

Gesetzentwurf

**der Abgeordneten Werner Schulz (Berlin), Dr. Klaus-Dieter Feige
und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Entwurf eines Gesetzes über die Investitionshilfe der westdeutschen gewerblichen Wirtschaft zur Sanierung der Unternehmen in den neuen Bundesländern (Investitionshilfegesetz)

A. Problem

Die ostdeutsche Wirtschaft, insbesondere das Produzierende Gewerbe, ist nach der Einführung der Währungsunion zum 1. Juli 1990 unter dem plötzlichen Wettbewerbsdruck westdeutscher und internationaler Unternehmen in bedrohlichem Ausmaß zusammengeschrumpft. Aufbau und Sanierung der Unternehmen im gewerblichen Bereich sind bisher unter anderem wegen unzureichender öffentlicher Finanzierungsmöglichkeiten nicht im notwendigen Maße vorangekommen. Die Investitionen westdeutscher Unternehmen in den neuen Bundesländern verlaufen — gemessen am privatwirtschaftlichen Kapitalbedarf — enttäuschend. Sie haben den Verlust an industrieller Substanz nicht annähernd ausgleichen können.

B. Lösung

Von den westdeutschen Unternehmen im Sinne des § 21 des Umsatzsteuergesetzes — also den Gewerbebetrieben, dem Handel, den Dienstleistungsunternehmen sowie den Freiberuflern, jedoch unter Ausschluß der Landwirtschaft — wird eine Investitionshilfeabgabe erhoben, deren Mittelaufkommen für die Sanierung der ostdeutschen gewerblichen Wirtschaft und zur Absicherung der Bereitstellung von Risikokapital in den neuen Bundesländern verwendet wird. Die Entrichtung der Abgabe entfällt für westdeutsche Unternehmen, die ein Mehrfaches der Abgabe in den neuen Bundesländern investieren.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Soweit durch den zielkonformen Einsatz der Investitionshilfeabgabe die industrielle Entwicklung in den neuen Bundesländern nachhaltig gestärkt wird und Arbeitsplätze gesichert werden, ist in der mittleren Frist eine Entlastung der öffentlichen Haushalte zu erwarten. Öffentliche Finanztransfers können schließlich im Zuge der dadurch bewirkten Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung zurückgeführt werden.

Entwurf eines Gesetzes über die Investitionshilfe der westdeutschen gewerblichen Wirtschaft zur Sanierung der Unternehmen in den neuen Bundesländern (Investitionshilfegesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

ERSTER ABSCHNITT

Erhebung der Abgabe

§ 1

Zweck des Gesetzes

(1) Zweck des Gesetzes ist es, in dem in Artikel 3 des Vertrages über die Herstellung der Einheit Deutschlands (BGBl. 1990 II S. 889) genannten Beitrittsgebiet

- die Sanierung der gewerblichen Wirtschaft zu sichern,
- Hilfen zur Aufbringung von Risikokapital für kleine und mittlere Unternehmen bereitzustellen.

Zur Verwirklichung dieses Zweckes wird eine Investitionshilfeabgabe erhoben.

(2) Die Investitionshilfe dient der

- Sanierung sowie der Verbesserung der Marktchancen der noch im Eigentum der Treuhandanstalt befindlichen Betriebe, insbesondere im industriellen Sektor,
- Sanierung bereits privatisierter Unternehmen aus dem Bestand der Treuhandanstalt, die nicht in der Lage sind, diese aus eigener Kraft erfolgreich durchzuführen,
- Aufbringung von Risikokapital für kleine und mittlere Unternehmen.

(3) Ziel der Investitionshilfe ist die Schaffung und Sicherung zukunftsorientierter Arbeitsplätze in den neuen Bundesländern. Dabei ist die ökologische Verträglichkeit der Unternehmenskonzepte sicherzustellen. Die Entscheidung über die Vergabe von Finanzmitteln aus dem Aufkommen der Investitionshilfe ist nur auf der Basis eines plausiblen Unternehmenskonzepts möglich.

(4) Die Investitionshilfeabgabe wird für die Dauer von fünf Jahren erhoben.

§ 2

Aufbringungspflicht

Der Aufbringungspflicht unterliegen alle Unternehmen, mit Ausnahme derjenigen, die im Beitrittsgebiet gemäß Artikel 3 des Einigungsvertrages ihren Sitz haben. Was als Unternehmen oder unternehmerische

Tätigkeit anzusehen ist, bestimmt sich nach § 21 Umsatzsteuergesetz. Wer einer gewerblichen oder selbständigen beruflichen Tätigkeit nachhaltig zur Erzielung von Einnahmen nachgeht, ist aufbringungspflichtig.

§ 3

Befreiungen

Der Aufbringungspflicht unterliegen nicht

1. Unternehmen der Landwirtschaft,
2. Die Deutschen Bahnen,
3. kommunale Verkehrsbetriebe,
4. die Kreditanstalten des öffentlichen Rechts, die Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie die Deutsche Bundesbank,
5. Hochsee-, Küsten- und Binnenschifffahrt sowie der Kohlebergbau,
6. Unternehmen, die nach der Satzung, Stiftung oder sonstigen Verfassung und nach ihrer tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen.

§ 4

Aufbringungsschuldner

Aufbringungsschuldner ist der Unternehmer oder die Unternehmerin. Als Unternehmer oder Unternehmerin gilt derjenige/diejenige, für dessen/deren Rechnung das Unternehmen betrieben wird.

§ 5

Inhalt der Aufbringungspflicht

Der Aufbringungsschuldner hat die öffentlich-rechtliche Verpflichtung, die Aufbringungsbeträge nach Maßgabe der §§ 11 bis 14 an das zuständige Finanzamt zu leisten.

§ 6

Bemessungsgrundlage

Bemessungsgrundlage für die Höhe der Investitionshilfeabgabe ist der Jahresüberschuß nach Abzug der Gewinnsteuern (Steuern auf Einkommen und

Ertrag) eines Unternehmens im Rahmen der steuerlichen Veranlagung in jedem Kalenderjahr. Bei der Ermittlung von Steuern auf Einkommen und Ertrag sind die entsprechenden steuerrechtlichen Vorschriften zugrunde zu legen.

§ 7

Aufbringungssatz

Der Aufbringungssatz beträgt im ersten Jahr zwölf vom Hundert der Bemessungsgrundlage nach § 6. Der Aufbringungssatz verringert sich auf zehn vom Hundert im Kalenderjahr 1996, auf acht vom Hundert im Kalenderjahr 1997 und auf sechs vom Hundert im Kalenderjahr 1998.

§ 8

Abweichende Berechnung der Bemessungsgrundlage

Die Bundesregierung bestimmt durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates unterliegt, für jedes Kalenderjahr, inwieweit für Unternehmen, bei denen die allgemeine Bemessungsgrundlage gemäß § 6 und der allgemeine Aufbringungssatz gemäß § 7 infolge der besonderen Verhältnisse dieser Unternehmenszweige nicht anwendbar sind oder bei denen die Anwendung offensichtlich zu einer übermäßigen und unangemessenen Belastung führen würde, eine abweichende Bemessungsgrundlage oder ein abweichender Aufbringungssatz anzuwenden ist.

§ 9

Anrechnungsmöglichkeit

Abgabepflichtige gemäß § 2 dieses Gesetzes können die Investitionshilfeabgabe mit zehn vom Hundert der Anschaffungs- oder Herstellungskosten der Investitionen, die sie im Beitrittsgebiet gemäß Artikel 3 des Einigungsvertrages vornehmen, verrechnen. Soweit die begünstigten Investitionen in einem ostdeutschen Betrieb angeschafft oder hergestellt werden, ist die Abgabe mit 50 vom Hundert der Anschaffungs- oder Herstellungskosten der Investitionen zu verrechnen. Beteiligungen an einem ostdeutschen Unternehmen können ebenso wie Anteile, die an einem Investitionsfonds zum Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft erworben werden, mit der Investitionshilfe verrechnet werden.

§ 10

Mitwirkung der Finanzbehörden der Länder bei der Durchführung des Aufbringungsverfahrens

(1) Die Finanzbehörden der Länder wirken bei der Durchführung des Aufbringungsverfahrens mit. Der Bundesminister der Finanzen wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates die hierzu erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu erlassen.

(2) Die Länder erhalten für ihre Mitwirkung bei der Durchführung des Aufbringungsverfahrens keine Entschädigung.

§ 11

Erklärungspflicht

Das Unternehmen eines der Aufbringungspflicht unterliegenden Betriebes hat gegenüber dem zuständigen Finanzamt schriftlich die Berechnungsunterlagen und die Höhe des vorläufigen und endgültigen Aufbringungsbetrages zu erklären. Die Erklärung über die vorläufige Aufbringung ist jeweils bis zum 1. März für die Jahre 1994 bis 1998, die endgültige Erklärung mit der Einkommen- und Körperschaftsteuererklärung einzureichen.

§ 12

Verzugszuschlag

Gerät der Aufbringungsschuldner in Verzug, so hat er einen Verzugszuschlag für den nicht rechtzeitig entrichteten Betrag in Höhe von drei vom Hundert für den ersten und von vier vom Hundert für jeden weiteren angefangenen Monat des Verzugs zu entrichten.

§ 13

Stundung

Auf Antrag des Aufbringungsschuldners kann der Betrag für die Investitionshilfeabgabe gestundet werden, wenn

- a) der Schuldner weder über die zur Entrichtung des Aufbringungsbeitrags erforderlichen flüssigen Mittel verfügt noch sie sich auf zumutbare Weise, z. B. Veräußerung von Vermögensteilen, beschaffen kann oder
- b) die Entrichtung eine besondere Härte bedeuten insbesondere die Fortführung des Betriebes dadurch empfindlich gefährdet werden würde.

ZWEITER ABSCHNITT

Verwendung des Mittelaufkommens

§ 14

Allgemeine Zuteilung der Finanzmittel

(1) Das Aufkommen aus der Investitionshilfeabgabe wird den neuen Bundesländern und Berlin nach Maßgabe von Artikel 7 Abs. 5 des Einigungsvertrages zugewiesen. Die Zuteilung der Finanzmittel wird verwaltungstechnisch durch das Bundesministerium der Finanzen sichergestellt.

(2) Schöpfen die nach einem Prüfverfahren bewilligten Anträge auf Sanierungshilfe und Hilfe zur Aufbringung von Risikokapital den Finanzrahmen eines Landes nicht aus, werden die Restmittel gemäß Absatz 1 Satz 1 den Ländern zur Verfügung gestellt.

(3) Die Finanzmittel aus der Investitionshilfeabgabe sind auf der Grundlage begutachteter Projektanträge zu vergeben. In der Regel sollen über diese Finanzierung hinaus weitere Finanzhilfen genutzt werden (Prinzip der Mischfinanzierung).

(4) Der Bundesminister der Finanzen wird ermächtigt, die Einzelheiten der Vergabe durch Rechtsverordnung, der der Bundesrat zustimmen muß, zu regeln.

§ 15

Gewährung von Investitionshilfe

Über Anträge auf Gewährung von Investitionshilfe entscheidet das Landesministerium für Wirtschaft auf der Grundlage der Empfehlung des Landesausschusses.

§ 16

Landesausschuß „Sanierung durch Investitionshilfe (SdI)“

(1) In den Ländern Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg wird jeweils ein Landesausschuß „Sanierung durch Investitionshilfe (SdI)“ eingerichtet. Berlin und Brandenburg können einen gemeinsamen Landesausschuß einrichten.

(2) Dem Landesausschuß gehören jeweils ein/e Vertreter/in

- der Landesregierung,
- der kommunalen Spitzenverbände,
- der Bundesanstalt für Arbeit,
- der Gewerkschaften,
- des Arbeitgeberverbands,
- eines nach § 29 des Naturschutzgesetzes anerkannten Umweltverbandes aus dem jeweiligen Bundesland an.

Dem Landesausschuß gehören darüber hinaus je ein/e Vertreter/in

- der Treuhandanstalt,
- des Bundesministeriums für Wirtschaft

an, die nicht aus dem jeweiligen Bundesland kommen müssen.

(3) Der Landesausschuß wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden oder eine Vorsitzende und gibt sich eine Geschäftsordnung. Er trifft alle Entscheidungen über das Verfahren sowie die Vergabe der Finanzmittel mit einfacher Mehrheit.

(4) Der Landesausschuß wird durch das zuständige Wirtschaftsministerium einberufen. Dort sind auch Anträge auf Investitionshilfe gemäß § 1 zu stellen. Das Landesministerium leitet die Anträge an den Landesausschuß weiter.

(5) Zur Vorbereitung der Entscheidung über Anträge holt der Landesausschuß

- zwei voneinander unabhängige Gutachten ein. Die Gutachter sind im Benehmen mit dem Antragsteller zu benennen;
- eine Stellungnahme des gemäß § 17 zu bildenden Sachverständigenbeirats ein.

Expertisen von Aufbaustäben, wie sie mit der Gemeinschaftsaufgabe Aufschwung Ost eingerichtet worden sind, sowie von Regional-Ausschüssen sollen zur Entscheidungsfindung hinzugezogen werden.

§ 17

Sachverständigenbeirat

(1) Der Landesausschuß beruft einen Sachverständigenbeirat.

(2) Als Sachverständige sind unabhängige und sachkompetente Wissenschaftler sowie Unternehmensberater zu berufen.

(3) Der Sachverständigenbeirat hat die Aufgabe, dem Landesausschuß vor der Entscheidung über einen Antrag eine Stellungnahme vorzulegen. Diese muß sich auch auf die beiden, voneinander unabhängigen Gutachten beziehen. Dabei sind die Chancen und Risiken des Unternehmenskonzepts zu bewerten. Insbesondere müssen die künftigen Marktchancen, die Produktions- und Arbeitsorganisation sowie die ökologische Verträglichkeit des beantragten Projekts abgewogen werden. Regionalwirtschaftliche Aspekte sind zu berücksichtigen. Abweichende Voten infolge von strittigen Bewertungen sind offenzulegen.

§ 18

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

Bonn, den 25. November 1993

Dr. Klaus-Dieter Feige
Werner Schulz (Berlin) und Gruppe

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Nach der Einführung der Währungsunion zum 1. Juli 1990 wurde die unter zentralistisch-planwirtschaftlichen Voraussetzungen entwickelte ostdeutsche Wirtschaft gleichsam über Nacht mit dem westdeutschen Produktionspotential und den internationalen Märkten konfrontiert. Ein rapider Rückgang der Produktion und ein dramatischer Abbau von Beschäftigungsverhältnissen waren die Folge. Auch in Westdeutschland hat es tiefgreifende Strukturkrisen gegeben. Sie vollzogen sich jedoch innerhalb eines intakten Wirtschaftssystems und sind infolgedessen nicht vergleichbar mit dem vollständigen Zusammenbruch der gesamten interindustriellen Beziehungen in den ostdeutschen Ländern. Nach der Beendigung des Transferrubel-Regimes Ende 1990 gingen die Lieferungen nach Osteuropa dramatisch zurück. Die sich erst langsam zurückbildende enorme Nachfrage nach westdeutschen Produkten ließ den „inneren“ Markt zusammenschrumpfen. Während sich die Lage der auf regionale Märkte bezogenen Produktion — vor allem im Bereich der Dienstleistungen und der Bauwirtschaft — schnell stabilisiert hat, setzt sich der Abbau der industriellen Produktion weiter fort.

Nach diesem schockartigen Zusammenbruch des alten, zum Großteil dem Marktwettbewerb nicht gewachsenen Produktionssystems stellt sich dringender denn je die Aufgabe, konkurrenzfähige ökologischen Standards entsprechende Produktionsstrukturen zu entwickeln. Die Transformation des Produktionssystems zur Wettbewerbsfähigkeit kann jedoch erst dann gelingen, wenn strukturelle Benachteiligungen beim Absatz der Produkte abgebaut und Marktchancen gefunden werden. Die Vorstellung, beim Um- und Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft könne den Marktkräften die Führungsrolle überlassen werden, ist illusorisch. Schließlich gilt es, überhaupt erst die Nachteile im Bereich der Produktion und des Absatzes insbesondere gegenüber der westdeutschen Wirtschaft abzubauen. Der Prozeß der Erneuerung des Produktionspotentials findet unter dem massiven Druck der westdeutschen und ausländischen Konkurrenz statt.

Unbestritten ist, die ostdeutsche Wirtschaft wäre völlig überfordert, diese Transformation in Richtung moderner Produktionsstrukturen aus eigener Kraft zu bewältigen. Daher hat die Wirtschafts- und Finanzpolitik im föderalen Bundesstaat dem Grundsatz nach den Abbau der strukturellen Nachteile zu begleiten sowie Schutz und Hilfe in der Phase der Sanierung zu leisten. Soll der Aufbau einer einigermaßen ausgeglichenen Wirtschaftsstruktur und damit vor allem eine dauerhafte Entindustrialisierung in den fünf neuen Bundesländern vermieden werden, so müssen mit den Instrumenten der Regional- und Finanzpolitik dem

ostdeutschen Standort gegenüber der westdeutschen Wirtschaft Förderpräferenzen eingeräumt werden.

Die Übertragung der Instrumente der Regionalförderung bei erheblicher Ausweitung der Förderpräferenzen auf die neuen Bundesländer trägt diesem Prinzip der zeitlich befristeten Hilfe bei der Entwicklung eines modernen Produktionspotentials grundsätzlich Rechnung. Die gegenüber Westdeutschland erheblich besser ausgestatteten Instrumente der Regionalförderung sind: direkte Finanzhilfen (Investitionszuschüsse), Steuererleichterungen (Investitionszulagen, Sonderabschreibungen), eine Reihe von Kreditprogrammen mit teilweise starker Zinsverbilligung sowie eine vielfältige Palette von Bürgschaften. Die kumulative Wirkung dieser Förderung ist beachtlich: Bei einer Investition in den neuen Bundesländern wird über acht Jahre betrachtet durchschnittlich eine Rendite von 63 % erzielt, wenn die Anlaufverluste der Unternehmen aus den Erlösen anderer Produktionen gedeckt werden. Das Angebot dieser Instrumente der gezielten Regionalförderung reicht jedoch nicht, um im erforderlichen Umfang zusätzliche Investitionen zu generieren: Während die gesamten Investitionen (einschließlich des Staats und der Bundesunternehmen) im laufenden Jahr 1993 ca. 120 Mrd. DM betragen werden, fällt die Investitionsbereitschaft der westdeutschen Unternehmen mit knapp 40 Mrd. DM gering aus. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen, falls nicht Investitionshemmnisse — wie ungeklärte Eigentumsverhältnisse — abgebaut werden. Darüber hinaus sind Maßnahmen zur Stärkung der Nachfrage nach ostdeutschen Produkten (lokale Bindungsklauseln für öffentliche Aufträge, Hilfen beim Export in die osteuropäischen Länder, abgestimmte Kaufinitiativen, Mehrwertsteuerpräferenz) durchzusetzen. Schließlich sollte der Staat über dieses Förderinstrumentarium hinaus eine zeitlich befristete Abgabe einsetzen, die den Anreiz enthält, zu deren Vermeidung in den neuen Bundesländern zu investieren. Dadurch werden zum einen die Kapitalbildung gestärkt und zum anderen öffentliche Mittel zur finanziellen Hilfe bei der Entwicklung eines modernen Produktionsapparats gewonnen.

Bei der Entwicklung eines modernen Produktionspotentials muß einerseits strukturell am sanierungsfähigen Bestand der ursprünglich der Treuhandanstalt zugewiesenen Betriebe und andererseits an Neugründungen von Unternehmen angesetzt werden. Soweit Betriebe aus der Masse der Treuhandanstalt mit Aussicht auf Erfolg saniert werden können, jedoch dazu auf Hilfe angewiesen sind, sollten programmorientiert öffentliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Dies trifft zum einen für die Betriebe zu, die sich derzeit noch im Eigentum der Treuhandanstalt befinden und über einen längeren Zeitraum saniert werden können (Ende Juni 1993 waren es 1 668 Betriebe mit knapp 300 000 Beschäf-

tigten). Zum anderen handelt es sich um Betriebe, die aus dem Bestand der Treuhandanstalt (viel zu schnell) privatisiert wurden, jedoch nicht in der Lage sind, aus eigener Kraft eine an sich mögliche Sanierung erfolgreich zu Ende zu führen. Die Zahl dieser akut bedrohten Betriebe nimmt deutlich zu. Damit bestätigt sich die Kritik an einer teilweise viel zu schnellen Privatisierung, d. h. den Verkauf an westdeutsche Unternehmen, die diese „Werkbänke“ in der konjunkturellen Krise schnell wieder abstoßen. Es besteht also dringender finanzpolitischer Handlungsbedarf, wenn ein weiterer Zusammenbruch von Unternehmen aus dem Auftragsbereich der Treuhandanstalt, die durch die Sicherung eines finanziellen und zeitlichen Sanierungsspielraums überleben könnten, verhindert werden soll. Darüber hinaus sollten Existenzgründungen durch staatliche Starthilfen mit Mitteln aus der Investitionshilfeabgabe gezielt unterstützt werden.

Die finanzielle Begleitung einer erfolgreichen Sanierung von Unternehmen, die sich noch im Eigentum der Treuhandanstalt befinden bzw. bereits privatisiert sind, jedoch aus eigener Kraft unter den derzeitigen Bedingungen einen Umbau mit Aussicht auf Erfolg nicht schaffen können, sowie der Existenzgründungen macht über die übliche Förderung hinaus den Einsatz eines weiteren gezielten Finanzierungsinstruments erforderlich. Bei der Ausgestaltung dieses Finanzierungsinstruments ist dafür Sorge zu tragen, daß dadurch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht geschwächt, jedoch die soziale Schieflage, die sich durch die Art der bisherigen Finanzierung der deutschen Einheit ergeben hat, korrigiert wird. Schließlich ist diese Abgabe so zu gestalten, daß ihre Zahlung durch Investitionen des Verpflichteten in den neuen Bundesländern vermieden werden kann. Damit wird ein zusätzlicher Anreiz zum Investieren bewirkt.

Diesen Anforderungen wird das für den Zeitraum von fünf Jahren (1994 bis 1998) vorgesehene Gesetz über eine Investitionshilfe der westdeutschen gewerblichen Wirtschaft zur Sanierung der Unternehmen in den neuen Bundesländern gerecht. Diese Investitionshilfeabgabe orientiert sich am „Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft“ vom 7. Januar 1952, mit dem die gewerbliche Wirtschaft 1951/52 Finanzmittel zur Deckung des vordringlichen Investitionsbedarfs im Kohlebergbau, in der eisenschaffenden Industrie und der Energiewirtschaft aufzubringen hatte.

B. Überblick zu den speziellen Regelungen

Aufbringungspflicht

Die Investitionshilfe wird grundsätzlich durch die Unternehmen Westdeutschlands gemäß § 21 UStG aufgebracht. Abgabepflichtig sind damit alle Unternehmen, die einer gewerblichen oder selbständigen beruflichen Tätigkeit nachhaltig zur Erzielung von Einnahmen nachgehen. Davon betroffen sind: Gewerbebetriebe, Unternehmen im Bereich Handel und Dienstleistungen (etwa Banken und Versicherungen), Vermieter und Verpachter sowie die freien Berufe

(beispielsweise Ärzte und Rechtsanwälte). Ausgenommen von der Abgabepflicht ist die Landwirtschaft.

Die Bemessungsgrundlage ergibt sich aus dem Jahresüberschuß nach Abzug der Gewinnsteuern (vom Einkommen und Ertrag) eines Unternehmens im Rahmen der Veranlagung in jedem der Kalenderjahre von 1994 bis 1998. Der Aufbringungssatz liegt für die ersten beiden Jahre — bezogen auf die Bemessungsgrundlage — bei 12 %, nimmt jedoch in den weiteren Jahren auf 6 % im letzten Jahr sukzessive ab. Damit wird von einem sinkenden Finanzierungsbedarf zur Sanierung ehemaliger DDR-Unternehmen sowie zur Unterstützung von Existenzgründungen ausgegangen.

Die nachfolgende Modellrechnung zeigt, daß allein durch die Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, des Handels und Verkehrsbereichs mit einem Aufkommen aus der Investitionshilfeabgabe von über 10 Mrd. DM zu rechnen ist — soweit eine Verrechnung mit Investitionsaktivitäten der aufbringungspflichtigen Unternehmen in Ostdeutschland nicht wahrgenommen wird. Durch Hinzunahme der weiteren, aufbringungspflichtigen Unternehmen insbesondere der Banken und Versicherungen sowie der freien Berufe ist mit einer deutlichen Erhöhung des Aufkommens zu rechnen. Beispielsweise belief sich nach Angaben der Deutschen Bundesbank der vorläufige Jahresüberschuß nach Steuern bei allen Banken 1992 auf 11,5 Mrd. DM (vgl. Monatsbericht August/1993). Bei einer Investitionshilfeabgabe über 12 % hätte sich ein Potential von ca. 1,5 Mrd. DM ergeben (bezogen auf den Jahresüberschuß vor Steuern von 3,4 Mrd. DM).

Modellrechnung

Aufkommen der Investitionshilfe durch Betriebe des Produzierenden Gewerbes, Handels und Verkehrsbereichs von 1989 bis 1991 in Westdeutschland (in Mrd. DM)

	1989	1990	1991 ¹⁾
Jahresüberschuß nach Gewinnsteuern	82,6	94,6	95
Investitionshilfe (12 v.H.)	9,93	11,4	11,5

¹⁾ Berechnung von Rudolf Hickel auf der Basis der Hochrechnung des Bilanzmaterials von 16 000 Jahresabschlüssen für 1991.

Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 11/1992, Tabelle, S. 17.

Vermeidung der Abgabe durch Investitionen

Westdeutschen Unternehmen, die dem Umsatzsteuerrecht unterliegen (die landwirtschaftlichen Unternehmen ausgenommen) und diese Investitionshilfe grundsätzlich aufzubringen haben, wird die Möglichkeit einer Verrechnung mit den Anschaffungs- und Herstellungskosten von Investitionen, die diese in Ostdeutschland tätigen, eingeräumt. Wenn ein im

Prinzip aufbringungspflichtiger Gewerbebetrieb in Ostdeutschland investiert, kann dieser nach den anschließend beschriebenen Regeln die Investitionshilfeabgabe vermeiden, weil dem Zweck, das Produktionsgebiet Ostdeutschland investiv zu stärken, Rechnung getragen wird. Mit der Investitionshilfeabgabe ist der Anreiz verbunden, verstärkt Investitionen in die neuen Bundesländer zu lenken. Die Investitionshilfe erfüllt letztlich dann ihr Steuerungsziel, wenn ihr Aufkommen gegen Null tendiert und damit Investitionen in Ostdeutschland durchgeführt werden. Nach Schätzungen ist jedoch davon auszugehen, daß nicht die gesamte Investitionshilfe mit Investitionen verrechnet wird, sondern vor allem in der Anfangsphase in erheblichem Ausmaß dem Bund Finanzmittel zufließen werden.

Die Möglichkeit der Verrechnung der Investitionshilfe mit Investitionen westdeutscher Unternehmen in Ostdeutschland wird differenziert. Werden die in Ostdeutschland eingesetzten Investitionsgüter in Westdeutschland hergestellt, so fällt die Aufbringungspflicht erst dann weg, wenn mindestens das Zehnfache der Investitionshilfe für Sachinvestitionen (10%) in Ostdeutschland genutzt wird. Wenn die angeschafften und hergestellten Investitionsgüter eines westdeutschen Investors zumindest zur Hälfte in Ostdeutschland produziert worden sind, kann die Investitionshilfe mit 50% der Sachinvestitionen verrechnet werden. In diesem Fall entfällt die Beitragspflicht, wenn zumindest das Doppelte der Investitionshilfe für Sachinvestitionen in Ostdeutschland eingesetzt wird. Diese unterschiedliche Behandlung von Investitionen zum Erlaß der Abgabe räumt der Produktion von Investitionsgütern in Ostdeutschland im Sinne einer lokalen Bindungsklausel eine Präferenz ein. Alternativ zur Verrechnung mit den Sachinvestitionen ist die aufzubringende Investitionshilfe auch mit Beteiligungen an Unternehmen sowie dem Erwerb von Anteilen (Geldvermögensbildung) an Investitionsfonds, die der Finanzierung des Aufbaus des unternehmerischen Kapitalstocks in Ostdeutschland dienen, möglich (Beispiel Sachsenfonds). Die Berücksichtigung von Finanzinvestitionen zielt vor allem auf Gewerbebetriebe, die aufgrund ihres regional bezogenen Geschäftsradius nicht in der Lage sind, Sachinvestitionen in Ostdeutschland vornehmen zu können.

Verwendung

Zweck der Investitionshilfe ist es, durch öffentliche Finanzierung Hilfen zu notwendigen Investitionen zur Sanierung der aus der Verfügungsmasse der Treuhandanstalt stammenden Betriebe und für Existenzneugründungen zu leisten (§ 1). Dies umschließt auch die noch nicht privatisierten und bereits privatisierten Betriebe, die eine mit Erfolgsaussichten verbundene Sanierung auf der Basis der bisherigen Förderung nicht eigenständig durchführen können. Um deren erfolgreiche Sanierung zu sichern, müssen einerseits Überbrückungshilfen (Liquiditätskredite) gewährleistet und andererseits Mittel zur Finanzierung des jeweiligen Investitionsprogramms aufgebracht werden. Damit sind über eine konsistente und ökologisch

verträgliche Umstrukturierung der Produktions- und Arbeitsabläufe hinaus auch die Verbesserung der Produktqualität sowie die Schaffung von Produktinnovationen anzustreben. Die strukturpolitische Überlegenheit dieser Sanierungspolitik wird durch die Gegenüberstellung der Kosten und des Nutzens unterstützt: Die volkswirtschaftlichen Kosten einer mittelfristig erfolgreichen Sanierung fallen weitaus geringer als die Ausgaben aus, die sich infolge einer voreiligen Schließung eines im Prinzip sanierungsfähigen Unternehmens ergeben (Opportunitätskosten). Durch die Investitionshilfe wird darüber hinaus die Treuhandanstalt finanziell entlastet. Da sich jedoch zeigt, daß ein wachsender Teil bereits privatisierter Unternehmen in Ostdeutschland aus eigener Kraft unter dem massiven Druck der westdeutschen und internationalen Wettbewerber die erforderliche Sanierungsphase nicht überleben kann, sind auch für diese Investitionshilfen vorzusehen. Zentrale Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Investitionshilfe ist die Vorlage eines fundierten Sanierungs- bzw. Investitionsprogramms. In den durch mindestens zwei voneinander unabhängigen Sachverständigen erstellten Expertisen müssen die Chancen und Risiken des Sanierungsobjekts dargelegt werden.

Allgemeine Zuteilung und landesspezifische Verteilung

Bei dem hier vorgeschlagenen Verfahren der Antragstellung auf und Verteilung von Mitteln aus der Investitionshilfeabgabe werden die folgenden Kriterien berücksichtigt: Der Aufbau ineffizienter bürokratischer Strukturen ist zu vermeiden. Die Konzentration der Entscheidung über die Vergabe der Investitionshilfe auf eine abgehobene Zentrale ist untauglich. Vielmehr sollte sich die Entscheidungsfindung in die jeweiligen regionalpolitischen Konzepte der neuen Bundesländer einbetten. Um jedoch eine länderübergreifende Abstimmung der Mittelvergabe sicherzustellen, ist es ratsam, überregionale Aspekte in den Entscheidungsprozeß institutionell einzubinden.

Auf der Basis dieser Kriterien ergibt sich die folgende institutionelle Struktur:

- Die Aufbringung und Zuteilung der Mittel aus der Investitionshilfe werden durch das Bundesministerium der Finanzen unter Mitwirkung der Finanzbehörden der Länder organisatorisch sichergestellt (§ 14).
- Die allgemeine Zuteilung der Finanzmittel aus der Investitionshilfe an die neuen Länder und Berlin erfolgt im Verhältnis zur Einwohnerzahl — analog dem Verteilungsschlüssel des Fonds Deutsche Einheit (§ 14).
- In den neuen Bundesländern und Berlin werden die Landesausschüsse „Sanierung durch Investitionshilfe (SdI)“ gebildet. Ein gemeinsamer Ausschuß kann für Berlin und das Land Brandenburg gebildet werden. Neben den Vertretern aus dem jeweiligen Bundesland sollen Vertreter bundesweiter Institutionen auch landesübergreifende Aspekte zur Geltung bringen (§ 16). Vergabericht-

linien werden im Rahmen einer Rechtsverordnung zu diesem Gesetz erlassen.

- Mit einfacher Mehrheit entscheidet der Landesausschuß über Projektanträge, die jedoch nicht in vollem Umfang unterstützt werden sollten. Vielmehr ist eine Mischfinanzierung durch Mobilisierung anderer Finanzmittel anzustreben.
- Empfohlen wird, die Zuarbeit durch die Aufbau-stäbe, die mit der Gemeinschaftsaufgabe Aufschwung Ost gebildet wurden, bzw. durch zum Teil noch einzurichtende Regionalausschüsse zu nutzen.
- Jedem Landesausschuß wird ein Sachverständigenbeirat zugeordnet, der sich aus unabhängigen Beratern und Beraterinnen (Beraterpool) zusammensetzt. Dieser Beirat hat die Entscheidung über einen Projektantrag vorzubereiten. Einbezogen werden müssen mindestens zwei voneinander unabhängige Gutachten, die die Chancen und Risiken der Sanierung eines antragstellenden Unternehmens bewerten. Innerhalb der Stellungnahme des Sachverständigenbeirats sind regionalwirtschaftliche Kriterien zu berücksichtigen.

Gegenüber wirtschaftlichen und steuerrechtlichen Einwänden zu diesem Gesetz gilt es festzuhalten:

Erstens ist die Investitionshilfe — gemessen an der durchschnittlichen Steuerbelastung der westdeutschen Unternehmenswirtschaft und an der bisher überproportionalen Belastung der Sozialversicherungsbeiträge zahlenden privaten Haushalte — als Beitrag zur Sanierung der ostdeutschen Wirtschaft zumutbar. Schließlich kann durch Sachinvestitionen und Beteiligungen an Fonds zur Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern diese Investitionshilfe vermieden werden.

Zweitens ist, soweit die Sanierung der Unternehmen durch Nutzung der Investitionshilfe zügig gelingt, mit einer Entlastung der öffentlichen Haushalte von Finanztransfers zu rechnen. Der dadurch zu gewinnende haushaltspolitische Spielraum nutzt auch der aufbringungspflichtigen Unternehmenswirtschaft. Eine weitere Ausweitung der Staatsverschuldung und dadurch ausgelöste Belastungen des Kapitalmarkts können beispielsweise vermieden werden. Durch einen fortgesetzten Verfall der industriellen Produktion und damit dem voranschreitenden Verlust an Arbeitsplätzen hätten die öffentlichen Haushalte wachsende Krisenkosten zu verarbeiten. Die Erhöhung staatlicher Abgaben und/oder der Kreditaufnahme wären vorgezeichnet und würden auch die gewerbliche Wirtschaft belasten.

Drittens zielt zwar die Investitionshilfe auf die Verstärkung der Förderpräferenzen zugunsten des ostdeutschen Wirtschaftsstandorts. Die Sorge, die Investitionsbereitschaft könne infolge dieser Abgabe in den alten Bundesländern deutlich zurückgehen, ist unberechtigt. Schließlich profitiert die aufbringungspflichtige gewerbliche Wirtschaft von den durch die Investitionshilfe ausgelösten Sanierungsaktivitäten, da vor allem in der Anfangsphase zur Vermeidung von Engpässen auch auf westdeutsche Produktionskapazitäten zurückgegriffen werden muß und eine ausge-

glichene gesamtwirtschaftliche Entwicklung von Vorteil ist.

Viertens ist es auch unter Verteilungskriterien zulässig, die westdeutschen Unternehmen nach § 21 UStG gezielt in die Finanzierung der Sanierung der ostdeutschen Unternehmen einzubeziehen. Bei einer erfolgreichen Nutzung dieser Investitionshilfe sind positive Rückwirkungen für die aufbringungspflichtige Gruppe zu erwarten (Äquivalenzprinzip). Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1954 (vgl. BVerfGE 4, 7 ff.) die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft zugunsten des Kohlebergbaus, der eisenschaffenden Industrie und die Energiewirtschaft für verfassungskonform erklärt. Sollte Anfang der 50er Jahre eine ausgewogene Wirtschaftsstruktur — auch zugunsten der aufbringungspflichtigen Gruppe — geschaffen werden, so verfolgt dieses Gesetz das Ziel, dazu beizutragen, das entwicklungsblockierende Gefälle zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung West- und Ostdeutschlands abzubauen.

C. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 (Zweck des Gesetzes)

Die Mittel aus der Investitionshilfeabgabe werden zum einen zur Sanierung und Modernisierung der Unternehmen, die noch unter dem Dach der Treuhandanstalt sind bzw. privatisiert wurden, jedoch aus eigener Kraft den Umbau nicht schaffen, genutzt. Zum anderen sind kleine und mittlere Unternehmen in den neuen Bundesländern durch Zurverfügungstellung von Start- bzw. Risikokapital zu unterstützen.

Zu § 2 (Aufbringungspflicht)

Aufbringungspflichtig sind westdeutsche Unternehmen im Sinne von § 21 UStG. Danach handelt es sich um Unternehmen, die eine gewerbliche und berufliche Tätigkeit mit dem Zweck der nachhaltigen Einkommenserzielung ausüben. Erfasst werden also: Gewerbebetriebe, Dienstleistungsunternehmen des finanziellen und nichtfinanziellen Sektors, der Handel und freie Berufe.

Zu § 3 (Befreiungen)

Von der Aufbringungspflicht sind die landwirtschaftlichen Betriebe befreit. Darüber hinaus werden Unternehmen,

- die als öffentliche Unternehmen die deutsche Einheit in besonderer Weise mitfinanzieren,
 - von denen wegen ihrer besonderen Natur Investitionen in den neuen Bundesländern nicht erwartet werden können und
 - die bestimmten Krisenbranchen angehören,
- von der Anwendung des Gesetzes ausgenommen.

Zu § 6 (Bemessungsgrundlage)

Die Bemessungsgrundlage für die Höhe der Investitionshilfeabgabe bildet grundsätzlich der Jahresüberschuß nach Abzug der Gewinnsteuern (Steuern auf Einkommen und Ertrag). Ein Freibetrag ist nicht vorgesehen. Durch die Festlegung eines prozentualen Anteils vom Jahresüberschuß nach Abzug der Gewinnsteuern wächst die absolute Belastung proportional zur Bemessungsgrundlage.

Zu § 8 (Abweichende Berechnung der Bemessungsgrundlage)

Im Wege einer durch den Bundesrat zustimmungspflichtigen Rechtsverordnung kann unter streng definierten Bedingungen von der generellen Berechnung der Bemessungsgrundlage abgewichen werden. Gedacht ist hier an aufbringungspflichtige Unternehmen, die so belastet würden, daß ihre Existenz bedroht wäre (Existenzsicherungsvorbehalt).

Zu § 9 (Anrechnungsmöglichkeit)

Abgabepflichtigen wird das Recht eingeräumt, in den neuen Bundesländern vorgenommene Investitionen zu verrechnen. Bei Beschaffung der Investitionsgüter in ostdeutschen Unternehmen verbessert sich die Anrechnungsmöglichkeit weiter. Beteiligungen an Unternehmen bzw. Kapitalfonds für Unternehmen in den neuen Bundesländern können ebenfalls verrechnet werden. Damit wird Unternehmen mit einem regional begrenzten Geschäftsradius die Möglichkeit, die Abgabe entsprechend zu verrechnen, eingeräumt.

Zu § 13 (Stundung)

Hiermit soll die Möglichkeit der Stundung des Betrags für die Investitionshilfe gesichert werden. Der Antragsteller muß nachweisen, daß durch die sofortige Zahlung die „Fortführung des Betriebs empfindlich gefährdet würde“.

Zu § 14 (Allgemeine Zuteilung der Finanzmittel)

Das Mittelaufkommen aus der Investitionshilfeabgabe wird den Bundesländern und Berlin analog dem Verteilungsschlüssel des Fonds Deutsche Einheit zur Verfügung gestellt. Das Bundesministerium der Finanzen übernimmt die verwaltungstechnische Abwicklung. Andere Verteilungsschlüssel — etwa nach dem Anteil von industriellen Problembranchen

gegenüber dem Durchschnitt der neuen Bundesländer — sind nicht sinnvoll. Damit würde das ökonomische Gefälle auf Dauer zementiert. Soweit jedoch ein Empfängerland die zugewiesenen Mittel nicht ausschöpft, müssen diese auf die anderen neuen Bundesländer und Berlin aufgeteilt werden.

Zu § 15 (Gewährung von Investitionshilfe)

Über die Anträge auf Investitionshilfe entscheiden die zuständigen Landeswirtschaftsministerien auf der Grundlage der Empfehlungen des Landesausschusses. Eine Abweichung von den Empfehlungen des Landesausschusses wird nur in begründeten Ausnahmefällen möglich sein.

Zu § 16 (Landesausschuß „Sanierung durch Investitionshilfe [SdI]“)

Die bisherige Politik der Treuhandanstalt macht deutlich, daß eine den regionalen Anforderungen entsprechende Sanierung überlebenschäftiger Betriebe nicht gesichert wurde. Bei der Vergabe der Mittel aus der Investitionshilfeabgabe zur finanziellen Unterstützung von Sanierungsprojekten kommt es darauf an, zentralistische Bürokratisierung zu verhindern. Jedoch müssen neben den landes- bzw. regionalspezifischen Anforderungen auch übergreifende Aspekte berücksichtigt werden. Die Zusammensetzung des Landesausschusses „Sanierung durch Investitionshilfe (SdI)“ trägt dieser Ausrichtung der Entscheidungsfindung Rechnung. Dieser Landesausschuß trifft seine Entscheidungen mit einfacher Mehrheit. Wegen der zum Teil negativen Erfahrungen mit der durch die Treuhandanstalt eingeleiteten Begutachtung über Unternehmen und Unternehmensteile ist vorzusehen, daß Projektanträge durch mindestens zwei voneinander unabhängige Gutachten zu evaluieren sind. Grundsätzlich soll ein unternehmerisches Sanierungsprojekt nicht ausschließlich aus den Mitteln der Investitionshilfeabgabe finanziert werden. Vielmehr wird von einer Mischfinanzierung ausgegangen.

Zu § 17 (Sachverständigenbeirat)

Mit den Anträgen auf Unternehmenssanierung sowie auf Starthilfen bei Existenzgründungen sind weit über die betrieblichen Belange hinaus regionalwirtschaftliche und ökologische Fragen tangiert. Ein Pool von Sachverständigen hat die Aufgabe, die Entscheidung des Landesausschusses unter Berücksichtigung regionalwirtschaftlicher und ökologischer Anforderungen vorzubereiten.

