

Schalk, Hans Joachim

Article — Digitized Version

Regionalförderung und private Investitionstätigkeit

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schalk, Hans Joachim (1988) : Regionalförderung und private Investitionstätigkeit, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 11, pp. 579-586

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136459>

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.

Hans-Joachim Schalk

Regionalförderung und private Investitionstätigkeit

Das System der regionalen Strukturpolitik befindet sich im Umbruch. Wie werden sich die bereits vorgenommenen und die noch geplanten Veränderungen im Förderinstrumentarium auf die private Investitionstätigkeit in den strukturschwachen Regionen auswirken?

Ziel der regionalen Strukturpolitik in der Bundesrepublik ist es, durch die Förderung gewerblicher Investitionen die private Kapitalbildung in strukturschwachen Räumen anzuregen, um auf diese Weise zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen sowie das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung in diesen Gebieten zu steigern. Wichtigste Instrumente dazu sind die Investitionszuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die Investitionszulage nach dem Investitionszulagengesetz und die im Zonenrandgebiet nach dem Zonenrandförderungsgesetz gewährten Sonderabschreibungen.

Dieses Instrumentarium hat seit Beginn dieses Jahres oder wird in nächster Zeit zum Teil erhebliche Veränderungen erfahren: Erstens wurden im Rahmen eines Kompromisses mit der EG-Kommission zur Neuordnung der deutschen Regionalförderung die Förderhöchstsätze der GRW zum 1. 1. 1988 neu festgesetzt. Zweitens kommt es im Zuge der Steuerreform und ihrer Finanzierung zu einer völligen Umstrukturierung des regionalen Fördersystems: Die Investitionszulage wird gestrichen, die Investitionszuschüsse werden dagegen auf circa das Doppelte des bisherigen jährlichen Mittelvolumens aufgestockt.

In diesem Beitrag soll untersucht werden, ob und in welchem Maße die Wirksamkeit bzw. Effizienz der regionalen Strukturpolitik durch diese Änderungen ihres Instrumentariums verbessert oder eingeschränkt wird. Wird es der regionalen Strukturpolitik unter dem geänderten Fördersystem besser oder weniger gut als bisher gelingen, die private Investitionstätigkeit in den strukturschwachen Regionen anzuregen, um die Einkommens- und Beschäftigungssituation dort zu verbessern?

Die Untersuchung erfolgt auf der Grundlage eines ökonomischen Modells, mit dessen Hilfe die quantitativen Wirkungen der regionalpolitischen Instrumente auf die Investitionstätigkeit in den Fördergebieten abgeschätzt werden können¹. Im folgenden werden zunächst die theoretische Konzeption und die wesentlichen Bestandteile des Modells kurz erläutert. Danach wird auf die Definition und die Messung der sogenannten regionalen Kapitalnutzungskosten eingegangen, die für die Analyse der Investitionswirkungen des regionalpolitischen Instrumentariums eine zentrale Rolle spielen. Im Anschluß daran werden die Wirkungen der bisherigen Regionalförderung analysiert und den Effekten der geplanten bzw. seit kurzem realisierten Änderungen des regionalen Fördersystems gegenübergestellt. Schließlich wird auch gefragt, welche Impulse von den geplanten Tarifsenkungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf die Investitionstätigkeit in den strukturschwachen Räumen ausgehen werden.

Ein Modell

Die Kritiker der regionalen Strukturpolitik behaupten, sie habe weitgehend versagt und fordern deshalb ihre Abschaffung, Reform oder zumindest ein grundlegendes Überdenken ihrer bisherigen Ausgestaltung². Einer der am häufigsten vorgebrachten Einwände lautet, die Regionalförderung würde lediglich „mitgenommen“. So wird z. B. die im Zuge der geplanten Steuerreform beabsichtigte Streichung der Investitionszulage auch mit den gerade bei dieser Förderart vermuteten „erheblichen Mitnahmeeffekten“ begründet³. Unter „Mitnahme“ wird hier verstanden, daß die geförderten Investitionen von den Unternehmen auch dann getätigt worden wären, wenn sie gar keine Förderung erhalten hätten.

Prof. Dr. Hans-Joachim Schalk, 44, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Westfälischen Wilhelms-Universität, Münster.

¹ Vgl. W. Franz, H. J. Schalk: Wie effizient ist die regionale Strukturpolitik? Unveröffentlichter Beitrag für die diesjährige Tagung des Vereins für Socialpolitik in Freiburg.

Diese Kritik an der Wirksamkeit des regionalpolitischen Instrumentariums wird teilweise durch frühere empirische Wirkungsanalysen gestützt, in denen ein nur geringer Einfluß der Regionalförderung auf die private Investitionstätigkeit in den Fördergebieten festgestellt wurde⁴. Neuere ökonomische Untersuchungen, in denen versucht wurde, die an früheren Arbeiten geäußerten Einwände zu berücksichtigen⁵, gelangen dagegen zu einer günstigen Einschätzung der Wirksamkeit der Regionalförderung in der heute (noch) praktizierten Form⁶. Diese Wirkungsanalysen basieren auf dem neoklassischen Modell, in dem der gewünschte Kapitalbestand eines Unternehmens in Abhängigkeit von der erwarteten zukünftigen Produktion und dem Preis für die Kapitaleleistungen, den sogenannten Kapitalnutzungskosten (user costs of capital) betrachtet werden.

Dieses Investitionsmodell hat den wesentlichen Vorteil, daß die verschiedenen regionalpolitischen Instrumente unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen steuerrechtlichen Ausgestaltungen explizit in die Investitionsfunktionen eingebaut werden können. Regionale Investitionszulage, Investitionszuschüsse und Sonderabschreibungen beeinflussen darin die private Investitionstätigkeit in der Weise, daß sie die Kapitalnutzungskosten senken. Dadurch steigt der von den Unternehmen gewünschte Kapitalbestand und damit auch die Investitionsnachfrage. Die regionalpolitischen Instrumente gewinnen somit über die Variationen der „user costs of capital“ Einfluß auf die Investitionstätigkeit in den geförderten Gebieten.

Andere Wirkungen

Mit diesem Investitionsmodell wird jedoch nur ein Teil der möglichen Förderwirkungen erfaßt, nämlich der bei gegebener Produktion⁷. Die Förderung beeinflusst aber die Investitionstätigkeit auch, indem sie auf eine Steigerung der regionalen Produktion hinwirkt⁸.

□ Infolge der Regionalförderung sinken die Gesamtkosten der Produktion und schaffen für die in der Region ansässigen Unternehmen einen Anreiz, ihre Produktionskapazitäten zu erweitern. Anders formuliert: Mit derselben Kostensumme kann eine höhere Produktion realisiert werden. Dieser Outputeffekt steigert die Investitionsnachfrage noch zusätzlich.

□ Die Förderung verursacht ein interregionales Gefälle der Kapitalnutzungskosten zugunsten der Förderregionen. Dadurch erhöht sich ihre Standortgunst, und es werden Betriebe angezogen, die ansonsten in den nicht geförderten Regionen errichtet oder erweitert worden wären. Daraus resultiert eine weitere Produktionssteigerung, mit der zusätzliche Investitionen induziert werden.

□ Von der Zunahme der Produktion in den geförderten Betrieben gehen Multiplikatorwirkungen auf andere Bereiche der regionalen Wirtschaft aus, die Produktion und Investitionen auch dort erhöhen oder überhaupt erst entstehen lassen.

Zur Erfassung dieser Effekte und damit der vollständigen Wirkung der Förderung ist das einfache Investitionsmodell um eine Outputbeziehung zu erweitern, d.h. die Produktion darf nicht mehr als gegebene Größe betrachtet werden, sondern ist zu endogenisieren. Es ergibt sich das in Schaubild 1 dargestellte, vereinfachte Schema eines Modells für die Wirkungsanalyse der regionalen Strukturpolitik⁹.

² Zu dieser Kritik und verschiedenen Reformvorschlägen vgl. beispielsweise N. Irsch, B. Müller-Kästner: Vorschläge zur Weiterentwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 12, S. 622-628; R. Knigge, K. Semlinger: Beschäftigungsorientierte Reform der regionalen Strukturpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 1984/8, S. 487-495; M. Junkernheinrich: Dezentralisierung der regionalen Wirtschaftspolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 11, S. 376-381; G. Rüter: Regionalpolitik im Umbruch, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 6, S. 311-315; K. Lammer: Ansatzpunkte für eine Neuorientierung der Regionalpolitik, in: Die Weltwirtschaft, 1987, H. 1, S. 61-81; R. Solte: Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik, in: Die Weltwirtschaft, 1987, H. 1, S. 129-145; und Zeitgespräch „Ist regionale Strukturpolitik sinnvoll?“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 8, S. 379-388, mit Beiträgen von P. Klemmer, K. Lammer und D. Eckert.

³ Vgl. E. Thiel: Steuerreform: Unklare Auswahlkriterien, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 10, S. 483.

⁴ Für einen Überblick über diese „älteren“ Arbeiten vgl. H. Krist, G. Walker: Die Berücksichtigung regionaler Investitionsanreize in unternehmerischen Investitionsentscheidungen. Ein britisch-deutscher Vergleich, in: Informationen zur Raumentwicklung 1980, H. 6, S. 335-348; und H. Krist, W. R. Nicol: Wirkungsanalysen in der Regionalpolitik. Ein britisch-deutscher Vergleich, in: Raumforschung und Raumordnung, 40. Jg., 1982, S. 133-146.

⁵ Vgl. zu dieser Kritik z.B. W. Franz, H. J. Schalk: Investitionsfördernde Maßnahmen als Mittel der Regionalpolitik: Eine ökonomische Analyse, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 3. Jg., S. 5-35; und H. KIRST, W. R. NICOL, a.a.O.

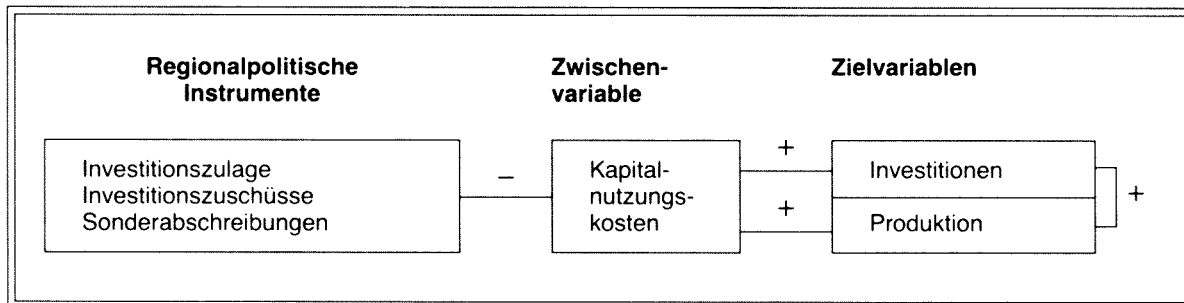
⁶ Soz. B. W. Franz, H. J. Schalk, a.a.O., 1982; und C. Asmacher, H. J. Schalk, R. Thoss: Analyse der Wirkungen regionalpolitischer Instrumente, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 120, Münster 1987.

⁷ Damit ist impliziert, daß die Förderung lediglich eine Substitution von anderen Produktionsfaktoren durch Kapital bewirken kann. Vgl. dazu ausführlicher C. Asmacher, H. J. Schalk, R. Thoss, a.a.O., S. 44 ff.

⁸ Vgl. zu den möglichen Wirkungen regionaler Fördermaßnahmen auch T. W. Buck, M. H. Atkins: Capital Subsidies and Unemployed Labour, A Regional Production Function Approach, in: Regional Studies 10, 1976, S. 215-222; und R. D. Rees, R. H. C. Miall: The Effect of Regional Policy on Manufacturing Investment and Capital Stock within the U.K. between 1959 and 1978, in: Regional Studies 15, 1981, S. 413-424.

⁹ In dem Schema sind nur die wichtigsten hier interessierenden Variablen und Zusammenhänge des Modells aufgeführt. Für eine ausführlichere Darstellung vgl. C. Asmacher, H. J. Schalk, R. Thoss, a.a.O., S. 40 ff.

Schaubild 1
 Schema eines Modells für die Wirkungsanalyse regionalpolitischer Instrumente



Die folgende Analyse der Auswirkungen von Änderungen der Regionalförderung basiert auf einer ökonomischen Schätzung des skizzierten Modells. Aus Raumgründen muß hier auf eine detailliertere Beschreibung der Modellbeziehungen sowie die Präsentation der Schätzergebnisse verzichtet werden¹⁰.

Regionale Kapitalnutzungskosten

Die regionalen Kapitalnutzungskosten sind das Bindeglied bzw. die Zwischenvariable zwischen den regionalpolitischen Instrumenten und der privaten Investitionstätigkeit. Sie sind wie folgt definiert¹¹:

$$(1) \quad c = \frac{1 - g_1 - g_2 - (1 - g_2) \bar{u}z}{1 - \bar{u}} \quad [(1 - u) i + \delta] q$$

g_1 und g_2 sind die Zulagen bzw. Zuschußsätze, die nach Investitionsart (Errichtungs-, Erweiterungs-, Rationalisierungs- und Umstellungsinvestitionen) und Investitionsort (Typ des Schwerpunkortes, innerhalb oder außerhalb eines Schwerpunkortes und des Zonenrandgebietes) differenziert sind. z ist der Barwert steuerlicher Abschreibungen einer in der laufenden Periode getätigten Investition von einer DM. In der Berechnung von z finden u.a. auch die Regelungen über Sonderabschreibungen nach dem Zonenrandförderungsgesetz Berücksichtigung. u ist ein gewichteter durchschnittlicher Steuersatz für ausgeschüttete und nicht ausgeschüttete Gewinne, mit den jeweiligen Gewinnanteilen als Gewichte. \bar{u} ist der Steuersatz unter Berücksichtigung der Gewerbeertragsteuer. Er wird wie folgt berechnet¹²:

$$(2) \quad \bar{u} = u(1 - \alpha) + \alpha$$

mit

$$\alpha = \frac{mh}{1 + mh}$$

worin m die Steuermaßzahl und h der Hebesatz sind.

Für den Zinssatz i wurde die Emmissionsrendite festverzinslicher Wertpapiere verwendet. q ist der Preisindex für Investitionsgüter auf der Basis des Jahres 1980.

Tabelle 1 enthält in Zeile (1) die Ergebnisse der Berechnung von (1) für das Jahr 1985, differenziert nach unterschiedlichen Standorttypen der geförderten Investition. Es ist zu beachten, daß es sich bei den Werten der Tabelle um die Kapitalnutzungskosten einer Investition handelt, die mit allen im jeweiligen Gebiet gesetzlich möglichen Förderarten und den erlaubten (Höchst-) Sätzen gefördert wird. Aus Zeile (2) geht hervor, um wieviel die Kapitalnutzungskosten einer geförderten Investition von 100 DM höher gewesen wären, wenn keine Zulage und Zuschüsse gezahlt und auch keine Sonderabschreibungen gewährt worden wären. Die Angaben machen deutlich, daß der Einfluß der Regionalförderung auf die Minderung der Kapitalnutzungskosten teilweise doch erheblich ist. Am größten ist er in A/E-Schwerpunkorten, wo die höchsten Zulagen- und Zuschußsätze sowie Sonderabschreibungen gewährt und die Kosten der Kapitalnutzung durch die Förderung um bis zu 47% reduziert werden.

Gewicht einzelner Instrumente

An den Werten der Zeilen (3) bis (5) läßt sich ablesen, in welchem Maße die Förderinstrumente einzeln zur Verringerung der Kapitalnutzungskosten beitragen. Es dominiert die Investitionszulage, die 50–70%

¹⁰ Vgl. dazu W. Franz, H. J. Schalk, a.a.O., 1988.

¹¹ Vgl. für die theoretische Herleitung der Kapitalnutzungskosten z.B. H. König: Neoklassische Investitionstheorie und Investorenverhalten in der Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 190, 1976, S. 316-348; und für eine Beschreibung der empirischen Ermittlung der in (1) enthaltenen Größen W. Franz, H. J. Schalk, a.a.O., 1982; und C. Asmacher, H. J. Schalk, R. Thoss, a.a.O., S. 81 ff. Gegenüber letzteren Untersuchungen wurden hier auch die Gewerbeertragsteuer in die Kapitalnutzungskosten einbezogen sowie einige Größen neu berechnet.

¹² Vgl. z.B. auch W. Mellwig: Investition und Besteuerung, Wiesbaden 1985, S. 293.

Tabelle 1
Kapitalnutzungskosten 1985 – in DM je gefördertes Kapitalgut im Werte von 100 DM

	Außerhalb Zonenrandgebiet		Zonenrandgebiet		Außerhalb Schwerpunkorten	
	Schwerpunktorte vom Typ		Schwerpunktorte vom Typ		Außerhalb Zonenrand	Innerhalb Zonenrand
	C	B	A/E	C	(5)	(6)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
(1) Mit Regionalförderung	10,10	9,57	8,35	9,36	10,36	9,61
(2) Veränderung infolge der Regionalförderung ¹	2,21 (21,9)	2,74 (28,6)	3,95 (47,3)	2,95 (31,5)	1,94 (18,8)	2,70 (28,1)
(3) Veränderung infolge der Investitionszulage ²	1,38 (62,3)	1,38 (50,2)	1,83 (46,2)	1,83 (62,0)	1,38 (70,7)	1,83 (67,8)
(4) Veränderung infolge der Investitionszuschüsse ²	0,83 (37,7)	1,36 (49,8)	1,51 (38,1)	0,50 (17,0)	0,57 (29,3)	0,25 (9,3)
(5) Veränderung infolge der Sonderabschreibungen ²	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)	0,54 (13,6)	0,59 (20,0)	0,0 (0,0)	0,60 (22,4)

¹ Werte in Klammern: Anteil an den Kapitalnutzungskosten mit Förderung (in %).

² Werte in Klammern: Anteil an der gesamten Veränderung der Kapitalnutzungskosten infolge der Förderung (in %).

der Kostenreduktion durch die Förderung ausmacht. Die Verbilligung der Kapitalnutzungskosten durch den Investitionszuschuß ist mit 10–50 % der Gesamtkosten durchweg geringer, obwohl die Zuschußsätze in manchen Fördergebieten höher sind als die Zulagensätze. Der Grund hierfür ist, daß der Zuschuß im Gegensatz zur Zulage versteuert werden muß und somit ein vom Steuersatz abhängiger Betrag des Zuschusses nicht kostenmindernd wirkt. Bemerkenswert ist, daß die Sonderabschreibungen in Gebieten des Zonenrandgebiets die Kapitalnutzungskosten teilweise noch stärker reduzieren als die Zuschüsse.

Aufgrund gesetzlicher Vorschriften und finanzieller Restriktionen ist es nun aber nicht möglich, daß jede förderungswürdige Investition in einem geförderten Gebiet Förderung erhält bzw. mit den jeweiligen (Höchst-)Sätzen gefördert wird. So erhalten z.B. Ersatzinvestitionen keine Zulage und Zuschüsse, und Sonderabschreibungen werden nur für Investitionen im Zonenrandgebiet gewährt. Das Mittelvolumen für die Investitionszuschüsse ist begrenzt, so daß nicht alle förderungswürdigen Investitionen auch Förderung erhalten oder nur niedrigere Sätze als die Höchst-Sätze gewährt werden können. Bezogen auf die in einer Förderregion insgesamt getätigten Investitionen ist deshalb die „effektive“ oder tatsächliche kapitalkostenreduzierende Wirkung der Förderung geringer als die in Tabelle 1 dargestellte „potentielle“¹³. Die ökonomische Bestimmung des

¹³ Für die Zeile (2) der Tabelle 1 lauten die entsprechenden Werte für die effektive oder tatsächliche prozentuale Veränderung der Kapitalnutzungskosten infolge der Regionalförderung: 7,1 %, 8,0 %, 16,2 %, 14,2 %, 6,7 %, 13,7 %.

Zusammenhang zwischen den Kapitalnutzungskosten und der (tatsächlichen) regionalen Investitionstätigkeit erfolgte mit den effektiven Größen. Dies ist bei der Interpretation der im folgenden dargestellten Ergebnisse der Wirkungsanalysen von Veränderungen der regionalen Strukturpolitik zu beachten.

Untersuchte Veränderungen

Die empirische Analyse der Auswirkungen verschiedener Veränderungen der Regionalförderung bezieht sich auf den Zeitraum 1978–85, der auch der Erstellung des ökonometrischen Modells zugrunde lag. Es wurde ermittelt, wie sich die geplanten Änderungen der Regionalförderung ausgewirkt hätten, wenn sie bereits im Jahre 1978 eingeführt worden wären. Da sich die einzelnen Maßnahmen nicht nur auf die Investitionstätigkeit des Jahres auswirken, in dem sie ergriffen werden, sondern infolge zeitlich verzögerten Anpassungsverhaltens der Investoren auch noch in den folgenden Jahren, ist die Untersuchung eines längeren Zeitraums erforderlich, um die vollständige Auswirkung der geplanten Änderungen zu erfassen¹⁴. Die Wahl des Analysezeitraumes 1978–85 hatte dabei den Vorteil, daß ein längerer Zeitraum betrachtet werden konnte, ohne daß zusätzliche Datenerhebungen und Prognosen exogener Größen durchgeführt werden mußten, die bei einer zukunftsorientierten Analyse notwendig gewesen wären.

Im einzelnen wurden die Auswirkungen folgender

¹⁴ Zur Begründung von Anpassungsverzögerungen und ihrer Berücksichtigung im ökonometrischen Modell vgl. C. Asmacher, H. J. Schalk, R. Thoss, a.a.O., S. 67 ff.

Tabelle 2
Investitionsausfall in den Fördergebieten bei einer Streichung der Regionalförderung ab 1978^a

Streichung der	Investitionsausfall im Jahre							
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
(1) Regionalförderung insgesamt	411	761	1044	1251	1472	1705	1894	2096
(2) Investitionszulage	238	432	584	709	866	1021	1133	1247
(3) Investitionszuschüsse	62	113	154	169	192	224	257	287
(4) Sonderabschreibungen	96	183	256	309	338	367	398	435

^a In Mill. DM zu Preisen von 1980. Infolge von Nichtlinearitäten Abweichungen der Werte in Zeile (1) von der Summe der Werte in den Zeilen (2) – (4).

Veränderungen im Förderinstrumentarium auf die Investitionstätigkeit in den Förderregionen untersucht:

- Die Streichung der gesamten Regionalförderung und einzelner Förderinstrumente (Investitionszulage, Investitionszuschüsse und Sonderabschreibungen);
- die Streichung der Investitionszulage bei gleichzeitiger Verdoppelung der Investitionszuschüsse;
- die Streichung der Investitionszulage bei Verdoppelung des Investitionszuschusses bei gleichzeitiger Berücksichtigung der zum 1. 1. 1988 neu festgesetzten Förderhöchstsätze und der ab 1990 gültigen niedrigeren Körperschaftsteuer.

Die Berechnung der Effekte erfolgte auf der Grundlage des ökonometrischen Modells in der Weise, daß die tatsächlich im Untersuchungszeitraum eingetretene Situation, also die bei unveränderter Förderung, mit der hypothetischen Entwicklung verglichen wurde, die sich eingestellt hätte, wenn die jeweiligen Veränderungen der Regionalförderung bereits 1978 durchgeführt worden wären. Die Differenz zwischen der tatsächlichen und der hypothetischen Entwicklung der Investitionen stellt die isolierte Wirkung dar, die sich bei jeweiliger Änderung der Regionalförderung eingestellt hätte.

Streichung der Regionalförderung

Würde die Regionalförderung tatsächlich nur mitgenommen, wie in verschiedenen Reformvorschlägen zur Regionalpolitik behauptet wird, so dürfte ihre Streichung auch keinen nennenswerten Rückgang der privaten Investitionstätigkeit bewirken. In Zeile (1) der Tabelle 2 ist dargestellt, wie hoch die gemeinsame Wirkung von Investitionszulage, Investitionszuschüssen und Sonderabschreibungen der Jahre 1978 bis 1985 auf die Investitionen in diesem Zeitraum gewesen ist, welche

¹⁵ Die Zulagen- und Zuschußbeträge wurden durch Multiplikation der Fördersätze mit den geförderten Investitionssummen ermittelt. Zur Berechnung des Förderbetrags aufgrund der Sonderabschreibungen vgl. C. Asmacher, H.J. Schalk, R. Thoss, a.a.O., S. 124 f.

Investitionsausfälle sich somit jährlich in den Förderregionen insgesamt eingestellt hätten, wenn ab 1978 nicht mehr gefördert worden wäre. Es ist zu beachten, daß der Wegfall der Förderung im Jahre 1978 nicht nur in diesem Jahr, sondern aufgrund zeitverzögerter Anpassung auch noch in Folgejahren die Investitionstätigkeit beeinflusst. Dasselbe gilt für den Wegfall der Förderung des Jahres 1979 usw. Bis zum Jahre 1985 kumuliert sich dann der jährliche Investitionsausfall auf einen Betrag von 2096 Mill. DM.

Da die Anpassung nach sieben Jahren zum überwiegenden Teil vollzogen ist, kann der Betrag von 2 Mrd. DM für das Jahr 1985 ungefähr als diejenige Investitionseinbuße betrachtet werden, die bei Wegfall aller Fördermaßnahmen in jedem Jahr eintreten würde. Man kann deshalb auch sagen, daß mit der Regionalförderung jährlich ungefähr 2 Mrd. DM an Investitionen zusätzlich induziert wurden, die ohne sie nicht getätigt worden wären. Dafür wurden Finanzmittel (für Zulage, Zuschüsse und Sonderabschreibungen) von durchschnittlich 1 Mrd. DM pro Jahr gewährt¹⁵. Eine DM Fördermittel hat somit zwei DM zusätzliche Investitionen zur Folge. Auch bei dieser Betrachtungsweise kann kaum davon gesprochen werden, daß die Regionalförderung „mitgenommen“ werde.

Die Zeilen (2) – (4) der Tabelle 2 zeigen die Investitionseffekte, die sich bei Wegfall der einzelnen Förderinstrumente getrennt eingestellt hätten. In den Zahlen kommt die hervorragende Bedeutung der Investitionszulage im Rahmen der Regionalförderung zum Ausdruck. Ihre Streichung hätte allein den Verlust von 60 % der Förderwirkung zur Folge gehabt. Dagegen sind die Investitionszuschüsse nur zu rund 15 % an der gesamten Wirkung der Regionalförderung beteiligt. Diese relativ geringe Förderwirkung der Zuschüsse hat ihre Ursache einmal in den nur im begrenzten Umfang zur Verfügung stehenden Finanzmitteln. Deshalb werden nicht alle geförderten Investitionen bezuschußt (nur circa 35 % der mit der Zulage geförderten Investi-

tionen erhalten auch Zuschüsse¹⁶), oder es wird mit niedrigeren als den möglichen Höchst-Sätzen gefördert. Zum anderen aber ist die Förderwirkung der Zuschüsse auch deshalb niedriger, weil sie im Gegensatz zur Zulage noch versteuert werden müssen, ein von der Höhe des Steuersatzes abhängiger Teil des Förderbetrags also wieder an den Staat zurückfließt.

Wirkungen der Umstrukturierung

Nach den Plänen der Bundesregierung sollen mit der Streichung der Investitionszulage gleichzeitig die Mittel für die Investitionszuschüsse auf das Doppelte des bisherigen Volumens, also um circa 500 Mill. DM, erhöht werden. Im folgenden wird davon ausgegangen, daß mit dieser Aufstockung des gesamten Zuschußvolumens auch die zur Förderung von Investitionen in dem hier ausschließlich betrachteten gewerblichen Bereich der Wirtschaft gewährten Mittel verdoppelt werden. Im Untersuchungszeitraum wurden hierfür jährlich circa 260 Mill. DM (in Preisen von 1980) an Zuschüssen gezahlt, so daß jetzt mit einem Betrag von etwa 520 Mill. DM pro Jahr gerechnet werden kann.

In Tabelle 3 ist dargestellt, wie sich eine solche Umstrukturierung der Förderung von der Zulage zu den Zuschüssen auf die private Investitionstätigkeit im Untersuchungszeitraum ausgewirkt hätte, wenn sie bereits im Jahre 1978 durchgeführt worden wäre. Hierbei wurde zunächst einmal angenommen, daß die Zuschußsätze genau um den in der jeweiligen Region gekürzten Zulagensatz erhöht werden und das Mittelvolumen für die Zuschüsse nicht begrenzt wird. Das Ergebnis dieser Simulationsrechnung ist in Zeile (2) der Tabelle 3 dargestellt. Obwohl bei dieser Variante ein exakter Ausgleich der Investitionszulage durch Investitionszuschüsse erfolgt, was eine Vervierfachung des tatsächlichen Zuschußvolumens impliziert, ergibt sich eine geringere Gesamtwirkung gegenüber dem bisherigen regionalen Fördersystem. Die Förderung durch den zu versteuern den Zuschuß ist für das Unternehmen von geringerem Vorteil als eine gleich hohe Förderung durch die steuerfreie Zulage und hat deshalb eine geringere Anreizwirkung in bezug auf die Investitionsnachfrage. Die Folge ist, daß mit einem derart geänderten Fördersystem annähernd 12% weniger an zusätzlichen Investitionen pro

Jahr induziert worden wären als mit der tatsächlich durchgeführten Förderung.

Mit dieser Form der Umstrukturierung der Regionalförderung wäre allerdings eine nur geringe Einsparung von Finanzmitteln verbunden. Diese würde praktisch nur in der Steuer auf die bisherige Zulage bestehen. Soll aber die Finanzrestriktion für die Zuschüsse, Verdoppelung des bisherigen Betrags, eingehalten werden, muß entweder mit niedrigeren Sätzen gefördert werden, oder es können nicht mehr alle bisher geförderten Investitionen Förderung erhalten. In beiden Fällen erhält man die in Zeile (3) der Tabelle 3 dargestellte reduzierte Förderwirkung: Das geänderte Fördersystem hätte nur noch in etwa die Hälfte an zusätzlichen Investitionen induziert, die infolge der tatsächlich praktizierten Regionalförderung entstanden sind.

Zum 1.1.1988 wurden die Förderhöchstsätze der GRW neu festgelegt, und zwar wurden die Sätze in Schwerpunkttorten um bis zu fünf Prozentpunkte gesenkt und eine Differenzierung der Sätze nach Errichtungs- und Erweiterungsinvestitionen eingeführt, die Fördersätze für Investitionen außerhalb von Schwerpunkttorten dagegen um zwei Prozentpunkte erhöht¹⁷. In Zeile (4) der Tabelle 3 ist dargestellt, wie sich diese neuen Fördersätze unter den bereits geänderten Rahmenbedingungen, nämlich Ersatz der Zulage durch den verdoppelten Zuschuß, auf die Effizienz der Regionalförderung im Zeitraum 1978–1985 ausgewirkt hätten. Wie man bei einem Vergleich mit Zeile (3) feststellen kann, ergibt sich in diesem geänderten Fördersystem nur eine geringfügige Verschlechterung der Wirksamkeit der Regionalförderung. Die insgesamt niedrigeren Höchstsätze wirken sich nämlich in dem Maße nicht negativ auf die private Investitionstätigkeit aus, wie die bisherigen Sätze nicht voll gewährt wurden und /oder es gelingt, mit den infolge der gesenkten Sätze bei gegebenem Fördervolumen freigesetzten Mitteln zusätzliche Investitionen zu fördern. Beide Tatbestände sind in der regionalpolitischen Förderpraxis gegeben¹⁸.

Steuersenkungen

Daß sich die bis 1990 geplanten Steuersenkungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung und damit auch (und vor allem) auf die private Investitionstätigkeit auswirken werden, wird allgemein geradezu für selbstverständlich gehalten. Überwiegen die positiven Effekte der Steuer-

¹⁶ Vgl. G. Schütte, D. Hillesheim: Die Förderung der gewerblichen Wirtschaft durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Zeitraum 1981–1984, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1986, H. 9/10, S. 762.

¹⁷ Vgl. zu Einzelheiten Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Regionale Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bonn-Duisdorf, S. 20 und 29

¹⁸ Nicht alle geförderten Investitionen erhalten die Höchstsätze und nur 1/3 aller geförderten Investitionsprojekte gegenwärtig eine zusätzliche Förderung aus Haushaltsmitteln der GRW. Vgl. G. Schütte, D. Hillesheim, a.a.O., S. 7.

Tabelle 3
Wirkungen einer ab 1978 geänderten Regionalförderung
(Investitionszuschuß statt Investitionszulage)
auf die private Investitionstätigkeit in den Fördergebieten

Fördersystem	Investitionswirkung im Jahre							
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
(1) Bisherige Regionalförderung ^a	411	761	1044	1251	1472	1705	1894	2096
(2) Geänderte Regionalförderung, keine Finanzrestriktion	378	704	971	1136	1308	1486	1668	1851
(3) Geänderte Regionalförderung, mit Finanzrestriktion (Zuschuß verdoppelt)	219	408	564	665	754	847	941	1039
(4) Absenkung der Förderhöchstsätze (zum 1. 1. 1988), mit Finanzrestriktion (Zuschuß verdoppelt)	211	394	544	663	768	851	937	1028

^a Werte wie in Zeile (1) der Tabelle 2. Die Angaben sind jetzt als die Investitionswirkungen zu interpretieren, die sich eingestellt hätten, wenn im Jahre 1978 mit der Regionalförderung begonnen worden wäre.

Tabelle 4
Barwerte steuerlicher und ökonomischer Abschreibungen in der Bundesrepublik Deutschland

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Ökonomische Abschreibung	0,41	0,37	0,35	0,29	0,33	0,37	0,37	0,43
Steuerliche Abschreibung								
a) Außerhalb Zonenrand	0,77	0,74	0,72	0,71	0,76	0,77	0,78	0,82
b) Innerhalb Zonenrand	0,88	0,86	0,85	0,83	0,84	0,86	0,86	0,90

satzsenkungen die dargestellten negativen Wirkungen von Umschichtungen und Kürzungen der Fördermittel auf die private Investitionstätigkeit in den strukturschwachen Räumen? Die Wirkungen der Steuersatzsenkungen werden hauptsächlich darin gesehen, daß

- die Kapitalnutzungskosten gesenkt werden, wodurch der Einsatz von Kapital verbilligt und die private Investitionstätigkeit stimuliert wird;
- der private Konsum und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage angeregt werden, „so daß sich auch von der Nachfrageseite her die Ertragsbedingungen für Investitionen verbessern“¹⁹.

Während einiges für das Eintreten der nachfragestimulierenden Wirkungen spricht, gilt es aber als keineswegs gesichert, daß die Senkung der Sätze für die Einkommen- und Körperschaftsteuer die Kapitalnutzungskosten reduziert und somit auch die angebotsseitige Stimulierung der Investitionstätigkeit erfolgt. Unsere empirische Analyse ergab ganz im Gegenteil, daß bei der für 1990 geplanten Senkung der Steuersätze die Kapitalnutzungskosten steigen und damit die Investitionsnachfrage, wenn auch nur sehr geringfügig, sinken würde. Auf jeden Fall sind keine angebotsseitigen positiven Im-

pulse auf die private Investitionstätigkeit von den Steuersatzsenkungen zu erwarten.

Dieses paradox erscheinende Ergebnis hat seine hauptsächlichliche Ursache in der Diskrepanz zwischen den steuerlichen und ökonomischen Abschreibungen²⁰. Aus Tabelle 4 geht hervor, daß in der Bundesrepublik im Zeitraum 1978–85 die steuerlich erlaubten Abschreibungen wesentlich großzügiger waren, als es der ökonomischen Abschreibung entsprach. Unter diesen Voraussetzungen hätten die Steuersatzsenkungen die Kapitalnutzungskosten erhöht und nicht verringert, und zwar umso stärker, je günstiger die steuerlich zulässigen Abschreibungsverfahren waren, also je größer der Barwert steuerlicher Abschreibungen war. Da dies z. B. im Zonenrandgebiet aufgrund der dort gewährten Sonderabschreibungen in besonders starkem Maße zutrifft, würden gerade die Regionen, die von der Gemein-

¹⁹ M. Neumann: Eine Doppelstrategie ist notwendig, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 10, S. 490.

²⁰ Vgl. zur theoretischen Begründung dieses in der Literatur unter dem Begriff „Steuerparadoxon“ bekannten Phänomens z. B. R. E. Hall, D. W. Jorgenson: Application of the Theory of Optimum Capital Accumulation, in: G. Fromm (Hrsg.): Tax Incentives and Capital Spending, Amsterdam 1971; und A. Siedenberg: Investitionsorientierte Fiskalpolitik, Berlin 1976, S. 109 ff.

schaftsaufgabe bevorzugt gefördert werden sollen, durch die Steuersatzsenkung besonders benachteiligt werden²¹.

Dieses Ergebnis kann auch wie folgt begründet werden²²: Hohe Steuersätze üben auf Kapitalanleger einen Druck aus, beschleunigte Abschreibungen zu nutzen, um auf diese Weise die Steuerlast zu reduzieren. Dies bedeutet, daß Sachanlagen gegenüber Finanzanlagen bevorzugt werden. Wenn die Steuersätze sinken, läßt dieser Druck nach²³. Auf der anderen Seite erhöht sich die Verzinsung nach Steuern einer Finanzinvestition bei sinkenden Steuersätzen, d.h. die (Opportunitäts-)Kosten einer Realinvestition steigen. Beides zusammen genommen erhöht die Tendenz, Sach- in Finanzkapital umzuschichten, und verringert damit die bei gegebenem Marktzinssatz rentablen Investitionen.

Die Wirkung von Steuersatzsenkungen der Einkommen- und Körperschaftsteuer zeigt somit nicht eindeutig in Richtung einer Erhöhung der privaten Investitionstätigkeit. Ihre angebotsseitigen Effekte hemmen eher Realinvestitionen. Zudem wirken sie in unerwünschter Weise regional differenzierend, da durch die Steuersatzsenkungen die Investitionen gerade in den strukturschwachen Räumen besonders stark beeinträchtigt wer-

den. Inwieweit die nachfragestimulierenden Wirkungen der Steuersatzsenkungen diesen negativen Effekt überkompensieren können und wie stark gerade die Förderregionen hiervon profitieren, ist eine empirische Frage, die genauer untersucht werden müßte.

Zusammenfassung

Die Regionalförderung hat sich in der Vergangenheit, entgegen der häufig geäußerten Vermutung, sie werde lediglich mitgenommen, als wirksames Instrument zur Stimulierung der privaten Investitionstätigkeit in den Förderregionen erwiesen. Die stärksten Impulse gingen dabei von der Investitionszulage aus. Ihre im Zuge der Steuerreform beschlossene Streichung bedeutet deshalb einen erheblichen Wirkungsverlust der Regionalförderung. Trotz einer Aufstockung der Zuschüsse dürfte nur noch eine „Rest“-Wirkung von rund 50 % des gegenwärtigen Fördersystems verbleiben.

Hinzu kommt, daß nicht nur die erhofften angebotsseitigen positiven Anreize der Steuersatzsenkungen auf die private Investitionstätigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht eintreten werden, sondern außerdem dieser Teil der Steuerreform die strukturschwachen Räume noch zusätzlich benachteiligt. Es ist zu befürchten, daß es einer derart wirkungsgeschwächten Regionalförderung in Zukunft immer weniger gelingen wird, die wirtschaftliche Entwicklung in den benachteiligten Gebieten entscheidend zu verbessern.

²¹ Aus dem gleichen Grund sieht Schneider in der Senkung der Steuersätze eine Beeinträchtigung der Wettbewerbslage Berliner Unternehmer gegenüber dem gegenwärtigen Stand; vgl. D. Schneider: Die Steuerreform und ihre Finanzierung in ihren Folgen für die Unternehmensfinanzierung mit Risikokapital, in: Der Betrieb, 40. Jg., H. 50, 1987, S. 2535

²² Vgl. auch W. Sinn: Der Dollar, die Weltwirtschaft und die amerikanische Steuerreform von 1986, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 32. Jg., 1987, S. 16.

²³ Das Steuersystem wirkt als sog. Investitionspeitsche, vgl. W. Leibfritz, S. Meurer: Internationaler Vergleich der steuerlichen Investitionsförderung; Bundesrepublik Deutschland liegt ungünstig, in: Ifo-Schnelldienst, H. 22, 1983.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Hans-Hermann Höhmann
Gertraud Seidenstecher
(Hrsg.)

DIE WIRTSCHAFT OSTEUROPAS UND DER VR CHINA 1980-1990

Bilanz und Perspektiven

Großoktav,
648 Seiten, 1988,
brosch. DM 79,-
ISBN 3-87895-349-6

VERLAG WELTARCHIV GMBH-HAMBURG