

Fördermittel für strukturschwache Gebiete: Die erfolgreiche 26-Milliarden-Euro-Subvention

Franz-Josef Bade
franzjosef.bade@uni-dortmund.de

Alexander Eickelpasch
aeickelpasch@diw.de

Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ist ein zentraler Baustein der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland. Von 1991 bis 2008 wurden auf diesem Weg gewerbliche Investitionen von Unternehmen in strukturschwachen Regionen mit 26 Milliarden Euro unterstützt. Die hier vorgestellte Wirkungsanalyse, bei der die geförderten Betriebe mit statistisch vergleichbaren, jedoch nicht geförderten „Zwillingen“ verglichen werden, zeigt ein durchweg positives Bild: Geförderte Betriebe sind häufiger in forschungsintensiven Branchen tätig und die Beschäftigten sind besser qualifiziert. Geförderte Betriebe weisen zudem gegenüber nicht geförderten Betrieben einen erheblichen Wachstumsvorsprung auf, insbesondere in Ostdeutschland.

Die gewerbliche Investitionsförderung durch die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)¹ ist ein zentraler Baustein der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland. Die GRW unterstützt gewerbliche Investitionen von Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes und ausgewählter Dienstleistungszweige mit direkten Zuschüssen, die sich je nach Unternehmensgröße und Fördergebietskategorie derzeit auf zehn bis 50 Prozent der Kosten eines spezifischen Investitionsvorhabens belaufen. Diese Investitionszuschüsse werden bei der Wirtschaftsverwaltung des jeweiligen Bundeslandes beantragt und, wenn die Fördervoraussetzungen erfüllt sind, bewilligt.

Als Investitionszuschuss wurden zwischen 1991 und 2008 insgesamt 26 Milliarden Euro an die gewerbliche Wirtschaft gezahlt. Das entspricht zwei Drittel aller Mittel, die Bund und Länder im Rahmen der GRW in dieser Zeit ausgegeben haben. Angesichts dieser Summen ist die Frage nach dem Nutzen der Investitionsförderung leicht nachvollziehbar, zumal die unmittelbare Unterstützung von Betrieben durch den Staat ordnungspolitisch als nicht unbedenklich eingeschätzt wird und mit dem EU-Beihilferecht nicht einfach in Einklang zu bringen ist. Die GRW hat sich von Beginn an dieser Frage gestellt und sich spätestens seit den 70er Jahren immer wieder um die Erfolgskontrolle der Förderung bemüht. Ein Motiv für die Erfolgskontrollen ergibt sich nicht zuletzt auch aus der Konstruktion der GRW: Bund und Länder bestimmen gemeinsam den Umfang und die Regeln der Förderung. Dazu gehört, dass sie sich über die Förderbedürftigkeit von Regionen abstimmen müssen, was wiederum eine regelmäßige Kontrolle der Erreichung der regionalpolitischen Ziele bedingt.

¹ Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ab 2009“, BT-Drucksache 16/13950.

Im Folgenden wird über ausgewählte Ergebnisse einer Wirkungsanalyse der GRW-Maßnahmen berichtet². Im Mittelpunkt stehen dabei die Fragen,

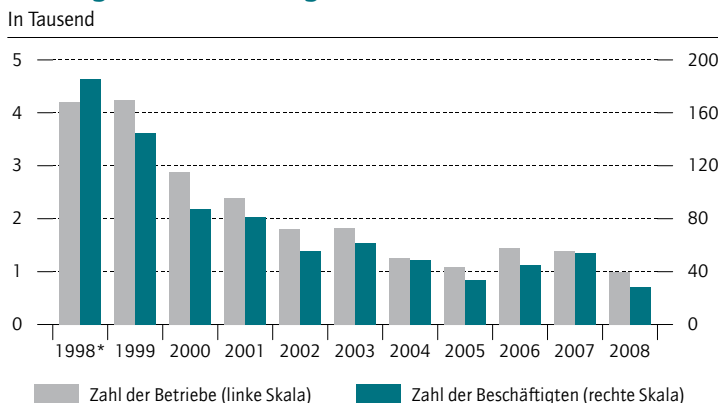
- welche Betriebe gefördert wurden,
- wie sich die Beschäftigung in den subventionierten Betrieben nach ihrer Förderung entwickelt hat und
- in welchem Umfang die Entwicklung der subventionierten Betriebe auf die Investitionsförderung durch die GRW zurückgeführt werden kann.

Datengrundlage ist die Förderstatistik des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), deren Angaben mit den Daten der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Bundesagentur für Arbeit („Beschäftigtenstatistik“) verknüpft wurden. Die Förderstatistik enthält unter anderem Informationen über die bewilligten und tatsächlich in Anspruch genommenen Fördermittel, über das geförderte Investitionsvorhaben sowie über die Zahl der zusätzlichen Arbeitsplätze im Unternehmen. Die Beschäftigtenstatistik umfasst alle Betriebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Neben dem Wirtschaftszweig und dem Standort der Betriebe wird die Zahl und die Art ihrer Beschäftigten sowie deren Qualifikation und ausgeübter Beruf ausgewiesen

Insgesamt konnten für den Förderzeitraum 1999 bis 2008 23 516 geförderte Betriebe der Beschäftigtenstatistik zugeordnet werden. Zum Zeitpunkt der Förderung waren darin 826 684 Personen beschäftigt. Im Zeitverlauf ist die Zahl der geförderten Betriebe und der Beschäftigten von anfänglich 4 200 Betrieben mit 185 000 Beschäftigten (1998) stark zurückgegangen. Sie hat sich seit 2004 auf rund 1 200 Betriebe mit rund 50 000 Beschäftigten eingependelt (Abbildung 1). Der weitaus größte Teil der geförderten Betriebe gehört zum verarbeitenden Gewerbe (76,8 Prozent der Beschäftigten in den geförderten Betrieben), der Rest verteilt sich zu gleichen Teilen auf die beiden Wirtschaftsabteilungen „Handel, Gastgewerbe“ und „Unternehmensbezogene Dienstleistungen“. Die meisten geförderten Betriebe, rund 80 Prozent, haben ihren Sitz in Ostdeutschland, der Rest in strukturschwachen Regionen Westdeutschlands mit Ausnahme Baden-Württembergs. Die starke Konzentration auf das verarbeitende Gewerbe und auf Ostdeutschland ist förderpolitisch beabsichtigt. Ziel der GRW ist es, die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit von strukturschwachen Regionen

Abbildung 1

Zahl der geförderten Betriebe und ihre Beschäftigung zum Beginn der Förderung



1 Für die Kohorte 1998 ist die Beschäftigung im Jahr 1999 ausgewiesen.

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen.

Zahl der geförderten Betriebe seit 1998 um zwei Drittel zurückgegangen

dauerhaft zu stärken und dadurch den regionalen Aufholprozess zu beschleunigen.

Gefördert werden vor allem technologieintensive Betriebe ...

Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Investitionsförderung ist, dass vorrangig solche Betriebe für die Förderung ausgewählt werden, die aufgrund ihrer Produktpalette und ihrer Fähigkeiten grundsätzlich als leistungsstark angesehen werden können. Zudem sollen sie auch in der Lage sein, die regionale Wirtschaft indirekt zu stärken, etwa durch Kooperation und Wissenstransfer in andere Unternehmen im regionalen Umfeld. Nach diesen Maßgaben wurden geförderte Betriebe auf Merkmale untersucht, von denen angenommen wird, dass sie in einem engen Zusammenhang mit der Wettbewerbsstärke von Unternehmen stehen. Dazu zählen die Größe, die Technologieintensität und die funktionale Struktur der Betriebe.

- Größere Betriebe sind unter den geförderten recht selten. Nur 0,2 Prozent der Betriebe hatten zum Zeitpunkt ihrer Förderung mehr als 1 000 Beschäftigte, weitere 0,5 Prozent zwischen 500 und 999 Beschäftigte. Rund 38 Prozent der Betriebe hatten nicht mehr als 9 Beschäftigte, 79 Prozent nicht mehr als 99 Beschäftigte. Im Durchschnitt waren in den geförderten Betrieben rund 35 Mitarbeiter beschäftigt. Das Bild der Kleinbetrieblichkeit relativiert sich jedoch bei dem Vergleich mit den nicht geförderten Betrieben. Dort liegt der Anteil der Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten weitaus höher, und zwar bei 81 Prozent, umgekehrt der Anteil der Großbetriebe (mit 1 000

2 Die Ergebnisse beruhen auf einer Studie, die von der Technischen Universität Dortmund im Auftrag der GRW erstellt wurde. Bade, F.-J., Alm, B.: Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999–2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring. Dortmund September 2010.

und mehr Beschäftigten) bei nur 0,07 Prozent. Selbst wenn lediglich das verarbeitende Gewerbe betrachtet wird – kleine Betriebe sind im Dienstleistungssektor besonders häufig –, sind die geförderten Betriebe tendenziell etwas größer als die nicht geförderten.

- Die Technologieintensität – ein gebräuchlicher Indikator für die Wachstumsstärke einer Branche – wird im verarbeitenden Gewerbe an der Frascati Manual³ gemessen und im Dienstleistungssektor an der Wissensintensität.⁴ Der Anteil der Beschäftigung in forschungsintensiven Industriezweigen (Branchen der „Spitzentechnologie“ und der „Hochtechnologie“) an allen Betrieben des verarbeitenden Gewerbes beläuft sich bei den geförderten Betrieben auf gut 43 Prozent (Abbildung 2). Bei den nicht geförderten Betrieben ist der Anteil genauso hoch. Günstiger schneiden die geförderten Betriebe dagegen ab, wenn sie mit Betrieben in ihrem regionalen Umfeld verglichen werden. In den nicht geförderten Betrieben in den Förderregionen sind nur 38 Prozent aller Industriebeschäftigten in technologieintensiven Branchen tätig. Offensichtlich werden in den Fördergebieten technologieintensive Betriebe überproportional durch die GRW-Förderung angesprochen. Das gilt insbesondere für Ostdeutschland.
- Schließlich gibt auch die funktionale Struktur eines Betriebes Aufschluss über seine (potentielle) Wettbewerbsstärke. Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass die Ausstattung eines Unternehmens mit anspruchsvollen Tätigkeiten wie Forschung und Entwicklung und technische Dienste sowie mit hoch qualifizierten Mitarbeitern in einem positiven Zusammenhang mit seiner wirtschaftlichen Leistungskraft steht. Für das verarbeitende Gewerbe ist das Bild von der funktionalen Struktur eher gemischt, wenn der jeweilige Bundesdurchschnitt als Maßstab genommen wird (Abbildung 3). Der Fertigungsanteil ist in den geförderten Betrieben höher, umgekehrt ist aber der Anteil der Geringqualifizierten dort relativ gering. Die technischen Dienstleistungen sind schwächer als im Bundesdurchschnitt vertreten, ebenso die Forschung und Entwicklung sowie die Unternehmensleitung und -planung. Der Anteil der Hochschulabsolventen ist etwas größer. Günstiger wird der Eindruck bei einem Vergleich mit den nicht geförderten Betrieben im Fördergebiet. Zwar ist der Fertigungsbereich bei den geförderten Betrieben auch dann noch stärker aus-

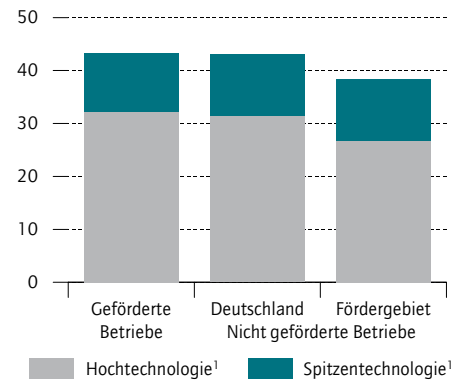
³ OECD: Frascati Manual, Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development, Paris 2003.

⁴ Legler, H., Frietsch, R.: Neuabgrenzung der Wissenswirtschaft – forschungsintensive Industrien und wissensintensive Dienstleistungen (NIW/ISI-Listen 2006), Studien zum deutschen Innovationssystem, Hannover und Karlsruhe 2006.

Abbildung 2

Beschäftigtenanteile forschungsintensiver Betriebe

Anteil an allen Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe in Prozent



¹ Nach Legler, H., Frietsch, R.: Neuabgrenzung der Wissenswirtschaft – forschungsintensive Industrien und wissensintensive Dienstleistungen (NIW/ISI-Listen 2006). Hannover und Karlsruhe 2006.

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen.

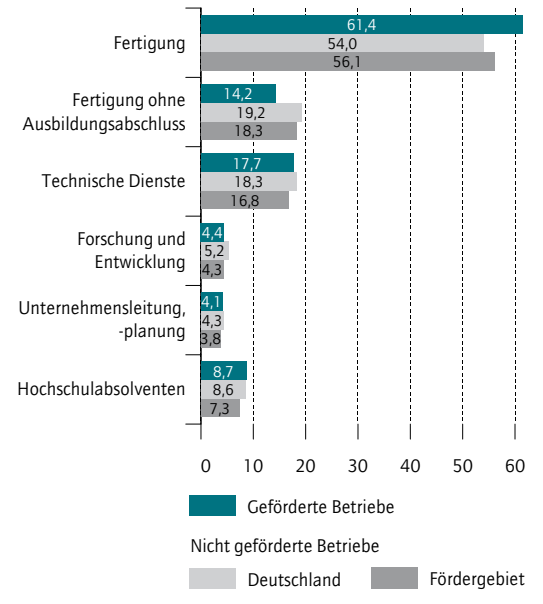
DIW Berlin 2011

Mehr als 40 Prozent der Beschäftigten in geförderten Betrieben sind in forschungsintensiven Branchen tätig.

Abbildung 3

Beschäftigte im verarbeitenden Gewerbe nach Tätigkeitsbereich und Ausbildung

Anteil an allen Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe in Prozent



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen.

DIW Berlin 2011

Fertigung hat in geförderten Betrieben relativ hohes Gewicht.

geprägt als bei den nicht geförderten. Wird aber zusätzlich der Ausbildungsabschluss berücksichtigt, zeigt sich, dass die Beschäftigten im Fertigungsbereich der geförderten Betriebe besser qualifiziert

sind. Besonders groß ist der Vorsprung bei den Indikatoren, die die Qualifikation der Beschäftigten erfassen: Der Anteil der Hochschulabsolventen liegt bei 8,7 Prozent gegenüber 7,3 Prozent im übrigen Verarbeitenden Gewerbe des Fördergebietes.

... und solche, die expandieren

Einen ersten Hinweis auf die Wirkung der GRW-Förderung liefert der Vergleich der Beschäftigungsentwicklung der geförderten und nicht geförderten Betriebe. Gemessen wird die Veränderung der Beschäftigtenzahl vom jeweiligen Förderjahr bis 2008, dem Endjahr der Analyseperiode. Da die Förderung – von 2008 aus betrachtet – unterschiedlich lange zurückliegt, werden jahresdurchschnittliche Veränderungsrate berechnet. In den geförderten Betrieben hat die Beschäftigung vom jeweiligen Förderjahr bis 2008 um durchschnittlich 4,6 Prozent zugenommen (Tabelle 1). Dabei variiert die Entwicklung sehr stark nach dem Jahr der Förderung. Die Betriebe, die in den letzten Jahren einen Investitionszuschuss erhalten haben, haben bis 2008 ihre Beschäftigung um über 12 Prozent pro Jahr gesteigert. Je länger die Förderung zurückliegt, desto schwächer ist der jährliche Zuwachs bis 2008.

Die Beschäftigung in den nicht geförderten Betrieben hat sich dagegen deutlich ungünstiger entwickelt. Im Durchschnitt über alle Jahre hat sie um jahresdurchschnittlich drei Prozent abgenommen. Besonders groß ist der Rückstand gegenüber den geförderten Betrieben bei den jüngeren Jahrgängen.

Besonders günstig schneiden beim Wachstum der geförderten Betriebe die Regionen in Ostdeutschland ab (Abbildung 4). Von den insgesamt 63 Arbeitsmarktre-

gionen haben lediglich zwei einen Beschäftigungsverlust erlitten: Oranienburg (-1,5 Prozent) und Prenzlau (-1,8 Prozent). Durchweg hohe Zunahmen wiesen die geförderten Betriebe vor allem in Sachsen-Anhalt und zum größeren Teil auch in Mecklenburg-Vorpommern auf. In Thüringen und Sachsen fiel der Beschäftigungsanstieg durchschnittlich aus. Ähnlich war die Entwicklung in Brandenburg. Im Westen ist das Bild wesentlich stärker gemischt. Auf der einen Seite liegen dort die Regionen mit den höchsten Zuwachsraten (zehn Regionen haben einen Zuwachs von mehr als zehn Prozent). Auf der anderen Seite kommen Regionen mit rückläufiger Beschäftigung in den geförderten Betriebe wesentlich häufiger vor: In insgesamt 20 Regionen ist die Veränderungsrate negativ, was einem Anteil von 21,1 Prozent an allen geförderten Arbeitsmarktre-gionen in Westdeutschland entspricht. In Ostdeutschland liegt der Anteil bei 3,2 Prozent.

Kurz gefasst haben sich die geförderten Betriebe durchweg günstiger als die nicht geförderten entwickelt. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass die Wirtschaftsverwaltungen der Länder, die jeden einzelnen Antrag eines Unternehmens auf Investitionszuschuss prüfen, ihre Spielräume bei der Entscheidung über die Vergabe genutzt und gerade die expansiven unter den potentiell förderbaren Betrieben ausgewählt haben.

Wirkungsanalyse: Geförderte Betriebe entwickeln sich weitaus günstiger als nicht geförderte

Um die Frage nach der Wirkung der Investitionsförderung durch die GRW beantworten zu können, müsste

Tabelle 1

Entwicklung der Beschäftigung in geförderten und nicht geförderten Betrieben

Jahrgangskohorte	Geförderte Betriebe			Nicht geförderte Betriebe		
	Im Förderjahr	2008	Jahresdurchschnittliche Veränderung	Im Förderjahr	2008	Jahresdurchschnittliche Veränderung
	In Tausend	In Tausend	In Prozent	In Tausend	In Tausend	In Prozent
1999	329,9 ¹	372,1 ¹	1,3 ¹	26 594,8	19 392,5	-3,4
2000	87,6	111,0	3,0	26 856,9	20 133,2	-3,5
2001	81,2	101,7	3,3	26 779,7	20 866,3	-3,5
2002	55,8	70,7	4,0	26 502,0	21 605,3	-3,3
2003	61,8	77,3	4,6	25 868,6	22 277,2	-2,9
2004	48,7	61,8	6,1	25 417,8	23 045,2	-2,4
2005	34,1	48,5	12,5	25 053,7	23 825,9	-1,7
2006	44,9	61,1	16,6	25 197,1	24 620,5	-1,2
2007	54,2	61,3	13,2	25 646,5	25 430,7	-0,8
2008	28,6	28,6		26 194,2	26 194,2	
Durchschnitt über alle Jahrgänge ²			4,6			-3,0

¹ Einschließlich der 1998 geförderten Betriebe.

² Gewichteter Mittelwert. Die nicht geförderten Betriebe werden dem Jahrgang zugerechnet, in dem sie zum ersten Mal in der Beschäftigtenstatistik ausgewiesen werden. Jeder Betrieb geht also nur einmal in die Berechnung der durchschnittlichen Veränderungsrate über alle Jahrgänge ein.

Quellen: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen.

Beschäftigung in geförderten Betrieben deutlich gestiegen, in nicht geförderten deutlich gesunken

Kasten

Methode zur Bestimmung von Betriebs„zwillingen“

Für die Wirkungsanalyse lagen Informationen zu fast 15 000 geförderten und 3,6 Millionen nicht geförderten Betrieben vor. Um geeignete Zwillingspaare zu bilden, wurden für jeden einzelnen geförderten Betrieb zunächst solche Betriebe ausgewählt, die im Hinblick auf Förderjahr, Arbeitsmarktregion, Wirtschaftszweig und Betriebsalter mit ihm vollkommen identisch sind. Dadurch reduzierte sich die Zahl der potentiellen Zwillinge auf rund 450 000

Betriebe. Anschließend wurden aus dieser Gruppe solche Betriebe als Zwillinge ausgewählt, die den geförderten Betrieben im Hinblick auf Betriebsgröße, Qualifikationsniveau und Tätigkeitsstruktur am nächsten kamen. Insgesamt konnten rund 13 000 Zwillingspaare gebildet werden, bei denen es keine signifikanten Unterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben gibt (Tabelle).

Tabelle

Unterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben vor und nach dem Matching – Förderzeitraum 1999 bis 2006

	Mittelwerte		
	Geförderte Betriebe n = 12 949	Nicht geförderte Betriebe	
		Vor Matching n = 3 597 980	Nach Matching ¹ n = 12 949
Beschäftigte	29,8	12,9***	30,2
Anteile in Prozent:			
Gering Qualifizierte	29,71	36,88***	29,28
Akademiker	7,23	4,66***	7,31
Fertigung	48,10	23,97***	49,74*
Technische Dienste	11,93	4,93***	9,85***
Forschung und Entwicklung	3,68	1,14***	3,46

¹ In die Auswahl kommen nur solche nicht geförderten Betriebe, die in Hinblick auf Förderjahr, Arbeitsmarktregion, Wirtschaftszweig und Betriebsalter mit den geförderten Betrieben vollkommen identisch sind.

***/**/* Differenz zum Mittelwert der geförderten Betriebe auf dem 1-%-/5-%-/10-%-Niveau signifikant.

Quellen: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen.

DIW Berlin 2011

im Grunde bekannt sein, wie sich die Betriebe in dem jeweiligen Zeitraum entwickelt hätten, wenn sie nicht gefördert worden wären. Der Fördereffekt würde sich dann an der Differenz zwischen tatsächlicher und hypothetischer Entwicklung ablesen lassen. Offensichtlich ist dieser Vergleich nicht möglich, da sich beide Situationen gegenseitig ausschließen. Dieses Dilemma wird in der Literatur als das „fundamentale Evaluationsproblem“ bezeichnet.⁵ Als Ausweg wird versucht, die hypothetische, nicht beobachtbare Entwicklung zu schätzen. Dazu gibt es mehrere Lösungswege. Hier wurde das „Matching“-Verfahren angewandt. Die Grundidee fußt auf einem Experiment: Gesucht wird für jeden geförderten Betrieb ein nicht geförderter Betrieb, der ihm in Hinblick auf die wesentlichen Einflüsse (Kontrollvariablen) möglichst ähnlich ist. Im Idealfall unterscheidet sich der geför-

derte Betrieb von seinem Pendant („Zwilling“) nur durch den Umstand, dass er gefördert wird.

Von diesen Zwillingen haben die geförderten Betriebe ihre Beschäftigung bis 2008 jahresdurchschnittlich um 4,5 Prozent gesteigert (Tabelle 2), die nicht geförderten Betriebe haben sie dagegen um 6,6 Prozent reduziert. Der durchschnittliche Fördereffekt beträgt danach +11,1 Prozentpunkte.

Bei der Bildung möglichst ähnlicher Paare sind zwar alle empirisch beobachtbaren Betriebsmerkmale zugrunde gelegt worden. Darüber hinaus sind aber noch weitere Bestimmungsfaktoren denkbar, die sich auf die betriebliche Entwicklung auswirken, aber empirisch mit den verfügbaren Daten nicht erfasst werden können. Eine Möglichkeit, den Einfluss solcher unbeobachteter Faktoren in der Analyse zu berücksichtigen, beruht auf der Annahme, dass diese Faktoren schon vor der Förderung wirksam waren und sich deshalb schon früher in der Entwicklung der Betriebe bemerkbar gemacht haben müssen. Die Entwicklung

⁵ Heckmann, J., LaLonde, R., Smith, J.: Chapter 31. The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: Orley, C. Ashenfelter, D. (Hrsg.): Handbook of Labor Economics, 1999, 1879.

Tabelle 2

Fördereffekt des GRW-Investitionszuschusses 1999 bis 2006

Durchschnittliche jährliche Veränderung der Beschäftigung in Prozent

	Mittelwerte	
	Geförderte Betriebe	Nicht geförderte Betriebe
	n = 12 949	n = 12 949
Beschäftigungsveränderung vom Jahr der Förderung bis 2008	4,47	-6,60***
Durchschnittlicher Fördereffekt des GRW-Investitionszuschusses	11,07 Prozentpunkte	

*** Differenz der beiden durchschnittlichen Veränderungsrate nach einem zweiseitigen t-Test zum 1-%-Niveau signifikant.

Quellen: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen. **DIW Berlin 2011**

Deutlicher Entwicklungsvorsprung der geförderten Betriebe

Tabelle 3

Unterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben vor und nach dem Matching unter Berücksichtigung der Beschäftigungsentwicklung vor der Förderung – Förderzeitraum 2001 bis 2006

	Mittelwerte		
	Geförderte Betriebe	Nicht geförderte Betriebe	
		Vor Matching	Nach Matching ¹
	n = 4 622	n = 1 887 548	n = 4 622
Beschäftigte	40,47	13,52***	32,9***
Anteile in Prozent:			
Gering Qualifizierte	29,51	33,91***	29,33
Akademiker	6,26	4,55***	7,72
Fertigung	49,19	25,00***	48,84
Technische Dienste	12,02	4,90***	11,07*
Forschung und Entwicklung	3,23	1,40***	3,81*
Beschäftigungsänderung in den drei Jahren vor der Förderung (% p.a.)	10,07	0,60***	7,69***

¹ In die Auswahl kommen nur solche nicht geförderten Betriebe, die in Hinblick auf Förderjahr, Arbeitsmarktregion, Wirtschaftszweig und Betriebsalter mit den geförderten Betrieben vollkommen identisch sind.

***/**/*/* Differenz zum Mittelwert der geförderten Betriebe auf dem 1-%-/5-%-/10-%-Niveau signifikant.

Quellen: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen. **DIW Berlin 2011**

Bereits vor der Förderung haben sich die geförderten Betriebe etwas besser entwickelt als die nicht geförderten.

Tabelle 4

Durchschnittlicher Fördereffekt des GRW-Investitionszuschusses 2001 bis 2006 unter Berücksichtigung der Beschäftigungsentwicklung vor der Förderung

	Mittelwerte		
	Geförderte Betriebe	Nicht geförderte Betriebe	Differenz zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben in Prozentpunkten
	n = 4 622	n = 4 622	
Beschäftigungsveränderung			
Vor der Förderung (Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate über drei Jahre vor dem Förderjahr)	10,07	7,69***	2,38
Nach der Förderung (Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate vom Förderjahr bis 2008)	1,85	-6,87***	8,72
Durchschnittlicher Fördereffekt des GRW-Investitionszuschusses	6,34 Prozentpunkte		

*** Differenz beider Mittelwerte signifikant von null verschieden (zweiseitiger t-Test zum 1-%-Niveau).

Quellen: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen.

DIW Berlin 2011

Deutlich positiver Beschäftigungseffekt des Investitionszuschusses

vor der Förderung als Zeichen für den Einfluss der nicht beobachtbaren Faktoren wird auf zwei Arten in der Analyse erfasst.

- Erstens werden die Zwillinge so bestimmt, dass sich die Entwicklung der geförderten und der nicht geförderten Betriebe vor dem Förderzeitpunkt möglichst entsprechen. Dazu wurde die „Propensity-Score“-Schätzung um die Variable „Beschäftigungsveränderung in drei Jahren vor dem Förderzeitpunkt“ erweitert. Nach Tabelle 3 sind die ausgewählten Referenzbetriebe vor dem Förderzeitpunkt mit 7,7 Prozent p.a. gewachsen und kommen damit sehr nah an das Wachstum der geförderten Betriebe von 10,2 Prozent p.a. heran.
- Zweitens werden die Wachstumsunterschiede vor der Förderung bei der Ermittlung des Fördereffektes berücksichtigt: In der Annahme, dass die nichtbeobachtbaren Bestimmungsfaktoren auch nach der Förderung wirksam sind und sich an der Stärke ihrer Wirkung nichts geändert hat, können die Wachstumsunterschiede vor der Förderung als ein Maß für den Einfluss der unbeobachteten Merkmale interpretiert werden. Bei der Berechnung des Fördereffektes wird also die Entwicklung nach der Förderung um diesen Wachstumsunterschied bereinigt („Difference-in-differences“-Ansatz).⁶

Die Berücksichtigung der Entwicklung vor der Förderung hat allerdings den Nachteil, dass sich dadurch die Zahl der Zwillingepaare erheblich reduziert. Zum einen fallen die Betriebe aus, die in den ersten Jahren des Beobachtungszeitraumes gefördert wurden, weil diese Jahre zur Bestimmung der Veränderung vor der Förderung notwendig sind. Konkret beschränkt sich die Auswahl der Betriebe auf den Zeitraum 2001 bis 2006. Zum anderen wurden alle Betriebe außer Acht gelassen, die zum Zeitpunkt der Förderung neugegründet worden sind. Insgesamt reduziert sich die Zahl der Zwillinge damit auf etwas mehr als 4 600 Betriebe (Tabelle 3). Zu berücksichtigen ist auch, dass die Bedingung, Zwillinge mit einer ähnlichen Entwicklung in den Jahren vor der Förderung zu finden, nicht ganz erfüllt werden konnte.

Der durchschnittliche Fördereffekt wird durch die Berücksichtigung der früheren Entwicklung zwar geringer, bleibt aber immer noch eindeutig positiv: Selbst wenn nur ähnlich expansive Betriebe ausgewählt werden, hat sich die Beschäftigung nach der Förderung in den geförderten Betriebe um 8,7 Prozentpunkte günstiger entwickelt als bei den nicht geförderten (Tabelle 4). Allerdings hatten die geförderten Betriebe

⁶ Im Unterschied zur üblichen Difference-in-Differences-Berechnung wird hier nicht die absolute Zahl der Beschäftigten, sondern ihre Veränderungsrate als Zielvariable eingesetzt.

bereits vor der Förderung einen Wachstumsvorsprung von +2,4 Prozentpunkten. Reduziert um diesen, als Wirkung von nicht beobachtbaren Einflüssen interpretierbaren, Wachstumseffekt verbleibt ein Förder-effekt von durchschnittlich +6,3 Prozentpunkten.

Fazit

Das Ergebnis der Analysen ist eindeutig: Die geförderten Betriebe entwickeln sich wesentlich dynamischer als die nicht geförderten. Dieser Befund deckt sich mit den Erfahrungen aus früheren Evaluierungen, die ebenfalls einen positiven Zusammenhang zwischen der Investitionsförderung und den regionalpolitischen Zielen der GRW herausgefunden haben, allerdings auf der Basis weniger verlässlicher Untersuchungsmethoden und Datengrundlagen.

Der in seiner Deutlichkeit etwas überraschende Wachstumsvorsprung legt die Frage nahe, auf welche Weise die Wirkung der Förderung zustande kommt. Vieles spricht dafür, dass die unmittelbare Verknüpfung von Förderung und Investition ein wichtiges Bindeglied für den Erfolg der Förderung bedeutet. Investitionen werden mit der Absicht durchgeführt, durch zusätzlichen Kapitaleinsatz die Produktionsmöglichkeiten und damit letztendlich die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Da sich die Förderung auf investierende Betriebe beschränkt, findet somit faktisch eine Selektion von Betrieben statt, die sich um eine Verstärkung ihrer Marktposition bemühen.

Die Selektion geht allerdings noch darüber hinaus: Der Bedarf an Kapital, der durch die Investitionen gedeckt werden soll, entsteht meistens in der Folge von Expansionen, so dass investierende Betriebe häufig schon vor dem Zeitpunkt der Investitionen besonders gewachsen sind. Durch den Zuschuss zu einer Investition werden folglich expansive Betriebe bevorzugt, was durch die Studie bestätigt wird: Die geförderten Betriebe haben sich in den Jahren vor ihrer Förderung überdurchschnittlich günstig entwickelt.

Um die Verzerrung durch eine bevorzugte Auswahl expansiver Betriebe auszuschalten, wurde im letzten Untersuchungsschritt zusätzlich noch die frühere Beschäftigungsveränderung als Kriterium bei der Auswahl der nicht geförderten Referenzbetriebe berücksichtigt. Trotzdem ändert sich an dem Wachstumsvorsprung der geförderten Betriebe nur wenig: Obgleich beide Gruppen von Betrieben vor dem Zeitpunkt der Förderung ungefähr gleich expansiv waren (und sich damit von den übrigen Betrieben erheblich unterscheiden), haben sich die geförderten Betriebe nach der Förderung wesentlich günstiger entwickelt.

Kurz zusammengefasst lässt die Studie erstens den Schluss zu, dass die öffentlichen Mittel die (im Sinne der Regionalpolitik) richtigen Betriebe erreichen: Gefördert werden vor allem expansive Betriebe, die zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Zweitens werden die geförderten Betriebe durch den Investitionszuschuss offenkundig in die Lage versetzt, ihre Expansion überdurchschnittlich lange fortzusetzen.

JEL Classification:
C14, O14, R11, R58

Keywords:
Regional policy,
Firm subsidies,
Impact analysis,
Evaluation,
Statistical matching

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Alexander Kritikos
(Vizepräsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

Renate Bogdanovic
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Lektorat

Daniel Kemptner
Dr. Anna Lejpras

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.