ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Ragnitz, Joachim

Working Paper

Wirkungen der Investitionsförderung in Ostdeutschland

IWH Discussion Papers, No. 186/2003

Provided in Cooperation with:
Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (2003) : Wirkungen der Investitionsförderung in Ostdeutschland, IWH Discussion Papers, No. 186/2003, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale),
https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:2-20930

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/77021

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Institut für Wirtschaftsforschung Halle
Halle Institute for Economic Research

Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Wirkungen der Investitionsförderung in Ostdeutschland

Joachim Ragnitz

Dezember 2003 Nr. 186

Diskussionspapiere
Discussion Papers

Autor: Joachim Ragnitz

Strukturwandel

jrg@iwh-halle.de

Tel.: (0345) 7753-860

Diskussionspapiere stehen in der alleinigen Verantwortung des jeweiligen Autors. Die darin vertretenen Auffassungen stellen keine Meinungsäußerung des IWH dar.

Anregungen und kritische Bemerkungen zu den dargestellten Untersuchungsergebnissen sind jederzeit willkommen und erwünscht.

Herausgeber:

INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE (IWH)

Postanschrift: Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)
Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale)
Telefon: (03 45) 77 53-60
Telefax: (03 45) 77 53-8 20
Internet: http://www.iwh-halle.de

Zusammenfassung

Im Mittelpunkt der Arbeit stehen Überlegungen zur Investitionsförderung in Ostdeutschland. Die ökonometrische Analyse mit einem treatment-Ansatz auf einzelwirtschaftlicher Ebene zeigt, dass die Förderung zu einer deutlichen Zunahme der Unternehmensinvestitionen beigetragen hat. Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass ein Teil dieser Investitionen nur eine geringe Produktivität aufweist, also als eine Fehlallokation von Kapital anzusehen ist. Bei einer gesamtdeutschen Betrachtungsweise sind überdies negative Finanzierungs- und Verdrängungseffekte in Westdeutschland zu berücksichtigen. Es wird deshalb für eine allmähliche Einschränkung der Förderkulisse in den neuen Ländern plädiert.

Abstract

Investment in East Germany is heavily subsidized. Econometric estimates based on a treatment approach show that the level of investment is significantly higher in firms being supported by state aid. Nevertheless, capital productivity is lower in East Germany, indicating a misallocation of capital. Additionally, there are negative effects in West Germany due to negative crowding-out effects. Therefore state aid in East Germany should be reduced in the medium run.

JEL-Klassifikation: O52, R11, R38, R58

Hintergrundstudie zum 2. „Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland“, Forschungsauftrag des BMF, September 2003.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 7

2. Wirkungen und Nebenwirkungen der Investitionsförderung in Ostdeutschland 12

2.1 Wirkungen auf die Investitionshöhe 13

2.2 Substitutionseffekte 27

2.3 Weitere Wirkungen der Förderung 32

3. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen 37

Literaturverzeichnis 43

Anhang 45

1. Einleitung

Nachdem der Aufbauprozess in Ostdeutschland wider verbreiteten Erwartens nicht unmittelbar nach Einführung der Marktwirtschaft in vollem Schwung in Gang gekommen war, wurde recht bald die Strategie eingeschlagen, durch massiven Einsatz der Instrumente der direkten Wirtschaftsförderung die wirtschaftliche Entwicklung zu stützen und zu beschleunigen. Hieran hat sich dem Grundsatz nach seither nicht viel geändert: Zwar ist die Förderung in Programmstruktur und Zielrichtung in den vergangenen zwölf Jahren laufend an veränderte Rahmenbedingungen angepasst und dabei auch deutlich reduziert worden; gleichwohl lag die Förderintensität (Subventionen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) Ende der neunziger Jahre – neuere Daten sind nicht verfügbar – noch immer mehr als dreimal so hoch wie in Westdeutschland. Alles zusammengenommen, beliefen sich die Finanzhilfen und Steuerermäßigungen von Bund, Ländern und Gemeinden im Jahre 1999 auf 17,6 Mrd. Euro.[1]

Unterscheidet man nach Förderzwecken, so lassen sich im wesentlichen drei Stoßrichtungen der (direkten) Wirtschaftsförderung ausmachen:

- Erster Schwerpunkt ist die Investitionsförderung, die auf Bundesebene vor allem durch die Investitionszuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) und die Investitionszulagen erfolgt und auf Länderebene durch regional angepasste Programme ergänzt wird. Während die Investitionszulage allen Investoren zusteht, die die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, wird der GA-Investitionszuschuss nur auf Antrag gewährt; die zur Verfügung stehenden Mittel sind der Höhe nach durch die jährliche Haushaltsplanung begrenzt.. Die zulässigen Förderhöchstgrenzen sind dabei durchaus beachtlich: Alles in allem können – in Kombination aller Förderinstrumente – die Investitionskosten um bis zu 35% (bei kleinen und mittleren Unternehmen sogar bis zu 50%) verringert werden. Die GA-Investitionszuschüsse sind allerdings der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer unterworfen, sodass die effektive Förderintensität im Regelfall niedriger liegt. Für Betriebe, die nicht GA-förderfähig sind, reduziert sich die Förderintensität ohnehin erheblich; so beträgt der Mindestsatz der Investitionszulage lediglich 5 % für Ersatzinvestitionen in größeren Betrieben.

  Die genannten Förderinstrumente vereinen ein erhebliches Volumen auf sich. Die insgesamt verausgabten Mittel sind aus den nachfolgenden Tabellen 1-1 und 1-2 zu ersehen.

[1] Vgl. Bundesregierung (2000).

Tabelle 1-1:

Steuermindereinnahmen durch die Investitionszulage[a]

	Investitionszulage zur Einkommensteuer	Investitionszulage zur Körperschaftsteuer	zusammen
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
	Neue Bundesländer[b]		
1990 – 1999	3 543	6 245	9 788
2000	483	837	1 321
2001	684	1 489	2 173
2002	735	1 304	2 039
	Alte Bundesländer[c]		
1990 – 1999	694	1 719	2 413
2000	61	109	170
2001	113	186	299
2002	99	188	287

[a] Trennung nach alte/neue Bundesländer bezieht sich auf den Sitz des auszahlenden Finanzamtes.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Darstellung des IWH.

Tabelle 1-2:

Investitionszuschüsse im Rahmen der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

	Fälle	Zuschussvolumen	Inv.-Summe	Zusätzliche	Gesicherte
		Mio. Euro	Mio. Euro	Dauerarbeitsplätze	
	Neue Bundesländer[a]				
1990 – 1999	45 805	24 165	111 975	641 180	758 790
2000	3 501	1 673	7 406	28 877	98 656
2001	3 371	1 950	9 061	34 135	90 060
2002	2 801	1 732	7 460	25 132	77 602
	Alte Bundesländer[b]				
1990 – 1999	7 369	2 494	24 657	118 899	173 822
2000	672	209	1 677	8 729	19 201
2001	601	229	1 806	9 578	16 886
2002	518	183	1 461	7 909	11 704

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Darstellung des IWH.

Tabelle 1-3

FuE- und Innovationsförderung des BMBF und BMWA an die Wirtschaft (Mio. Euro)[a]

	Neue Bundesländer	
	Direkte Projektförderung	Indirekt-spezifische Förderung
1990 – 1999	744,3	48,7
2000	82,3	[b]
2001	98,2	[b]
2002	49,3	[b]
	Alte Bundesländer (und Berlin)	
	Direkte Projektförderung	Indirekt-spezifische Förderung
1990 – 1999	5 756,6	88,3
2000	495,1	[b]
2001	747,3	[b]
2002	436,1	[b]

[a] Es handelt sich um die im Bewilligungsjahr bei Vertragsabschluß zugesagten Mittel. Die zugesagten Mittel können sich – je nach Laufzeit des Vorhabens – auf einen mehrjährigen Zeitraum beziehen. In Ausnahmefällen können die zugesagten Mittel von den tatsächlich ausgezahlten Mitteln abweichen (z. B. wenn Vorhaben abgebrochen werden oder wenn zugesagte Mittel nicht voll in Anspruch genommen werden). [b] Die indirekt-spezifische Förderung wurde nahezu eingestellt und wird im „Förderkatalog“ nicht mehr erfasst.

Quelle: „Förderkatalog“ (Datenbank des BMBF/BMWA), Berechnungen des IWH.

- Zweite Säule der Förderpolitik im Rahmen des Aufbau Ost ist die Innovationsförderung. Dabei ist auf Bundesebene zu trennen zwischen (technologiespezifischen) Fachprogrammen, die vor allem auf die Förderung des technologischen Fortschritts gerichtet sind und deswegen in aller Regel keinen ostdeutschlandspezifischen Schwerpunkt aufweisen, und einer Reihe eher regionalökonomisch begründeten Innovationsförderprogrammen, bei denen die Verbesserung der (technischen) Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Unternehmen im Mittelpunkt steht. Neben der Zuschussförderung für den Aufbau und die Aufrechterhaltung von Innovationskapazitäten spielen dabei auch Programme zur Förderung „Innovationsnetzwerken“ eine bedeutsame Rolle. Hinzu kommen innovationsorientierte Programme der KfW und der DtA (vgl. Tabelle 1-4).

  Auf Länderebene wird dies noch ergänzt durch eine Reihe von Programmen, die sich vor allem auf die Förderung spezifischer, als „zukunftsfähig“ angesehener Technologien richten. Hiermit wird in der Regel angestrebt, die Wirtschaftsstrukturen innerhalb des jeweiligen Bundeslandes in einer bestimmten Weise zu beeinflussen, um so günstige Voraussetzungen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen.

Tabelle 1-4:
Förderung im DtA- Geschäftsbereich „Technologie“[a]

	Fälle	Darlehens-volumen	Investitions-volumen	Zusätzliche	Gesicherte
		Mio. Euro	Mio. Euro	Dauerarbeitsplätze	
	Neue Bundesländer und Berlin				
1990 – 1999	423	185	x	x	x
2000	200	142	x	x	x
2001	91	47	x	x	x
2002	45	15	x	x	x
	Alte Bundesländer				
1990 – 1999	1 053	616	x	x	x
2000	442	362	x	x	x
2001	257	162	x	x	x
2002	150	48	x	x	x

[a] DtA-Geschäftsbereich “Technologie“ beinhaltet folgende Programme: TOU, BTU, DtA-Technolgie und FUTOUR.
Quelle: DtA-Produktreport (verschiedene Jahrgänge), Darstellung des IWH.

- Schließlich sind als dritte Programmsäule die verschiedenen Darlehens- und Bürgschaftsprogramme der Existenzgründungs- und Mittelstandpolitik (vgl. Tabelle 1-5a und -5b) zu nennen, die – obgleich prinzipiell gesamtdeutsch angelegt – für ostdeutsche Unternehmern in vielen Fällen besondere Konditionen aufweisen. Diese Darlehensprogramme sollen unter anderem dazu beitragen, die historisch bedingte Vermögensschwäche ostdeutscher junger Unternehmen zu kompensieren. Dementsprechend steht bei diesen Programmen nicht die Vergünstigung bei den Kreditkonditionen (Zins, Laufzeit usw.) im Vordergrund, sondern die Tatsache, dass eigenkapitalschwache Unternehmen überhaupt Finanzierungsmittel erhalten. Zusätzlich zu den Programmen der bundeseigenen Förderbanken (KfW, DtA) haben auch die ostdeutschen Bundesländer eigene mittelstandspolitische Programme etabliert.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer, quantitativ allerdings weniger bedeutsamer Förderprogramme, so zur Unterstützung der Exporttätigkeit ostdeutscher Unternehmen (z. B. durch Messeförderung) oder zur Vermittlung betriebswirtschaftlicher Kenntnisse. Zudem können Unternehmen in den neuen Ländern auch von Lohnkosten- und Eingliederungszuschüssen profitieren, die im Rahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik gewährt werden. Auch wenn diese primär arbeitsmarktpolitisch motiviert sind, helfen derartige Programme auch den begünstigten Unternehmen, da ihnen auf diese Weise zumindest befristet ein Teil ihrer Arbeitskosten durch die Bundesanstalt für Arbeit erstattet wird.

Tabelle 1-5a:

Kreditausreichungen im DtA- Geschäftsbereich „Existenz- und Unternehmensgründung“[a]

	Fälle	Darlehensvolumen	Investitions-volumen	Zusätzliche	Gesicherte
		Mio. Euro	Mio. Euro	Dauerarbeitsplätze	
	Neue Bundesländer und Berlin				
1990 – 1999	374 137	27 069	47 158	583 376	1 491 139
2000	7 902	742	1 663	14 128	43 337
2001	5 793	521	1 045	10 749	31 568
2002	4 513	418	831	7 429	20 025
	Alte Bundesländer				
1990 – 1999	346 185	17 843	37 105	359 552	1 157 802
2000	45 970	3 323	6 132	53 645	203 840
2001	37 404	3 164	6 311	45 075	175 333
2002	24 850	2 023	3 989	28 240	113 461

[a] DtA-Geschäftsbereich „Existenz- und Unternehmensgründung“ beinhaltet folgende Programme: ERP-Existenzgründung, Eigenkapitalhilfe, Eigenkapitalergänzung, ERP-Binnenschifffahrtsprogramm, DtA-Existenzgründung, DtA-Betriebsmittel, DtA-Startgeld, DtA-Investitionsprogramm Steinkohle Standorte, DtA-Bürgschaft, Bürgschaft Freie Berufe, ASPF-Phase II.

Quelle: DtA-Produktreport (verschiedene Jahrgänge), Darstellung des IWH.

Tabelle 1-5b:

Förderkredite der KfW, Programme an kleine und mittlere Unternehmen in Deutschland[a]

	Fälle	Darlehensvolumen	Investitions-volumen	Zusätzliche	Gesicherte
		Mio. Euro	Mio. Euro	Dauerarbeitsplätze	
	Neue Bundesländer und Berlin				
1992 – 1999	79 154	21 084	41 392	217 800	2 071 900
2000	4 836	1 048	3 920	11 400	116 000
2001	3 636	1 049	2 200	-[b]	-
2002	2 471	602	1 800	-	-
	Alte Bundesländer				
1992 – 1999	158 121	40 044	80 314	280 899	5 448 618
2000	21 207	6 128	11 306	33 600	538 600
2001	23 258	5 580	11 056	-[b]	-
2002	22 565	4 580	8 324	-	-

[a] Investitionsfinanzierung an KMU in Deutschland beinhaltet folgende Programme: KfW-Mittelstandsprogramm, KfW-Programm Kapital für Arbeit, Aquisitionsfinanzierung, KfW-Sonderprogramm Hochwasser, KfW-Beteiligungsfonds (Ost), KfW-Risikokapitalprogramm, KfW-Private.Equity-Programm, KfW/BMWA-Technologie-Beteiligunsprogramm, Gobaldarlehen deutsche Wirtschaft, ERP-Regionalförderprogramm, ERP-Innovationsprogramm, ERP-Beteiligungsprogramm, ERP-Darlehen Bürgschaftsbanken. – [b] Seit 2001 erfolgt keine Trennung zwischen neuen und alten Bundesländern.

Quelle: KfW-Geschäftsbericht (verschiedene Jahrgänge), Darstellung des IWH.

Im folgenden soll näher geprüft werden, inwieweit die mit der Wirtschaftsförderung intendierten Ziele tatsächlich erreicht worden sind und welche Schlussfolgerungen daraus für die künftige Ausgestaltung der Förderpolitik gezogen werden können. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht dabei die Investitionsförderung des Bundes.

2. Wirkungen und Nebenwirkungen der Investitionsförderung in Ostdeutschland

Der Mechanismus der verschiedenen Investitionsförderprogramme ist weitgehend identisch: Durch die Subventionierung werden die Kapitalkosten für investierende Unternehmen gesenkt, so dass bei gegebener Rentabilität auch solche Projekte verwirklicht werden können, die sich ohne Förderung nicht oder zumindest nicht am Standort Ostdeutschland rechnen würden. Damit zielt die Förderung sowohl darauf ab, überregional agierende Unternehmen zu einer Investition in Ostdeutschland zu bewegen, als auch die Investitionsbereitschaft (oder auch: -fähigkeit) bereits ansässiger Unternehmen zu erhöhen. Dies schließt auch den Fall ein, dass Unternehmen aufgrund von Eigenkapitalschwächen überhaupt nicht in der Lage wären, die für eine Finanzierung benötigten Mittel aufzubringen.

Dieses im Sinn, muss man der Investitionsförderung auf den ersten Blick sicherlich einen Erfolg bescheinigen.[2] Die Investitionsdynamik war in den ersten Jahren nach der Vereinigung kraftvoll, und auf dem Höhepunkt des Investitionsbooms Mitte der neunziger Jahre überstiegen die Investitionen, je Einwohner gerechnet, das westdeutsche Vergleichsniveau um etwa 50%. Zudem haben sich zahlreiche westdeutsche und auch ausländische Unternehmen in den neuen Ländern engagiert, was angesichts der damals noch äußerst geringen Standortqualität und der Tatsache, dass eine Belieferung des ostdeutschen Marktes im Prinzip auch von Westdeutschland aus möglich gewesen wäre, nicht als selbstverständlich gelten kann. Seither sind die Investitionen allerdings sowohl in der Gesamtwirtschaft als auch im Verarbeitenden Gewerbe stark rückläufig, so dass sich die Frage stellt, inwieweit die Investitionstätigkeit der Unternehmen auch in den letzten Jahren noch positiv durch Förderanreize beeinflusst ist. Darüber hinaus ist zu untersuchen, inwieweit angesichts möglicher Nebenwirkungen der Förderung auch die eigentlichen Förderziele – nämlich Wachstum und Beschäftigung zu stärken – erreicht worden sind.

[2] Vgl. DIW/IfW/IWH (1997), S. 55 ff.

2.1 Wirkungen auf die Investitionshöhe

In einem ersten Schritt soll untersucht werden, inwieweit die Investitionsförderung die Unternehmen zu zusätzlichen Investitionen veranlasst hat.[3] Vielfach wird der Förderung nämlich vorgehalten, dass sie von den Unternehmen in Anspruch genommen worden wäre, um ohnehin rentable Investitionen durchzuführen, die „Zusätzlichkeit" der Vorhaben also nicht gegeben sei (Mitnahmeeffekte). In diesem Fall wäre die Förderung also überflüssig gewesen.

Unabhängig von der empirischen Relevanz von Mitnahmeeffekten sollte man dieses Argument aber nicht allzu hoch gewichten: Mitnahmeeffekte wird man immer hinnehmen müssen, solange es nicht gelingt, jene Vorhaben zu identifizieren, die eine Rendite unterhalb des (nicht subventionierten) Marktzinses abwerfen, und so lange es nicht gelingt, den Fördersatz für jedes einzelne Projekt gerade so auszutarieren, dass dieser exakt dem jeweiligen Renditenachteil entspricht. Dieses Wissen können die staatlichen Akteure nicht haben, und deshalb spricht die Existenz von Mitnahmeeffekten nicht per se gegen eine Förderung von Investitionen. Im Gegenteil: Wenn es Mitnahmeeffekte nicht gäbe, dürfte es bei einer flächendeckenden Förderung, wie sie in den ostdeutschen Bundesländern möglich ist, überhaupt keine rentablen Projekte gegeben haben, was nicht plausibel erscheint.[4] Allerdings bleibt die Frage offen, inwieweit das Verhältnis zwischen Förderung und tatsächlichen Investitionen wirklich angemessen ist.[5]

Im Folgenden wird untersucht, inwieweit sich ein investitionssteigernder Effekt der Förderung auf der Ebene einzelner Betriebe feststellen lässt. Die Frage, die es zu beant-

---

[3] Das hierzu verwendete Standardverfahren beruht auf einem Vergleich von nicht geförderten und geförderten Unternehmen, die sich idealerweise in nichts außer der Inanspruchnahme der Förderung unterscheiden. In Ostdeutschland ist allerdings zu vermuten, dass alle Unternehmen in der einen oder anderen Weise Fördermittel in Anspruch genommen haben, sodass eine solche „Kontrollgruppe" nicht zu konstruieren ist. Entsprechende Ansätze sind auch aus diesem Grund bisher vor allem bei der Analyse von Arbeitsmarktpolitiken verwendet worden, wo hinreichende empirische Daten zur Verfügung stehen; vgl. z. B. FITZENBERGER; SPECKESSER (1999). Darüber hinaus sind diese Methoden jüngst auch bei der Evaluation von FuE-Förderprogrammen angewandt worden; vgl. CZARNITZKY (2001).

[4] Aus eben diesem Grund ist die Diskussion um etwaige Mitnahmeeffekte auch ambivalent zu beurteilen: Gibt es keine Mitnahmeeffekte, wäre zwar die Förderung höchst effektiv, aber gleichzeitig das Risiko von Fehlinvestitionen sehr hoch. Liegen hingegen Mitnahmeeffekte vor, so wäre zwar die Förderung überflüssig gewesen, aber immerhin wären dies Projekte, die auch längerfristig Bestand haben dürften, somit von eher größerer Bedeutung für die Regionalentwicklung sein dürften.

[5] Es gibt nicht viele Studien, die diese Frage empirisch zu beantworten versuchen, und der Befund ist auch nicht eindeutig. In einer Studie des IWH (RAGNITZ/DREGER/MÜLLER/KOMAR 2000) werden erhebliche positive Fördereffekte festgestellt; in einer Untersuchung des IfW (GERLING 2002) hingegen sehr hohe Mitnahmeeffekte konstatiert.

worten gilt, lautet also: Haben geförderte Betriebe unter sonst gleichen Bedingungen mehr investiert als nicht geförderte Betriebe. Die einzelwirtschaftliche Betrachtung wird gewählt, weil die in der Literatur im Vordergrund stehende regional orientierte Sichtweise („Führt die Förderung zu vermehrten Investitionen in den begünstigten Regionen“) für Ostdeutschland wegen der flächendeckenden Förderung nicht anwendbar ist.[6] Die Untersuchung beruht dabei auf dem IAB-Betriebspanel, in dem neben einer Vielzahl von betriebsspezifischen (und arbeitsmarktpolitisch relevanten) Charakteristika auch Angaben über die Inanspruchnahme von Investitionsförderprogrammen abgefragt werden.[7] Allerdings tauchen dabei einige Probleme auf, die die Eignung des IAB-Betriebspanels für die Analyse der Investitionsförderung einschränken.

Das gravierendste Problem ergibt sich daraus, dass die Investitionszulage mit einem Rechtsanspruch versehen ist, so dass prinzipiell alle investierenden Betriebe dieses Förderinstrument (wenn auch in unterschiedlicher Höhe) in Anspruch genommen haben sollten.[8] Die für die Fragestellung notwendige Separation zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben ist also schlechterdings nicht möglich.[9] Zwar hat, wie Tabelle 2-1 und 2-2 zeigen, tatsächlich nur ein Teil der investierenden bzw. geförderten Betriebe angegeben, die Zulage erhalten zu haben. Diese Angaben scheinen aber wenig verlässlich, da hierbei Falschantworten eine erhebliche Rolle spielen könnten.[10]

---

6 Zwar sind die zulässigen Fördersätze sowohl bei der Gemeinschaftsaufgabe als auch bei der Investitionszulage regional gestaffelt, doch sind in Einzelfällen auch Ausnahmen hiervon möglich. Es ist nicht bekannt, in welchem Ausmaß hiervon Gebrauch gemacht worden ist. Außerdem stellt sich bei einer regionalen Betrachtungsweise das Problem, dass auch die regionsspezifischen Standortnachteile berücksichtigt werden müssten, was zu erheblichen Schwierigkeiten führt.

7 Das IAB-Betriebspanel ist eine beschäftigungsproportional gezogene Stichprobe von Betrieben in Ostdeutschland und Westdeutschland mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Hier werden die Angaben für das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe aus den Erhebungen der Jahre 2000, 2001 und 2002 verwendet.

8 Eine Quantifizierung der erhaltenen Zulage erlaubt der Datensatz nicht.

9 Die Möglichkeit, ostdeutsche mit westdeutschen Betrieben zu vergleichen, scheidet aus, weil sich die Standort- und Marktbedingungen in beiden Landesteilen unterscheiden.

10 Über die Gründe für die nach Betriebsangaben so geringe Inanspruchnahme der Zulagenregelung kann nur spekuliert werden. Zu vermuten ist, dass viele Beteiligte aufgrund der Praxis, die Zulage mit der Einkommen-/Körperschaftsteuer zu verrechnen überhaupt nicht wissen, dass sie diese Subvention erhalten haben. Eine Rolle kann überdies spielen, dass Befragungseinheit im IAB-Panel Betriebe sind, währen die Zulage bei konzerngebundenen Betrieben am steuerabführenden Unternehmenssitz vereinnahmt wird.

Tabelle 2-1:

Investierende und geförderte Betriebe des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes

- in % aller Betriebe -

Anteil Betriebe (in %), die	1997	1998	1999	2000	2001
investiert haben	89,2	62,7	65,7	67,0	54,6
gefördert wurden	58,7	30,9	36,0	34,2	28,0

Quelle: IAB-Betriebspanel, Berechnungen des IWH.

Tabelle 2-2:

Anteil der Teilnehmer (in %) an Maßnahmen der Wirtschaftsförderung (Verarbeitendes Gewerbe Ostdeutschland, nur geförderte Betriebe, hochgerechnete Werte)

Instrumente der Wirtschaftsförderung	1997		1998		1999		2000		2001	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
GA-Zuschuss	31,2	1,5	12,5	5,1	23,6	10,7	20,6	4,8	20,8	7,0
Investitionszulage	87,2	48,6	85,9	74,5	79,5	59,9	84,5	60,5	81,5	63,1
Bundesprogramme	16,2	1,7	8,1	3,6	9,9	2,8	11,9	4,0	9,3	4,0
Landesprogramme	9,9	1,0	7,0	2,6	11,5	3,0	12,5	3,8	9,0	2,3
EU-Programme	19,6	4,0	3,6	2,0	6,0	1,5	4,4	1,1	5,5	2,4

[a] Dieses Instrument in Verbindung mit anderen Instrumenten in Anspruch genommen. – [b] Ausschließlich dieses Instrument in Anspruch genommen.

Quelle: IAB-Betriebspanel, Berechnungen des IWH.

Tabelle 2-2 zeigt überdies, dass unter allen Investitionsförderprogrammen lediglich die Investitionszuschüsse und die Investitionszulage von ihrer quantitativen Bedeutung her wirklich bedeutsam erscheinen. In den drei betrachteten Jahren haben nach eigenen Angaben rund vier Fünftel aller geförderten Betriebe die Investitionszulage erhalten, etwa ein Fünftel wurde durch die GA begünstigt. Dabei überrascht insbesondere die doch eher geringe „Nutzungsintensität" der GA-Zuschüsse, was wohl daran liegt, viele Unternehmen die Kriterien, die für die Förderfähigkeit definiert wurden (überregionaler Absatz, Schaffung oder Sicherung einer größeren Zahl von Dauerarbeitsplätzen, ein hinreichend hoher Impuls für die regionale wirtschaftliche Entwicklung) nicht erfüllen. Die Möglichkeit eines aus Unwissenheit fehlerhaften Antwortverhaltens dürfte hingegen hier weniger bedeutsam sein, da für die Erlangung der GA-Förderung aktives Mitwirken der Unternehmen erforderlich ist. Spezielle Bundes- und Landesprogramme sowie EU-Programme werden hingegen vergleichsweise selten in Anspruch genommen.[11]

[11] Dies lässt sich im ersten Fall mit der Definition des teilweise sehr speziellen Fördergegenstandes erklären, im zweiten Fall auch damit, dass die EU seit Beginn der derzeitigen Förderperiode im Jahr 2000 lediglich Länderprogramme kofinanziert, somit nicht mehr als unmittelbarer Geldgeber für

Da – wie gezeigt – eine Analyse der Wirkungen der Investitionszulage mit dem zur Verfügung stehenden Datensatz nicht möglich ist, wird hier ein anderer Weg beschritten. Die Grundüberlegung dabei ist, dass es für die Wirkungen der Investitionsförderung irrelevant ist, über welches Instrument sie administrativ ausgezahlt wird, weil es den Unternehmen – von etwaigen Effekten der Planungssicherheit abgesehen – allein auf die Höhe der Förderung ankommt. Zwar sind – im Grundsatz – alle Investitionen in den neuen Ländern gefördert worden, die Förderintensität (Förderung in Relation zur Investitionshöhe) wird sich aber von Fall zu Fall unterscheiden, wobei anzunehmen ist, dass der Anreizeffekt für die Empfänger um so höher ist, je höher der Fördersatz ist.. Da nun aber die absolute Höhe der jeweiligen Förderintensität aus verschiedenen Gründen (unterschiedliche Fördersätze für Erst- und Ersatzinvestitionen, regionale Differenzierung der Fördersätze) nicht mit hinreichender Genauigkeit festgestellt werden kann, wird hier lediglich danach unterschieden, ob ein Unternehmen eine „hohe“ oder eine „niedrige“ Förderung erhalten hat.[12] Betriebe mit „niedriger“ Förderung sind dann Betriebe, die nur die Zulage erhalten haben, Betriebe mit „hoher“ Förderung all jene, die (zusätzlich) durch die Gemeinschaftsaufgabe gefördert wurden. Strenggenommen beziehen sich somit die nachfolgend berichteten Ergebnisse also auf die Wirkungen der Gemeinschaftsaufgabe.

Weiterhin werden hier allein die Erweiterungsinvestitionen (bezogen auf die Zahl der Beschäftigten bzw. den Umsatz) betrachtet, denn von der Intention her sind nur diese durch die GA förderfähig. Der Einfluss unterschiedlicher Kapitalintensitäten in den einzelnen Wirtschaftszweigen wird durch Branchendummies abgebildet. Darüber hinaus wurden sehr große Betriebe aus der Schätzung ausgeschlossen. Geschätzt wird eine Regressionsgleichung, in die neben dem Fördereffekt auch der Einfluss anderer potentiell investitionsrelevanter Variablen eingeht. Wirksamkeit der Förderung mit Bezug auf die Investitionshöhe sollte sich dann in einem signifikant positiven Koeffizienten der Fördervariable zeigen; die absolute Höhe des Fördereffekts kann ermittelt werden, indem die Investitionen geförderte und nicht geförderter Betriebe bei gleichen Ausprägungen aller anderer Variablen miteinander verglichen werden.

Die Frage, welche investitionsrelevanten Variablen berücksichtigt werden müssen, stellt zwangsläufig einen Kompromiss zwischen investitionstheoretischen Überlegungen und

---

Investitionsvorhaben von Unternehmen auftritt. Hinzu kommt, dass viele Landesprogramme explizit die fehlende Fähigkeit einer Bundesförderung als Fördervoraussetzung definiert haben.

12 Im IAB-Panel wird zwar auch nach der Höhe der erhaltenen Fördermittel gefragt, doch ergeben sich in Bezug auf die Investitionen zum Teil unrealistische Werte. Hier dürfte eine Rolle spielen, dass die Betriebe nicht immer klar nach Krediten und Zuschüssen unterscheiden. Hinzu kommt, dass sich die Frage nach den erhaltenen Mitteln auf die Zuflüsse in einem Jahr bezieht, zugrundeliegende Anspruchsgrundlage aber zum Teil die Investitionen vorangegangener Jahre sind.

der Verfügbarkeit entsprechender Daten dar; da das IAB-Panel von seiner Zielrichtung her als Mittel zur Untersuchung personalwirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Fragestellungen konzipiert ist, ist seine Eignung zur Analyse des Investitionsverhaltens der Unternehmen naturgemäß begrenzt. In das zu schätzende Modell gehen die folgenden Überlegungen ein:

- Wichtigster Einflussfaktor von Investitionsentscheidungen sind die künftigen Ertragserwartungen der Unternehmen. Nur wenn die (langfristigen) Renditeerwartungen höher sind als die Investitionskosten kommt es überhaupt zu einer Erweiterung der Produktionskapazitäten. Im IAB-Panel werden freilich nur Erwartungen (Umsatz und Beschäftigung) in Bezug auf das kommende Geschäftsjahr abgefragt, ergänzt um eine Prognose der Beschäftigungsentwicklung in den kommenden fünf Jahren. Beide Prognosewerte sind problematisch, der erste wegen des zu kurzen Zeithorizonts, der zweite wegen der Tatsache, dass Erweiterungsinvestitionen ohnehin mit Beschäftigungszuwächsen verbunden sind.
- Zweiter wichtiger Einflussfaktor der Investitionshöhe sind die Investitionskosten (Finanzierungskosten und Kapitalgüterpreise). Grundsätzlich sollten diese zwar für alle Betriebe gleich sein, so dass bei einer Querschnittsuntersuchung dieser Faktor vernachlässigt werden kann; tatsächlich aber dürften zumindest die Finanzierungskosten von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich sein, weil sie auch von der Risikoeinschätzung der Kapitalgeber abhängen. Als eine Näherungsvariable hierfür kann die Betriebsgröße herangezogen werden, denn zu vermuten ist, dass größere Betriebe diesbezüglich Vorteile haben.[13] Weitere Variablen, die hierzu als Hilfsgröße herangezogen werden können, sind die Eigentumsverhältnisse (Tochtergesellschaften etablierter westdeutscher oder ausländischer Konzerne dürften geringere Schwierigkeiten bei der Kapitalbeschaffung haben als eigenständige ostdeutsche Unternehmen) und die aktuelle Ertragslage.
- Eine Rolle kann zusätzlich das Alter des Betriebes spielen. Hierbei sind allerdings unterschiedliche Wirkungsketten denkbar: Auf der einen Seite haben jüngere Betriebe möglicherweise ihre optimale Betriebsgröße noch nicht erreicht, weil Unsicherheiten und Informationsdefizite vergleichsweise hoch sind. Dementsprechend höher sollte hier – zumindest im Fall erfolgreicher Unternehmen – die Investitionstätigkeit sein.[14] Dem steht gegenüber, dass die Investitionsrisiken in jüngeren Betrieben, die noch nicht am Markt etabliert sind, in aller Regel höher sind, so dass potentielle Kreditgeber zurückhaltender mit der Bereitstellung von Finanzierungsmitteln sein dürften.

---

13 Hinzu kommt, dass größere Betriebe auch aus diesem Grund zumeist mit einer höheren Kapitalintensität produzieren. Vgl. RAGNITZ u. a. (2001, S. 76ff.).

14 Vgl. für eine differenzierte empirische Untersuchung z.B. ALMUS (2001).

Dies spräche für eine geringere Investitionshöhe sprechen würde; allerdings wird dies zum Teil dadurch kompensiert, dass es eine ganze Reihe von Förderprogrammen gibt, die sich speziell an junge Betriebe richten. Alles in allem ist es daher letzten Endes eine nur empirisch zu klärende Frage, in welchem Zusammenhang Investitionstätigkeit und Betriebsalter zueinander stehen.

- Schließlich ist die Innovationstätigkeit von Betrieben zu berücksichtigen. Innovationen – zumindest dann, wenn es sich um Marktneuheiten handelt – erfordern häufig den Neuaufbau von Produktionsanlagen, da die vorhandenen Ausrüstungen nicht in allen Fällen für die Produktion der neuartigen Produkte geeignet sind. Zudem können Innovationen auch als Proxy-Variable für die Zukunftsaussichten eines Betriebes angesehen werden. Beides spricht dafür, dass innovative Betriebe eine höhere Investitionsneigung aufweisen als Betriebe, die sich allein auf die Herstellung angestammter Produkte beschränken.

Um nicht-beobachtbare Heterogenität zu berücksichtigen, wird hier eine zweistufige Schätzung vorgenommen, bei der im ersten Schritt die Teilnahmewahrscheinlichkeit an der GA-Förderung aufgrund endogener betrieblicher Merkmale bestimmt wird. In die im zweiten Schritt durchgeführte Schätzung der Investitionsfunktion[15] geht dann neben den exogenen Variablen ein aus der ersten Schätzung resultierender Korrekturfaktor (die sogenannte Mills-Ratio) ein.[16] Tabelle 2-3 gibt an, welche Variablen im einzelnen in den Schätzungen berücksichtigt wurden.

[15] Die Schätzung erfolgte mit dem Verfahren der gewichteten Kleinsten Quadrate. Die alternative Methode einer Maximum-Likelihood-Schätzung führte nicht zu stabilen Ergebnissen und wurde deswegen trotz seiner theoretischen Vorzüge hier nicht weiter verfolgt.

[16] Vgl. zur Begründung dieser Vorgehensweise beispielsweise HECKMAN (1979), zur Anwendung auf verschiedene Förderinstrumente auch REINOWSKI; SCHULTZ; WIEMERS (2003) und CZARNITZKI (2001).

Tabelle 2-3:
Investitionsrelevante Variablen: Deskriptive Statistik 1999, 2000, 2001

Parameter	1999		2000		2001	
	Mittelwert	Standard-Abweichung	Mittelwert	Standard-Abweichung	Mittelwert	Standard-Abweichung
Umsatz (in Tsd. Euro)	9 789,5	33 387,1	10 806,4	34 086,1	11 745,8	49 461,7
Beschäftigte	64,4	144,5	69,5	137,0	71,8	152,7
Innovationen (0/1)	-	-	0,370	0,483	-	-
Umsatzprognose (0/1)	0,770	0,420	0,721	0,448	0,633	0,482
Beschäftigungs-prognose (0/1)	0,820	0,384	0,789	0,408	0,746	0,435
Eigentum (0/1)	0,614	0,487	0,612	0,487	0,618	0,486
Ertragslage (0/1)	0,343	0,475	0,319	0,466	0,321	0,467
Investition pro Beschäftigten (in Euro)	6 288,6	15 355,6	6 653,3	16 757,3	5 984,8	14 618,0
Investition je 10 000 Euro Umsatz (in Euro)	746,7	2 283,5	698,1	1 692,0	656,0	2 002,5
1/Alter	0,172	0,148	0,149	0,115	0,114	0,077
Umsatzanteile ABL	0,276	0,300	0,300	0,316	0,300	0,315
Umsatzanteile EU	0,044	0,107	0,049	0,112	0,050	0,116
Umsatzanteile Ausland	0,032	0,105	0,036	0,109	0,037	0,108

- n (1999)= 1085. - n (2000)= 1207. - n (2001)=962.
Quelle: IAB-Betriebspanel, eigene Berechnungen.

Es wurden im Laufe der Arbeiten an diesem Projekt eine Reihe unterschiedlicher Ansätze herangezogen (Verwendung logarithmierter Werte, Einbeziehung von Interaktionstermen, Schätzung von gepoolten Daten). In den Tabellen 2-4 ff. sind die Ergebnisse ausgewählter Schätzungen zusammengefasst. Alles in allem erweist sich nur ein Teil der als relevant eingeschätzten Variablen auch als signifikant, zum Teil auch nicht mit dem erwarteten Vorzeichen. Wichtig ist hier indes allein der Koeffizient für die Förderteilnahme.

Tabelle 2-4:

Ergebnisse der Probit-Schätzung zur Teilnahmewahrscheinlichkeit

Investitionen je Betrieb (hochgerechnet), gepoolte Daten 1999-2001, logarithmierte Werte

Variable	Koeffizient	Signifikanzniveau
Constant	-2.168207378	.0000
LUMSATZ	-.8613018477E-01	.2280
LUMSATZ2	-.2410893494E-01	.1078
LUMSATZ3	.2152791483E-02	.6036
LBESCH	-.5881808676E-01	.7667
LBESCH2	.1856052361	.0216
LBESCH3	-.2096014389E-01	.0251
LALTER	-.2810058946	.0000
U_PROG	.2238519583	.0098
BE_PROG	.3009237653	.0032
EIG	.3611514940	.0001
ERTRAG	-.1410295107	.0448
UM_ABL	.8006117916E-02	.0000
UM_EWU	.8469485562E-02	.0125
UM_AUS	.1506326340E-01	.0000
D3	-.2093095457	.1828
D4	-.5719578128	.0103
D5	.6051754859	.0004
D6	-.2596692389E-01	.8989
D7	.9232487293E-01	.6949
D8	.2615666832	.1305
D9	-.1165656984	.5393
D10	.2471715023	.2759
D11	-.4427658357	.1154
D12	-.1835896770	.1797
D13	-.1273855979	.3944
D14	-.7014589785E-01	.8058
D15	.3657641679E-01	.9158
D16	-.3457055567	.0616
D17	-.6595752767	0013

D3..D17: Branchendummies. Zur Bezeichnung der Branchen vgl. Übersicht A-1.

Quelle für alle Tabellen: IAB-Betriebspanel, Berechnungen des Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Tabelle 2-5:

Ergebnisse der Schätzungen zur Förderwirkung

Investitionen je Betrieb (hochgerechnet), gepoolte Daten 1999-2001, logarithmierte Werte

Variable	Koeffizient	Signifikanzniveau
Constant	-2.492459317	.0000
D00	.4125371326	.0340
D01	.1250991708	.5598
LUMSATZ	.5221533146	.0010
LUMSATZ2	-.1159389972	.0020
LUMSATZ3	.1727499086E-01	.0343
LBESCH	-.4340906527	.1114
LBESCH2	.1605418746	.0081
LALTER	-1.724681447	.0000
U_PROG	1.291358469	.0000
BE_PROG	.4067237886	.0854
ERTRAG	-.6644776226	.0001
UM_EWU	.2173886916E-01	.0399
D4	1.752891610	.0001
D5	.6687033585	.1829
D8	1.589837198	.0009
D10	1.188313601	.1205
D12	.8471356524	.0001
D17	-.7518930357	.0221
D3_GA	2.727933149	.0066
D5_GA	3.600669142	.0005
D8_GA	1.023640572	.3365
D9_GA	1.552531308	.2220
D10_GA	2.910631983	.0484
D12_GA	2.030029486	.0087
D13_GA	2.209236193	.0060
D16_GA	4.029807000	.0005
LALTGA	2.986216963	.0000
EIGGA	1.236461526	.0305
GA	-.2724171531	.8193
LAMBDA	1.404934679	.0270

Tabelle 2-6:

Förderwirkungen

Investitionen je Betrieb (hochgerechnet), Ergebnisse der Regressionsschätzung

- in Mio. Euro -

GA-gefördert	2,3102
nicht-GA-gefördert	0,2499
Differenz	2,0602

Tabelle 2-7:

Ergebnisse der Probit-Schätzung zur Teilnahmewahrscheinlichkeit
Investitionen je Beschäftigten/je Umsatz (hochgerechnet), gepoolte Daten 1999-2001

Variable	Koeffizient	Signifikanzniveau
Constant	-1.973317324	.0000
UMSATZ	-.1092288365E-01	.0263
UMSATZ2	.1283339626E-04	.0906
BESCH	.5274256059E-02	.0000
BESCH2	-.2366250463E-05	.0001
ALTER	-.3089406948E-01	.0022
U_PROG	.2803529344	.0007
BE_PROG	.1989354459	.0449
EIG	.2208389246	.0121
ERTRAG	-.1536664387	.0236
UM_ABL	.9756454090E-02	.0000
UM_EWU	.1025607018E-01	.0019
UM_AUS	.1628300962E-01	.0000
D3	.1190433714E-01	.9378
D4	-.3508635197	.0985
D5	.6827172637	.0000
D6	.9936845206E-01	.6173
D7	.2086910605	.3676
D8	.4137437866	.0145
D9	.3428069219E-01	.8539
D10	.4291739022	.0550
D11	-.3442612950	.2092
D12	-.3169292670E-01	.8124
D13	.7750719524E-01	.5914
D14	.2544754424E-01	.9283
D15	.1697823774	.6108
D16	-.2057138488	.2532
D17	-.5578403741	.0054

Tabelle 2-8:
Ergebnisse der Schätzungen zur Förderwirkung
Investitionen je Beschäftigten (hochgerechnet), gepoolte Daten 1999-2001

Variable	Koeffizient	Signifikanzniveau
Constant	.1338934342	.0000
D00	.3555681422E-01	.0000
D01	.2404209056E-01	.0012
BESCH	-.5955412357E-04	.4967
BESCH2	.1053996335E-06	.1434
ALTER	-.1321255707E-01	.0000
U_PROG	.3863195041E-01	.0000
BE_PROG	.1787930613E-01	.0269
ERTRAG	-.1916585287E-01	.0012
D3	-.4562328836E-01	.0000
D4	.1241013362	.0000
D9	-.3077871311E-01	.0222
D12	-.2492453221E-01	.0024
D13	-.3377076546E-01	.0017
D17	-.3785711989E-01	.0018
D5_GA	.2207887392	.0000
D7_GA	.1128276502	.0169
D10_GA	.1230970270	.0047
D12_GA	.9603802873E-01	.0001
D13_GA	.1793319379	.0000
D14_GA	.1966782277	.0013
D16_GA	.1232913463	.0015
D17_GA	.2258035786	.0000
BE_PROGA	-.6337999639E-01	.0236
UM_ABLGA	-.2142730947E-02	.0000
GA	.4420672436E-01	.2812
LAMBDA	.2480139024E-01	.2446

Tabelle 2-9:
Investitionen je Beschäftigten (hochgerechnet), Ergebnisse der Regressionsschätzung
- in 1 000 Euro -

GA-gefördert	14157
Nicht-GA-gefördert	4924
Differenz	9232

Tabelle 2-10:
Ergebnisse der Schätzungen zur Förderwirkung
Investitionen je 10 000 Euro Umsatz, gepoolte Daten 1999-2001

Variable	Koeffizient	Signifikanzniveau
Constant	1.274509035	.0000
D00	.3242456079	.0001
D01	.1837420708	.0421
BESCH	-.1184382932E-02	.3144
BESCH2	.1660128958E-05	.0719
ALTER	-.1412733242	.0000
U_PROG	.4208049738	.0000
EIG	.2656234284	.0093
ERTRAG	-.2572606178	.0004
UM_EWU	.2778092360E-01	.0000
UM_AUS	-.1413686119E-01	.0077
D3	-.2308812967	.0205
D4	1.035641548	.0000
D5	1.400042864	.0000
D3_GA	.9783518708	.0361
D5_GA	2.902662233	.0000
D6_GA	2.148252765	.0006
D7_GA	1.725400136	.0048
D8_GA	1.527113209	.0010
D10_GA	2.562706554	.0000
D12_GA	2.021124991	.0000
D13_GA	2.341566733	.0000
D14_GA	3.560248833	.0000
D16_GA	3.532167369	.0000
D17_GA	1.561481822	.0185
ALTGA	-.8798200790E-01	.0121
U_PROGGA	.6052968772	.0500
BE_PROGA	-.6072683709	.0815
EIGGA	.7540237650	.0043
UM_ABLGA	-.2377018009E-01	.0000
GA	.6001289606E-01	.9247
LAMBDA	.5692847963	.0751

Tabelle 2-11:
Investitionen je 10 000 Euro Umsatz (hochgerechnet), Ergebnisse der Regressionsschätzung
- in Euro -

GA-gefördert	1659
Nicht-GA-gefördert	494
Differenz	1164

Es zeigt sich, dass die Förderung einen erheblichen Einfluss auf die Investitionen in den neuen Bundesländern gehabt hat – GA-geförderte Betriebe weisen im Durchschnitt betrachtet ungefähr dreimal so viel Investitionen je Beschäftigten auf wie nicht GA-geförderte Betriebe. Allerdings hat die Förderung nicht in allen Branchen diese Wirkung: Im Textil- und Bekleidungsgewerbe sowie im Glasgewerbe (einschließlich Keramik und Verarbeitung von Steinen und Erden) ist kein signifikanter Fördereffekt festzustellen; gleiches gilt für den Sonstigen Fahrzeugbau. Teilweise erweisen sich auch das Unternehmensalter, die Eigentumsverhältnisse und die überregionale Orientierung als bedeutsam für die Höhe der Fördereffekte.

Dieses Ergebnis lässt sich so interpretieren, dass etwa ein Drittel der Investitionen (je Beschäftigten) auch ohne die GA-Förderung zustande gekommen wäre, die Förderung hier also lediglich „mitgenommen“ wurde. Dies ist zwar deutlich weniger, als es in einer Studie von SCHALK (2003) zur Investitionszulage in den neuen Ländern ermittelt wurde;[17] allerdings spricht einiges dafür, dass die Mitnahmeeffekte bei der Zulage höher sind.[18]

Die Höhe der Förderwirkungen scheint auf den ersten Blick überraschend – zu berücksichtigen ist aber, dass Investitionen in den neuen Ländern massiv unterstützt worden sind. Immerhin dürfte die durch die Gemeinschaftsaufgabe bewirkte Verbilligung der Investitionen im Einzelfall fast 50% (im Vergleich zu weniger als 20% bei Investitionen, die nur mittels der Zulage gefördert worden sind) betragen haben. Zwar erlaubt der hier gewählte Ansatz keine Schätzungen der Elastizität der Investitionsnachfrage auf Veränderungen der Kapitalnutzungspreise, doch scheint die Reagibilität der Investitionen auf die GA-Förderung in Ostdeutschland erheblich gewesen sein. Überdies ist zu berücksichtigen, dass die GA auf Einzelfallentscheidungen beruht, dementsprechend hier in stärkerem Maße als bei der Zulage auch von Seiten der Fördermittelgeber bereits darauf geachtet werden dürfte, dass nur Projekte gefördert werden, die ohne Unterstüt-

17 Danach beläuft sich – ermittelt allerdings mit einem anderen Modell – der Mitnahmeeffekt der Investitionszulage auf ungefähr 66% aller Investitionen.

18 Vgl. hierzu die Ausführungen weiter unten.

zung nicht realisiert werden könnten. Dies relativiert die Höhe der hier festgestellten Fördereffekte mit Blick auf die Übertragbarkeit der Ergebnisse auch auf die Zulage.

Etwas schwächer fallen die Fördereffekte aus, wenn man – um wenigstens näherungsweise Handwerksbetriebe zu eliminieren, die mangels überregionalen Absatzes in der GA nicht förderfähig sind – die Untersuchung auf Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten (Ernährungsgewerbe: 50 Beschäftigte) beschränkt. Allerdings werden bei dieser Vorgehensweise zum Teil auch förderfähige Betriebe aus der Analyse ausgeschlossen, sodass dieses Ergebnis möglicherweise auch verzerrt ist.

Auch wenn anstelle der Erweiterungsinvestitionen alle Investitionen betrachtet werden, ändert sich an den Resultaten qualitativ nichts Entscheidendes. Die Fördereffekte fallen etwas geringer aus; die Unterschiede zu der hier präsentierten Rechnung sind aber zu vernachlässigen. Ohnehin ist die Einbeziehung sämtlicher Investitionen nicht unproblematisch, wird damit doch unterstellt, dass die Bewilligungsbehörden im Zweifel auch reine Ersatzinvestitionen gefördert haben (was nach den Förderrichtlinien nicht zulässig ist). Aus diesem Grund wird von einer Präsentation der Ergebnisse in Tabellenform hier abgesehen.

Fazit ist demnach, dass – soweit abschätzbar – die Investitionsförderung (konkret: die GA-Förderung) zu erheblichen zusätzlichen Investitionen beigetragen hat. Dennoch ist zu beachten, dass die Schätzergebnisse ein relativ hohes Maß an Unsicherheit aufweisen und deshalb nicht ohne weitere Prüfung verallgemeinerbar sind:

- Das zugrundeliegende IAB-Panel erlaubt nur in eingeschränktem Maße die Schätzung einer Investitionsfunktion, weil zahlreiche, aus theoretischer Sicht relevante Variablen nicht abgefragt werden, zum Teil wohl auch nicht abfragbar sind. Die berücksichtigten Variablen stellen zum Teil nur Hilfsgrößen dar.
- Es wird lediglich der Fördereffekt für einen „durchschnittlichen“ Betrieb ermittelt. Auf die Gesamtheit übertragbar wäre dieses Ergebnis nur, wenn der tatsächliche Zusammenhang in allen Variablen linear wäre; denkbar sind auch andere, nicht-lineare Zusammenhänge.
- Die zugrundeliegenden Daten enthalten auch Investitionen in Betrieben, die sich erst im Aufbau befinden und deshalb ihre volle Beschäftigtenzahl noch nicht erreicht haben. Die Investitionen je Beschäftigten sind aus diesem Grund möglicherweise zu hoch ausgewiesen.
- In die Schätzung geht lediglich die Teilnahme an der (GA-)Förderung ein, nicht aber die tatsächlichen Fördersätze, die sich von Betrieb zu Betrieb unterscheiden können.

Dementsprechend lassen sich keine Aussagen über die Effekte einer Variation der Fördersätze treffen.

Auf die Investitionszulage können die hier präsentierten Ergebnisse nicht ohne weiteres übertragen werden. Wegen des Rechtsanspruchs (der allerdings auf recht komplexen Anspruchsvoraussetzungen fußt) dürfte nämlich die Merklichkeit der Förderung geringer sein, so dass die Anreizwirkungen bezüglich der Investitionshöhe niedriger ausfallen. Das wiederum impliziert geringere Fördereffekte (beziehungsweise, im Umkehrschluss, höhere Mitnahmeeffekte). Zum anderen dürften die GA-geförderten Unternehmen insoweit eine „Positivauswahl" darstellen, da hier ein doppelter Selektionsmechanismus (die Unternehmen müssen sich um die Förderung bemühen, und die Bewilligungsstellen wählen die zu fördernden Investitionsvorhaben auch nach Kriterien der „Zusätzlichkeit" aus) vorhanden ist. Eine Wirkungsanalyse der Investitionszulage ist aber wegen der oben geschilderten Probleme nicht möglich.

2.2 Substitutionseffekte

Die Subventionierung nur eines Produktionsfaktors wirkt sich verzerrend auf das Entscheidungskalküls eines Unternehmens aus, weil auf diese Weise der Einsatz dieses Faktors relativ günstiger wird. Bei Substituierbarkeit der Faktoren würden die Unternehmen somit ein Faktoreinsatzverhältnis wählen, bei dem der begünstigte Faktor vermehrt, der oder die nicht geförderten Faktoren hingegen weniger stark zum Einsatz kämen. Übertragen auf die neuen Länder hieße das: Verglichen mit einer Situation ohne Förderung sollte es zu einer übermäßig kapitalintensiven Produktionsweise gekommen sein (Substitutionseffekt).[19] Doch auch wenn dieser Mechanismus unter den angegebenen Bedingungen immer gilt, heißt dies nicht, dass nicht trotzdem die Beschäftigung auch absolut ausgeweitet worden sein kann. Dies ist der Fall, wenn es sich bei den geförderten Investitionen um Erweiterungsinvestitionen handelt, wenn diese zusätzlichen Kapazitäten auch tatsächlich ausgelastet werden (also entsprechende Nachfrage nach den hergestellten Produkten besteht), und wenn schließlich dieser „Outputeffekt" so stark ist, dass er den Substitutionseffekt überwiegt.

[19] Insbesondere zu Beginn des Transformationsprozesses in den neuen Ländern wurde wegen dieser Verzerrungen gefordert, allgemeine Wertschöpfungssubventionen zu gewähren. Dagegen spricht vor allem, dass eine Lokalisierung der Wertschöpfung in Unternehmen mit Betriebsstätten in West- und in Ostdeutschland administrativ unmöglich ist. Vertreten wird überdies die Auffassung, aufgrund der zu einem guten Teil hochlohnverursachten Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern sei es sinnvoller allgemeine Beschäftigungssubventionen zu gewähren (Vgl. z. B. AKERLOF u. a. (1991), SINN (1995)). Auch hiergegen sind allerdings eine Reihe von Gegenargumenten vorgebracht worden; vgl. z. B. FUEST/HUBER (1997).

Das Postulat eines solchen Substitutionseffekts beruht nun auf der Annahme, dass eine Substituierbarkeit verschiedener Produktionsverfahren überhaupt gegeben ist. Dies ist – zumindest auf einer relativ hoch aggregierten Branchenebene (2-Steller der Wirtschaftszweigsystematik) – offenbar eine zutreffende Annahme. Gäbe es Substitutionsmöglichkeiten nicht, so müssten nämlich in Ost- und Westdeutschland jeweils gleiche Faktoreinsatzverhältnisse herrschen, zumindest aber eine starkte Tendenz hin zu ihrer Angleichung feststellbar sein.[20] Tatsächlich aber weisen eine ganze Reihe von Wirtschaftszweigen[21] im Vergleich zu Westdeutschland selbst im Jahre 2001 noch durchaus unterschiedliche Angleichungsstände bei den Kapitalintensitäten auf, und es scheint auch nicht – jedenfalls nicht grundsätzlich – Ausdruck eines noch bestehenden „Nachholbedarfs“ zu sein, denn in einigen Branchen – auch solchen mit einer im Vergleich zu Westdeutschland unterdurchschnittlichen Kapitalausstattung der Arbeitsplätze – ist eine Tendenz zur Angleichung der Kapitalintensitäten an westdeutsches Niveau in den letzten Jahren nicht festzustellen. Lediglich im Automobilbau und – weniger deutlich – auch in der Papierindustrie scheinen die Substitutionsmöglichkeiten zwischen Arbeit und Kapital eher schwach ausgeprägt zu sein.

Eine empirische Überprüfung, inwieweit die Förderung tatsächlich zur Verbreitung kapitalintensiverer Produktionstechnologien (im Vergleich zur Situation ohne Förderung) in den neuen Ländern beigetragen hat, ist allerdings nicht möglich. Dies würde nämlich erfordern, zum Vergleich die Kapitalintensität der Produktion in solchen Unternehmen heranzuziehen, die nicht gefördert worden sind, ansonsten aber keinerlei Unterschiede aufweisen. Entsprechende einzelwirtschaftliche Daten liegen aber nicht vor. Es bleibt dann nur die Möglichkeit, auf Branchenebene einen Vergleich mit Westdeutschland vorzunehmen, was aber insoweit gerechtfertigt ist, dass die Faktorpreisrelationen hier ja von Subventionen weitgehend unbeeinflusst geblieben sind.

Ein empirischer Vergleich der Faktoreinsatzverhältnisse im Verarbeitenden Gewerbe Ost- und Westdeutschlands zeigt zunächst, dass im Verarbeitenden Gewerbe insgesamt ein Unterschied der Kapitalintensitäten nicht festzustellen ist. Dies ließe sich so interpretieren, dass die Unternehmen trotz Förderung des Kapitaleinsatzes ähnliche Produktionstechnologien einsetzen wie in Westdeutschland. Allerdings gibt es hinsichtlich der Kapitalintensität, wie bereits erwähnt, erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Branchen innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes: Wirtschaftszweigen mit überaus ho-

---

[20] GERLING (2000) stellt in ihrer Arbeit starke Komplementaritäten zwischen Kapital und qualifizierter Arbeit, hingegen Substitutionsbeziehungen zwischen Kapital und einfacher Arbeit fest. Diese Unterscheidung muss hier mangels entsprechender Daten unterbleiben.

[21] Nicht auszuschließen ist allerdings, dass dies auch auf Strukturunterschiede innerhalb der einzelnen Branchen zurückzuführen ist.

her Kapitalintensität (besonders augenfällig: die Mineralölverarbeitung) stehen Wirtschaftszweige mit äußerst niedriger Kapitalintensität, jeweils im Ost-West-Vergleich, gegenüber (vgl. Tabelle 2-12).

Tabelle 2-12:

Kapitalintensitäten[a] in der ostdeutschen Industrie

- Westdeutschland = 100 -

	1992	1995	2001
Verarbeitendes Gewerbe	41,1	77,6	97,1
darunter:			
Ernährungsgewerbe	31,6	65,1	76,0
Tabakverarbeitung	22,2	46,0	41,6
Textilgewerbe	25,3	65,9	62,2
Bekleidungsgewerbe	6,2	19,0	36,4
Ledergewerbe	24,5	96,7	98,8
Holzgewerbe	68,8	123,5	133,6
Papiergewerbe	51,4	93,6	105,5
Druckgewerbe	32,6	70,2	94,4
Mineralölverarbeitung, Kokerei	65,5	120,3	199,2
Chemische Industrie	43,3	90,0	131,7
Kunststoff-, Gummiwaren	64,3	81,8	80,8
Glas, Keramik, Steine und Erden	57,6	97,1	112,7
Metallerzeugung und -bearbeitung	53,1	101,1	109,2
Metallverarbeitung	38,1	56,9	69,0
Maschinenbau	30,7	65,6	86,0
EDV-Geräte, Büromaschinen	19,9	76,8	47,5
Elektrotechnik	18,6	33,7	48,1
Medientechnik	13,6	30,5	138,7
Mess- und Regeltechnik	12,3	28,1	56,8
Kraftwagenbau	54,7	93,2	98,8
Sonstiger Fahrzeugbau	65,2	90,2	124,7
Möbel, Spielwaren	29,6	62,2	77,4

[a] Kapitalstock in Preisen von 1995 in Relation zur Zahl der Beschäftigten.

Quelle: DIW; Berechnungen des IWH.

Die Erklärung hierfür liegt darin, dass die Kapitalintensität, die ein Unternehmen wählt, nicht von den Kapitalkosten allein abhängig ist, sondern vielmehr von der Relation von

Kapital- und Arbeitskosten.[22] Da das Lohnniveau in Ostdeutschland grundsätzlich niedriger ist als in Westdeutschland, ist nicht ausgemacht, dass die Lohn-Zins-Relationen im Ost-West-Vergleich tatsächlich zugunsten des Kapitaleinsatzes verzerrt sind. Berechnet man – was allerdings nur sehr pauschal möglich ist – die Kapitalnutzungskosten in der ostdeutschen Industrie und stellt diese den Arbeitskosten gegenüber, so zeigt sich, dass im Durchschnitt gesehen es in Ostdeutschland noch immer attraktiv ist, im Vergleich zu den alten Ländern arbeitsintensivere Produktionsverfahren zu wählen – und dass sich hieran seit Mitte der 90er Jahre auch nichts Grundlegendes geändert hat. In nur zwei Branchen – der Metallerzeugung und dem Sonstigen Fahrzeugbau – geht von den Lohn-Zins-Relationen ein Anreiz zu kapitalintensiveren Produktionsverfahren als im Westen aus (vgl. Anhangtabelle A 2-1). Und selbst wenn man berücksichtigt, dass die Unternehmen in ihr Entscheidungskalkül vermutlich nicht die aktuellen, sondern die erwarteten Faktorpreise einbeziehen werden, ändert sich nicht viel an dieser Einschätzung, ist doch vermutlich noch für geraume Zeit damit zu rechnen, dass die Lohnsätze unter denen in Westdeutschland liegen werden – während dies für die Kapitalnutzungskosten nicht erwartet werden kann. Dieses Ergebnis lässt sich so interpretieren, dass die Förderung nicht etwa zu höheren Kapitalintensitäten beigetragen hat, sondern allein dafür gesorgt hat, dass eine arbeitsintensive Produktion – die zwar den Knappheiten am ostdeutschen Arbeitsmarkt entsprechen würde, aber möglicherweise auf lange Sicht zu Wettbewerbsproblemen der Betriebe führen würde – verhindert worden ist. Anders gewendet: Die Förderung hat die Voraussetzungen für eine unter der Prämisse einer langfristig zu erwartenden Angleichung der Lohnsätze wettbewerbsfähige Produktionsweise geschaffen, dafür aber in Kauf genommen, dass ein Teil der Erwerbspersonen keine reguläre Beschäftigung findet. Ins Gewicht fällt dabei allerdings weniger die Investitionszulage (die nur geringe Fördersätze erlaubt) als vielmehr der GA-Investitionszuschuss, der eine bis zu fünfzigprozentige Verbilligung der Kapitalkosten möglich macht.

Ein gewisser verzerrender Effekt der Investitionsförderung muss gleichwohl konstatiert werden, denn genaueres Hinsehen zeigt, dass gerade die als typischerweise kapitalintensiv bekannten Branchen (also vor allem die einzelnen Zweige des Vorleistungsgütergewerbes) im Vergleich zu Westdeutschland hohe Kapitalintensitäten aufweisen. Eine mögliche Erklärung hierfür liegt darin, dass die Kosteneinsparungen, die ein Unternehmen aufgrund der Förderung erzielen kann, in diesen Branchen wegen der hohen Bedeutung des Kapitaleinsatzes für die Produktion am höchsten sind. Insoweit „lohnt“ es

[22] Daneben spielen natürlich auch weitere Faktoren eine Rolle. RAGNITZ u. a. nennen z. B. den Effekt unterschiedlicher Betriebsgrößen in Ost- und Westdeutschland; große Unternehmen produzieren nach seinen Ausführungen eher mit kapitalintensiveren Produktionsmethoden. Vgl. RAGNITZ, J./ROTHFELS, J./WÖLFL, A., Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen: Das Beispiel der neuen Länder, IWH-Sonderheft 3/2001, Halle.

sich hier mit Blick auf die Gesamtkosten eher, Arbeit durch Kapital zu substituieren. Für sich genommen, spräche dies in der Tat für eine verzerrende Wirkung der Investitionsförderung.

Betrachtet man darüber hinaus die zeitliche Entwicklung von Kapitalstock und Beschäftigtenzahl in den ostdeutschen Industriebranchen, so findet auch die Hypothese nur wenig Bestätigung, dass die Beschäftigungsziele, die sich mit der Förderung verbunden haben, nicht erfüllt worden sind – mögliche Substitutionseffekte also höher gewesen sein könnten als der Outputeffekt. Zwar ist überall die Kapitalintensität im Zeitablauf angestiegen; gleichwohl waren die subventionierten Investitionen in den allermeisten Wirtschaftszweigen – wenn auch mit gewisser Verzögerung – durchaus auch beschäftigungswirksam (vgl. Abbildung A2-1 für das Verarbeitende Gewerbe insgesamt). Es gibt, im Ganzen gesehen, nur wenige Industriezweige, in denen der Aufbau eines modernen Kapitalstocks nicht auch mit positiven Beschäftigungswirkungen verbunden gewesen ist; hierzu zählen im wesentlichen die Wirtschaftszweige, die auch in Westdeutschland seit langem zu den eher schrumpfenden Branchen gehören (Bekleidungsgewerbe, Ledergewerbe), allerdings auch einige Zweige, in denen Subventionen der Treuhandanstalt eine erhebliche Rolle spielten (Mineralölverarbeitung, Chemieindustrie, sonstiger Fahrzeugbau).[23] Gemessen an der nach wie vor desolaten Arbeitsmarktlage in den neuen Ländern mag man zwar die positiven Beschäftigungseffekte als unzureichend empfinden; gleichwohl lässt sich offenkundig nicht behaupten, dass die Förderung mit Blick auf den Arbeitsmarkt ohne jeden Erfolg geblieben wäre.

Freilich mag die Investitionsförderung in anderer Weise zu einer Verzerrung der Wirtschaftsstrukturen in den neuen Ländern beigetragen haben. Da nämlich die Kostenentlastung wegen der einseitigen Subventionierung des Kapitaleinsatzes solche Branchen in besonderer Weise begünstigt hat, die typischerweise kapitalintensiv produzieren, spricht einiges dafür, dass diese die Herausforderungen des Strukturwandels besonders gut haben meistern können.[24] Diese sollten daher im Verlauf der neunziger Jahre tendenziell an Gewicht gewonnen haben.

Tatsächlich ist die Produktion in den (typischerweise) kapitalintensiven Branchen des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes im Zeitraum 1991 bis 2001 aber etwas schwächer gewachsen als die Produktion in den übrigen Wirtschaftszweigen, insbesondere in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre. Dementsprechend ist der Anteil dieser Zweige an der realen Bruttowertschöpfung heute etwas niedriger als im Jahre 1991, und sogar

---

23 Vgl. zur Rolle der Treuhandanstalt bei der Privatisierung der ostdeutschen Unternehmen dieser Branchen z. B. DIETRICH, V.; RAGNITZ, J., ROTHFELS, J. (1998), S. 115 ff.

24 Vgl. z. B. KLODT (1999).

deutlich geringer als im Jahr 1995. Noch markanter ist dieses Bild, wenn man den Anteil typischerweise kapitalintensiver Wirtschaftszweige an Beschäftigung und Kapitalstock der ostdeutschen Industrie betrachtet. Zwar ist mit Blick auf die Beschäftigung seit etwa 1996 wieder ein leichter Anteilsgewinn dieser Zweige zu verzeichnen; darin spiegelt sich allerdings wider, dass in den kapitalintensiven Branchen der Aufbau neuer, wettbewerbsfähiger Produktionen naturgemäß länger dauert als in Wirtschaftszweigen, bei denen vergleichsweise wenig Kapital eingesetzt wird, so dass man dies nicht als Beleg für eine verzerrende Wirkung der Kapitalförderung heranziehen kann. Vielmehr scheint der – für sich genommen – strukturbeeinflussende Effekt der Investitionsförderung von anderen Faktoren überlagert worden zu sein.

Im Vergleich mit Westdeutschland ist die ostdeutsche Industrie hingegen weitaus stärker durch (typischerweise) kapitalintensive Wirtschaftszweige geprägt – was angesichts der gegebenen Faktorpreisrelationen überraschen muss. Im Jahre 2000 lag deren Anteil am Kapitalstock in Ostdeutschland bei 61%, in Westdeutschland bei 54%. Dies ist aber zu einem guten Teil historisch bedingt, denn diese Zweige waren schon in der DDR vergleichsweise stark vertreten; 1991 hatten die kapitalintensiven Industriebranchen immerhin noch einen Anteil am gesamten industriellen Bruttoanlagevermögen in den neuen Ländern von 70% (Westdeutschland: 55%). Hinzu kommt, dass diese kapitalintensiven Produktionen aufgrund der Verfügbarkeit großer Flächen und der aufgrund geringerer Bevölkerungsdichte oft höheren Akzeptanz dieser oft auch umweltbelastenden Branchen in der Bevölkerung in Ostdeutschland vergleichsweise gute Standortbedingungen vorfanden. Insoweit spiegeln sich in diesem Bild eher Pfadabhängigkeiten als förderbedingte Allokationsverzerrungen wider.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass ein verzerrender Effekt der (einseitigen) Kapitalsubventionierung auf Technologiewahl und Industriestruktur in den neuen Ländern nicht festzustellen ist, wenn man Westdeutschland als Vergleichsmaßstab wählt. Etwas anderes gilt hingegen, wenn man – hypothetisch – den Vergleich mit einer Wirtschaftsstruktur wählt, die mit einer faktorneutralen Förderung zustande gekommen wäre. Inwieweit dies aber mit Blick auf die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrie eine erfolgversprechende Strategie gewesen wäre, muss zumindest fraglich erscheinen.

2.3 Weitere Wirkungen der Förderung

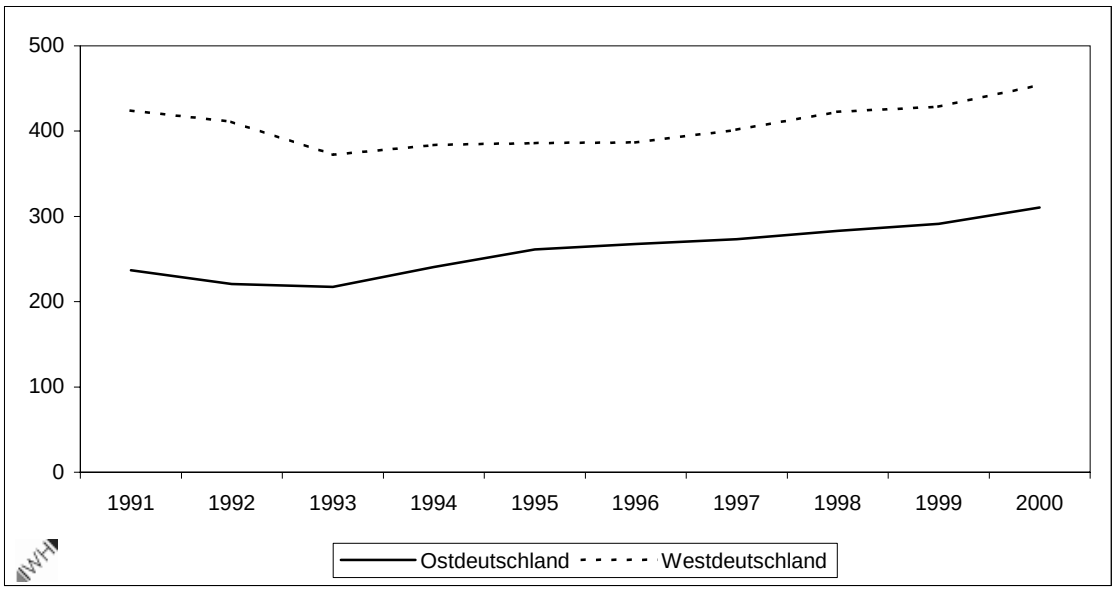
Fehlinvestitionen

Indem die Investitionsförderung die Kapitalnutzungskosten verringert, werden auch solche Investitionen rentabel, die sich ohne Förderung unter den gegenwärtigen Bedingungen am Standort Ostdeutschland nicht rechnen. Soweit die Förderung nur kurzfristig be-

stehende Standortnachteile kompensieren soll, also dem „Nachteilsausgleich“ dient, ist dies zwar akzeptabel; wenn aber ein über diesen Nachteilsausgleich hinausgehender Investitionsanreiz gegeben werden soll, entsteht zwangsläufig ein Konflikt zwischen dem Ziel, zusätzliche Investitionen in der geförderten Region anzuregen, und dem Ziel, eine im gesamtdeutschen Rahmen optimale Kapitalallokation zu erreichen. Gibt es Fehlinvestitionen in dem beschriebenen Sinne, so sollte sich dies darin äußern, dass die neu geschaffenen Produktionskapazitäten ohne weitere Hilfen nicht lebensfähig sind – die geförderten Unternehmen also auf Dauer keine (oder nur geringe) Gewinne erzielen. Spätestens mit Beendigung der Förderung sollten die entsprechenden Unternehmen dann wieder aus dem Markt ausscheiden.

Überzeugende Belege dafür zu finden, dass es zu derartigen Fehlinvestitionen nicht nur in Einzelfällen gekommen ist, ist bislang nicht möglich, da sich derartige Effekte typischerweise erst in einer langfristigen Perspektive zeigen. Immerhin zeigen die Ausführungen des letzten Fortschrittsberichts (vgl. Abschnitt 3.3.6), dass sich die Ertragslage ostdeutscher Unternehmen gegenüber früheren Jahren gefestigt hat; allerdings ist seither – wie die Ergebnisse der jüngsten DIW-Industrieumfrage zeigen – im Zuge der konjunkturellen Abschwächung wieder mehr Betriebe in die Verlustzone gerückt. Allerdings liegen keine aktuellen Ergebnisse darüber vor, inwieweit die Unternehmen in Ostdeutschland in Vergleich zu westdeutschen Unternehmen auch auskömmliche Gewinne erzielen.

Abbildung 2-1
Kapitalproduktivät[a] im Verarbeitenden Gewerbe Ost- und Westdeutschlands
- in % -

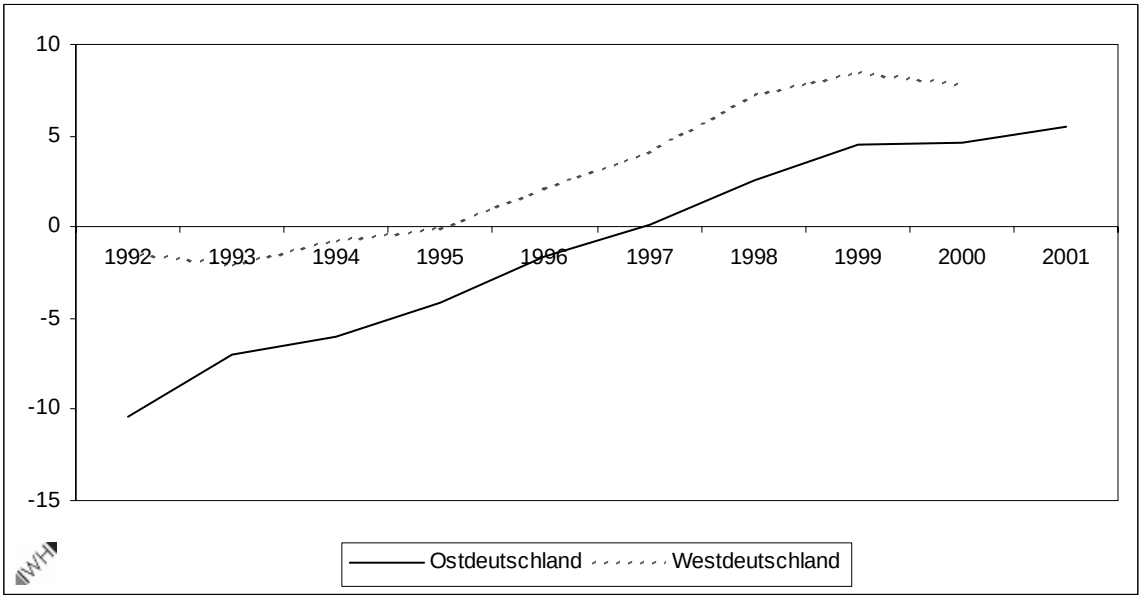


[a] Bruttowertschöpfung in Relation zum Kapitalstock, in Preisen von 1995.

Quelle: DIW-Branchendaten; Berechnungen des IWH.

Zu denken gibt indes die Tatsache, dass die ostdeutschen Industriebetriebe – jedenfalls im Durchschnitt betrachtet – eine deutlich geringere Kapitalproduktivität aufweisen und dass sie, selbst unter Berücksichtigung des Fördereffekts, eine niedrigere Kapitalrendite erwirtschaften als westdeutsche Betriebe. So liegt die Kapitalproduktivität in der ostdeutschen Industrie um 30% unter derjenigen in Westdeutschland, und Zeichen für eine weitere Annäherung sind trotz weiterer Modernisierung und Erweiterung des Kapitalstocks seit etwa 1996 nicht mehr zu erkennen. Die Kapitalrendite wiederum liegt seit Mitte der neunziger Jahre konstant um drei bis vier Prozentpunkte unter dem westdeutschen Vergleichswert (vgl. Abbildungen 2-1 und 2-2). Zwar ist zuzugestehen, dass sich in beiden Indikatoren eine Vielzahl weiterer Einflussfaktoren (Größen- und Struktureffekte, ungünstige Preisposition ostdeutscher Unternehmen auf den Absatzmärkten)[25] widerspiegelt und die aktuellen Werte auch nicht viel über die erreichbare Produktivität/Rentabilität bei gleichen Standortbedingungen wie in Westdeutschland aussagen; dass aber trotz fortlaufender Verbesserung der äußeren Rahmenbedingungen sich der Konvergenzprozess zum Westen Deutschlands nicht fortgesetzt hat, mag man als Zeichen dafür werten, dass ein nicht ganz unbedeutsamer Teil der geförderten Investitionen den „Markttest“ nicht bestehen würde.

Abbildung 2-2
Kapitalrendite[a] im Verarbeitenden Gewerbe Ost- und Westdeutschlands
- in % -



[a] geschätzte Gewinne (nach Förderung, vor Steuern) in Relation zum Kapitalstock

Quelle: DIW-Branchendaten, Berechnungen des IWH.

25 Zur Produktivitätslücke der ostdeutschen Wirtschaft vgl. genauer J. RAGNITZ u. a. (2001).

Fehlinvestitionen sind bei Förderinstrumenten wie der Investitionszulage, auf die ein Rechtsanspruch besteht, wahrscheinlicher als bei dem auf Einzelfallentscheidung beruhenden GA-Investitionszuschuss. Allerdings ist die Förderhöhe bei der Zulage vergleichsweise niedrig, so dass dieser Effekt nur geringe Auswirkungen haben dürfte.

Gesamtwirtschaftliche Wirkungen

Eine umfassende Bewertung der Maßnahmen der Wirtschaftsförderung erfordert neben der einzelwirtschaftlichen Betrachtung auch die Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge: Zum einen müssen die Mittel, die für die Förderung der ostdeutschen Wirtschaft verausgabt werden, an anderer Stelle der Volkswirtschaft aufgebracht werden; zum anderen ergeben sich Anpassungsreaktionen auch auf anderen Märkten, wenn aufgrund der Subventionierung sich das Preisgefüge der Volkswirtschaft ändert. Die Zusammenhänge sind hierbei allerdings nicht ganz einfach, weil sich dabei eine Reihe von Wirkungsketten verschlingen. Dies erklärt auch, dass es bislang keine überzeugenden empirischen Untersuchungen gibt, die die makroökonomischen Wirkungen von Förderung erklären können.[26]

- Finanzierungswirkungen: Hier ist entscheidend, wie die Gegenfinanzierung der für die Wirtschaftsförderung benötigten Mittel erfolgt. Steuererhöhungen zulasten der privaten Haushalte führen zu einer Einschränkung des Privaten Verbrauchs (und, in Abhängigkeit von der marginalen Sparquote, der Ersparnisbildung), eine erhöhte Staatsverschuldung belastet in erster Linie die private Investitionstätigkeit (wenn es zu Zinssteigerungen kommt) oder den Export (wenn sich die heimische Währung aufwertet), eine Finanzierung durch Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten belastet den Staatsverbrauch oder die öffentlichen Investitionen.[27] In allen Fällen kommt es also zumindest zu einer partiellen Verdrängung privater Nachfrage. Dies ist zwar im gesamtwirtschaftlichen Aggregat ohne Bedeutung, weil die entsprechenden Finanzmittel unmittelbar wieder zur Stimulierung der privaten Investitionsnachfrage verwendet werden (es blieben dann zumindest kurzfristig sogar expansive Multiplikatoreffekte); gleichwohl kann die so induzierte Verschiebung der Nachfrage beträchtliche (regionale und sektorale) Struktureffekte verursachen.

  In Fall der neuen Länder fallen die nachfragedämpfenden Wirkungen allerdings nicht primär in Ostdeutschland, sondern vielmehr zum überwiegenden Maße in West-

[26] Versuche des IWH, im Rahmen dieses Berichts derartige Untersuchungen durchzuführen, konnten noch nicht zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden.

[27] Im Laufe der neunziger Jahre wurden eine Reihe von Steuern erhöht (Mehrwertsteuer, Tabaksteuer, Mineralölsteuer, Versicherungssteuer) oder neu eingeführt (Solidaritätszuschlag, Ökosteuer). Darüber hinaus wurden die Beitragssätze zur Sozialversicherung – auch wegen des Finanzierungsbedarfs in Ostdeutschland – mehrfach angehoben.

deutschland an, weil die Finanzierung im wesentlichen durch Zahlungen aus dem Bundeshaushalt (Wirtschaftsförderung des Bundes) oder, im Falle der Landesförderung, über den Umweg über den Länderfinanzausgleich erfolgt. Insoweit wundert es nicht, dass auch vorhandene empirischen Studien zu den makroökonomischen Wirkungen der Wirtschaftsförderung dieser in den neuen Ländern einen erheblichen Erfolg zumessen,[28] denn im Regelfall wird dabei allein die ostdeutsche Wirtschaft betrachtet, sodass die negativen Wirkungen, die in den alten Bundesländern anfallen, unberücksichtigt bleiben.

- Marktanpassungen: Zusätzlich ist bei einer gesamtwirtschaftlichen Analyse zu berücksichtigen, dass die Wirtschaftsförderung zu Verschiebungen der relativen Preise führt, die einen Teil der angestrebten realwirtschaftlichen Wirkungen zunichte machen können. Beispielsweise führt eine (förderinduzierte) Ausweitung der Investitionsnachfrage bei voll ausgelasteten Kapazitäten in der Tendenz zu einem Anstieg der Investitionsgüterpreise, sodass mit gegebenem Budget nur noch ein entsprechend kleinerer Ausbau der Produktionskapazitäten erfolgen kann – abgesehen davon, dass diese Preissteigerungen unmittelbar auch das Renditekalkül eines Investors negativ beeinflussen. Und, um ein weiteres Beispiel zu nennen, es kann infolge einer (geförderten) Neuansiedlung von Unternehmen zu regionalen Lohnsteigerungen kommen, die dann wiederum andere Betriebe in der Region in ihren Entfaltungsmöglichkeiten behindern. Eine Abschätzung dieser Wirkungen ist indes nur in einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell möglich. Ein derartiges Modell – das zumindest auch zwischen Ost- und Westdeutschland separiert – gibt es bisher nicht.
- Verdrängungseffekte: Schließlich ist zu beachten, dass der – geförderte – Aufbau von Kapazitäten in Ostdeutschland Produktion in Westdeutschland verdrängt haben könnte. Westdeutsche Investoren, die sich in Ostdeutschland engagiert haben, haben ja nicht unbedingt zusätzliche Investitionen getätigt, sondern lediglich ohnehin geplante Investitionsvorhaben von West- nach Ostdeutschland verlagert. Zudem ist das Wachstum der Produktion in Ostdeutschland in den vergangenen Jahren zum Teil auf den Gewinn von Marktanteilen gegenüber westdeutschen Konkurrenten zurückzuführen – der Anteil ostdeutscher Hersteller am Inlandsumsatz aller Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes stieg von 1995 bis 2001 von 7,4 auf 9,2%. So erfreulich das aus

[28] Vgl. beispielsweise BRADLEY u. a. (2001). Die Autoren ermitteln unter Berücksichtigung makroökonomischer Wirkungen in Ostdeutschland einen positiven Effekt von 4% des Bruttoinlandsprodukts. Ähnlich positiv ist auch das Ergebnis einer Studie der GA-Förderung für den Freistaat Thüringen, vgl. RIEDEL u. a. (1999). Kritisch hierzu ist anzumerken, dass aufgrund von Datenrestriktionen die für Westdeutschland in den achtziger Jahren ermittelten Zusammenhänge auf Ostdeutschland übertragen wurden, was angesichts der besonderen Situation der neuen Länder äußerst problematisch erscheint. Vgl. zur Kritik auch LAMMERS/NIEBUHR (2002), S. 53 ff.

ostdeutscher Sicht ist – in einer gesamtdeutschen Betrachtung kann dies nur begrüßt werden, wenn dies das Ergebnis eines echten Leistungswettbewerbs, nicht aber das Ergebnis eines durch Subventionen verzerrten Verdrängungswettbewerbs ist. Die Tatsache, dass durch die Förderung die Produktionskosten im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe – überschlägig gerechnet – um mehr als 12% reduziert werden, lässt hieran allerdings gewisse Zweifel aufkommen.

Auch wenn derartige gesamtwirtschaftlichen Wirkungen schon angesichts des quantitativen Umfangs der Subventionen für die neuen Länder keineswegs unberücksichtigt bleiben dürfen, fällt es schwer, sie empirisch zu erfassen. Entsprechende Versuche mit dem makroökonometrischen Modell des IWH führten nicht zufriedenstellenden Ergebnissen, vor allem wegen der Schwierigkeiten, eine regionale Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland in das Modell zu integrieren. Aus diesem Grunde muss auf die Präsentation empirischer Ergebnisse verzichtet werden.

Gewöhnungseffekte

Ein weiteres Argument, dass in der Diskussion um die Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland immer wieder vorgebracht wird, ist die Existenz von Gewöhnungseffekten (oder: in polemischer Notation: von Subventionsmentalität). In der Tat spricht Lebenserfahrung dafür, dass sich derartige Gewöhnungseffekte nach 12 Jahren ununterbrochener Förderung herausgebildet haben. Und auch die geringe Merklichkeit vieler Programme – hier ist insbesondere an die nur geringes eigenes Zutun erfordernde Gewährung der Investitionszulage zu denken – dürfte dafür gesorgt haben, dass die Anreizwirkungen im Zeitablauf eher nachgelassen haben. Gleichwohl: Inwieweit Gewöhnungseffekte in den neuen Ländern inzwischen entstanden sind, lässt sich auf Grundlage statistischer Daten nicht ermitteln. Hinweise geben allenfalls Umfragen, wobei allerdings aufgrund von strategischem Antwortverhalten der Befragten kaum zutreffende Antworten erwartet werden können.

3. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Nimmt man alles zusammen, so fällt es trotz der Schwierigkeiten einer empirischen Wirkungsanalyse schwer, die Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland uneingeschränkt positiv zu bewerten. Vor allem die Gefahr einer suboptimalen Kapitalallokation im gesamtdeutschen Rahmen und die Tatsache, dass die für die Wirtschaftsförderung verwendeten Mittel für Maßnahmen der Standortpolitik fehlen, sprechen dafür, über Alternativen zu den bisher verfolgten Förderstrategien nachzudenken.

Die am Fortschrittsbericht beteiligten Institute haben in ihrem letzten Bericht ein Gesamtkonzept für die künftige Politik des „Aufbau-Ost“ vorgelegt.[29] Leitgedanke dabei war, dass die Standortpolitik Vorrang vor der direkten Unternehmensförderung haben sollte, um auf diese Weise der zunehmenden Mittelknappheit Rechnung zu tragen und den Bedarf an kompensierender Wirtschaftsförderung schrittweise zu verringern. Diese wirtschaftspolitischen Überlegungen sind damals von der Bundesregierung zustimmend aufgenommen worden.[30]

Inzwischen scheinen sich Bund und (ostdeutsche) Länder darauf verständigt zu haben, die derzeitigen Fördermöglichkeiten (mit gewissen Modifikationen) bis zum Jahre 2006 beizubehalten und nicht, wie ursprünglich geplant, Ende des Jahres 2004 deutlich zu reduzieren. Dennoch ist über kurz oder lang erneut über die Frage zu befinden, wie die (Investitions-)Förderung für die neuen Länder künftig ausgestaltet werden soll.

Unbestritten ist wohl, dass es in Ostdeutschland auch weiterhin eine „Kapitalstocklücke“ gibt. Zwar dürfte, je Erwerbstätigen gerechnet, der Bestand an Anlagen in den ostdeutschen Unternehmen inzwischen nur noch geringfügig kleiner sein als in Westdeutschland – und soweit dies noch nicht der Fall ist, spiegelt sich darin in erster Linie eine aufgrund der geringeren nominalen Arbeitskosten ausgeprägte Tendenz zu arbeitsintensiven Produktionsweisen wider. Gemessen an der Zahl der nach Arbeit suchenden Menschen hingegen besteht weiterhin Investitionsbedarf. Deutlich wird dies schon allein daran, dass der Kapitalstock je Einwohner nur rund drei Viertel des westdeutschen Niveaus beträgt; noch größer ist die Lücke, wenn man sie auf die Zahl der Erwerbspersonen bezieht.

Diese Kapitalstocklücke schließt sich mittlerweile nur noch langsam. Die Investitionstätigkeit hat sich deutlich abgeschwächt; seit ihrem Höhepunkt im Jahre 1995 sind die Investitionen sowohl in der Gesamtwirtschaft (um ein Drittel) als auch, weniger stark ausgeprägt, im Verarbeitenden Gewerbe (um mehr als ein Zehntel) zurückgegangen. Betrachtet man allein die Ausrüstungsinvestitionen, so zeigen Erhebungen des ifo-Instituts, dass sie – je Einwohner gerechnet – seit Mitte der neunziger Jahre kontinuierlich angestiegen sind (erst im Jahre 2001 war eine Stagnation zu verzeichnen), dass der Anstieg aber deutlich geringer ausfiel als in den alten Bundesländern. Zudem liegen sie deutlich unter westdeutschem Niveau, was zeigt, dass es zusätzlich zu den gesamtdeutschen Wachstumsproblemen spezifisch ostdeutsche Gründe für den Mangel an Investi-

29 Vgl. DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW, Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die Wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, IWH-Sonderheft 3/2002, Kapitel 8.

30 Vgl. Pressemitteilung des BMF vom 18.6.2002.

tionsdynamik gibt. Damit stellt sich die Frage, weshalb in Ostdeutschland nicht stärker investiert wird. Drei mögliche Erklärungen bieten sich an:

- Der Aufbau eines neuen Kapitalstocks benötigt Zeit. Selbst wenn der aus Sicht der Unternehmen bei gegebenen Faktorpreisen und Absatzchancen gewünschte optimale Kapitalstock noch nicht erreicht ist, wird wegen des Bestehens von Anpassungskosten nur nach und nach dieses Niveau erreicht, wobei die Anpassung typischerweise mit abnehmenden Raten erfolgt.[31] Und nimmt man das Ergebnis gängiger Konvergenzuntersuchungen hinzu, nach denen die Produktivitätsangleichung durch Kapitalakkumulation nur mit einer Rate von 2% jährlich erfolgt, so zeigt auch dies, dass das Erreichen eines steady-state-Kapitalstockniveaus typischerweise als ein generationenumspannender Prozess anzusehen ist. Nach dieser Erklärung wären Hilfen an die Unternehmen zu rechtfertigen, wenn diese dazu beitragen, den als optimal eingeschätzten Kapitalstock schneller zu erreichen. Dies wären aber wohl nicht die heute angewandten Instrumente der Investitionsförderung, deren Wirkung in erster Linie darin besteht, durch Verschaffung eines Renditevorteils den optimalen Kapitalstock in den neuen Ländern zu erhöhen und damit in der Tendenz auch an sich unrentable Investitionen noch profitabel zu machen. Angemessener (wenngleich kaum politikfähig) wären vielmehr Maßnahmen zur Senkung der Anpassungskosten.

  Würde diese These zutreffen, müsste freilich die (marginale) Kapitalproduktivität in Ostdeutschland deutlich höher liegen als in Westdeutschland. Dies ist aber – zumindest im Verarbeitenden Gewerbe – nicht der Fall; die marginale Kapitalrendite liegt, unter der Annahme einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion mit in West- und Ostdeutschland identischen Substitutionselastizitäten, nur bei rund 70% des westdeutschen Niveaus. Zwar gibt es eine ganze Reihe von Gründen für ein geringes Produktivitätsniveau in den neuen Ländern; gleichwohl spricht diese Produktivitätslücke für sich genommen gegen die Hypothese, dass die Schließung der Kapitalstocklücke nur eine zeitliches Problem wäre.

- In eine ähnliche Richtung zielt das Argument, dass Investitionen in Ostdeutschland zwar grundsätzlich rentabel seien, aber aufgrund hoher standortbezogener Risiken oder anderer Marktunvollkommenheiten nicht durchgeführt würden. Zu diesen Faktoren gehören zum einen spezifisch ostdeutsche Marktrisiken, wie Überkapazitäten auf den Regionalmärkten oder drohende Fachkräfteknappheiten aufgrund der rückläufigen Bevölkerung; zum anderen kann aber auch die vermögensbedingt schwächere Eigenkapitalausstattung ostdeutscher Unternehmen zu dieser Kategorie gezählt werden, weil diese die Kreditwürdigkeit der meist jungen Unternehmen beeinträchtigt und

[31] Diese Überlegung geht zurück auf JORGENSON (1963); zur Anwendung auf Ostdeutschland vgl. THIMANN (1996).

damit deren Möglichkeiten zur Fremdkapitalaufnahme reduziert. Potentielle Kapitalgeber würden sich daher eher an vergleichsweise sicheren Standorten engagieren als in den neuen Bundesländern. In Ostdeutschland würde dann zuwenig, an anderen Standorten hingegen zu viel investiert.

Die Investitionsförderung in der heutigen Form ist mit Blick auf die bestehenden Marktrisiken wirkungslos und vermutlich sogar kontraproduktiv, weil sie im schlimmsten Fall Investitionen begünstigt, die letzten Endes an diesen Risiken scheitern. Anders sieht es im Falle einer Eigenkapitalschwäche ostdeutscher Unternehmen aus; allerdings ist der dadurch verursachte Mangel an Kreditwürdigkeit nicht nur ein Hemmnis für Investitionen, sondern auch für andere unternehmerische Aktivitäten. Insoweit wären allgemeinere Hilfen angemessen – wie sie durch die Mittelstandsförderung der Förderbanken des Bundes auch angeboten werden. Ohnehin: Da das gleiche Problem in ähnlicher Weise auch für westdeutsche junge Unternehmen gilt, resultiert hieraus kein Argument für eine ostdeutschland-spezifische Förderung.

- Dritter möglicher Grund für die schwache Investitionsdynamik in den neuen Ländern ist schließlich, dass es dort an hinreichend vielen rentablen Investitionsmöglichkeiten fehlt. In diesem Fall wäre selbst der optimale (Pro-Kopf-)Kapitalstock niedriger als in Westdeutschland, der Konvergenzprozess gegenüber Westdeutschland würde bei einem Einkommensniveau zum Stillstand kommen, das mehr oder minder deutlich niedriger wäre als dort. Maßnahmen der Investitionsförderung könnten dann zwar vermehrte Investitionen anregen; aber dies wären dann eben Investitionen, die sich unter marktlichen Gesichtspunkt nicht rechnen würden. Die damit erstellten Produktionskapazitäten wären bei künftig reduzierter Förderung kaum als nachhaltig anzusehen.

  Für diese Interpretation spricht das noch immer niedrige Niveau der Totalen Faktorproduktivität, die in der Industrie im Jahre 2000 erst 67,5% des westdeutschen Wertes erreichte.[32] Da die Totale Faktorproduktivität neben der Technologie (die übliche Interpretation) auch den Einfluss aller anderen, nicht explizit berücksichtigten produktivitätsrelevanten Faktoren widerspiegelt, und das technologische Niveau im Osten kaum noch als rückständig einzuschätzen ist,[33] dürften sich hierin primär die bekannten Standortprobleme der neuen Länder niederschlagen. Soweit dies zutrifft, ist aber nicht die Investitionsförderung in ihrer heutigen Form das geeignete Mittel,

---

32 Vgl. BEER/RAGNITZ (2002). SCHALK (2003, S. 30) kommt zu dem Ergebnis, dass rund zwei Drittel des Rückstands der Arbeitsproduktivität im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands auf eine niedrige Totale Faktorproduktivität zurückzuführen sind.

33 Vgl. RAGNITZ/ROTHFELS/WÖLFL (2001), Kapitel 5.3.

die Kapitalstocklücke zu schließen, sondern Maßnahmen der Standortpolitik, die die Rentabilität von Investitionen in Ostdeutschland erhöhen.

Nimmt man dies alles zusammen, so zeigt sich, dass die unbestritten bestehende Kapitalstocklücke kein überzeugendes Argument für eine Fortsetzung der massiven Investitionsförderung in den neuen Ländern bietet. Vorrang sollte die Standortpolitik haben, um auf diese Weise die Rentabilität von Investitionen in den neuen Ländern zu steigern. Da dies aber nicht kurzfristig zu bewerkstelligen ist, ist für eine Übergangsphase die Fortführung der Investitionsförderung noch zu rechtfertigen. Schon in dieser Übergangsphase sollte die Förderung aber degressiv ausgestaltet werden und ein klarer Zeitplan für eine Integration der Wirtschaftsförderung für die neuen Länder in die allgemeine, gesamtdeutsch angelegte Regionalförderung vorgegeben werden. Dies könnte – analog zu den Regelungen, die für aus der Stukturfondsförderung der EU fallende Regionen gelten[34] – bis zum Jahr 2010 geschehen.

Mit der angekündigten Reduktion der Investitionszulage bis zum Jahre 2007 scheint ein Weg beschritten, der zu diesen Überlegungen zu passen scheint, auch wenn Einzelheiten der angestrebten Neuregelung noch nicht bekannt sind. Schon bis dahin sollten aber Modifikationen in der Förderpraxis erfolgen, wobei es Leitlinie sein sollte, die Förderung auf Investitionsvorhaben mit einem hohem Anstoßeffekt für die Regionalentwicklung zu konzentrieren. Dies kann entweder dadurch geschehen, dass im Rahmen der modifizierten Investitionszulagenregelungen entsprechende Kriterien festgelegt werden – so zum Beispiel durch alleinige Förderung von sogenannten „Erstinvestitionen“ –, oder aber durch entsprechende Schwerpunktsetzung bei den im Rahmen der GA-Förderung möglichen Einzelfallentscheidungen. Letzteres erscheint als die vorteilhaftere Strategie, denn in Anbetracht der geringen Präsenz von größeren überregional orientierten Unternehmen in den neuen Ländern[35] sollte die Förderung künftig vor allem dafür eingesetzt werden, Investoren dafür zu „belohnen“, wenn sie trotz kurzfristig vorteilhafterer Alternativen bereit sind, sich in den neuen Ländern zu engagieren. Dies würde bedeuten, die Förderung auf Neuansiedlungen von Betriebe überregional oder gar international orientierter Unternehmen zu konzentrieren, hingegen die Förderung bereits in den neuen Ländern ansässiger Unternehmen tendenziell auslaufen zu lassen. Eine solche Strategie impliziert darüber hinaus auch, dass solche Unternehmen nicht länger gefördert werden, für deren Standortwahl die noch bestehenden Standortdefizite unerheblich sind (wie z. B. Zuliefererbetriebe für „industrielle Kerne“ in den neuen Ländern

34 Vgl. ROSENFELD/KRONTHALER (2002).

35 Vgl. hierzu die Ausführungen im ersten Fortschrittsbericht über industrielle Kerne in den neuen Ländern, DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW (2002), Kapitel 3.

oder Unternehmen, die den regionalen Markt beliefern wollen). Dies ist im Rahmen der GA-Förderung leichter zu erreichen als durch die Zulage (in ihrer gegenwärtigen Form). Einen solchen Strategiewechsel umzusetzen, setzt allerdings ein Umdenken bei den politisch Verantwortlichen und verwaltenden Behörden voraus, denn es muss die vielfach vorherrschende Vorstellung überwunden werden, jetzt käme es vor allem darauf an „Bestandspflege“ zu treiben.

Da eine Beschränkung auf die GA-Förderung angesichts der laufenden Entscheidungsprozesse nicht mehr möglich erscheint, sollte für den Zeitraum bis 2007 eine Kombination beider Vorgehensweisen (strenge Kriterien bei der Zulage, wachstumsorientierte Einzelfallentscheidungen bei der GA-Förderung) vorgenommen werden. Gleichzeitig sollte bereits heute klar gestellt werden, dass von 2008 an nur noch die GA-Investitionszuschüsse gewährt werden können, wenn auch für eine Übergangsfrist mit höheren Sätzen als für strukturschwache Regionen in Westdeutschland. Ab 2010 wären dann die Fördersysteme zu vereinheitlichen.

Literaturverzeichnis

AKERLOF, G. A. u. a. (1991), East Germany in from the Cold. The Economic Aftermath of Currency Union, Brookings Papers on Economic Activity, vol. 21, S. 1-101.

ALMUS, M. (2001), Das Wachstum junger Unternehmen – Eine Bestandsaufnahme 10 Jahre nach der Wiedervereinigung, ZEW-Discussion Paper No. 01-40.

BEER, S.; RAGNITZ, J. (2002), Wachstum des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes vor allem durch höhere Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, in: Wirtschaft im Wandel, Heft 13/2002, S. 376-382.

BRADLEY, J. u. a. (2001), Analysis of the Macroeconomic Impact of the CSF on the Economy of East Germany, Dresden.

BUNDESREGIERUNG (2000), 18. Subventionsbericht 1999-2002, Berlin.

DIETRICH, V.; RAGNITZ, J., ROTHFELS, J. (1998), Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern, IWH-Sonderheft 1/1998.

DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW (2002), Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, IWH-Sonderheft 3/2002, Halle.

DIW/IfW/IWH (1997), Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 15. Bericht, IWH-Sonderheft 2/1997, Halle.

FITZENBERGER, B.; SPECKESSER, S. (1999), The Evaluation of Active Labor Market Policy in Germany: A Survey, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 33 (1999). Czarnitzky, D. (2001), Die Auswirkungen der Forschungs- und Technologiepolitik auf die Innovationsaktivitäten ostdeutscher Unternehmen, ZEW Discussion Paper No. 01-05, Mannheim.

GERLING, K. (2002), Subsidization and Structural Change in Eastern Germany, Berlin/Heidelberg.

JORGENSON, D. (1963), Capital Theory and Investment Behavior, American Economic Review, vol. 53, S. 247-259.

KLODT, H. (1999), Industrial Policy and the East German Productivity Puzzle, Institut für Weltwirtschaft, Kiel Working Paper Nr. 943.

LAMMERS K.; NIEBUHR A. (2002), Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung, HWWA Report 214, Hamburg.

RAGNITZ, J.; DREGER, C.; KOMAR, W.; Müller, G. (2000), Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer, IWH-Sonderheft 2/2000, Halle.

RAGNITZ, J.; ROTHFELS, J.; WÖLFL, A. (2001), Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen – Das Beispiel der neuen Länder, IWH-Sonderheft 3/2001, Halle.

RIEDEL, J. u. a. (1999), Wirtschaftsförderung im Transformationsprozeß, Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Thüringen, ifo Dresden Studien 21, Dresden.

ROSENFELD, M. T. W.; KRONTHALER, F. (2002), Konsequenzen der EU-Erweiterung für die Regionalförderung in Ostdeutschland, in: Wirtschaft im Wandel, Heft 9/2002, S. 266-273.

SCHALK, H.-J. (2003), Weiterentwicklung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in den ostdeutschen Bundesländern nach 2004 unter besonderer Berücksichtigung des Förderinstruments der Investitionszulage, Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur, Münster (unveröffentlichtes Manuskript).

SINN, H.-W. (1995), Schlingerkurs – Lohnpolitik und Investitionsförderung in den Neuen Bundesländern, in: G. GUTMANN, Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft, Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Berlin, S. 23-60.

THIMANN, C. (1996), Aufbau von Kapitalstock und Vermögen in Ostdeutschland, Tübingen.

Anhang

Übersicht A-1:
Liste der Branchen für die Regressionsschätzungen

D3	Nahrungs- und Genußmittelherstellung
D4	Textil- und Bekleidungsgewerbe, Ledergewerbe
D5	Papier- und Druckgewerbe, Verlage
D6	Holzgewerbe
D7	Chemischen Industrie, Mineralölverarbeitung
D8	Herst. von Gummi- und Kunststoffwaren
D9	Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden
D10	Metallerzeugung und -bearbeitung
D11	Recycling
D12	Herstellung von Metallerzeugnissen
D13	Maschinenbau
D14	Kraftwagenbau
D15	Sonstiger Fahrzeugbau
D16	Elektrotechnik, Herst. von Datenverarbeitungsgeräten
D17	Feinmechanik, Optik
D18	Herstellung von Möbeln, Schmuck usw.

Tabelle A 2-1:
Lohn-Zins-Relationen[a] in der ostdeutschen Industrie
- Westdeutschland=100 -

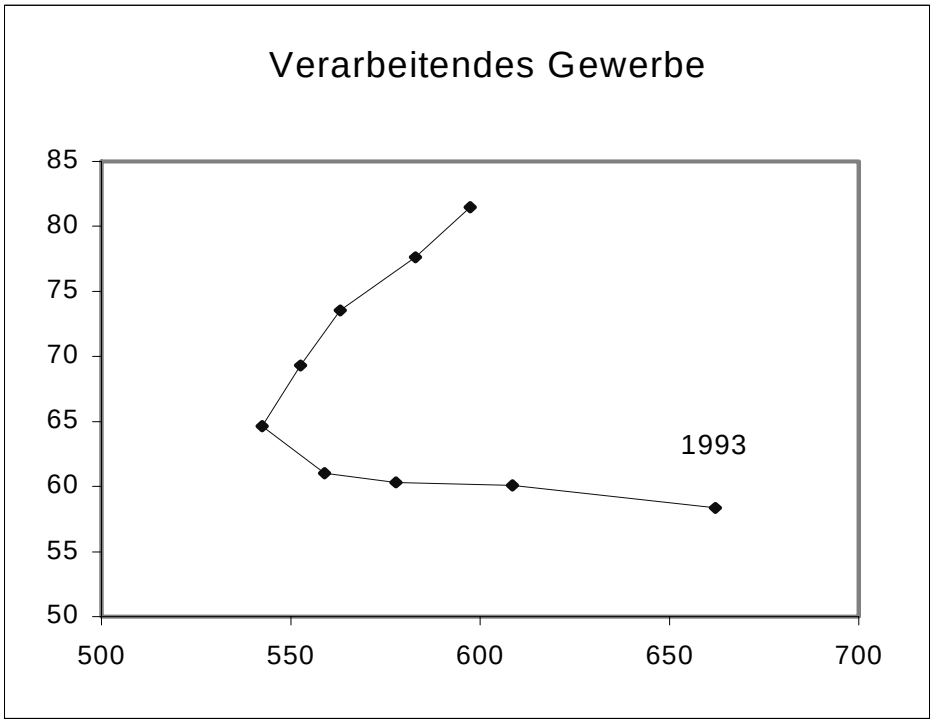
	1991	1995	2001
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	41,9	89,9	89,7
darunter:			
Ernährungsgewerbe	55,3	93,0	95,0
Tabakverarbeitung	44,1	74,3	98,3
Textilgewerbe	38,5	81,5	81,6
Bekleidungsgewerbe	46,4	81,4	82,0
Ledergewerbe	44,3	88,4	72,6
Holzgewerbe	50,9	88,7	95,6
Papiergewerbe	47,1	91,8	95,8
Druckgewerbe	68,8	89,8	91,5
Mineralölverarbeitung, Kokerei	39,1	77,5	86,1
Chemische Industrie	36,2	80,5	94,5
Kunststoff-, Gummiwaren	45,9	91,4	91,2
Glas, Keramik, Steine und Erden	51,4	98,0	95,6
Metallerzeugung und -bearbeitung	43,7	97,0	103,2
Metallverarbeitung	47,9	98,7	93,8
Maschinenbau	41,0	99,2	93,6
EDV-Geräte, Büromaschinen	15,1	54,4	49,3
Elektrotechnik	37,7	101,3	95,3
Medientechnik	34,6	91,5	96,1
Mess- und Regeltechnik	25,5	61,8	59,8
Kraftwagenbau	32,8	83,8	87,7
Sonstiger Fahrzeugbau	45,0	89,1	101,8
Möbel, Spielwaren	49,3	85,3	89,5

[a] Kapitalnutzungskosten in Relation zur Bruttolohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten:

Quelle: DIW, Berechnungen des IWH.

Abbildung A2-1:

Bruttoanlagevermögen und Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands, 1993-2001



Ordinate: Bruttoanlagevermögen; Abzisse: Beschäftigte

Quelle: DIW-Branchendaten, Darstellung des IWH.