapitalhilfeprogramm (EKH) bis 1997   | 16,2                        | 15,4                       |
| Öffentliche Bürgschaften – Bundesanteil  | 15,0 <sup>c</sup>           | 7,0 <sup>a</sup>           |
| Investitionszulage/Sonderabschreibungen – Bundesanteile  | 10,5/17,5 <sup>b</sup>      | 10,5/17,5 <sup>b</sup>     |

\* Einschließlich EFRE-Mittel (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung). – <sup>a</sup> Obligostand des Bundes. – <sup>b</sup> Grobe Schätzung. – <sup>c</sup> Kreditvolumen.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft: Bilanz der Wirtschaftsförderung des Bundes in Ostdeutschland bis Ende 1997, Bonn 1998, Anlage (Auszug).

subventionen, Subventionen der Grundstückspreise und die Infrastrukturpolitik. Im Unterschied zu Darlehen müssen Zulagen und Zuschüsse nicht zurückgezahlt werden.<sup>4</sup>

Auf die drei Förderinstrumente Zulage, Zuschuß und Darlehen konzentriert sich der Hauptteil der Investitionsförderung zugunsten Ostdeutschlands (vgl. Tabelle). Nimmt man die drei genannten Instrumente – Zulagen, Zuschüsse und Darlehensinstrumente – so zielen sie darauf ab, Anreize für zusätzliche private Investitionen zu setzen, und auf diese Weise positive Wirkungen auf Einkommen und Beschäftigung in der begünstigten Region zu erzeugen.

Grundsätzlich sind alle drei Instrumentenarten geeignet, unternehmerische Investitionsentscheidungen zugunsten von Förderregionen zu beeinflussen. Sie senken – in Abhängigkeit vom Subventionswert<sup>5</sup> der Fördermaßnahme – die Kapitalkosten eines Vorhabens und verbessern damit dessen Rentabilität. Indem eine Reduzierung der Kapitalkosten bewirkt wird, können Standortnachteile, die rentabilitätsmindernd wirken, kompensiert werden. Ferner ist die Gewährung dieser Hilfen mit einem Liquiditätseffekt verbunden.

<sup>4</sup> Vgl. zu finanzwirtschaftlichen Instrumenten in der Regionalpolitik z.B. BALLESTREM, F. Graf v.: Standortwahl von Unternehmen und Industriestandortpolitik. Ein empirischer Beitrag zur Beurteilung regionalpolitischer Instrumente, in: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Neue Folge, H. 44. Berlin 1974, S. 62 f.

<sup>5</sup> „Der Subventionswert entspricht dem abdiskontierten Anteil der öffentlichen Zuschüsse an den Investitionskosten.“ Vgl. DIETRICH, V.; RAGNITZ, J.; ROTHFELS, J. u.a.: Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern, in: IWH-Sonderheft 1/1998. Halle, S. 143.

### ... und was sie unterscheidet

Ungeachtet der oben dargestellten Gemeinsamkeiten zeichnen sich die hier diskutierten Instrumente sowohl hinsichtlich der Anreizwirkungen bei den Begünstigten als auch hinsichtlich der Gestaltungsmöglichkeiten durch die Förderinstitutionen durch deutliche Unterschiede aus.

Die Unterschiede in der Wirkung bei den Begünstigten werden sichtbar, wenn man nicht nur den Liquiditätseffekt und die Kapitalkostensenkung berücksichtigt, die sich aus dem Subventionswert der Förderung ergibt. Die Wirksamkeit der Förderung hängt darüber hinaus auch davon ab, ob die Vorteilhaftigkeit der Förderung von den Begünstigten wahrgenommen wird (Merklichkeit). Die Wirksamkeit der Förderung wird ferner davon beeinflusst, mit welcher Sicherheit potentiell Begünstigte mit der Gewährung von Fördermitteln rechnen können (Berechenbarkeit), und schließlich ist der bürokratische Aufwand bei den Antragstellern für die Fördermittelbeschaffung nicht ohne Einfluß auf die Wirksamkeit der Förderung (Bequemlichkeit).<sup>6</sup>

Die unterschiedlichen Handlungsspielräume für die Förderinstanzen ergeben sich wiederum vor allem aus der Natur der Förderentscheidung (automatisch auf Grundlage eines Rechtsanspruchs bei Zulagen, diskretionär bei Zuschüssen und Darlehen). Nachfolgend werden die drei Instrumente mit ihren unterschiedlichen Eigenschaften diskutiert.

<sup>6</sup> Solche über den Subventionswertaspekt hinausgehenden Wirkungsfragen des förderpolitischen Instrumentariums finden sich in der Fachliteratur z.B. bei UHLMANN, L.; BERGER, M.: Instrumentelle Aspekte der Investitionsförderung, in: ifo studien zur finanzpolitik, Bd. 4. München 1986, S. 108-110.

## *Investitionszulagen*

Die Investitionszulage wird in Ostdeutschland seit 1990 im Rahmen der allgemeinen Investitionsförderung eingesetzt.<sup>7</sup>

Bei Investitionszulagen erfolgt nach Abschluß der Investition eine Barzahlung an den Investor in Abhängigkeit von der Höhe des Fördersatzes. Der Zufluß von Investitionszulagen ist steuerfrei, d.h. die steuerliche Abschreibungsgrundlage wird nicht gemindert. Die Nutzung der Investitionszulage erfolgt unabhängig von der Gewinnsituation des Begünstigten. Der Subventionswert ist bei der Zulage im Prinzip mit dem Fördersatz identisch, d.h. der quantitative Fördervorteil ist direkt aus dem Fördersatz ablesbar. Eine Minderung des Subventionswertes der Zulage ergibt sich, weil die Auszahlung zeitverzögert erfolgt.

Sofern die gesetzlichen Fördervoraussetzungen erfüllt sind, besteht ein Rechtsanspruch auf die Gewährung der Investitionszulage. Der Rechtsanspruch macht diese Hilfe aus Investorensicht berechenbar und schafft auf diese Weise günstige Voraussetzungen, daß diese Hilfe frühzeitig in Investitionsrechnungen, z.B. bei der Standortwahl, einbezogen werden kann. Der Rechtsanspruch bringt mit sich, daß neben dem Anspruch auf Förderung auch deren Höhe feststeht. Wenn sich im Verlauf des Förderzeitraums schrittweise bestimmte Standortnachteile weiter abbauen lassen, wird es Unternehmen geben, die dann von den Nachteilen weniger betroffen sind, für andere wiederum können Standortnachteile fortbestehen. D.h. der Nachteilsausgleich wird im Zeitverlauf nicht mehr für alle Unternehmen gleichermaßen erforderlich sein. Dieses Problem kann man allenfalls durch zeitliche Befristung der Förderung mildern.

Der bürokratische Aufwand für die Beantragung dieser Hilfe beschränkt sich auf die Antragstellung nach Investitionsabschluß, in der die vorgenommenen Investitionen nachprüfbar bezeichnet werden müssen. Diese Angaben müssen ohnehin im Rahmen der kaufmännischen Buchhaltung verfügbar sein. Es sind also keine umfangreichen Antragsunterlagen einzureichen, die der Projektbeschreibung dienen. Diese Eigenschaften lassen die Investitionszulage als ein mittelstandsfreundliches Förderin-

strument erscheinen, das zudem faktisch auch die Eigenkapitalbasis stärkt. Die geschilderten Vorzüge können allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß bei der Auslegung der Investitionszulagenregelung auch Zweifelsfragen auftreten können. Solche praktischen Schwierigkeiten werden beispielsweise im Zusammenhang mit der Einbeziehung produktionsnaher Dienstleistungsbranche in die ostdeutsche Zulagenregelung befürchtet, wenn es um die Frage geht, welche Betriebe in diese Branchenabgrenzung einzuordnen sind.<sup>8</sup> Daraus können im Einzelfall hohe Transaktionskosten für Unternehmen und Förderinstanzen entstehen.

## *Investitionszuschüsse*

Das Subventionsinstrument Zuschüsse findet in Deutschland insbesondere im Rahmen der Bundesländer-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) Anwendung. Zuschüsse stellen ebenfalls Barzahlungen – vor allem im Zusammenhang mit Investitionen – dar. Die Förderung von Unternehmen durch Investitionszuschüsse im Rahmen der GA ist an die Bedingung der Überregionalität des Absatzes gebunden. Ein wesentlicher Unterschied gegenüber der Investitionszulage besteht darin, daß Investitionszuschüsse analog zu anderen Einkünften zu versteuern sind. Der Subventionswert liegt aufgrund der Versteuerung unter dem Fördersatz, sofern der Begünstigte nicht infolge einer Verlustsituation keine Steuern zahlen muß.

Über die endgültigen quantitativen Fördereffekte kann folglich nur Klarheit bestehen, wenn dem Begünstigten der jeweilige Grenzsteuersatz und damit die künftige Gewinnsituation bekannt ist. Anders als bei der Investitionszulage erfolgt die Zuschußförderung diskretionär, d.h. es besteht kein Rechtsanspruch. Es bedarf eines Antrags- und Genehmigungsverfahrens, bei dem die fördermittelvergebende Stelle über die Förderwürdigkeit und die tatsächliche Höhe der Förderung entscheidet. Ein Vorteil der diskretionären Vergabe wird darin gesehen, daß mit öffentlichen Mitteln sparsam umgegangen werden kann, indem die Vergabe dieser Hilfen an den Bedarf und die Situation des Empfängers angepaßt wird.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> In den alten Bundesländern waren Investitionszulagen bis zum Jahr 1989 Bestandteil der regionalen Wirtschaftsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA). Im Zusammenhang mit der Steuerreform 1990 wurde die Investitionszulagenförderung im Rahmen der GA abgeschafft.

<sup>8</sup> Vgl. SPANKE, E.: Die geplante Verlängerung der steuerlichen Förderung der neuen Bundesländer, in: Der Betrieb, (1997), H. 25, S. 1246 f.

<sup>9</sup> Vgl. ALLEN, K.; YUILL, D.; BACHTLER, J.: Requirements for an Effective Regional Policy, in: Albrechts, L.; Moulart, F.; Roberts, P.; Swyngedouw, E. (Hrsg.): Regio-

Weil die Gewährung von Investitionszuschüssen u.a. davon abhängt, daß ein Antrag darauf bereits vor Beginn des Investitionsvorhabens gestellt wird, ergibt sich beim Antragsteller ein entsprechender Planungs- und Beantragungsaufwand. In der förderpolitischen Literatur gelten daher Zuschüsse als mit größerem bürokratischem Aufwand bzw. mit – im Vergleich zu steuerlichen Hilfen – komplizierteren Vorschriften verbunden.<sup>10</sup> Dies kann seine Ursache auch in weitergehenden strukturpolitischen Steuerungsintentionen haben, die die Förderinstanzen mit der Gewährung von Zuschüssen häufig verbinden.

### *Darlehensinstrumente*

Zinsverbilligte Darlehen werden in der deutschen Regionalförderung im Rahmen des ERP-Regionalprogramms in den westdeutschen Fördergebieten und in Berlin-West an Unternehmen vergeben, die entweder den Fördertatbestand der Überregionalität des Absatzes nicht erfüllen oder – trotz Förderfähigkeit – keine Zuschüsse erhalten. Für mittelständische Betriebe in Ostdeutschland stehen flächendeckend verschiedene zinsverbilligte ERP-Darlehensprogramme (z.B. ERP-Aufbauprogramm) sowie das ERP-Eigenkapitalhilfe-Programm zur Verfügung. Die meisten dieser Mittelstandskreditprogramme stehen auch in den westdeutschen Bundesländern zur Verfügung.

Die Vorteilhaftigkeit der Darlehensförderung kann zwei Aspekte haben: zum einen kann sie sich aus dem Subventionswert ergeben, zum anderen aus der Überwindung von Finanzierungsrestriktionen, die insbesondere bei kleinen und jungen Unternehmen auftreten.

Die Höhe des Subventionswertes hängt bei zinsverbilligten Darlehen von der Differenz zwischen dem Zinssatz des Förderdarlehens und dem Kapitalmarktzins ab. Neben dem Ausmaß der Zinsverbilligung haben auf den Subventionswert weitere Elemente, wie die Laufzeit der Darlehen, tilgungsfreie und gegebenenfalls zinsfreie Zeiten, ein eventuelles Disagio bei der Kreditauszahlung sowie der Steuersatz Einfluß.<sup>11</sup> Als vorteilhaft bei der Darlehensförderung können sich auch Erleichterungen bei

der Besicherung erweisen, weil an fehlenden oder unzureichenden banküblichen Sicherheiten ansonsten häufig die Fremdfinanzierung kleiner und junger Unternehmen zu scheitern droht.

Für kleine und junge Unternehmen steht häufig dieser zweite Aspekt der Vorteilhaftigkeit der Darlehensförderung im Vordergrund: sie hilft, größen-spezifische Finanzierungshürden, die aus Informationsasymmetrien zwischen Kapitalgebern und Kapitalnehmern herrühren, zu überwinden. Dort, wo es also weniger um den Ausgleich von Standortnachteilen, sondern um die Überwindung finanzieller Restriktionen geht, wird die Darlehensförderung ein geeignetes Instrument sein. Für Investoren mit solider Eigenkapitalausstattung und Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten am Kapitalmarkt spielt dieser Aspekt der Darlehensförderung allerdings keine Rolle. Für diese Unternehmen erweisen sich nicht rückzahlbare Hilfen als geeigneter, um Anreize für Investitionen zu schaffen.<sup>12</sup>

Es liegt in der Natur der Darlehenskonstruktion und der damit verbundenen bankmäßigen Prüfung der Kreditwürdigkeit, daß diese Förderung diskretionär gewährt wird. Der potentielle Darlehensnehmer muß einen Kreditantrag bei der fördermittelvergebenden Instanz – in Deutschland in der Regel über die Hausbank – stellen. Die Förderentscheidung erfolgt nach Prüfung der eingereichten Unterlagen in Abhängigkeit von der Wirtschaftlichkeit und den Erfolgsaussichten des Vorhabens. Indem die Darlehensförderung durch Einschaltung der Hausbanken erfolgt, wird eine marktnahe Selektion förderwürdiger Vorhaben ermöglicht. Weil die Hausbanken in der Regel gegenüber den Förderinstitutionen haften (zumindest im Falle der ERP-Darlehen), werden sie strenge Maßstäbe an die Beurteilung der Vorhaben anlegen. Hinzu kommt der Zwang für die Begünstigten, ihre Vorhaben gründlich durchzurechnen, damit der Schuldendienst geleistet werden kann. Dies trägt ebenfalls zur Verminderung der „Fehlerquote“ in der Förderung bei. Umgekehrt erhalten die darlehensgewährenden Stellen anhand der eingereichten Unterlagen einen Einblick in die wirtschaftlichen Verhältnisse der Darlehensnehmer, wodurch die Darlehenssumme und andere Konditionen an die konkreten wirtschaftlichen Bedingungen beim Antragsteller angepaßt werden können.

---

nal Policy at the Crossroads, European Perspectives. London 1989, S. 108.

<sup>10</sup> Vgl. SOMMER, R.: Fiskalpolitische Investitionsanreize. Ein Beitrag zu einer Theorie der Investitionsförderung. Spardorf 1988, S. 237.

<sup>11</sup> Vgl. DIETRICH, V.; RAGNITZ, J.; ROTHFELS, J. u.a.: Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern, a.a.O., S. 265.

---

<sup>12</sup> In den europäischen EU-Staaten dominieren in der Regionalförderung Zuschußinstrumente, die überwiegend diskretionär gewährt werden. Vgl. YUILL, D.; BACHTLER, J.; WISHLADE, F.: European Regional Incentives, 1997-98, 17<sup>th</sup> Edition. London et al 1997, S. 26 ff.

## *Unterschiedliche Mitnahmeeffekte bei den Instrumenten?*

Über Mitnahmeeffekte wird vor allem mit Blick auf die Zulagen- und Zuschußförderung debattiert. In diesem Zusammenhang wird vereinzelt eine Diskussion neu belebt, wonach die Zuschußförderung geringere Mitnahmeeffekte im Vergleich zur Zulagenförderung erzeuge.<sup>13</sup> Zunächst erscheint es plausibel, daß die Investitionszulage, die bei Vorliegen der Fördervoraussetzungen quasi automatisch vergeben wird, grundsätzlich denjenigen mit zugute kommt, die auch ohne Förderung investiert hätten. Eine Entscheidung „von Fall zu Fall“, die die Situation der potentiellen Empfänger berücksichtigt, findet nicht statt. Diese Einzelfallprüfung der Förderwürdigkeit findet dagegen bei der Zuschußförderung statt. Dadurch, so die Hoffnung der Zuschußbefürworter, könnten auch Mitnahmeeffekte reduziert werden. Die Erwartungen an den Entscheidungsprozeß staatlicher Förderinstanzen sollten jedoch nicht zu hoch gesteckt werden. Skepsis ist angebracht, weil grundsätzlich Wissens- und Informationsprobleme fördermittelvergebender Instanzen in Rechnung zu stellen sind, wenn über Förderwürdigkeit und -höhe entschieden werden soll.<sup>14</sup> Außenstehenden fällt es sehr schwer, einen Einblick in die unternehmensinternen Prioritäten bei Investitions- und Standortentscheidungen zu gewinnen.

Zu Mitnahmeeffekten bei der Zuschußförderung kann es gerade auch aufgrund des nicht vorhandenen Rechtsanspruches kommen. So wird befürchtet, daß Zuschüsse aus diesem Grund in einer frühen Phase vorsichtshalber nicht in die unternehmerische Investitionsrechnung einbezogen werden. Dadurch würden sie, wenn später doch eine Bewilligung erfolgt, dann lediglich „mitgenommen“.<sup>15</sup> Es bleibt also zumindest die Skepsis, ob mit einer Fokussierung auf die Zuschußinstrumente das Problem von Mitnahmeeffekten deutlich gemildert werden könnte.

---

<sup>13</sup> Vgl. STÖRMANN, W.; ZIEGLER, A.: GRW – das geeignete Instrument zur Förderung der ostdeutschen Wirtschaft?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik H. 1, 1998, S. 88.

<sup>14</sup> Vgl. dazu z.B. HELMSTÄDTER, E.: Wirtschaftsförderung für „Starke“ oder „Schwache“?, in: Wirtschaftspolitische Kolloquien der Adolf-Weber-Stiftung, Bd. 10. Berlin 1983.

<sup>15</sup> Vgl. dazu YUILL, D.; BACHTLER, J.; WISHLADE, F.: European Regional Incentives, 1997-98, a.a.O., S. 40.

## *Schlußbemerkung*

Bei einem Vergleich von Zulagen, Zuschüssen und Darlehen wird deutlich, daß keines dieser Instrumente nur Vorzüge oder nur Nachteile hat. Die Förderpolitik steht vor der Aufgabe, das Instrumentarium so für die verschiedenen Förderanlässe und Zielgruppen nutzbar zu machen, daß die Vorteile der einzelnen Instrumente zielgerichtet zur Geltung gebracht werden. Dies gilt freilich nicht nur in Deutschland, sondern grundsätzlich für den Einsatz des regionalpolitischen Instrumentariums.

Das mittelfristige Förderkonzept für Ostdeutschland entspricht mit seinem instrumentellen Mix vom Grundsatz her den dortigen Bedingungen. Die Investitionszulage dient als Basisinstrument für den Ausgleich allgemeiner Standortnachteile. Sie nimmt Rücksicht auf den noch verbreiteten Mangel an Eigenkapital und ermöglicht aufgrund des Rechtsanspruches eine frühzeitige Einbeziehung in Investitionsrechnungen und Standortentscheidungen. Die Investitionszuschüsse, die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gewährt werden, ermöglichen den Förderinstanzen, im Rahmen von Einzelfallentscheidungen, insbesondere bei Ansiedlungsvorhaben, spezielle Anreize zu setzen und hierfür die Förderkonditionen flexibel zu gestalten.

Die Darlehensförderung schließlich ist insbesondere zur Unterstützung kleiner und junger Unternehmen bedeutungsvoll, die von großenbedingten Schwierigkeiten beim Kapitalmarktzugang betroffen sind. Hier ist weniger der Subventionswert des Darlehens, sondern die Überwindung finanzieller Restriktionen, die häufig von unzureichenden banküblichen Sicherheiten begleitet sind, von Bedeutung. Die Darlehensförderung birgt zudem die Chance, den Verwendungszweck der Mittel nicht zu eng zu fassen und es dem Unternehmer zu überlassen, über die Verwendung der Mittel weitgehend selbst zu entscheiden.

Inwieweit diese Möglichkeiten tatsächlich genutzt werden und wie die Vergabep Praxis der Förderinstitutionen aussieht, sollte bei der weiteren wissenschaftlichen Begleitung der Förderpolitik in Ostdeutschland im Auge behalten werden.

*Gerhard Heimpold*  
(ghp@iw.h.uni-halle.de)