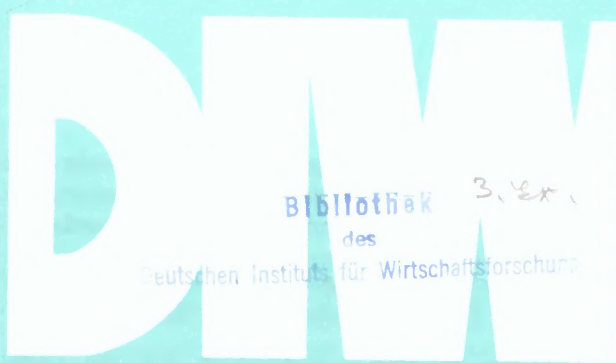




DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 32/81

Berlin

3. August 1981

48. Jahrgang

Wertschöpfungsorientierte Umsatzsteuerpräferenz nach dem Berlinförderungsgesetz (BerlinFG) Erfolgskontrolle und Vorschläge zur Weiterentwicklung

Nach zehn Jahren Laufzeit der wertschöpfungsorientierten Umsatzsteuerpräferenz in Berlin (West) hat der Bundesminister für Wirtschaft das DIW mit einer Erfolgskontrolle beauftragt.

Die Untersuchung basiert auf einer Befragung im Berliner verarbeitenden Gewerbe, die im zweiten Halbjahr 1979 durchgeführt wurde und an der sich mehr als 1 000 Unternehmen beteiligt haben. Auf der Grundlage dieser Analyse sind vom DIW Vorschläge zur effizienteren Gestaltung der Herstellerpräferenz entwickelt worden, die im Rahmen eines Planspiels auf Praktikabilität und Auswirkungen getestet wurden. Der vorliegende Bericht informiert über die wichtigsten Ergebnisse der empirischen Untersuchung und skizziert die Vorschläge des Instituts zur Weiterentwicklung des Förderungsinstruments.

Ziele und Gestaltung der Absatzförderung

Berlin verfügt über ein weitgefächertes System zur Förderung seiner Wirtschaft, das im Hinblick auf Zahl und Differenzierung der Instrumente ebenso wie im Hinblick auf die Höhe der Hilfen einzigartig ist.

Eine zentrale Stellung innerhalb des Präferenzsystems nimmt die Förderung des Fernabsatzes ein: Lieferungen in Berlin hergestellter Waren nach Westdeutschland sind schon seit Anfang der fünfziger Jahre umsatzsteuerlich begünstigt, und zwar sowohl beim westdeutschen Abnehmer als auch beim Berliner Produzenten.

Ziel dieser dauerhaft angelegten Maßnahmen, auf die ein Drittel aller Vergünstigungen aufgrund des BerlinFG (1980: 1,8 Mrd. DM) entfällt, ist die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Berliner Wirtschaft auf auswärtigen Märkten und der Ausbau fernabsatzorientierter Fertigungen in der Stadt.

Dabei soll die Abnehmerpräferenz Unternehmer in Westdeutschland zum Kauf Berliner Produkte anregen, die Herstellerpräferenz den Berliner Produzenten einen Ausgleich für die Vielfalt der Standortnachteile geben, die aus der besonderen geopolitischen Situation der Stadt resultieren.

Bemessungsgrundlage beider Präferenzen war bis zum Jahresende 1970 allein der Umsatz; Produktionen mit hohem und mit niedrigem Berliner Leistungsanteil wurden gleichermaßen — mit jeweils 4,2 vH des Rechnungsbetrages — gefördert. Die so gestaltete Steuervergünstigung hat sicherlich entscheidend zur Steigerung des industriellen Fernabsatzes beigetragen. Sie konnte jedoch nicht verhindern, daß vielfach wichtige betriebliche Funktionsbereiche von Berlin nach Westdeutschland verlagert wurden und lediglich die Endfertigung in der Stadt verblieb: Der Steuervorteil konnte auch bei verringerter wirtschaftlicher Eigenleistung des Unternehmens ausgeschöpft werden.

Seit 1971 richtet sich die Höhe der Steuervergünstigung beim Hersteller auch nach der im Umsatz enthaltenen Berliner Wertschöpfung: Der Kürzungsanspruch beträgt grundsätzlich 4,5 vH des begünstigten Umsatzes; bei einer Wertschöpfungsquote zwischen 50 vH und 65 vH steigt er auf 5 vH und bei einer Quote von mehr als 65 vH auf 6 vH. Für verschiedene materialintensive und mit Verbrauchsteuern belastete Produkte gelten Präferenzkürzungen und -ausschlüsse. Überdies wird die Steuervergünstigung — nach Ablauf der Übergangsfrist — seit 1976 nur noch dann gewährt, wenn eine Mindestwertschöpfung von 10 vH nachgewiesen werden kann.

Neben der wertschöpfungsorientierten Präferenz, die beim Verkauf (sowie bei Vermietung und Verpachtung) von Gegenständen und bei Werkleistungen gewährt wird, enthält das Berlinförderungsgesetz seit 1970 zwei weitere wichtige Maßnahmen zur Förderung des Fernabsatzes:

- Einen Umsatzsteuer-Kürzungsanspruch für unternehmensinterne Warenlieferungen (Innenumsätze) in Höhe von 6 vH des internen Verrechnungsentgelts. Dadurch soll auch derjenige Teil der Berliner Produktion begünstigt werden, der nicht unmittelbar an westdeutsche Fremdadnehmer veräußert, sondern als Teil- oder Zwischenproduktion oder zu Anlagezwecken in einer westdeutschen Betriebsstätte des Unternehmens verwendet wird.
- Einen zweifachen Umsatzsteuer-Kürzungsanspruch für ausgewählte überregionale Dienstleistungen in Höhe von 10 vH (Hersteller) bzw. 4,2 vH (Abnehmer) des vereinbarten Entgelts. Begünstigt werden allerdings lediglich Leistungen, die im Auftrage Dritter ausgeführt werden; unternehmensinterne Dienstleistungen sind von der Präferenz ausgeschlossen.

Mit der Wertschöpfungsbindung des Kürzungssatzes wollte der Gesetzgeber die Subventionsmittel gezielter einsetzen und auf diese Weise einen strukturell wirksamen Beitrag zur nachhaltigen Stärkung der Berliner Wirtschaft leisten¹. Im einzelnen wurde von der neuen Regelung erwartet:

- eine Verbesserung der industriellen Produktionsstruktur durch Umschichtung von wertschöpfungsarmen zu wertschöpfungsintensiven Fertigungslinien,
- die Schaffung neuer und hochwertiger Arbeitsplätze und
- die Erzielung zusätzlicher Einkommenseffekte auf den Vorleistungsstufen durch Intensivierung der intraregionalen Verflechtung.

Bestandsaufnahme: Auswirkungen der wertschöpfungsorientierten Herstellerpräferenz

Die Erfolgskontrolle hat gezeigt, daß die Nachteile der reinen Umsatzsteuerpräferenz durch den partiel-

len Einbau des Wertschöpfungsprinzips nicht in dem erhofften Umfang beseitigt werden konnten; die Ziele der Reform sind teilweise verfehlt worden.

Insbesondere wirkt die Präferenz nach wie vor in zweifacher Weise unerwünscht selektiv:

1. Die Anreize sind ausschließlich auf den Fertigungsbereich ausgerichtet. Durch die unzulängliche Abgrenzung des Wertschöpfungsbegriffs — nach den Bestimmungen des BerlinFG gilt als Berliner Wertschöpfung die Differenz zwischen Umsatz und materiellen Vorleistungen in Form von Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen — werden sämtliche immateriellen Vorleistungen, die in den Wert des Produkts eingehen (Verwaltung, Forschung und Entwicklung, Werbung, Vertrieb usw.), automatisch als Berliner Wertschöpfung gezählt. Dabei ist es unerheblich, ob diese Leistungen in Berlin oder in Westdeutschland entstanden sind, ob sie von Dritten oder aus dem eigenen Unternehmen bezogen wurden. Auf diese Weise besteht kein Anlaß, Arbeitsplätze aus dem zentralen Unternehmensbereich in Berlin anzusiedeln; auch die Verlagerung derartiger Arbeitsplätze in das Bundesgebiet ist ohne Rückwirkung auf die Höhe der Präferenz. Der Neigung multiregionaler Unternehmen, in Berlin lediglich Fertigungsstätten auf- und auszubauen, die Stadt also ähnlich wie peripher gelegene Entwicklungsregionen vorwiegend als Werkbank zu begreifen, die zentralen Dienstleistungsfunktionen dagegen mehr und mehr in westdeutschen Ballungszentren zu konzentrieren, wird mithin durch die Wertschöpfungsregelung ebensowenig entgegengewirkt wie durch die ausschließlich umsatzorientierte Steuervergünstigung der sechziger Jahre.
2. Innerhalb der Fertigung werden weiterhin überwiegend umsatzstarke, aber wertschöpfungs-schwache, kapital- und rohstoffintensive Produktionen — NE-Metalle, Kosmetika, Kaffee, Kakao-halberzeugnisse, Zigaretten — in die Stadt gezogen, Produktionen also, die am wenigsten angesprochen werden sollten. Bei der niedrigen Eingangsstufe von 10 vH Wertschöpfung (im Sinne des BerlinFG) und der hohen Sockelförderung von 4,5 vH hatte die Einführung der wertschöpfungsbezogenen Präferenzierung für einen großen Teil der Unternehmen mit geringer Wertschöpfungsquote keine Verschlechterung der Förderungsbedingungen zur Folge. Bezogen auf die Berliner Leistung profitieren sie weit überdurchschnittlich von der Absatzförderung; ihre Berlin-spezifischen Kosten sind regelmäßig geringer als die Steuervergünstigung.

¹ Vgl. Allgemeine Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Berlinhilfegesetzes und anderer Vorschriften. Drucksache des Deutschen Bundestages, VI/614, S. 10 ff.

Lohnintensive Fertigungen mit hohem Veredelungsgrad, aber relativ geringen Umsätzen — zum Beispiel aus den Sparten Maschinen- und Apparatebau, Druck und Satztechnik — sind demgegenüber eindeutig benachteiligt. Bei ihnen werden die ökonomischen Standortnachteile durch die Herstellerpräferenz kaum ausgeglichen; die Anreizwirkung der übrigen — vor allem der ertragsteuerlichen — Präferenzen wird verwässert. In diesen Industriegruppen ist daher eher ein Trend aus Berlin hinaus zu beobachten: Heimische Unternehmen gründen Zweigbetriebe in Westdeutschland und expandieren vielfach dort. Gleichzeitig ist die Zahl der Neuansiedlungen relativ gering.

Insgesamt bestehen aufgrund der viel zu breit angelegten Förderungsintervalle, die eine ins Gewicht fallende Abkehr vom Wertschöpfungsprinzip bedeuten, lediglich für Unternehmen, deren Wertschöpfungsquote dicht unterhalb der nächsthöheren Förderungsschwelle liegt, Anreize zur Leistungsanreicherung ihrer Produktion. Bei den übrigen Unternehmen dürfte die in bezug auf die Wertschöpfung degressive Gestaltung der Präferenz ein verstärktes Engagement in Berlin eher behindern als fördern.

Vor allem als Folge der durch die Herstellerpräferenz induzierten Verschiebungen in der Produktionsstruktur — insbesondere von der Investitionsgüterindustrie zum Nahrungs- und Genußmittelsektor, aber auch innerhalb einzelner Zweige, wie Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik — nimmt der Anteil der Berliner Leistung am Umsatz des verarbeitenden Gewerbes seit einiger Zeit ab. Schon die nach den Vorschriften des BerlinFG berechnete, also überhöhte, durchschnittliche Wertschöpfungsquote ist von 57 vH im Jahre 1972 auf 52 vH im Jahre 1978 gefallen. Die echte regionale Wertschöpfungsquote ist überschlägigen Berechnungen zufolge weit stärker zurückgegangen.

Daß es sich bei diesem Rückgang in erster Linie um eine regionalspezifische Entwicklung und nicht, wie gelegentlich vermutet, um ein generelles, technologisch bedingtes Phänomen handelt, zeigt ein Vergleich mit dem Bundesgebiet: Dort war die Wertschöpfungsquote im Betrachtungszeitraum insgesamt wie in den meisten Industriezweigen stabil.

Das überdurchschnittliche Wachstum rohstoffintensiver Produktionen, die neben dem Rohstoff selbst nur eine geringe Menge anderer Vorleistungen verarbeiten, hat mitbewirkt, daß der Integrationsgrad der Berliner Industrie — der durch die Berücksichtigung von Vorleistungsbezügen aus Berlin bei der Wertschöpfungsberechnung erhöht werden sollte — in den siebziger Jahren nicht gestiegen ist, sondern eher abnehmende Tendenz zeigt. Diese Entwicklung ist allerdings auch auf häufig fehlende

Bezugsmöglichkeiten zurückzuführen. Schließlich hat die Wertschöpfungsregelung wenig zur Intensivierung der intraregionalen Verflechtung beigetragen: Bei dem ohnehin geringen Gewicht der Berliner Vorleistungen — im Durchschnitt der Industrie wird die Wertschöpfungsquote durch Anrechnung der regionalen Vorleistungen nur um 2,5 vH-Punkte erhöht — sind die Förderungsintervalle viel zu groß, als daß spürbare Anreize zum verstärkten Bezug Berliner Waren vorhanden sein könnten.

Mit der zunehmenden Aufblähung der Berliner Umsätze durch Rohstoffe und westdeutsche Dienstleistungen steigt das Präferenzvolumen kontinuierlich und rasch, ohne daß es zu entsprechenden regionalwirtschaftlichen Effekten kommt. Zwischen 1970 und 1978 haben die Steuerausfälle aufgrund der Herstellerpräferenz auf mehr als das Doppelte, nämlich um 113 vH — von 470 Millionen DM auf gut 1 Mrd. DM — zugenommen, während die um Verbrauchsteuern bereinigte Bruttowertschöpfung lediglich um 73 vH erhöht wurde. Der Subventionsaufwand pro Einheit Berliner Leistung ist damit in den acht Jahren des Betrachtungszeitraums um ein Viertel gestiegen.

Auch ein Steigen des Fördervolumens hat nicht verhindern können, daß die Zahl der industriellen Arbeitsplätze um ein Drittel — fast dreimal so schnell wie im Bundesgebiet — zurückgegangen ist. Zudem hat die durchschnittliche Qualifikation der Arbeitskräfte abgenommen. Der Anteil der Facharbeiter, der Angestellten und der Hochschulabsolventen an den Beschäftigten des verarbeitenden Gewerbes ist heute in der Stadt wesentlich geringer als in den meisten industriellen Ballungsgebieten Westdeutschlands. Dies gilt für den gesamten Wirtschaftsbereich wie für die Mehrzahl seiner Fertigungszweige. Auffallend ist dabei die relativ geringe Besetzung der meisten Investitionsgüterindustrien mit Hoch- und Fachhochschulabsolventen. Vor allem in der Elektroindustrie bleibt ihr Anteil in Berlin mit 7,5 vH erheblich unter dem Durchschnittswert der großen westdeutschen Stadtregionen (10 vH) zurück — eine Erscheinung, die besonders deutlich die räumliche Funktionentrennung bei multiregional tätigen Unternehmen zum Ausdruck bringt. Bei dem hohen Gewicht der Industrie innerhalb der Berliner Wirtschaft muß sich die Auszehrung des Beschäftigtenpotentials auf die Dauer auch deutlich negativ auf die Bevölkerungsstruktur auswirken.

Eine wichtige Voraussetzung für das Durchbrechen dieses Trends ist — neben einer Verbesserung der übrigen Standortbedingungen — eine problemgerechte Gestaltung der Umsatzsteuerpräferenz. Der effizientere Einsatz dieses Instruments ist dabei auch im Hinblick auf die forciert geführte Subventionsdebatte erforderlich. Zwar kann in Anbetracht der geopolitischen Situation der Stadt auf Dauerhilfen zur Kompensation spezifischer Kosten nicht verzich-

tet werden. Sie sind indes so anzulegen, daß die Subventionsmentalität zurückgedrängt wird und der Subventionsaufwand in einem vernünftigen Verhältnis zum regionalwirtschaftlichen Nutzen steht.

Vorschläge zur Weiterentwicklung der wertschöpfungsorientierten Umsatzsteuerpräferenz

Ansatzpunkte und Gestaltung

Die dargestellten Fehlentwicklungen sind weniger auf die Grundprinzipien des Förderungssystems als vielmehr auf die Mängel seiner Ausgestaltung zurückzuführen. Ziel einer Präferenzreform sollte daher die Beseitigung der Schwachstellen, nicht aber eine grundlegende Änderung des Systems sein. Bei seinen Vorschlägen hat sich das DIW von folgenden Überlegungen leiten lassen:

Die Umsatzsteuerpräferenz sollte auf die Förderung des Fernabsatzes beschränkt bleiben. Eine generelle steuerliche Begünstigung der Produktion, wie sie von verschiedenen Gutachtern² gefordert wird, ist in ihren finanziellen Auswirkungen nicht zu überschauen, solange der Berechtigtenkreis nicht in eindeutiger Weise abgegrenzt wird. Vor allem ginge sie jedoch am zentralen ökonomischen Problem der Stadt vorbei. Nach Modellrechnungen des DIW ist nämlich für das kommende Jahrzehnt mit einer weiteren deutlichen Verringerung der Bevölkerung zu rechnen³. Das Ausmaß dieses Rückgangs hängt dabei primär von der Beschäftigungsentwicklung in der Stadt ab. Die Abnahme der Einwohnerzahl wirkt in jedem Falle bremsend auf das Wachstum der innerstädtischen Nachfrage und hat – wie schon in den zurückliegenden Jahren – einen Rückgang der Beschäftigung in den von dieser Nachfrage abhängigen Sektoren zur Folge. Soll das steigende heimische Erwerbspersonenpotential in der Stadt gehalten und zugleich beschäftigt werden, so kann dies nur über eine Ausweitung der Zahl der Arbeitsplätze in den fernabsatzorientierten Wirtschaftsbereichen, insbesondere in der verarbeitenden Industrie, erreicht werden⁴. Ausbau und Neuansiedlung entsprechender Betriebe müssen daher auch künftig im Mittelpunkt der Förderung stehen.

Eine zweite Konstante innerhalb der Absatzförderung sollte die Abnehmerpräferenz sein. Zwar hat diese Begünstigung bei multiregional tätigen Unternehmen ihren Sinn teilweise verloren. Für die meisten Berliner Firmen – vor allem für die vielen kleinen und mittleren Firmen aus dem Investitionsgüter- und dem Verbrauchsgütersektor, die regional leicht substituierbare Güter herstellen und einer harten westdeutschen Konkurrenz ausgesetzt sind – stellt sie indes nach wie vor eine unverzichtbare Hilfe bei der Akquisition von Aufträgen dar.

Einer Neuordnung bedarf allerdings die Herstellerpräferenz. Sie beeinflusst direkt die Art und Weise

der Produktion und des unternehmerischen Engagements in Berlin. Ziel ist einmal, den bereits in der Stadt produzierenden Unternehmen stärkere Anreize zur Intensivierung ihrer Tätigkeit zu geben. Dazu gehören insbesondere auch Anreize zur Errichtung von hochwertigen Arbeitsplätzen im Bereich zentraler Funktionen. Zum anderen – und mit der gleichen Dringlichkeit – wird angestrebt, die unvermindert kräftige Expansion rohstoffintensiver, wertschöpfungsarmer Fertigungen zu bremsen und statt dessen Produktionen mit hohem Veredelungsgrad nach Berlin zu ziehen.

Mit Blick auf diese Ziele und die Tatsache, daß die betriebliche Wertschöpfungsquote mit der Know-how-Intensität und dem Dienstleistungsgehalt der Produktion, mit der intraregionalen Vorleistungsverflechtung sowie mit dem Anteil dispositiver Tätigkeiten in Berlin steigt, empfiehlt das DIW, das Wertschöpfungsprinzip künftig möglichst konsequent in der Präferenz zu verankern und durch verschiedene Einzelmaßnahmen zu ergänzen. Vorgeschlagen wird folgende Regelung:

1. Bemessungsgrundlage der Präferenz sind wie bisher die Lieferungen im Sinne der §§ 1, 1a BerlinFG.
2. Kriterium für die Höhe der Präferenz ist die tatsächlich in Berlin erbrachte unternehmensinterne wie induzierte Leistung. Dies bedeutet die Abkehr vom bislang praktizierten Prinzip der subtraktiven Ermittlung der Wertschöpfung aus Umsatz und Materialeinsatz, nach dem auch westdeutsche Dienstleistungen zur Berliner Wertschöpfung rechnen. Die Berliner Wertschöpfung wird statt dessen additiv – aus ihren betrieblichen Komponenten, Personalkosten, Zinsen, ertragsabhängige Steuern, Abschreibungen auf Sachanlagen und Gewinn/Verlust sowie aus dem Wert bestimmter, aus der Stadt bezogener Vorleistungen – ermittelt. Bei Unternehmen, die auch außerhalb von Berlin tätig sind, werden Gewinn/Verlust und Zinsen entsprechend dem gewerbesteuerlichen Zerlegungsverfahren nach der Lohn- und Gehaltssumme auf die einzelnen Betriebstätten aufgeteilt.
3. Die personellen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung in Berlin werden bei der Wertschöpfungsberechnung mit dem zweifachen Betrag angesetzt. Durch diesen massiven Anreiz soll

² Vgl. zuletzt Arbeitsgruppe Berlinförderung: Leitlinien für eine integrierte Berlinförderung, Berlin 1981.

³ Vgl. Bevölkerung und Wirtschaft in Berlin (West). Projektionen bis zum Jahre 2000. Bearb.: Uwe Müller, Ingo Pfeiffer, Peter Ring, Walter Schöning. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 48/1980.

⁴ Die Zielpjektionen des Senats von Berlin für die demographische und ökonomische Entwicklung der Stadt (DIW-Variante V) impliziert, daß bis zum Ende dieses Jahrzehnts 20 000 zusätzliche Arbeitsplätze in der Industrie geschaffen werden.

eine Intensivierung entsprechender Tätigkeiten in der Stadt erreicht werden.

4. Unternehmensinterne Lieferungen, die bisher mit einem einheitlichen Satz von 6 vH begünstigt sind, werden in die Wertschöpfungsbindung einbezogen.
5. Förderungsintervalle und Kürzungssätze werden so gestaltet, daß eine möglichst einheitliche Begünstigung der Wertschöpfung erreicht wird. Eine stufenlose Präferenzierung würde allerdings bei Unternehmen mit sehr niedrigen Wertschöpfungsquoten zu starke Einbußen mit sich bringen; außerdem wird häufig auf die Gefahr von Handhabungsschwierigkeiten sowie eines rapiden Anstiegs der Zahl der Streitfälle hingewiesen. Vorgesehen ist daher eine Sockelpräferenz in Höhe der bei jeder Produktion entstehenden Berlin-spezifischen Kosten. Nach überschlägigen Rechnungen liegt diese Basis-Belastung bei 2,5 vH des Umsatzes nach Westdeutschland. Dieser Satz wird allen Unternehmen im Wertschöpfungsbereich unter 25 vH gewährt. Im Wertschöpfungsbereich über 25 vH steigt der Fördersatz in Intervallen von fünf vH-Punkten um jeweils 0,5 vH-Punkte — also von 3 vH im Wertschöpfungsintervall zwischen 25 vH und 30 vH bis auf 10 vH im Wertschöpfungsintervall zwischen 95 vH und 100 vH. Die im Umsatz enthaltene Berliner Wertschöpfung wird auf diese Weise generell mit rund 10 vH präferenziert.

Grundsätzlich ist eine Mindestwertschöpfung von 10 vH vorzusehen. Sollte sich während der Anlaufphase herausstellen, daß durch das additive Berechnungsverfahren die Wertschöpfungsquoten einiger Unternehmen von gegenwärtig wenig über 10 vH auf unter 10 vH sinken, so wäre zu erwägen, die Mindestwertschöpfung entsprechend herabzusetzen.

6. Um einen ausreichenden Vertrauensschutz zu gewährleisten und den von Präferenzverlusten betroffenen Unternehmen die Möglichkeit zur Umstellung oder Vertiefung ihrer Tätigkeit in Berlin zu geben, müßte während einer Anpassungsperiode eine Option auf das bestehende Verfahren eingeräumt werden. Damit eine weitere Expansion wertschöpfungsgeringer Produktionen nicht mehr lohnend ist, aber auch im Hinblick auf die Kosten einer solchen Regelung, darf diese Periode allerdings nicht zu lang gewählt werden. Sie sollte fünf Jahre nicht übersteigen.

Eine Modellrechnung zu den monetären Auswirkungen

Der DIW-Ansatz wurde auf mehreren Ebenen überprüft. Ein Gutachten der Treuarbeit AG Wirtschafts- und Steuerberatungsgesellschaft in Berlin

diente dazu, die Durchführbarkeit im betrieblichen Rechnungswesen nachzuweisen. In einem Erfahrungsaustausch mit Vertretern verschiedener Industrieunternehmen wurden theoretische und praktische Probleme einer sachgerechten Erfassung der Berliner Wertschöpfung erörtert. An Hand detaillierter Modellrechnungen für ausgewählte Unternehmen aus verschiedenen Branchen und Größenklassen wurden Funktionsfähigkeit und Subventionswirkung des additiven Wertschöpfungsverfahrens eingehend untersucht. Insgesamt ergibt sich, daß der gewählte Ansatz einerseits praktikabel und zumutbar ist, andererseits in die gewünschte Richtung wirkt.

Nach Berechnungen auf der Basis der betrieblichen Daten von 62 Unternehmen sowie der Kostenstrukturstatistik für 1978 hätte eine übergangslose Einführung der wertschöpfungsbezogenen Präferenz eine spürbare Umverteilung der Mittel zwischen den verschiedenen Branchen sowie zwischen einzelnen Unternehmen zur Folge. Entscheidend für diese Umverteilung sind bei Unternehmen, deren Wertschöpfungsquote sich im oberen Bereich der Wertschöpfungsskala befindet, der Einbau zusätzlicher Stufen, bei Unternehmen aus dem unteren und mittleren Wertschöpfungsbereich die Eliminierung der westdeutschen Leistungen aus der Wertschöpfung.

Während die Wertschöpfungsquoten der Berliner Unternehmen nach dem additiven Verfahren in der Regel kaum geringer, teilweise sogar höher sind als die Wertschöpfungsquoten nach dem geltenden subtraktiven Verfahren, nehmen sie bei multiregional tätigen Unternehmen mit Sitz außerhalb Berlins durchweg ab. Das Ausmaß dieses Rückgangs ist von Zweig zu Zweig verschieden. Relativ gering ist die Veränderung bei den meisten Unternehmen des Investitionsgüterbereichs; sie müssen damit rechnen, daß die anerkannte Wertschöpfungsquote um 10 vH-Punkte bis 20 vH-Punkte verringert wird. Wesentlich stärker ausgeprägt ist die Abnahme dagegen bei den Markenartikelherstellern aus der kosmetischen Industrie und der Ernährungsbranche sowie bei den Unternehmen der Zigarettenindustrie. Sie erreichen gegenwärtig Wertschöpfungsquoten von mehr als 65 vH; ihre tatsächliche Berliner Wertschöpfung liegt jedoch zwischen 10 vH und 35 vH des präferenzierten Umsatzes. Während also jetzt ein Fördersatz von 6 vH erzielt wird, beträgt er nach dem vorgeschlagenen Verfahren 2,5 vH bis 3,5 vH.

Bei der NE-Metall-Industrie sowie bei den rohstoffintensiven Fertigungszweigen der Ernährungsindustrie — bei Spirituosen, Kaffee, Kakaohalberzeugnissen — ändern sich die ohnehin extrem niedrigen Wertschöpfungsquoten durch eine Umstellung der Berechnungsmethode nicht wesentlich. Bei diesen Unternehmen verringert sich das Präferenzvolumen aber unabhängig davon, ob in Berlin nur

eine Betriebstätte oder der Sitz des Unternehmens ist, durch die Herabsetzung des Eingangssatzes von 4,5 vH auf 2,5 vH.

Eine nach Industriegruppen differenzierende Betrachtung der Verteilungswirkungen — immer ohne Berücksichtigung von Übergangsregelung und unternehmenspolitischen Reaktionen — ergibt für 1978 folgendes Bild:

Präferenzeinbußen haben insbesondere hinzunehmen die NE-Metallindustrie, die Tabakverarbeitung und das Ernährungsgewerbe mit jeweils mehr als einem Viertel ihrer bisherigen Vergünstigung. Deutlich weniger Mittel als nach dem geltenden System erhalten auch die Textilindustrie (— 22 vH), Feinmechanik und Optik (— 20 vH), die Büromaschinen- und die Kunststoffindustrie (jeweils — 14 vH). Nachteile ergeben sich schließlich für die Elektroindustrie (— 12 vH) und die Holzbearbeitung (— 6 vH). Alle anderen Industriezweige profitieren von einer Umstellung. Bemerkenswert ist vor allem, daß sich die Position des Maschinenbaus erheblich verbessert. Die Unternehmen dieses Bereichs erhalten im Falle einer geänderten Bemessungsgrundlage 13 vH mehr Präferenz als jetzt. Aber auch das Fördervolumen der chemischen Industrie, des Stahl- und Leichtmetallbaus, des Fahrzeugbaus und aller wichtigen Verbrauchsgüterzweige erhöht sich um 6 vH bis 10 vH.

Hinter diesen Durchschnittswerten verbergen sich allerdings teilweise Umschichtungen innerhalb der einzelnen Branchen. Dies gilt vor allem für den Investitionsgüterbereich. Dort erzielen 180 Unternehmen Präferenzgewinne von insgesamt 29 Mill. DM, das entspricht einem Viertel ihrer bisherigen Förderungssumme. Die Hälfte der zusätzlichen Präferenz entfällt dabei auf den Maschinenbau. Gleichzeitig tritt jedoch bei 54 weiteren Unternehmen eine Verringerung des Fördervolumens um insgesamt 60 Mill. DM ein, drei Viertel davon in der Elektrotechnik. Per Saldo verbleibt also im Investitionsgüterbereich ein Verlust von 31 Mill. DM. Ähnlich heterogen sind die Auswirkungen im Bereich der Verbrauchsgütererzeugung, wo Präferenzgewinnen von 6 Mill. DM Präferenzeinbußen von 10 Mill. DM gegenüberstehen. Ziemlich einheitlich sind die Verteilungswirkungen dagegen im Nahrungs- und Genußmittelsektor, in dem es praktisch keinen Betrieb mit spürbaren Vorteilen gibt. Im Ernährungsgewerbe ist freilich das Präferenzvolumen, das durch eine Verfahrensänderung nicht tangiert wird, relativ hoch; es beträgt 40 Mill. DM und entspricht damit zwei Dritteln der gesamten systemneutralen Fördersumme.

Immerhin haben rund 60 vH der nach Westdeutschland liefernden Unternehmen durch die vorgeschlagene Reform unmittelbare Vorteile gegenüber der geltenden Förderpraxis. Knapp 30 vH der Unternehmen erhalten weniger Präferenzen als nach

dem bestehenden System, und bei gut 10 vH der Unternehmen ändert sich der Präferenzbetrag durch eine Umstellung nicht.

Insgesamt würde sich der gesamte Förderungsbetrag um 100 Mill. DM (10 vH) verringern. Solche Rechnungen sind allerdings fiktiv. Das für eine Übergangsfrist eingeräumte Optionsrecht könnte zunächst zu einem leicht steigenden Mittelbedarf führen. Inwieweit nach Ablauf der Karenzzeit wieder eine Verminderung eintritt, hängt davon ab, in welchem Ausmaß die Unternehmen auf die angebotenen Anreize reagieren. In jedem Falle ist sichergestellt, daß die Effizienz der eingesetzten Mittel signifikant erhöht und ein weiterer inadäquater Anstieg des Subventionsvolumens verhindert wird.

Tendenzen unternehmerischer Reaktionen

In Anbetracht der erheblichen Umschichtung und einer mittelfristig möglichen Verringerung der Fördermittel stellt sich die Frage nach den Erfolgsaussichten und Risiken einer Präferenzänderung.

Bei der Erörterung dieser Frage ist zunächst zu bedenken, daß die gegenwärtige Regelung schon aus finanziellen Gründen auf Dauer kaum aufrechterhalten werden kann: Bei einer unvermindert kräftigen Expansion umsatzstarker, aber wertschöpfungsarmer Produktion in der Stadt würde das Präferenzvolumen auch künftig rasch steigen, ohne daß es zu den erwünschten gesamtwirtschaftlichen Effekten — insbesondere zu einer Stabilisierung der Beschäftigung — kommt. Die Effizienz der eingesetzten Mittel würde weiter abnehmen.

Davon abgesehen darf die Umverteilung nicht statisch gesehen werden. Entscheidend ist vielmehr, welche Anpassungsmöglichkeiten die Unternehmen unter den geänderten Förderungsbedingungen haben, inwieweit sie also stärker als bisher angeregt werden, sich intensiver und in allen betrieblichen Bereichen in Berlin zu engagieren.

Da die Entscheidungsstrukturen der einzelnen Unternehmen zu heterogen und auch zu wenig bekannt sind, müssen Aussagen zu diesen Fragen weitgehend spekulativ bleiben. Immerhin lassen die Ergebnisse der Befragungen im verarbeitenden Gewerbe einige Tendenzen erkennen. Dabei hat sich gezeigt, daß die Umsatzsteuerpräferenz bei den meisten — auch bei den meisten kleineren — Unternehmen in die Rentabilitätsrechnung eingeht, innerhalb der monetären Anreize des BerlinFG regelmäßig dominiert und bei Standortentscheidungen durchweg eine wichtige Rolle spielt.

Bei den Berliner Unternehmen mit hoher Wertschöpfungsquote — derjenigen Gruppe, auf die der Vorschlag zur Neuordnung der Herstellerpräferenz wesentlich zielt — sind nach den Erfahrungen der

persönlichen Gespräche durchaus Reaktionen zu erwarten:

Unternehmen, deren Produkte regional leicht substituierbar sind (Teile der Elektrotechnik, EBM-Waren, Druck und Satztechnik), und die bei hohem Lohnkostenanteil einer harten Konkurrenz aus westdeutschen Niedriglohngebieten ausgesetzt sind, würden die Berliner Standortnachteile besser verkraften können, wettbewerbsfähiger werden und eher in Berlin expandieren. Unternehmen, die Spezialerzeugnisse herstellen, die aber — zunächst wegen der geopolitischen Situation der Stadt, später aufgrund regionaler Kostenunterschiede — Zweigbetriebe in Westdeutschland gegründet haben und jetzt vorwiegend dort expandieren (Maschinenbau, Apparatebau, Feinmechanik und Optik, Musikinstrumente), würden sich vermutlich wieder mehr auf den Standort Berlin konzentrieren. Großes Interesse hat bei diesen Unternehmen die Absicht gefunden, die Personalausgaben für Forschung und Entwicklung bei der Wertschöpfungsberechnung doppelt zu gewichten.

Für multiregionale Unternehmen, die in Berlin mit einem Wertschöpfungsanteil von wenig mehr als 10 vH produzieren (NE-Metalle, Kosmetik, Kaffee, Kakaohalberzeugnisse, Spirituosen), dürfte eine weitere Konzentration ihrer Fertigung in der Stadt im Falle einer Kürzung der Präferenz im vorgeschlagenen Umfang nicht mehr interessant sein. Diese Unternehmen haben auch kaum Möglichkeiten, ihre Präferenzposition durch betriebliche Maßnahmen wieder zu verbessern. In Anbetracht der in der Regel niedrigen Umsatzrenditen einerseits, der vergleichsweise geringen Standortnachteile andererseits ist jedoch eine Einstellung der Produktion ebenfalls unwahrscheinlich. Anders einzuschätzen ist die Situation bei den multiregionalen Unternehmen des mittleren Wertschöpfungsintervalls, insbesondere im Investitionsgüterbereich und bei der tabakverarbeitenden Industrie. Hier dürften einerseits wirksame Anreize, andererseits genügend Möglichkeiten

für ein stärkeres Engagement in Berlin gegeben sein.

Mit einiger Wahrscheinlichkeit hat die bisherige vergleichsweise geringe Präferenzierung im oberen Wertschöpfungsbereich lohn- und know-how-intensive Betriebe — zum Beispiel aus dem Maschinenbau — aus Berlin ferngehalten. Bei derartigen Fertigungen sind die Umsatzrenditen häufig hoch, die Berlin-spezifischen Zusatzkosten ebenfalls. Eine Produktion in Berlin ist erst dann lohnend, wenn die ökonomischen Standortnachteile durch die Absatzpräferenz ausgeglichen werden und damit die ertragsteuerlichen Vorteile voll zur Geltung kommen können. Insofern würde durch die vorgeschlagene Regelung zumindest ein kräftiger monetärer Anreiz zur Ansiedlung gegeben sein.

Insgesamt spricht also vieles dafür, das bestehende System der Herstellerpräferenz in der vorgeschlagenen Weise weiterzuentwickeln. Wenn dieses in so ausgewogener Form mit einer Übergangsregelung erfolgt, ist auch nicht damit zu rechnen, daß die Unternehmen mit dem Abbau von Arbeitsplätzen reagieren. Langfristig würde allerdings eine Änderung der Produktionsstruktur eintreten. Diese ist aber auch notwendig, wenn man verhindern will, daß das Gewicht der umsatz- und subventionsintensiven Produktionen innerhalb der Berliner Industrie weiter steigt. Mit einer zunehmenden Abhängigkeit von derartigen Betrieben würden sich die Chancen einer zielgerechten Ausgestaltung der Förderung vermindern.

Will man all dies vermeiden, um eine an den Problemen der Zukunft orientierte Produktionsstruktur der Berliner Wirtschaft zu erreichen, ist eine zügige Reform der Herstellerpräferenz erforderlich. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Restriktionen bei den öffentlichen Haushalten ist eine Effizienzsteigerung auch der Berlin-Subventionen unabdingbar.

— Die nächste Nummer des Wochenberichts erscheint am 13. August —

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (030) 8 29 11

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevalerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Rolf Krengel, Dr. Jürgen Müller (kommissarisch), Dr. Reinhard Pohl,
Dr. Horst Seidler, Dr. Wolfgang Watter

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner, in Vertretung Dieter Teichmann

Wertschöpfungsorientierte Umsatzsteuerpräferenz nach dem BerlInförderungsgesetz (BerlinFG). Bearbeitet von Peter Ring.

Verlag: Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41. Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig. Druck: Zippel-Druck in Firma Büro-Technik Berlin, Muskauer Str. 43, D-1000 Berlin 36.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 100,—, vierteljährlich DM 30,—, Einzelnummer DM 4,—.

Otto Bach

persönliches Mitglied im Kuratorium des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, ist am 28. Juli 1981 im Alter von 81 Jahren gestorben.

Otto Bach hat die Entwicklung des DIW von den ersten neuen Anfängen in der frühen Nachkriegszeit bis zuletzt in verschiedenen Funktionen begleitet. Schon 1947 wurde er in den Vorstand gewählt. Er hat dieses Amt bis 1974 versehen. Danach gehörte er dem Kuratorium als persönliches Mitglied an. Für eine kurze Zeit im Jahre 1954 hat er die Aufgaben des Leiters der Abteilung „Sozialwirtschaft“ wahrgenommen.

Aufgrund seiner großen Erfahrungen, die er sich in der Erfüllung politischer und administrativer Aufgaben erworben hatte, waren sein Rat und seine Mitwirkung für das DIW von außerordentlich hohem Wert. Dies gilt insbesondere für ein Institut mit ständig wachsenden Aufgaben, deren Lösung auch neue organisatorische Wege erfordert. Die intime Kenntnis des Instituts, die er trotz vieler anderer Verpflichtungen immer wieder erneuerte, war die Grundlage des ständigen fruchtbaren Zusammenwirkens. Wir haben Otto Bach viel zu verdanken.

**Für das Kuratorium, den Vorstand, die Mitarbeiter
und die Freunde
des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung**

Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp