

13.11.87

W1 - Fz

Gesetzesantrag

der Freien und Hansestadt Hamburg

Entwurf eines Gesetzes zur Steigerung der Effizienz der regionalen Wirtschaftspolitik

A. Zielsetzung

Reform der Regionalförderung in der Weise, daß auch im Zonenrandgebiet nur als förderungsbedürftig ermittelte Arbeitsmarktreionen regionale Fördermittel erhalten.

B. Lösung

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht Änderungen des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", des Zonenrandförderungsgesetzes und des Investitionszulagengesetzes 1986 vor, die eine Beschränkung der Förderung auf die förderungsbedürftigen Regionen des Zonenrandgebietes sicherstellen.

C. Alternativen

Beibehaltung der undifferenzierten Zonenrandförderung.

D. Kosten

Kosten entstehen nicht; es würde vielmehr eine spürbare Erhöhung des Steueraufkommens eintreten, die dadurch entsteht, daß in den ausscheidenden, nicht förderungsbedürftigen Regionen, in denen Mitnahmeeffekte besonders groß sind, keine Steuerausfälle durch Investitionszulagen und Sonderabschreibungen mehr entstehen.

13.11.87

Wi - Fz

Gesetzesantrag

der Freien und Hansestadt Hamburg

Entwurf eines Gesetzes zur Steigerung der Effizienz der
regionalen Wirtschaftspolitik

DER PRÄSIDENT DES SENATS
DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG

Hamburg, den 4. November 1987

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Dr. Bernhard Vogel

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat beschlos-
sen, dem Bundesrat den in der Anlage beigefügten Entwurf
eines

Gesetzes zur Steigerung der Effizienz der
regionalen Wirtschaftspolitik

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, den Gesetzentwurf gemäß § 36 Absatz 1 der
Geschäftsordnung des Bundesrates den zuständigen Aus-
schüssen zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen



Entwurf eines
Gesetzes zur Steigerung der Effizienz der
regionalen Wirtschaftspolitik
Vom

Artikel 1

Das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung der Gesetze über die Gemeinschaftsaufgaben vom 23. Dezember 1971 (BGBl. I S. 2140), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Die in Absatz 1 genannten Förderungsmaßnahmen werden durchgeführt

1. vorrangig in Gemeinden des Zonenrandgebiets, deren Wirtschaftskraft durch die Teilung Deutschlands weiterhin wesentlich beeinträchtigt ist,

2. in Gebieten,

a) deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter absinken droht oder

b) in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen oder bedroht sind, daß negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang eingetreten oder absehbar sind; dies sind insbesondere die im jeweils gültigen Rahmenplan nach diesem Gesetz im einzelnen festgelegten Regionen der Sonderprogramme."

2. § 2 Abs. 4 a erhält folgende Fassung:

"(4a) Bei den in § 1 Abs. 1 genannten Förderungsmaßnahmen sind die in § 1 Abs. 2 Nr. 2 genannten Gebiete, soweit sie im Zonenrandgebiet liegen, bevorzugt zu berücksichtigen."

Artikel 2

Das Investitionszulagengesetz 1986 in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1986 (BGBl. I S. 231) wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

"(4) Die Investitionszulage beträgt

1. bei Investitionen in förderungsbedürftigen Teilen des Zonenrandgebietes 10 vom Hundert,
2. bei Investitionen in den übrigen förderungsbedürftigen Gebieten 8,75 vom Hundert

der Summe der Anschaffungs- oder Herstellungskosten der im Wirtschaftsjahr angeschafften oder hergestellten Wirtschaftsgüter und der Herstellungskosten der im Wirtschaftsjahr beendeten Ausbauten und Erweiterungen, die Investitionen im Sinne des Absatzes 3 sind."

2. § 2 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe d erhält folgende Fassung:

"(d) in einem förderungsbedürftigen Teil des Zonenrandgebietes eine Betriebsstätte umgestellt oder grundlegend rationalisiert wird,".

3. § 3 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

"(1) Förderungsbedürftige Gebiete im Sinne des Gesetzes sind

1. Gemeinden des Zonenrandgebiets, deren Wirtschaftskraft durch die Teilung Deutschlands weiterhin wesentlich beeinträchtigt ist,
2. Gebiete,
 - a) deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht oder

b) in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen oder bedroht sind, daß negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang eingetreten oder absehbar sind; dies sind insbesondere die im jeweiligen Rahmenplan nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Steigerung der Effizienz der regionalen Wirtschaftspolitik vom ... (BGBl. I S. ...), im einzelnen festgelegten Regionen der Sonderprogramme, und

3. das Steinkohlenbergbaugebiet Saar im Sinne des Abschnitts D der Anlage zum Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete vom 15. Mai 1968 (BGBl. I S. 365), geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 17. Dezember 1970 (BGBl. I S. 1743)."

4. In § 3 Abs. 3 wird das Zitat "Nr. 3" durch das Zitat "Nr. 1 und 2" ersetzt.

Artikel 3

Das Zonenrandförderungsgesetz vom 5. August 1971 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert durch Artikel 13 des Steuerbereinigungsgesetzes 1986 vom 19. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2436), wird wie folgt geändert:

1. § 2 erhält folgende Fassung:

"§ 2

Regionale Wirtschaftsförderung

Zum Ausgleich von Standortnachteilen, zur Sicherung und Schaffung von Dauerarbeitsplätzen sowie zur Verbesserung der Infrastruktur werden insbesondere folgende Maßnahmen durchgeführt:

1. Bevorzugte Berücksichtigung der förderungsbedürftigen Teile des Zonenrandgebietes

bei

- a) der Förderung der gewerblichen Wirtschaft bei Errichtung, Ausbau, Umstellung oder grundlegender Rationalisierung von Gewerbebetrieben,
- b) der Förderung des Ausbaues der Infrastruktur, soweit es für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich ist, durch
 - aa) Erschließung von Industriegelände im Zusammenhang mit Maßnahmen nach Buchstaben a,
 - bb) Ausbau von Verkehrsverbindungen, Energie- und Wasserversorgungsanlagen, Abwasser- und Abfallbeseitigungsanlagen sowie öffentlichen Fremdenverkehrseinrichtungen,
 - cc) Errichtung oder Ausbau von Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten, soweit ein unmittelbarer Zusammenhang mit dem Bedarf der regionalen Wirtschaft an geschulten Arbeitskräften besteht.

2. Maßnahmen zum Ausgleich der durch die Teilung Deutschlands bedingten Frachtmehrkosten,

3. Bevorzugung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge."

2. Es wird folgender § 2a eingefügt:

"§ 2a

Förderungsbedürftige Teile des Zonenrandgebietes

Förderungsbedürftige Teile des Zonenrandgebietes im Sinne des Gesetzes sind die in § 3 des Investitionszulagengesetzes 1986 in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1986 (BGBl. I S. 231), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur

...

Steigerung der Effizienz der regionalen Wirtschaftspolitik vom (BGBl. I S.), in der jeweils geltenden Fassung, definierten Gebiete, soweit sie im Zonenrandgebiet liegen."

3. § 3 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

"(1) Bei Steuerpflichtigen, die in einer gewerblichen Betriebsstätte in förderungsbedürftigen Teilen des Zonenrandgebietes Investitionen vornehmen, kann im Hinblick auf wirtschaftliche Nachteile, die sich aus den besonderen Verhältnissen dieser Gebietsteile ergeben, auf Antrag zugelassen werden, daß bei den Steuern vom Einkommen einzelne Besteuerungsgrundlagen, soweit sie die Steuern mindern, schon zu einer früheren Zeit berücksichtigt werden. Wirtschaftliche Nachteile im Sinne des Satzes 1 können unter anderem in der erschwerten Absatzlage, der weiten Entfernung von der Rohstoffbasis oder der ungünstigen örtlichen Lage bestehen."

b) Absatz 4 erhält folgende Fassung:

"(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten entsprechend für Investitionen, die in förderungsbedürftigen Teilen des Zonenrandgebietes im Rahmen eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebes oder einer selbständigen Arbeit vorgenommen werden."

4. § 11 wird gestrichen; die bisherigen §§ 12 und 13 werden §§ 11 und 12.

Artikel 4

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 und des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 5

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

Die regionale Wirtschaftspolitik sieht sich einer zunehmenden - z.T. durchaus begründeten und berechtigten - Kritik gegenüber. Es wird vor allem die zu geringe Effizienz und eine allzugroße flächenmäßige Ausdehnung der Förderung kritisiert. Darüber hinaus wird regionaler Strukturpolitik aber auch eine mangelnde Flexibilität vorgeworfen sowie die Tatsache, daß bestimmte Gebiete, die zu den am stärksten prosperierenden der Bundesrepublik gehören, mit der höchstmöglichen Förderung versehen sind, während andere Regionen, die vom Strukturwandel der letzten Jahre besonders betroffen wurden - wenn überhaupt - nur eine sehr eingeschränkte Förderung erhalten.

Die Ursache für diese sich verstärkende Ungereimtheit der Regionalförderung liegt hauptsächlich in der gesetzlich zementierten, undifferenzierten Zonenrandförderung. Sie war in der Vergangenheit als Hilfe zur Umorientierung der Gebiete, in denen durch die Teilung Deutschlands vielfältige - insbesondere wirtschaftliche und verkehrliche - Bindungen zerschnitten wurden, notwendig und erfolgreich, - so erfolgreich sogar, daß heute ein großer Teil des Zonenrandgebietes zu den Regionen mit dem höchsten Wohlstandsniveau und der geringsten Arbeitslosigkeit zählt. Diese Tatsache zeigt, daß es diesen Gebieten - nicht zuletzt durch eine jahrzehntelange großzügige Hilfe der öffentlichen Hand - mehr als gelungen ist, den Anschluß an die bundesrepublikanische Entwicklung zu finden. Das bedeutet aber auch, daß eine (weitere) Förderung dieser Gebiete ad infinitum nicht nur überflüssig, sondern sogar mit erheblichen Nachteilen verbunden ist.

Sie führt zu Verfälschungen des Standortwettbewerbs zwischen den nichtförderungsbedürftigen Teilen des Zonenrandgebietes einerseits und

- den förderungsbedürftigen Arbeitsmarktregionen innerhalb und außerhalb des Zonenrandgebietes sowie
- den nichtförderungsbedürftigen Arbeitsmarktregionen andererseits.

Durch die undifferenzierte Zonenrandförderung werden zwei unterschiedlich privilegierte Arten von Fördergebieten geschaffen, und zwar unabhängig vom Grad ihrer Bedürftigkeit (beispielsweise beträgt die Höchstförderung im Zonenrandgebiet bis zu 25 % der Investitionssumme, im übrigen Fördergebiet bis zu 20 %).

Schwerwiegender aber ist, daß die Höchstförderung von 25 % sowie die anderen Privilegien des Zonenrandes auch in den Gebieten des Zonenrandgebietes gewährt werden, in denen überhaupt keine objektive Förderungsbedürftigkeit mehr besteht, so daß hier höher gefördert wird als in den bedürftigsten Regionen des übrigen Fördergebietes. So kann beispielsweise in dem zu den wirtschaftsstärksten deutschen Regionen zählenden Gebiet Wolfsburg höher gefördert werden als im Emsland. Ähnliches gilt für die Förderung in den Hamburger Umlandkreisen Segeberg, Stormarn im Vergleich zu der Förderungsmöglichkeit an der Westküste Schleswig-Holsteins.

Auf diese Weise werden die ohnehin knappen Fördermittel nicht dort eingesetzt, wo sie am effektivsten und notwendigsten zur Entwicklung und Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur beitragen könnten, sondern auch dort, wo wirtschaftliche Entwicklung auch ohne Förderung stattfinden würde.

...

Dies führt letztlich zu einem Konterkarieren der Regionalpolitik, da das ohnehin knapper werdende Ansiedlungspotential von den eigentlich bedürftigen Regionen abgezogen und in die geförderten, aber nicht förderungsbedürftigen Gebiete des Zonenrandes gelenkt wird.

Es ist daher notwendig, daß alle Arbeitsmarktregionen im Hinblick auf ihre Förderungsbedürftigkeit nach den gleichen Kriterien beurteilt werden. Dies soll mit dem Gesetzentwurf erreicht werden. Der Planunsausschuß, der nach § 6 in Verbindung mit § 5 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA-Gesetz) die Abgrenzung der Fördergebiete vornimmt, soll nach dem Gesetzentwurf auch im Zonenrandgebiet über die Förderungsbedürftigkeit der Arbeitsmarktregion entscheiden können. Aufrechterhalten bleibt aber die Zonenrandförderung in den Gemeinden im Zonenrandgebiet, die auch heute noch von der Teilung Deutschlands wesentlich in ihrer Wirtschaftskraft beeinträchtigt sind.

Weiterhin soll die vom Zonenrandförderungsgesetz geforderte bevorzugte Förderung in den als förderungsbedürftig anerkannten Regionen voll erhalten bleiben, auch soweit es sich um bereits bestehende oder sich in der Zukunft als notwendig erweisende Sonderprogramme handelt.

Mit dem Gesetzentwurf wird somit:

- die Effizienz der Regionalförderung auch in den bedürftigen Teilen des Zonenrandgebietes gesteigert,
- die Gefahr des Konterkarierens der Regionalpolitik gebannt,
- die bevorzugte Förderung der förderungsbedürftigen Teile des Zonenrandgebietes gewährleistet.

...

II. Einzelbegründung

1. Zu Artikel 1 Nr. 1:

Die mit dem Gesetzentwurf angestrebte Konzentration der regionalen Förderung auf die wirklich bedürftigen Gebiete auch im Zonenrandgebiet erfordert eine Umformulierung des § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA-Gesetz) in der Form, daß nicht mehr das gesamte Zonenrandgebiet in die Förderung des Gesetzes einbezogen wird, sondern nur die Gemeinden, deren Wirtschaftskraft auch heute noch von der Teilung Deutschlands wesentlich beeinträchtigt ist; die Klassifizierung als Fördergebiet im Sinne des Investitionszulagengesetzes muß für die übrigen Teile des Zonenrandgebietes ähnlich festgesetzt werden wie für die übrigen Fördergebiete. Die Erwähnung der Regionen mit Sonderprogrammen soll klarstellen, daß auch in solchen Gebieten die bevorzugte Zonenrandförderung gewährt wird.

2. Zu Artikel 1 Nr. 2:

Die Neufassung des § 2 Absatz 4a GA-Gesetz soll sicherstellen, daß die bevorzugte Berücksichtigung der regionalen Förderungsmaßnahmen entsprechend der vorgesehenen Änderung des § 1 Abs. 2 GA-Gesetz auf die förderungsbedürftigen Gebiete des Zonenrandgebietes beschränkt werden.

3. Zu Artikel 2 Nr. 1:

Durch die Neufassung des § 1 Abs. 4 des Investitionszulagengesetzes 1986 soll auch die Gewährung der Investitionszulage auf die Teile des Zonenrandgebietes beschränkt werden, die als förderungsbedürftig anerkannt sind. Dies ist schon deshalb geboten, weil die Investitionszulage in der Regel die Grundförderung in der Förderpolitik der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" darstellt.

4. Zu Artikel 2 Nr. 2:

Die Änderung des § 2 Nr. 1 Buchstabe d des Investitionszulagengesetzes 1986 soll klarstellen, daß die Förderung auf die förderungsbedürftigen Teile des Zonenrandgebietes beschränkt wird.

5. Zu Artikel 2 Nr. 3:

Die Neufassung des § 3 Abs. 1 des Investitionszulagengesetzes 1986, der die Fördergebiete definiert, legt fest, daß auch im Zonenrandgebiet nur Gemeinden, deren Wirtschaftskraft durch die Teilung Deutschlands auch heute noch wesentlich beeinträchtigt ist, sowie die als förderungsbedürftig anerkannten Regionen auch als Fördergebiet im Sinne des Investitionszulagengesetzes gelten sollen. Dies entspricht der in Artikel 1 vorgeschlagenen Neufassung des GA-Gesetzes und stellt sicher, daß die Fördergebiete der beiden Gesetze deckungsgleich sind. Die Erwähnung der Regionen mit Sonderprogrammen dient - analog zu Artikel 1 - der Klarstellung, daß diese Gebiete die volle Zonenrandförderung erhalten sollen (wenn sie im Zonenrandgebiet liegen).

6. Zu Artikel 2 Nr. 4:

Es handelt sich um eine Folgeänderung wegen Änderung des Absatzes 1.

7. Zu Artikel 3 Nr. 1:

Entsprechend der Zielsetzung des Gesetzentwurfes, die regionale Förderung generell auf die förderungsbedürftigen Gebiete zu beschränken, dient die Neufassung des § 2 des Zonenrandförderungsgesetzes dazu, die besondere Berücksichtigung bei der regionalen Wirtschaftsförderung auf die förderungsbedürftigen Teile des Zonenrandgebietes zu beschränken.

8. Zu Artikel 3 Nr. 2:

Die Förderungsbedürftigkeit der in § 2 Nr. 1 angesprochenen Teile des Zonenrandgebietes muß definiert werden; um sicherzustellen, daß der Wortlaut der Definition im Zonenrandförderungsgesetz dem des Investitionszulagengesetzes 1986 (auch in Zukunft, z.B. nach eventuellen Gesetzesänderungen) entspricht, erfolgt in § 2a des Zonenrandförderungsgesetzes der Verweis auf § 3 des Investitionszulagengesetzes 1986.

9. Zu Artikel 3 Nr. 3 Buchstabe a:

Die in
/ § 3 des Zonenrandförderungsgesetzes vorgesehene Zonenrandsonderabschreibung hat einen eindeutig regionalpolitischen Charakter. Sie soll Unternehmen veranlassen, bei der Standortwahl oder bei Erweiterung (bei Mehrbetriebsunternehmen) die Standorte im Zonenrandgebiet stärker zu berücksichtigen als die übrigen. Es ist daher gerechtfertigt, auch die Vergünstigung der Sonderabschreibung auf die Gemeinden, deren Wirtschaftskraft durch die Teilung Deutschlands auch heute noch wesentlich beeinträchtigt ist, sowie auf die förderungsbedürftigen Teile des Zonenrandgebietes zu beschränken.

10. Zu Artikel 3 Nr. 3 Buchstabe b:

Es handelt sich um eine Folgeänderung wegen Änderung des Absatzes I.

11. Zu Artikel 3 Nr. 4:

Da durch den vorliegenden Gesetzentwurf das GA-Gesetz vor allem im Hinblick auf die in § 11 des Zonenrandförderungsgesetzes festgelegten Regelungen geändert werden soll, ist dieser Paragraph zu streichen. Die neuen Regelungen sollen durch das vorgeschlagene Gesetz in das GA-Gesetz eingebracht werden.

12. Zu Artikel 4:

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

13. Zu Artikel 5:

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens muß wegen der Technik der Förderung und der Notwendigkeit der Rechtssicherheit auf einen Jahresbeginn fallen; er läßt sich zur Zeit nicht vorher bestimmen, sollte aber so früh wie möglich liegen.

III. Finanzielle Auswirkungen

Zusätzliche Kosten entstehen nicht. Im Gegenteil wird durch die Verkleinerung des räumlichen Geltungsbereichs des Investitionszulagengesetzes das Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftssteuer erhöht werden. Dieser Effekt ist auch deshalb positiv zu sehen, da in den nichtförderungsbedürftigen Teilen des Zonenrandgebietes der Mitnahmeeffekt bei Investitionen besonders hoch ist.