

Zu den betrieblichen Effekten der Investitionsförderung im Rahmen der deutschen Regionalpolitik

Matthias Brachert, Eva Dettmann, Mirko Titze

Die Wirtschaft in den Industrieländern unterliegt einem ständigen Anpassungsdruck. Wichtige aktuelle Treiber des Strukturwandels sind vor allem die Globalisierung, der technologische Fortschritt (insbesondere durch Digitalisierung und Automatisierung), die Demographie (durch Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung) und der Klimawandel. Von diesem Anpassungsdruck sind jedoch die Regionen in Deutschland sehr unterschiedlich betroffen. Regionalpolitik verfolgt das Ziel, Regionen bei der Bewältigung des Strukturwandels zu unterstützen. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf Regionen, die ohnehin durch Strukturschwächen gekennzeichnet sind. Die aktuelle Regionalförderung in Deutschland basiert im Wesentlichen auf der Förderung von Investitionen von Betrieben und Kommunen. Die Evaluierung dieser Programme muss integraler Bestandteil der Regionalpolitik sein – schließlich stellt sich immer die Frage nach einer alternativen Verwendung knapper öffentlicher Mittel. Eine Pilotstudie für Sachsen-Anhalt zeigt, dass die im Rahmen der Regionalpolitik gewährten Investitionszuschüsse einen positiven Effekt auf Beschäftigung und Investitionen der geförderten Betriebe haben; bei den Investitionen allerdings nur für die Dauer des Projekts. Effekte der Förderung auf Umsatz und Produktivität von Betrieben in Sachsen-Anhalt waren nicht nachweisbar.

JEL-Klassifikation: A11, D61, H20, Z0

Schlagwörter: gleichwertige Lebensverhältnisse, Strukturwandel, Evaluation, Regionalpolitik, GRW

Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland bildet der Ausgleich regionaler Disparitäten einen festen Bestandteil ihrer Wirtschaftspolitik. Die normative Begründung für Regionalpolitik ist im Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz mit der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ verankert. Um dieses Ziel zu erreichen, setzt die Politik eine ganze Reihe von Instrumenten ein. Hierzu gehören etwa die Umverteilungsmechanismen in den öffentlichen Finanzsystemen (Länderfinanzausgleich, kommunaler Finanzausgleich), die sozialen Sicherungssysteme, die Transferzahlungen an die privaten Haushalte sowie die Förderung der Wirtschaft in strukturschwachen Regionen.¹

Zum letztgenannten Bereich zählt das Förderprogramm „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Im Rahmen der GRW können sich Unternehmen (und Kommunen) in strukturschwachen Regionen um Zuschüsse für Investitionsprojekte bewerben.

Grundanliegen der GRW-Förderung ist die Schaffung von zusätzlichen Einkommensquellen, um das Gesamteinkommen in der Region, in der der begünstigte Betrieb seinen Standort hat, unmittelbar und auf Dauer nicht unwesentlich zu erhöhen.

Für die Politik ist es von erheblicher Bedeutung, Kenntnis über die Wirkungen derartiger Programme zu erlangen. Die GRW nimmt hier eine Vorreiterrolle ein, da ihre Genehmigung durch die EU-Behörden nur möglich war, weil die Bundesregierung zugesichert hat, dieses Förderprogramm auf Basis eines Kontrollgruppensdesigns zu evaluieren.² Die Anwendung derartiger Analysemethoden entspricht dem internationalen State of the Art der Wirkungsforschung.³

1 Vgl. Kilper, H.; Rosenfeld, M. T. W.: Gegenstand, Wirkungsweise und Begründung der interregionalen Ausgleichspolitik, in: M. T. W. Rosenfeld, B. Alecke, P. Franz, G. Heimpold, H. Kilper, K. Kunkel, G. Untiedt, S. Zillmer (Hrsg.): Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“. IWH-Sonderhefte 2/2007, Halle (Saale) 2007, 32–40.

2 Vgl. Europäische Kommission: Staatliche Beihilfe SA.39460 (2014/N) – Deutschland – Evaluierungsplan für nach der Gruppenfreistellung freigestellte umfangreiche Beihilferegulierung „Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur – Gewerbliche Wirtschaft“. C(2015) 1349 final. Brüssel, 24.02.2015.

3 Vgl. beispielsweise Kugler, F.; Schwerdt, G.; Wößmann, L.: Ökonometrische Methoden zur Evaluierung kausaler Effekte der Wirtschaftspolitik, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 15 (2), 2014, 105–132. – Schmidt, C. M.: Wirkungstreffer erzielen – Die Rolle der evidenzbasierten Politikberatung in einer aufgeklärten Gesellschaft, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 15 (3), 2014, 219–233. – Boockmann, B.; Buch, C. M.; Schnitzer, M.: Evidenzbasierte Wirtschaftspolitik in Deutschland: Defizite und Potentiale, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 15 (4), 2014, 307–323.

Zielgruppe des GRW-Programms sind vor allem Betriebe in strukturschwachen Regionen. Es liegt daher nahe, zunächst die Wirkungen dieses Programms auf betriebliche Zielgrößen zu untersuchen, auch wenn das Hauptanliegen des Programms die Schaffung zusätzlichen Einkommens in strukturschwachen Regionen ist. Sollten sich auf der kleinstmöglichen Analyseebene keine Wirkungen zeigen, so sind Effekte auf der regionalen Ebene unwahrscheinlich. Auf der anderen Seite darf man bei Vorliegen von positiven Effekten auf der Betriebsebene allerdings nicht schlussfolgern, dass auch der Effekt für die gesamte Region positiv wird. Möglich sind etwa Verlagerungseffekte von den nicht geförderten zu den geförderten Betrieben, wodurch der Effekt für die Region null wäre.

Der folgende Abschnitt erläutert die wesentlichen Charakteristika des Programms. Darauf folgt die Vorstellung einer Pilotstudie für das Land Sachsen-Anhalt. Abschließend werden die Ergebnisse der Pilotstudie diskutiert und in den wirtschaftspolitischen Kontext eingeordnet.

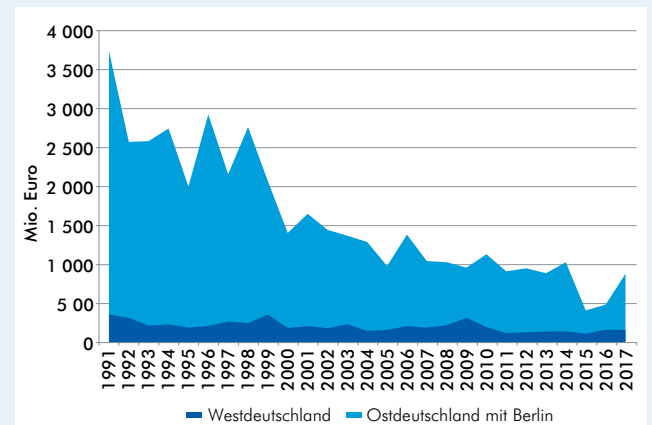
Das Förderprogramm „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)

Das grundlegende Ziel der GRW – die Schaffung zusätzlichen Einkommens – wurde bislang vorrangig über die mit der GRW-Förderung verbundene Pflicht zur Sicherung und Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze adressiert. Zu evaluieren ist, ob dieses Ziel erreicht wurde und ob darüber hinaus Effekte des Programms auf andere wichtige ökonomische Zielgrößen wie z. B. Umsatz und Produktivität bestehen.

Nicht alle Betriebe in Deutschland haben Zugang zur GRW-Förderung. Die Festlegung des regional differenzierten Zugangs zur GRW-Förderung erfolgt anhand eines aus verschiedenen Teilindikatoren zusammengesetzten Strukturschwächeindicators und eines von der Europäischen Union festgelegten Anteils der in Fördergebieten lebenden Bevölkerung. Verantwortlich für die Auswahl der geförderten Projekte ist das jeweilige Land, in dem das GRW-Projekt beantragt wird.⁴

4 Vgl. Alm, B.; Fisch, G.: Aufgaben, Instrumente und Perspektiven der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, in: H.-H. Eberstein, H. Karl, G. Untiedt (Hrsg.): *Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung (Loseblattwerk)*, Teil C, Abschnitt III. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt 2014.

Abbildung 1
Bewilligte Zuschüsse für Betriebsstätten der gewerblichen Wirtschaft von 1991 bis 2017



Quelle: IWH (Hrsg.): Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall. Halle (Saale) 2019, 47.

Das Volumen der Förderung ist beträchtlich. Im Zeitraum von 1991 bis 2017 setzten der Bund und die Länder GRW-Mittel im Umfang von 48 Mrd. Euro für die Unterstützung betrieblicher Investitionen ein. Der Löwenanteil der GRW-Mittel floss in die Neuen Länder einschließlich Berlin (vgl. Abbildung 1). Im genannten Zeitraum wurden in Ostdeutschland Zuschüsse in Höhe von 42 Mrd. Euro eingesetzt.

Das Fördervolumen ist seit Ende der 1990er Jahre massiv zurückgegangen. Die dominante Rolle Ostdeutschlands in diesem Förderprogramm besteht nach wie vor, wenn auch auf geringerem Niveau.⁵

Das Gros der Mittel in den Neuen Ländern – pro Erwerbstätigen gerechnet – ist in Industriestandorte geflossen (vgl. Abbildung 2). Hierzu zählen vor allem die Kreise Anhalt-Bitterfeld und Saalekreis in Sachsen-Anhalt sowie Teltow-Fläming und Oberspreewald-Lausitz im Land Brandenburg.⁶

Aufgrund des enormen Umfangs an Mitteln für betriebliche Investitionen zur Stärkung der Wirtschaftskraft in den Regionen liegt die Frage nahe, was diese Subventionen bewirkt haben.⁷ Schließlich hätte die öffentliche Hand diese Mittel auch in alternative Verwendungen geben können.

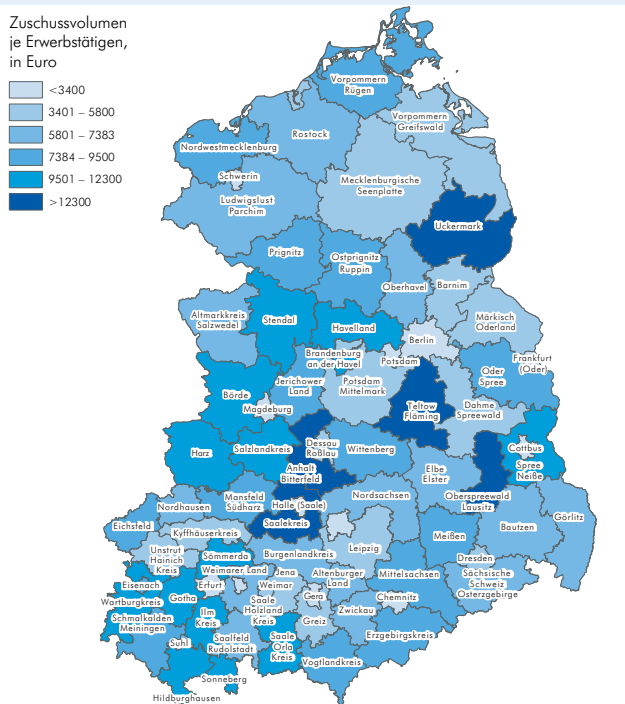
5 Vgl. IWH (Hrsg.): Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall. Halle (Saale) 2019, 47.

6 Vgl. ebenda.

7 Die Ergebnisse vorhandener Studien zu dieser Thematik diskutiert etwa der Beitrag Alm, B.; Titze, M.: Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, in: H.-H. Eberstein, H. Karl, G. Untiedt (Hrsg.), a. a. O.

Abbildung 2**Regionale Verteilung der Subventionen für Investitionen**

Zuschussvolumen in der GRW 1991 bis 2017 (Summe) pro Erwerbstätigen (Durchschnitt 2000 bis 2015)



Quelle: IWH (Hrsg.): Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall. Halle (Saale) 2019, 47.

Identifikation von Effekten betrieblicher Investitionsförderung – Ergebnisse einer Pilotstudie für Sachsen-Anhalt

Die große Herausforderung besteht darin, ein überzeugendes Kontrollgruppendesign unter den Bedingungen gegebener GRW-Förderregeln für die zur Verfügung stehenden Daten zu entwickeln. In einer Pilotstudie für das Land Sachsen-Anhalt wurden die Effekte des GRW-Programms auf die wirtschaftspolitischen Zielgrößen Veränderung von *Beschäftigung*, *Umsatz*, *Investitionen* und *Arbeitsproduktivität* in den geförderten Betrieben analysiert.⁸

Bei den genannten Größen handelt es sich um zentrale Variablen der Produktionsfunktion: Vereinfacht dargestellt ist der Output (hier gemessen durch den Umsatz) eine Funktion des Einsatzes an Arbeit (Anzahl der Beschäftigten), Vorleistungen und Kapital (hier ab-

gebildet über die Investitionen). Die vierte Größe, die Arbeitsproduktivität (Umsatz je Beschäftigten), repräsentiert das zentrale Maß für Wettbewerbsfähigkeit, das heißt die Fähigkeit, sich am Markt zu behaupten und zu wachsen. Die (Arbeits-)Produktivität kann bei gegebenem Beschäftigungswachstum nur dann steigen, wenn das Umsatzwachstum größer ausfällt als die Zunahme der Beschäftigung. Zudem ist zu befürchten, dass Projekte, die nur aufgrund der Förderung umgesetzt werden, eine geringere Produktivität aufweisen als Projekte, die die Investoren auch ohne staatliche Unterstützung umgesetzt hätten. Aus Sicht der Fördermittelgeber besteht daher möglicherweise ein Zielkonflikt zwischen dem Beschäftigungs- und dem Produktivitätswachstum.

Die in der Pilotstudie für Sachsen-Anhalt angewendete Methode beruht auf einem Standardansatz in der Evaluationsliteratur, dem Differenz-von-Differenzen-Ansatz. Die Idee dieser Methode basiert darauf, für die Gruppe der geförderten und nicht geförderten Unternehmen (also die Behandlungsgruppe und die Kontrollgruppe) jeweils eine Differenz der Zielgrößen (im vorliegenden Fall Beschäftigung, Umsatz, Investitionen und Produktivität) vor der Förderung und danach zu bestimmen. Als Effekt der Förderung wird die Differenz der Gruppendifferenzen interpretiert.

Zur Behandlungsgruppe gehören alle Ein-Betriebs-Unternehmen in Sachsen-Anhalt, die zwischen 2007 und 2013 im Rahmen der GRW gefördert wurden. Die potenzielle Kontrollgruppe bilden Unternehmen, die keinen Zugang zur GRW-Förderung hatten, da sie im Nicht-Fördergebiet – also in bestimmten Regionen Westdeutschlands – ansässig sind. Die Informationen über Unternehmensmerkmale für die geförderten und nicht geförderten Unternehmen stammen aus den Amtlichen Firmendaten für Deutschland (AFiD), die von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder bereitgestellt werden. Bei diesem Datensatz handelt es sich um eine Vollerhebung für Unternehmen aus dem Verarbeitenden Gewerbe sowie dem Bergbau und der Gewinnung von Steinen und Erden mit mehr als 20 Mitarbeitenden.

Der in der Pilotstudie verwendete Ansatz beruht auf der Annahme, dass sich die geförderten Unternehmen mit dem gleichen Trend wie die nicht geförderten entwickelt hätten. Die Pilotstudie adressiert diesen Aspekt, indem sie nur diejenigen nicht geförderten Unternehmen für die Bildung der Kontrollgruppe berücksichtigt, die den geförderten Unternehmen in wichtigen Unternehmenscharakteristiken soweit wie möglich ähneln. Hierfür kommt eine Variante eines


⁸ Die folgenden Ausführungen basieren auf *Brachert, M.; Dettmann, E.; Titze, M.: Public Investment Subsidies and Firm Performance – Evidence from Germany*, in: *Journal of Economics and Statistics*, Vol. 238 (2), 2018, 103–124.

Matching-Verfahrens zur Anwendung, das „statistische Zwillinge“ zu den geförderten Unternehmen aus der Gruppe der nicht geförderten auswählt.⁹

Im Zeitraum von 2007 bis 2013 wurden in Sachsen-Anhalt etwa 1 700 Projekte von ca. 1 200 Betrieben unterstützt. Die Subventionen betragen knapp 1,4 Mrd. Euro. Die mit Hilfe der GRW finanzierten Investitionen hatten ein Gesamtvolumen von 7,4 Mrd. Euro. Im Ergebnis zeigt sich, dass die GRW-Förderung einen positiven Effekt auf die Beschäftigung in den geförderten Unternehmen hatte. Hierfür wurden die Unternehmen bis zu sechs Jahre nach dem Beginn der Förderung beobachtet. Der Effekt auf die Investitionen ist nur während der Investitionsphase nachweisbar. Ein Effekt auf Produktivität und Umsatz konnte nicht identifiziert werden.¹⁰

Die Ergebnisse zeigen, dass die GRW in Sachsen-Anhalt einen Beitrag zur Sicherung vorhandener und zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in den geförderten Unternehmen leistet. Die Studie liefert keinen Beleg dafür, dass ausschließlich unproduktive Arbeitsplätze gefördert wurden. Tatsächlich war der Koeffizient, der in der statistischen Analyse den Einfluss der Förderung auf die Arbeitsproduktivität angibt, zwar negativ, jedoch nicht statistisch signifikant. Es liegt deswegen nahe, dass die zusätzliche Beschäftigung eine ähnliche Produktivität aufweist wie die ungeforderte Beschäftigung in den Betrieben der westdeutschen Kontrollgruppe.

Die zukünftige Forschung sollte sich zunächst darauf konzentrieren, die Validität der Ergebnisse zu verbessern, insbesondere indem auch die Betriebe aus den übrigen geförderten Regionen Deutschlands in die Analyse einbezogen werden. Ein weiterer wichtiger Strang zukünftiger Forschung sollte sich dem Zusammenspiel zwischen dem Arbeitsplatz- und dem Produktivitätsziel widmen. Es ist nämlich erst noch der Nachweis zu erbringen, ob die Arbeitsplätze in den geförderten Unternehmen wirklich dauerhaft bestehen können, wenn es den Unternehmen nicht gelingt, ihre Produktivität gegenüber den vergleichbaren nicht geförderten Unternehmen zu steigern. Es wäre dann zu

hinterfragen, ob damit dem Hauptanliegen der GRW – der Schaffung von zusätzlichen Einkommensquellen, um das Gesamteinkommen in der Region deutlich zu erhöhen – genüge getan wäre. Aktuell diskutiert die Politik die Neuabgrenzung von Fördergebieten für die Förderperiode ab 2021. Im Gegensatz zu früheren Förderperioden wird erwogen, die Produktivität der Regionen bei der Bestimmung ihrer Strukturschwäche zu berücksichtigen, was bislang nicht der Fall war. Danach würden vor allem jene Regionen zum Fördergebiet ernannt, deren Produktivität besonders gering ist.¹¹ In Zeiten des Fachkräftemangels muss es gelingen, das Einkommen in den strukturschwachen Regionen ohne zusätzliche Arbeitskräfte zu steigern. Dies gelingt nur über eine Erhöhung der Produktivität. 

11 Vgl. *Maretzke, S.; Ragnitz, J.; Untiedt, G.: Betrachtung und Analyse von Regionalindikatoren zur Vorbereitung des GRW-Fördergebietes ab 2021 (Raumbeobachtung). Endbericht zum 29. Oktober 2018 – Korrigierte Fassung (April 2019). Gutachten (Projekt-Nr. 043/17) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi). Münster, Dresden, Bonn 2019.*



Dr. Matthias Brachert

Zentrum für evidenzbasierte Politikberatung (IWH-CEP)

Matthias.Brachert@iwh-halle.de



Dr. Eva Dettmann

Stellvertretende Leiterin des Zentrums für evidenzbasierte Politikberatung (IWH-CEP)

Eva.Dettmann@iwh-halle.de



PD Dr. Mirko Titze

Leiter des Zentrums für evidenzbasierte Politikberatung (IWH-CEP)

Mirko.Titze@iwh-halle.de

9 Die Pilotstudie filtert die Kontrollgruppe anhand der folgenden Kriterien aus den nicht geförderten Unternehmen heraus: gleiche Zugehörigkeit zur Klassifikation der Wirtschaftszweige auf 4-Steller-Ebene, vergleichbares Niveau bei Beschäftigung, Investitionen Exportanteil und Produktivität.

10 Die Ergebnisse stehen im Einklang mit der internationalen Literatur, vgl. hierzu insbesondere *Neumark, D.; Simpson, H.: Place-based Policies*, in: G. Duranton, J. V. Henderson, W. C. Strange (eds): *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 5B, Amsterdam et al.: Elsevier 2015, 1197–1287, hier speziell 1259.