

2. Seminarbeiträge, die nicht oder anderweitig veröffentlicht wurden:

- Ulrich Blum
Regionalökonomie und Public Choice–Theorie – Neue Perspektiven?
(veröffentl. in: Journal of Political Economy)
- Gerhard Curdes
Verbesserung weicher Standortfaktoren als Strategie zur Entwicklung des Aachener Raumes
- Georg Hirte
Regionalisierte empirische allgemeine Gleichgewichtsmodelle
(veröffentl. in: Jahrbuch für Regionalökonomie)
- Herbert Jakoby
Regionale Arbeitsmärkte und Lohndifferenzierung
- Günter Krebs
Die kommunale Finanzreform in England – Politische Hintergründe und räumliche Auswirkungen
- Gunther Maier
Ökonomische Auswirkungen von Verkehrsinvestitionen, Bildungs- und Unternehmerpolitik –
Eine Untersuchung für den US–Bundesstaat Arkansas
- Petra Sommerfeldt–Siry
Wandel der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum – Forschungsskizze
- Michael Steiner
Regionale Typisierung – Eine Interpretation aus evolutiver Perspektive
- Wolfgang J. Steinle
Räumliche Aspekte der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes 1992
- Johannes Weinand
Kommunaler Finanzausgleich Baden–Württemberg
- Ulrich Willier
Zukunftssicherung einer altindustrialisierten Gemeinde im norddeutschen ländlichen Raum

Alexander Eickelpasch

**Regionale Wirtschaftsförderung in Berlin:
Einige Erfahrungen mit der neueregelten
Fernabsatzförderung nach dem Berlinförderungsgesetz**

Gliederung	Seite
1. Überblick über die Vergünstigungen nach dem Berlinförderungsgesetz (BerlinFG)	2
2. Anlaß und Grundzüge der Novellierung der Fernabsatzförderung	6
3. Wirkungsanalyse	10
3.1 Problemstellung und Untersuchungsansatz	10
3.2 Ergebnisse	11
3.2.1 Umverteilung des Fördervolumens	11
3.2.2 Reaktion der Unternehmen	11
3.2.3 Wertschöpfungsstruktur und Wertschöpfungsquote	13
3.3 Fazit	15
4. Überlegungen zur Weiterentwicklung der Fernabsatzförderung	17
Literaturverzeichnis	21

1 Überblick über die Vergünstigungen nach dem Berlinförderungsgesetz (BerlinFG)

Berlin verfügt über ein weitgefächertes System von Steuererleichterungen und Finanzhilfen zur Förderung seiner Wirtschaft. Die meisten dieser Maßnahmen wurden eingeführt, um objektiv vorhandene und ökonomisch wirksame Standortnachteile auszugleichen, um subjektiven Hemmnissen entgegenzuwirken und um die Attraktivität der Stadt für die Bevölkerung zu verbessern.

Die wichtigsten dieser Maßnahmen sind im Berlinförderungsgesetz (BerlinFG) verankert. Daneben gibt es jedoch noch eine Reihe weiterer Vergünstigungen, die für einige Unternehmen durchaus eine Bedeutung haben können. Dazu zählen beispielsweise der im Vergleich zu anderen bundesdeutschen Großstädten niedrige Hebesatz bei der Gewerbesteuer in Höhe von 200 vH sowie besondere Hilfen im Rahmen des ERP-Programms.

Die Maßnahmen des BerlinFG lassen sich nach der Zielrichtung zu vier Gruppen zusammenfassen:

- Förderung des Fernabsatzes von Berliner Waren und Dienstleistungen,
- Förderung der Investitionstätigkeit in Berlin,
- Förderung der Ertragskraft von Unternehmen sowie
- Förderung der Erwerbstätigkeit und der Arbeitsaufnahme in Berlin.

Dem grundsätzlich global angelegten Fördersystem des BerlinFG liegt kein explizites regionales Entwicklungskonzept zugrunde. Die Förderung richtet sich jedoch in erster Linie an die Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes und an fernabsatzorientierte Dienstleistungsbetriebe und lehnt sich damit an das Export-Basis-Konzept an.

Einer der Eckpfeiler der Wirtschaftsförderung nach dem BerlinFG sind die Maßnahmen zur Förderung des Fernabsatzes. Sie wurden bereits Anfang der 50er Jahre eingeführt, um der Berliner Wirtschaft die Möglichkeit zu geben, nach dem

Verlust der traditionellen Märkte im Umland neue Märkte im Bundesgebiet zu erschließen. Zusätzlich sollte ein finanzieller Ausgleich für die standortbedingten Nachteile der Produktion in Berlin geschaffen werden. Schließlich wurden seit Beginn der siebziger Jahre mit der Absatzförderung auch strukturpolitische Ziele verfolgt.

Zu diesen Maßnahmen zählt einmal die sogenannte Herstellerpräferenz nach § 1 BerlinFG für den Berliner Unternehmer, eine Umsatzsteuervergünstigung, die für die Lieferung von in Berlin hergestellten Waren und für bestimmte Dienstleistungen an westdeutsche Unternehmen gewährt wird. Spiegelbildlich dazu wird den westdeutschen Unternehmen die Umsatzsteuervergünstigung nach § 2 BerlinFG für den Kauf dieser Güter aus Berlin gewährt ("Abnehmerpräferenz"). Hinzu kommt die Umsatzsteuervergütung nach § 1a BerlinFG, die für Lieferungen aus Berliner Betriebsstätten an westdeutsche Betriebe innerhalb eines Unternehmens gewährt wird ("Innenumsatzpräferenz").

Die Herstellerpräferenz des Berliner Unternehmens beträgt bei der Lieferung von in Berlin hergestellten Waren mindestens 3 vH des Rechnungsentgelts¹. Um diese Grundförderung zu erhalten, muß der Berliner Unternehmer eine Mindestwertschöpfungsquote von 10 vH nachweisen. Beträgt seine Wertschöpfungsquote 15 vH und mehr, so steigt auch der Kürzungsanspruch. Als Höchstsatz ist eine Präferenz von 10 vH des Umsatzes festgesetzt.

Anders als bei Warenlieferungen ist die Begünstigung bestimmter, in Berlin erstellter Dienstleistungen nicht an die Wertschöpfung gebunden. Der Berliner Unternehmer erhält für technische und wirtschaftliche Beratung, Datenverarbeitung und Werbeleistungen generell eine Präferenz in Höhe von 10 vH des vereinbarten Entgelts.

Die Höhe der Begünstigung der Innenlieferungen von Waren Berliner Ursprungs an westdeutsche Betriebsstätten eines Unternehmens hängt ebenfalls von der Höhe

¹Die folgenden Angaben gelten für das BerlinFG in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.12.1986 (BGBl. 1986 I, S. 2415).

der in Berlin erbrachten Wertschöpfung ab und bewegt sich zwischen 4 vH und 10 vH.

Der westdeutsche Abnehmer kann nach § 2 BerlinFG seine Umsatzsteuerschuld generell um 4,2 vH des Rechnungsentgelts kürzen. Für unternehmensinterne Lieferungen wird keine Abnehmerpräferenz gewährt.

Der zweite große Komplex von Maßnahmen umfaßt die **Förderung der Investitionstätigkeit** in Berlin. Nach dem Erreichen der Vollbeschäftigung Anfang der sechziger Jahre und nach dem mit dem Bau der Berliner Mauer im Jahre 1962 ausbleibenden Pendlerstrom sollte die Rationalisierung der Produktion forciert und damit die Realisierung des Wachstumsziels - Gleichschritt mit dem Bundesgebiet - gewährleistet werden.

Im Mittelpunkt der Investitionsförderung steht die Investitionszulage nach § 19 BerlinFG. Sie wird auf Antrag gewährt, ist steuerfrei und vermindert nicht die Bemessungsgrundlage für Abschreibungen. Sie beträgt bei beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens grundsätzlich 10 vH der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Sie erhöht sich auf 25 vH bei Fertigungsanlagen im Bereich des verarbeitenden Gewerbes und bei Anlagen zur Datenverarbeitung. Investitionen ausschließlich in Forschung und Entwicklung werden - je nach Umfang der Investition - mit 30 oder 40 vH gefördert. Bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern beträgt die Zulage grundsätzlich 20 vH, sofern sie im eigenen gewerblichen Betrieb zu mehr als 80 vH der Produktion, der Erzeugung von Wärme und Energie und damit zusammenhängenden Tätigkeiten dienen. Bei Gebäuden oder Gebäudeteilen, die zu mehr als 80 vH der Forschung und Entwicklung dienen, wird eine Zulage von 25 vH gezahlt.

Die unmittelbar ertragssteigernden Investitionszulagen werden ergänzt durch die erhöhten Abschreibungen nach § 14 BerlinFG. Sie bewirken im Vergleich zu den normalen Abschreibungen nach § 7 Einkommensteuergesetz eine Steuerstundung und verbessern dadurch die Liquiditätslage des Investors. Bewegliche abnutzbare Güter des Anlagevermögens sowie bestimmte unbewegliche abnutzbare Güter des

Anlagevermögens können innerhalb der ersten fünf Jahre bis zu insgesamt 75 vH ihres Anschaffungs- und Herstellungswertes abgeschrieben werden.

Schließlich werden Berliner Unternehmen zinsgünstige Kredite bereitgestellt. Diese Kreditmittel werden aus Darlehen gespeist, die unbeschränkt Steuerpflichtige den Berliner Investoren direkt oder über die Vermittlung durch bestimmte Spezialinstitute geben. Der Darlehensgeber kann dafür seine geschuldete Einkommen- und Körperschaftsteuer vermindern. Bei Darlehen, die für die Finanzierung betrieblicher Investitionen vorgesehen sind, verringert sich die Steuerschuld nach § 16 BerlinFG um 12 vH der Darlehenssumme, bei Darlehen für die Finanzierung von Baumaßnahmen nach § 17 BerlinFG um 20 vH. Die Ermäßigung darf in beiden Fällen die Hälfte der Steuerschuld des Darlehensgebers nicht übersteigen.

Ein weiterer wichtiger Komplex ist die **Förderung der Ertragskraft** der Unternehmen nach § 21 BerlinFG. Damit sollen vor allem standortbedingte Kriegsschäden durch eine höhere Eigenkapitalbildung ausgeglichen und westdeutsche Unternehmer zu einer Verlagerung nach Berlin bewogen werden. Die Ermäßigung beträgt bei der Einkommensteuer 30 vH, bei der Körperschaftsteuer 22,5 vH. Darüber hinaus können Berliner Unternehmen im Rahmen der Mittelstandspräferenz nach § 13 BerlinFG mit Jahresumsätzen bis zu 200 000 DM generell ihre Umsatzsteuerschuld um 4 vH der Umsätze bis zu einem Höchstbetrag von 720 DM (bei Freiberuflern, Handelsvertretern und Maklern 1 200 DM) kürzen.

Neben diesen Vergünstigungen, die vorrangig Unternehmern zugute kommen, umfaßt die Berlinförderung auch **Maßnahmen zur Arbeitnehmerförderung**. Sie wurden nach dem Mauerbau eingeführt, um den Ausfall der Pendler aus Ost-Berlin und der DDR durch den Zuzug westdeutscher Arbeitskräfte zu ersetzen. Die Arbeitnehmerzulage nach § 28 BerlinFG beträgt 8 vH des Bruttolohns bzw. -gehalts und ist steuerfrei.

Auf die Inanspruchnahme der Vergünstigungen des BerlinFG besteht ein gesetzlicher Anspruch. Sie werden in der Regel dauerhaft gewährt. Lediglich bei der Vergabe zinsgünstiger Kredite nach §§ 16, 17 BerlinFG wird im Einzelfall auf Antrag entschieden.

Unter den einzelnen Maßnahmen des BerlinFG ist eine **Rangordnung zugunsten der Fernabsatzförderung** deutlich zu erkennen:

- Die Kosten der Vergünstigungen nach dem BerlinFG beliefen sich 1988 auf insgesamt 9,4 Mrd. DM, knapp 3 Mrd. DM wurden zur Fernabsatzförderung eingesetzt. Bezogen auf das gesamte Fördervolumen waren dies 31 vH. Legt man nur das Volumen der Förderung der Unternehmen zugrunde, so machten die Umsatzsteuerpräferenzen gut die Hälfte der Steuermindereinnahmen aus.
- Nach Einschätzung der Unternehmen selbst kommt der Absatzförderung ebenfalls eine herausragende Bedeutung zu. Wie Befragungen des DIW ergeben haben, betrachten knapp die Hälfte der Unternehmen des Berliner verarbeitenden Gewerbes und zwei Fünftel der Unternehmen ausgewählter, produktionsorientierter Dienstleistungsbereiche die Umsatzsteuerminderungen als wichtigste Maßnahme².

2 Anlaß und Grundzüge der Novellierung der Fernabsatzförderung

Im Dezember 1982 ist die Umsatzsteuervergünstigung nach §§ 1, 1a BerlinFG neu geregelt worden.

Anlaß dieser Novellierung waren gravierende Fehlentwicklungen in den 70er Jahren, die von mehreren, unabhängig voneinander durchgeführten Untersuchungen zum entscheidenden Teil auf die damals geltende Fernabsatzförderung zurückgeführt wurden³. So ging die Zahl der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe deutlich

²Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Wirkungsanalyse des Berlinförderungsgesetzes, Teil III: Vergünstigungen für Unternehmen, unveröffentlichtes Gutachten des DIW im Auftrage des Senators für Wirtschaft und Arbeit, Berlin, Berlin 1989.

³Arbeitsgruppe Berlinförderung (Hrsg.): Integrierte Berlinförderung; Konzept für eine Neuorientierung, Berlin 1981. Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit (FSA) an der FU Berlin (Hrsg.): Beschäftigungs- und strukturpolitische Alternativen zum gegenwärtigen System der Wirtschaftsförderung in Berlin (West), Berlin 1981. Prognos AG (Hrsg.): Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung wirtschaftspolitischer Maßnahmen in der Berlin-Förderung, Basel 1978. Ring, Peter: Wertschöpfungsorientierte Umsatzsteuerpräferenz nach dem Berlinförderungsgesetz (BerlinFG), Erfolgskontrolle und Vorschläge zur Weiterentwicklung; Beiträge zur Strukturforchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Heft 65, Berlin 1981.

stärker zurück als im gesamten Bundesgebiet. In den wichtigsten Bereichen der Berliner Industrie, Elektrotechnik und Maschinenbau, war der Verlust an Arbeitsplätzen besonders stark ausgeprägt. An Gewicht zugenommen hatten dagegen Produkte mit geringer Wertschöpfung, vor allem rohstoffintensive Produkte der Nahrungs- und Genußmittelindustrie. Gleichzeitig wurde Berlin immer mehr zu einem Standort für Fertigungsaktivitäten. Als Folge dieser Entwicklung war der Anteil an Facharbeitern, Angestellten und Hochschulabsolventen an allen Beschäftigten Ende der 70er Jahre deutlich geringer als in den meisten westdeutschen Ballungsgebieten. Die intraregionale Verflechtung innerhalb der Berliner Wirtschaft nahm - ohnehin auf einem geringeren Niveau - noch weiter ab. Gleichzeitig stieg das Fördervolumen pro Einheit Berliner Wertschöpfung stark an.

Die Novellierung der Herstellerpräferenz zielte in erster Linie darauf ab, die Mängel dieses Systems durch eine konsequentere Verknüpfung der Vergünstigung mit der in Berlin erbrachten Wertschöpfung zu beseitigen und damit die wirtschaftlichen Fehlentwicklungen aufzuhalten. Aufgenommen in die Novellierung wurden auch Elemente, die einen Anreiz zur Verbesserung der Arbeitsplatzstruktur bieten sollen⁴.

Kernpunkte der Novellierung waren:

- die stärkere Bindung des Präferenzsatzes an die in Berlin erbrachte Wertschöpfung des begünstigten Unternehmens,
- die Umstellung der Berechnung der Wertschöpfung vom subtraktiven auf das additive Verfahren,
- die Anrechnung der aus der Stadt bezogenen Vorleistungen nach Maßgabe der erbrachten Wertschöpfung des Berliner Lieferanten auf die Wertschöpfung des begünstigten Unternehmens sowie

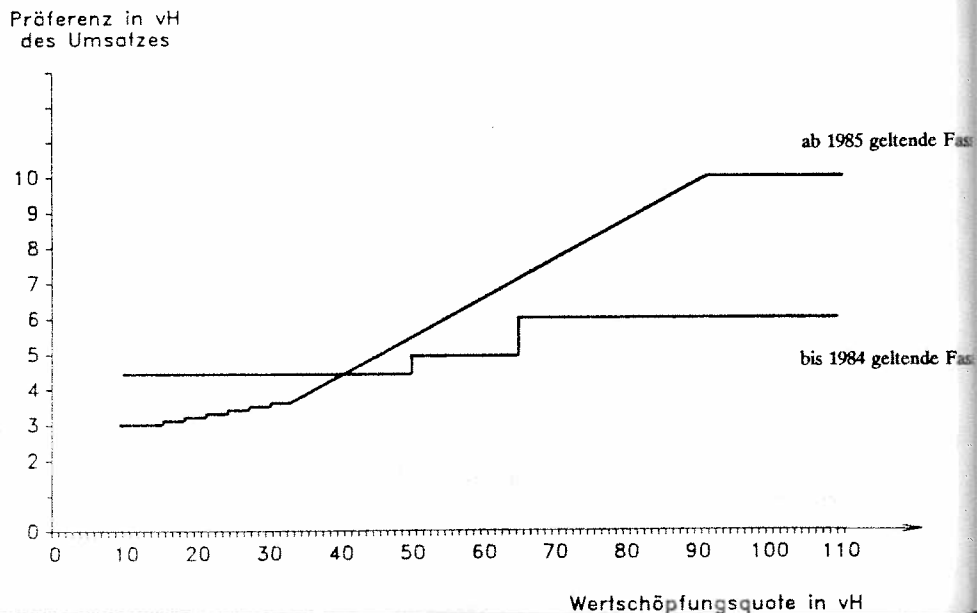
⁴Die Neuorientierung der Herstellerpräferenz geht im wesentlichen auf Vorschläge des DIW zurück. Vgl. Ring, Peter: a.a.O.

- die Einführung einkommensabhängiger Zuschläge auf die Wertschöpfung des begünstigten Unternehmens.

Vor der Novellierung wurden die Lieferungen nach § 1 BerlinFG mit einem **Präferenzsatz** von mindestens 4,5 vH begünstigt (Sockelpräferenz). Bei einer Wertschöpfungsquote zwischen 50 und 65 vH betrug die Präferenz 5 vH, darüber 6 vH des Umsatzes (Schaubild 1). Mit der Novellierung wurde die Sockelpräferenz um 1,5 vH-Punkte auf 3 vH abgesenkt. Ab einer Wertschöpfungsquote von 15 vH steigt die Präferenz an, ab einer Wertschöpfungsquote von 33 vH beträgt der Satz 11 vH der Quote, maximal jedoch 10 vH des Umsatzes. Wertschöpfungsschwache Unternehmen hatten damit Präferenzeinbußen hinzunehmen, während Unternehmen mit einer Quote von 41 vH und mehr generell von der Novellierung profitierten.

Schaubild 1

Herstellerpräferenz nach § 1 BerlinFG in der bis 1984 und ab 1985 geltenden Fassung



Unternehmensinterne Lieferungen nach § 1a BerlinFG wurden bis 1984 pauschal mit 6 vH des Lieferwertes begünstigt, ab 1985 gilt ein Satz, der 1 vH-Punkt über dem für Lieferungen nach § 1 BerlinFG liegt, maximal ebenfalls 10 vH.

Nach der alten Fassung des BerlinFG galt als **Berliner Wertschöpfung** die Differenz zwischen dem Umsatz und dem wirtschaftlichen Materialeinsatz (subtraktives Verfahren). Aus Berlin bezogene Waren konnten pauschal mit 60 vH ihres Wertes, Werkleistungen vollständig vom wirtschaftlichen Materialeinsatz abgezogen werden.

Nach § 6a des neuen BerlinFG setzt sich die Berliner Wertschöpfung einmal zusammen aus der betrieblichen Wertschöpfung des begünstigten Unternehmens selbst. Dazu zählen Arbeitslöhne, Aufwendungen für die Zukunftssicherung der Arbeitnehmer, Absetzungen auf Anlagegüter, Gewinne bzw. Verluste, Zinsen, Erhaltungs- und Instandsetzungsaufwendungen sowie Mieten und Pachten.

Hinzugerechnet werden kann ein Betrag für **aus Berlin bezogene Vorleistungen**. Werkleistungen und bestimmte Dienstleistungen werden dabei mit dem vollen Rechnungsbetrag angerechnet, Warenlieferungen entsprechend der Höhe der Wertschöpfungsquote des Lieferanten. Diese wird vereinfacht als Eineinhalbfaches der Lohn- und Gehaltssumme in vH des Umsatzes berechnet.

Schließlich wurden mit der Novellierung der Herstellerpräferenz verschiedene **einkommensabhängige Hinzurechnungsbeträge** auf die Wertschöpfung eingeführt. Besonders zu erwähnen ist der Hinzurechnungsbetrag für Arbeitnehmer, deren Arbeitslohn die Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung überschreitet. Der Zuschlag beträgt das Dreifache des Betrages, der 80 vH der Bemessungsgrenze übersteigt. Daneben können auch Beträge für Ausbildungsvergütungen und für Einzelunternehmer und Personengesellschaften angerechnet werden.

Das neue System der Herstellerpräferenz wurde für die Berliner Unternehmen erstmals im Kalenderjahr 1985 wirksam. Grundlage der Präferenz war die Wertschöpfungsquote des Jahres 1983. Für Unternehmen, die durch die Novellierung Einbußen erlitten, wurde eine zweijährige Übergangsregelung geschaffen.

3 Wirkungsanalyse

3.1 Problemstellung und Untersuchungsansatz

Mit der Reform der Herstellerpräferenz sollte einmal das gegebene Präferenzvolumen effizienter eingesetzt werden: Die Anziehungskraft Berlins auf extrem flache Produktionen mit geringen Beschäftigungswirkungen sollte eingedämmt, die Standortgunst für Unternehmen mit hohem Veredelungsgrad und Leitungsfunktionen in der Stadt dagegen verbessert werden.

Erwartet wurde außerdem, daß die bereits hier produzierenden Unternehmen die neugeschaffenen finanziellen Anreize nutzen, indem sie

- ihr Produktionsvolumen ausweiten,
- die Wertschöpfung in ihren Berliner Produktionsstätten erhöhen,
- mehr hochqualifizierte Arbeitskräfte in der Stadt beschäftigen und
- in stärkerem Maße Vorleistungen aus Berlin beziehen.

Um rechtzeitig in Erfahrung zu bringen, inwieweit die Ziele der neugeregelten Herstellerpräferenz erreicht wurden, hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrage des Bundesfinanzministers eine detaillierte Untersuchung durchgeführt⁵. Sie stützt sich auf eine breit angelegte schriftliche Befragung sowie auf persönliche Gespräche mit Entscheidungsträgern ausgewählter Unternehmen in Berlin und im übrigen Bundesgebiet. Gut die Hälfte der Industrieunternehmen Berlins, die vier Fünftel der Beschäftigten und 90 vH der begünstigten Fernumsätze repräsentieren, hat sich beteiligt. Die folgenden Ausführungen orientieren sich an den Ergebnissen dieser Studie.

⁵Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Wirkungsanalyse der Novellierung der Herstellerpräferenz (§§1 ff BerlinFG) von 1982, Bearbeiter: Alexander Eickelpasch und Peter Ring. Gutachten des DIW im Auftrage des Bundesministers der Finanzen, Berlin 1988.

3.2 Ergebnisse

3.2.1 Umverteilung der Fördervolumens

Die nach dem neuen, additiven Verfahren berechnete Wertschöpfungsquote des Jahres 1983 betrug den Ergebnissen der Untersuchung zufolge im Durchschnitt des verarbeitenden Gewerbes 41 vH; sie lag damit 13 vH-Punkte unter der subtraktiv ermittelten Quote. Bei Unternehmen, die ihren Sitz in Berlin haben, war die Wertschöpfungsquote nach beiden Verfahren etwa gleich, bei auswärtigen Unternehmen dagegen deutlich niedriger (16 vH-Punkte).

Die Präferenzreform war kostenneutral, ohne Übergangsregelung wäre das Präferenzvolumen sogar zurückgegangen (Tabelle 1). Die Verteilung der steuerlichen Vergünstigungen hat sich jedoch aufgrund der Novellierung spürbar verändert: Berliner Unternehmen haben zu Lasten außerhalb der Stadt ansässiger Unternehmen, Unternehmen des Investitionsgüterbereichs zu Lasten des Nahrungs- und Genußmittelsektors von der Neuregelung profitiert.

3.2.2 Reaktionen der Unternehmen

Knapp die Hälfte der Unternehmen gab an, Maßnahmen im Zusammenhang mit der Novellierung eingeleitet und/oder geplant zu haben. Zwischen den Gewinnern und den Verlierern der Reform konnten keine gravierenden Unterschiede im Verhalten festgestellt werden.

Eindeutig im Vordergrund des Maßnahmespektrums standen die Bemühungen um **verstärkte Bezüge von Waren, Werk- und Dienstleistungen aus Berlin**. Zwei Drittel der reagierenden Unternehmen nannten diese Maßnahme. Vielfach scheiterte die Auftragsvergabe an Berliner Vorleister allerdings daran, daß Umfang, Qualität oder Preis des Angebots in der Stadt nicht den Vorstellungen der Abnehmer entsprachen.

Ein erheblicher Teil der Unternehmen führte die **Zunahme von Produktion und Beschäftigung** - auch im Rahmen von Verlagerungen nach Berlin - auf die

Tabelle 1

**Einfluß der Novellierung auf Volumen und Verteilung der Präferenz¹
nach §§ 1, 1a BerlinFG der an der Untersuchung beteiligten
Unternehmen des Berliner verarbeitenden Gewerbes 1984**

	effektiv (nach alter Regelung)	nach dem Präferenz- satz 1985
Präferenz insgesamt (in Mill. DM)	1 260,9	1 168,8
davon (in vH): an Unternehmen der Wirtschaftsgruppe...		
Grundstoffe und Produktionsgüter	14,1	15,2
Investitionsgüter	55,7	61,7
Verbrauchsgüter	6,5	7,0
Nahrungs- und Genußmittel	23,7	16,1
davon (in vH): an Unternehmen mit ... Beschäftigten		
1 bis 19	0,2	0,3
20 bis 49	2,8	2,7
50 bis 99	3,0	3,0
100 bis 199	9,0	8,3
200 bis 499	10,4	10,7
500 bis 999	19,7	15,1
über 1000	55,0	60,0
davon (in vH): an Unternehmen mit Sitz ...		
... außerhalb Berlins	77,8	71,0
... in Berlin	22,2	29,0
¹ ohne Übergangsregelung Quelle: Erhebung des DIW.		

geänderte Absatzförderung zurück; hier dürfte jedoch vielfach eher die günstige konjunkturelle Situation zum Befragungszeitpunkt ausschlaggebend gewesen sein.

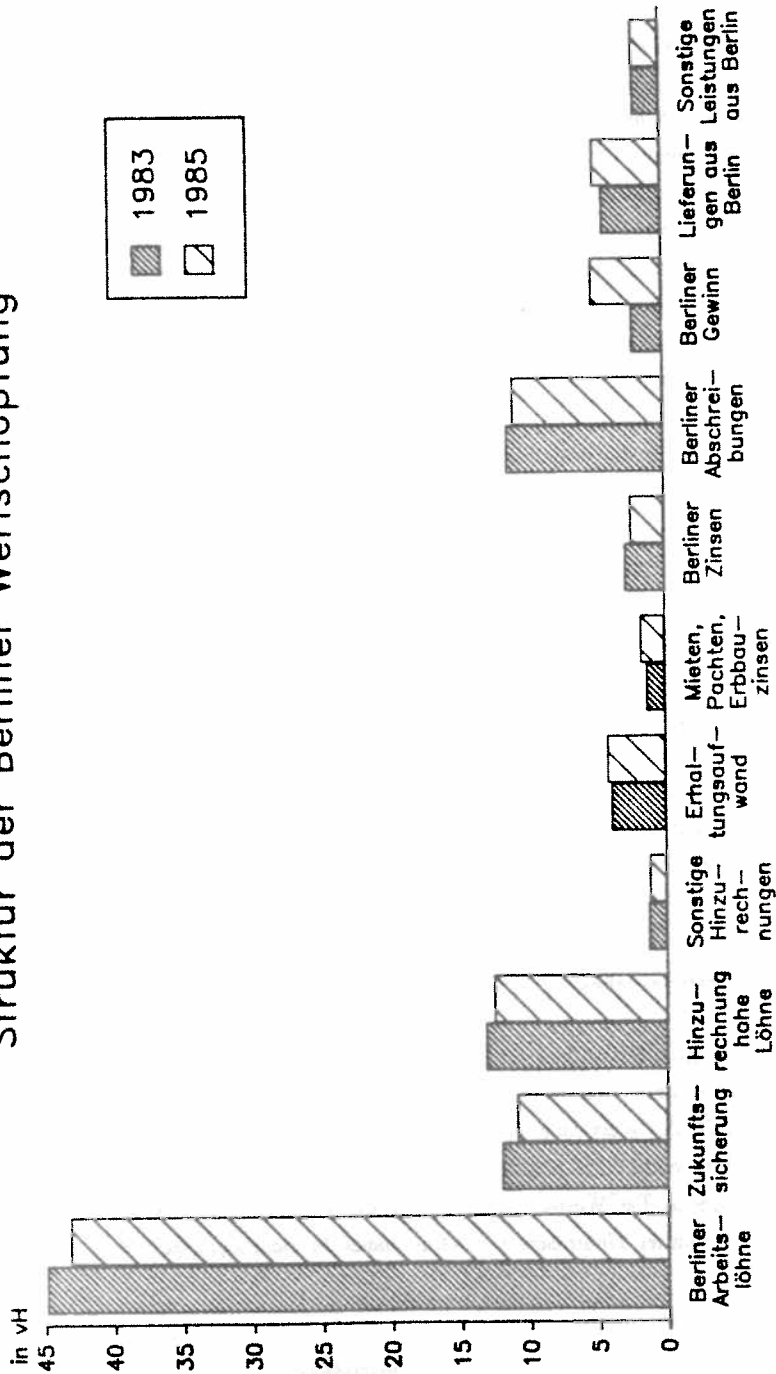
Von den Maßnahmen, die auf eine Veränderung der Tätigkeitsstruktur in den Unternehmen zielen, hatte den Angaben der Unternehmen zufolge die **Einstellung neuer Mitarbeiter in Forschung und Entwicklung** die größte Bedeutung. Dabei kam der mehrfachen Anrechnung der Einkommen von Arbeitnehmern mit Arbeitslöhnen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung auf die Wertschöpfung meist eine unterstützende Funktion zu. Entscheidend für die Einstellung neuer Mitarbeiter war dies jedoch nur in Ausnahmefällen.

Im Rahmen der steuerrechtlichen Gestaltungsspielräume nutzen immer mehr Unternehmen, die einem überregionalen Unternehmensverbund angehören, die Möglichkeit zur **Verlagerung von Gewinnen nach Berlin**. Dies geschieht durch Festsetzung überhöhter, nicht marktgerechter Abgabepreise für Güter, die für das verbundene westdeutsche Unternehmen bestimmt sind, oder durch Vereinbarung vergleichsweise niedriger Bezugspreise. Die Präferenzposition der Unternehmen verbessert sich damit in mehrfacher Hinsicht, ohne daß es zu einem verstärkten Engagement in Berlin kommt. Zum einen erhöhen sich der Lieferwert als Bemessungsgrundlage für Hersteller- und Abnehmerpräferenz sowie die Vorteile aus der Einkommen- und Körperschaftsteuerpräferenz. Zum anderen wurden mit der Novellierung zusätzliche Anreize geschaffen, da sich die erhöhten Gewinne unmittelbar in Wertschöpfungsquote und Präferenzsatz des Berliner Herstellers niedergeschlagen.

3.2.3 Wertschöpfungsstruktur und Wertschöpfungsquote

Gewichtigster Bestandteil der Berliner Wertschöpfung im Sinne des § 6a BerlinFG sind die direkten und indirekten Personalkosten. Sie allein machten 1985 mehr als die Hälfte des Wertschöpfungsvolumens aus (Schaubild 2). Ein Zehntel der Wertschöpfung entfällt auf Abschreibungen. Die Bedeutung der Gewinne ist mit 5 vH relativ gering. Der Wertschöpfungsbeitrag aller Hinzurechnungsbeträge beläuft sich auf ein Fünftel. Überraschend hoch ist dabei die Bedeutung der Zuschläge für

Struktur der Berliner Wertschöpfung



Arbeitslöhne, die oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze für die Rentenversicherung liegen (13 vH). Die Bezüge aus Berlin schlagen mit 6 vH zu Buche.

Betriebliche Wertschöpfung, Tätigkeitsstruktur und Vorleistungsbezug haben sich bei denjenigen Unternehmen, die nach eigenen Angaben auf die Novellierung reagieren, tendenziell eher im Sinne der Zielsetzung der Novellierung entwickelt als bei Unternehmen, die nicht auf die Änderung der Förderungsvorschriften reagieren wollten oder konnten. Dies läßt den Schluß zu, daß die in der neuen Herstellerpräferenz verankerten Anreize grundsätzlich in die gewünschte Richtung wirken.

Allerdings sind insgesamt gesehen die bei einem Teil der Unternehmen beobachteten positiven Effekte bislang nicht erkennbar:

- Die zentrale Zielgröße der Novellierung, die Wertschöpfungsquote, ist in den Jahren 1983 bis 1985 gefallen. Sie betrug 1983 noch 40 vH, zwei Jahre knapp 37 vH. Für die nächsten Jahre ist ein weiteres Absinken anzunehmen. Im übrigen Bundesgebiet war der Rückgang weniger stark.
- Der Anteil aus Berlin bezogener Waren und Dienstleistungen an der Wertschöpfung hat sich zwischen 1983 und 1985 sowohl in der Industrie insgesamt als auch in den meisten Branchen kaum erhöht.
- Der Wertschöpfungsbeitrag der Hinzurechnungen für Arbeitnehmer mit Löhnen, die oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze für die Rentenversicherung liegen, hat zumindest bis 1985 leicht abgenommen.

3.3 Fazit

Wenn die Größenordnung der insgesamt erzielten Effekte der Novellierung bislang noch gering ist, so dürften mehrere Gründe dafür verantwortlich sein:

- Einmal dürften sich unternehmenspolitische Absichten teilweise erst auf mittlere Frist realisieren lassen.

- Zum anderen reagierten vor allem solche Unternehmen, die aufgrund ihres Fertigungsprogramms und ihrer wirtschaftlichen Bedeutung in der Lage sind, sich stärker in der Stadt zu engagieren, zumindest während des Untersuchungszeitraums kaum auf die Anreize der neugestalteten Herstellerpräferenz.
- Schließlich expandierten Unternehmen mit geringer Wertschöpfungsquote - das sind in der Regel auswärtige Unternehmen, die in Berlin standardisierte Massenfertigung betreiben - nach wie vor weit überdurchschnittlich (Tabelle 2). Auch die Neuansiedlungen finden zu einem nicht unerheblichen Teil in äußerst kapitalintensiven Bereichen mit relativ geringer Fertigungstiefe statt. Diese Entwicklung ist vielfach verbunden mit einer zunehmenden Konzentration der

Tabelle 2

**Entwicklung der Lieferungen nach §§ 1, 1a BerlinFG der an der
Untersuchung beteiligten Unternehmen des Berliner verarbeitenden
Gewerbes nach Wertschöpfungsintervallen 1982 bis 1986**

	1982 ¹⁾	1983	1984	1985	1986 ¹⁾
Lieferungen insgesamt (in Mrd. DM)	21,2	22,8	24,3	28,0	27,6
davon (in vH):					
aus Unternehmen mit einer Wertschöpfungsquote von ...					
unter 15 vH	21,9	24,7	25,3	29,7	29,0
15 vH bis unter 33 vH	18,7	19,8	21,6	18,3	17,9
33 vH und mehr	59,4	55,5	53,1	52,0	53,1
¹⁾ geschätzt Quelle: Erhebung des DIW.					

entsprechenden Fertigungen in Berlin. Der Anteil Berlins an der gesamten, zum Absatz bestimmten Produktion - nur für diesen Teil der industriellen Leistung liegen Informationen vor - hat auch nach der Novellierung der Herstellerpräferenz teilweise sprunghaft zugenommen. Dies gilt beispielsweise für Röstkaffee, Zigaretten sowie andere, die Berliner Produktion dominierende wertschöpfungsarme Produkte (Tabelle 3): Die Attraktivität des Standorts Berlin für diese Produkte ist also auch nach der Novellierung der Herstellerpräferenz ungebrochen.

4 Überlegungen zur Weiterentwicklung der Fernabsatzförderung

Ausgehend von den Erfahrungen mit der neugeregelten Herstellerpräferenz wurden im Rahmen der Untersuchung verschiedene Verbesserungen in der Ausgestaltung der Fernabsatzförderung vorgeschlagen, einmal, um die Einstellung und Beschäftigung hochqualifizierter Arbeitnehmer stärker zu fördern, zum anderen um den Bezug von Vorleistungen aus Berlin attraktiver zu gestalten⁶.

Ein dritter Vorschlag zielte darauf, den anhaltenden Sog auf wertschöpfungsarme Produktionen mit geringen Arbeitsplatzeffekten, aber überdurchschnittlich hohen Präferenzkosten einzudämmen und damit zugleich die wachsende Abhängigkeit Berlins von diesen Industrien zu verringern. Offenbar war die Absenkung der Sockelpräferenz nicht weitgehend genug, um diesen Sog einzudämmen. Im unteren Bereich der Wertschöpfungsquoten (10 vH bis unter 33 vH) wird die Wertschöpfung immer noch überproportional gefördert, wenn auch weniger stark als vor der Novellierung der Herstellerpräferenz von 1982. Am höchsten ist die Förderung bei Unternehmen mit der Mindestwertschöpfungsquote von 10 vH. Dort beträgt die Umsatzsteuerpräferenz 3 vH, bezogen auf die Wertschöpfung sind dies 33 vH (Schaubild 3). Ideal wäre sicherlich eine durchgehende einheitliche Förderung der Wertschöpfung von 11 vH auch in diesem Bereich. Berücksichtigt werden mußte jedoch auch, die Gefahr der Abwanderung oder Stilllegung bereits in der Stadt

⁶Vgl. im einzelnen: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Wirkungsanalyse der Novellierung der Herstellerpräferenz (§§ 1 ff BerlinFG) von 1982, a.a.O.

Die zum Absatz bestimmte Produktion ausgewählter, in der Regel wertschöpfungsarmer Erzeugnisse in Berlin

Nr. der Systematik	Erzeugnis	Anteil Berlins am Bundesgebiet insgesamt (in vH)							
		absolut (in Mill. DM) 1988	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
5051	Geräte und Einrichtungen der ADV und der digitalen Technik	2 762,1 ¹	23,4	27,6	27,0	28,1	23,2	•	•
6827 21	Kakaomasse	223,1	87,0	76,0	84,6	89,9	91,3	85,4	84,8
6827 23	Kakaobutter	333,2	89,3	89,3	88,0	83,2	89,7	89,8	86,5
6827 25	Kakaopulver	122,6	62,0	66,6	66,2	71,9	74,9	72,2	73,3
6827 31	Massive Tafelschokolade	597,0	37,0	37,7	36,8	37,8	41,3	38,5	40,1
6865 11	Röstkaffee	2 291,7	54,1	55,4	62,0	64,3	68,1	71,5	68,2
6911	Zigaretten	3 407,4	43,9	45,9	51,8	53,7	59,1	63,9	66,4

¹Wert für 1986.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Berlin.

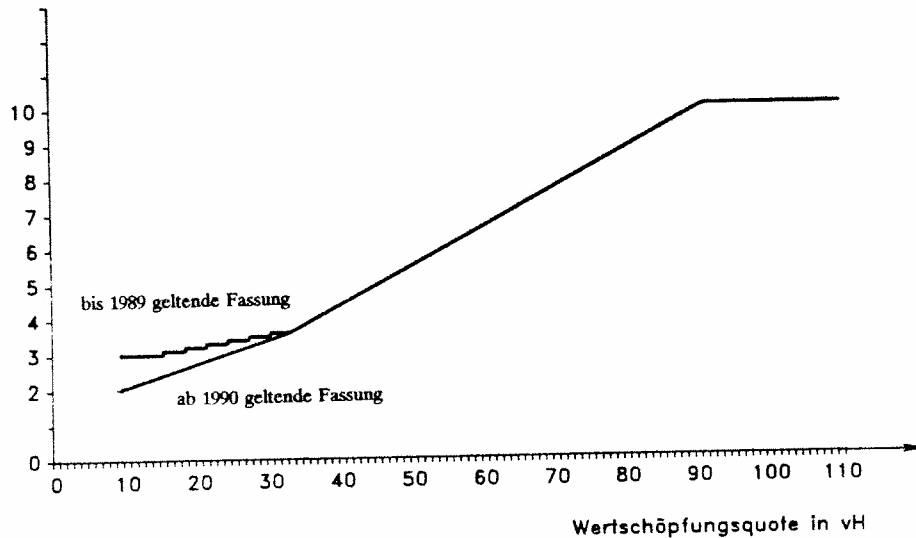
produzierender wertschöpfungsschwacher Betriebe möglichst klein zu halten. In diesem Bereich waren zum Zeitpunkt der Befragung immerhin schätzungsweise 25 000 Arbeitnehmer (15 vH der Industriebeschäftigten) tätig.

Vorgeschlagen wurde daher eine Sockelpräferenz von 2 vH, die zudem stufenlos steigt. Der Bereich der proportionalen Förderung ab einer Wertschöpfungsquote von 33 vH blieb bei diesem Vorschlag unverändert. Damit wird den Unternehmen, die durch eine weitere Senkung der Sockelpräferenz erneut Präferenzeinbußen hinnehmen, gleichzeitig ein unmittelbarer Anreiz zur Erhöhung der Wertschöpfungsquote gegeben: Jede Erhöhung (Verringerung) der Wertschöpfungsquote schlägt sich auch in diesem Tarifbereich direkt in einer Zunahme (Abnahme) der Präferenz nieder. Im Rahmen des Steuerreformgesetzes 1990 vom 25. Juli 1988 (BGBl. 1988 I, S. 1093 ff) ist dieser Vorschlag bereits berücksichtigt worden. Abzuwarten bleibt, ob der Sog Berlins auf wertschöpfungsstarke Produktionen schon mit dieser Maßnahme allein tatsächlich beseitigt werden kann.

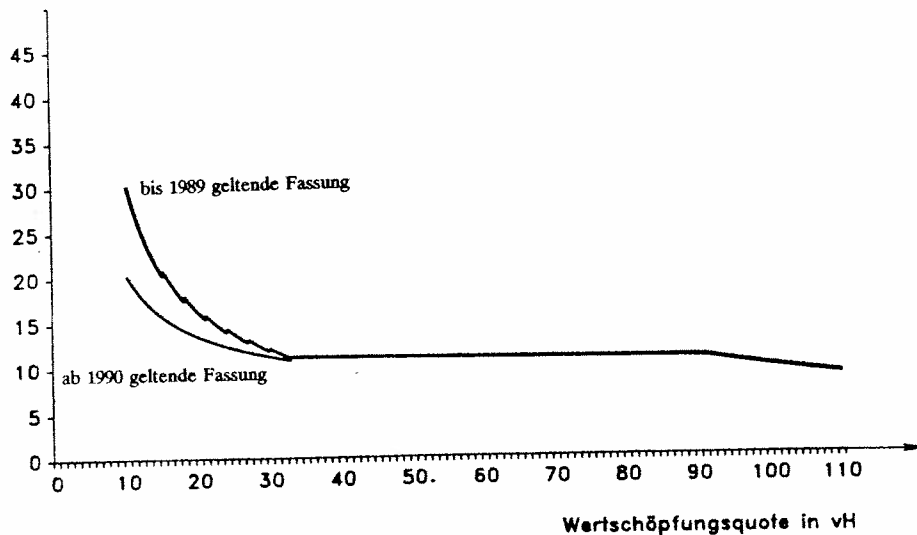
Schaubild 3

Herstellerpräferenz nach § 1 BerlinFG in der bis 1989 und ab 1990 geltenden Fassung

Präferenz in vH
des Umsatzes



Präferenz in vH
der Wertschöpfung



Literaturverzeichnis

- Arbeitsgruppe Berlinförderung (Hrsg.): Integrierte Berlinförderung, Konzept für eine Neuorientierung, Berlin 1981.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Wirkungsanalyse des Berlinförderungsgesetzes, Teil III: Vergünstigungen für Unternehmen, unveröffentlichtes Gutachten des DIW im Auftrage des Senators für Wirtschaft und Arbeit, Berlin, Berlin 1989.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Wirkungsanalyse der Novellierung der Herstellerpräferenz (§§1 ff BerlinFG) von 1982, Bearbeiter: Alexander Eickelpasch und Peter Ring, Gutachten des DIW im Auftrage des Bundesministers der Finanzen, Berlin 1988.
- Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit (FSA) an der FU Berlin (Hrsg.): Beschäftigungs- und strukturpolitische Alternativen zum gegenwärtigen System der Wirtschaftsförderung in Berlin (West), Berlin 1981.
- Gesetz zur Förderung der Berliner Wirtschaft (Berlinförderungsgesetz - BerlinFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.12.1986 (BGBl. 1986 I, S. 2415).
- Prognos AG (Hrsg.): Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung wirtschaftspolitischer Maßnahmen in der Berlin-Förderung, Basel 1978.
- Ring, Peter: Wertschöpfungsorientierte Umsatzsteuerpräferenz nach dem Berlinförderungsgesetz (BerlinFG), Erfolgskontrolle und Vorschläge zur Weiterentwicklung; Beiträge zur Strukturforschung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Heft 65, Berlin 1981.
- Steuerreformgesetz 1990 vom 25.07.1988 (BGBl. 1988 I, S. 1093 ff).