

Alm, Bastian

Article — Manuscript Version (Preprint)

Evaluation von Subventionen im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland

Zeitschrift für Evaluation

Suggested Citation: Alm, Bastian (2015) : Evaluation von Subventionen im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland, Zeitschrift für Evaluation, Waxmann Verlag GmbH, Münster, Iss. 1, pp. 123-137,
<http://www.waxmann.com/zeitschrift1619-5515>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/109214>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Evaluation von Subventionen im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland¹

Kurzfassung der mit dem DeGEval-Nachwuchspreis 2014 ausgezeichneten Arbeit

*Bastian Alm*²

1. Einleitung

In der Bundesrepublik Deutschland ist die regionale Wirtschaftspolitik ein wichtiger Baustein der allgemeinen Wirtschaftspolitik.³ Ihr Ansatzpunkt ist die gezielte und maßvolle Beeinflussung der räumlichen Verteilung von ökonomischen Aktivitäten im Bundesgebiet.

Zentrales Instrument dieses Politikbereichs ist die im Jahre 1969 eingeführte Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in der GRW ist verfassungsrechtlich in Artikel 91a Grundgesetz geregelt und im Gesetz über die GRW konkretisiert (siehe BMJV 1969). Primäre Zielsetzung der GRW ist es, strukturschwache Regionen durch den Ausgleich ihrer Standortnachteile an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung heranzuführen und damit zu einer Verringerung regionaler Entwicklungsunterschiede beizutragen. Die Erreichung dieses Ziels ist von großer gesamtgesellschaftlicher Bedeutung und durch das Verfassungsgebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 Nr. 2 GG und Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG) abgesichert.

In der Vergangenheit wurden etwas über zwei Drittel der GRW-Mittel zur Förderung von Unternehmensinvestitionen eingesetzt. Zwischen 1972 und 2012 wurden durch die GRW insgesamt 113.008 betriebliche Investitionsvorhaben gefördert. Im Zuge dieser Investitionsvorhaben sollten rund 1,59 Millionen zusätzliche Dauerarbeitsplätze geschaffen und etwa 2,44 Millionen Dauerarbeitsplätze gesichert wer-

1 Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind die persönliche Meinung des Autors und nicht notwendigerweise die des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

2 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin

3 Für eine umfassende Darstellung der Aufgaben, Instrumente und Perspektiven der regionalen Wirtschaftspolitik siehe u.a. Alm/Fisch (2014).

den.⁴ Da im Anschluss an die deutsche Wiedervereinigung eine Vielzahl von ost-deutschen Unternehmen in den Genuss intensiver finanzieller Förderung durch die GRW kam, nahm das entsprechende Mittelvolumen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre ein Ausmaß an, das weder zuvor noch nachfolgend erreicht wurde. Zwischen 1991 und 2012 zahlte die GRW in den Fördergebieten insgesamt etwa 44 Milliarden Euro an Unternehmen aus.⁵

Für eine regelmäßige und systematische Evaluation dieser Intervention sprechen verschiedene Argumente. So gebietet der enge Spielraum der öffentlichen Haushalte grundsätzlich einen effizienten Einsatz staatlicher Mittel, sodass deren Wirksamkeit auf bestimmte Zielgrößen kontinuierlich und möglichst realitätsadäquat überprüft werden sollte. Auch in verfassungs- (Art. 114 Abs. 2 GG) sowie haushaltsrechtlichen (§ 7 BHO bzw. § 6 HGrG) Bestimmungen wird die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von finanzwirksamen Maßnahmen gefordert. Außerdem lassen sich Evaluationsvorhaben der GRW mit den hohen Opportunitätskosten und den zu erwartenden Nebeneffekten des Fördermitteleinsatzes rechtfertigen.

In diesem Beitrag wird zunächst ein kurzer Überblick über die Notwendigkeit, Konzeption und Intention der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland gegeben. Anschließend werden die Grundidee und Aufgaben von Wirkungsanalysen zur Evaluation der Unternehmenssubventionen umrissen. Die Resultate der Wirkungsanalyse für den Zeitraum 1999 bis 2008 stützen die Hypothese, dass die GRW tatsächlich zur Verbesserung der Beschäftigungssituation in strukturschwachen Gebieten beitragen kann.

2. Notwendigkeit, Ansatz und übergeordnete Ziele der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland

Zur Begründung von staatlichen Interventionen zwecks der Förderung strukturschwacher Regionen werden in der ökonomischen Literatur in aller Regel alloktations- und distributionspolitische Überlegungen angeführt. Während bei der alloktationspolitischen Argumentation der Fokus auf Marktversagenstatbeständen und hierbei insbesondere auf der volkswirtschaftlich ineffizienten räumlichen Verteilung von Produktionsfaktoren liegt, stützt sich die distributionspolitische Begründung im Wesentlichen darauf, dass rein marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismen im Hinblick auf gesellschaftlich relevante Zielgrößen keine befriedigenden Ergebnisse hervorrufen.

4 Datengrundlage: Bewilligungsstatistik des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.

5 Davon wurden rund 4,3 Milliarden Euro durch Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) erbracht.

Zur Rolle des Bundes und der Länder

Die Rolle des Bundes auf dem Gebiet der regionalen Wirtschaftspolitik ergibt sich unmittelbar aus dem Grundgesetz: „Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist“ (Art. 91a Abs. 1 GG). Abgesehen vom halben Finanzierungsanteil übernimmt der Bund im Rahmen der GRW die Strategie- und Koordinierungsfunktion. Im gemeinsam mit allen Ländern festgelegten Koordinierungsrahmen⁶ werden Fördergebiet, -ziele, -prinzipien, -schwerpunkte und -bedingungen festgelegt. Diese gelten im gesamten Bundesgebiet und stellen sicher, dass die beihilferechtlichen Rahmenbedingungen für alle Länder verbindlich umgesetzt werden und der Förderwettbewerb in Deutschland klaren Regeln unterliegt. Die regelgebundene Förderung stellt eine hohe Transparenz und Verbindlichkeit sicher. Die Koordinierungsfunktion des Bundes umfasst schließlich auch das Monitoring und die Evaluation der GRW.

Im Sinne der Subsidiarität liegt die konkrete Durchführung der Förderung in der alleinigen Verantwortung der Länder: Sie entscheiden, inwieweit sie den – zwischen Bund und Ländern unter Beachtung der beihilferechtlichen Vorgaben – gesetzten Rahmen ausschöpfen und bestimmte (regionale und sektorale) Förderschwerpunkte setzen.⁷

Grundsätze der Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der GRW

Die GRW-Förderung erfolgt – auch in der neuen Förderperiode vom 1. Juli 2014 bis 31. Dezember 2020 – ausschließlich in strukturschwachen Regionen und damit Gebieten, deren Wirtschaftskraft deutlich unter bzw. deren Arbeitslosigkeit merklich über dem bundesweiten Durchschnitt liegt. Die Abgrenzungen des Regionalfördergebietes erfolgen dabei unter Beachtung der jeweils gültigen Bestimmungen der EU-weit geltenden Leitlinien für Regionalbeihilfen⁸ anhand objektiver, nachvollziehbarer und transparenter Kriterien. Das Fundament der Fördergebietsabgrenzung bildet ein Regionalindikatorenmodell, das das Ausmaß der regionalen Strukturschwäche adäquat widerspiegeln soll. Im Zeitraum vom 1. Juli 2014 bis 31. Dezember 2020 gehören, neben der Gesamtheit der ostdeutschen Regionen, auch einige westdeutsche Regionen – insbesondere entwicklungsschwache ländliche Regionen, altindustrielle Regionen im Strukturwandel und die unter hohem Anpassungsdruck stehenden ostbayerischen Grenzregionen zu Tschechien – zum Fördergebiet.

Förderschwerpunkt der GRW ist die Belebung der Investitionstätigkeit in den strukturschwachen Regionen. Dazu gewährt die GRW direkte Zuschüsse oder Zinszuschüsse zu den Investitionskosten privater Unternehmen. Diese Förderung

6 Für den GRW-Koordinierungsrahmen ab 1. Juli 2014 siehe <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur-ab-010714,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

7 Grundlage hierfür sind in der Regel eigene Förderrichtlinien der Länder. Einige Länder verzichten ganz auf eigene Richtlinien und fördern allein auf der Basis des Koordinierungsrahmens.

8 Für die Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014 bis 2020 siehe <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:209:0001:0045:DE:PDF>.

für die gewerbliche Wirtschaft bildet gemeinsam mit den Investitionszuschüssen für kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktureinrichtungen ein grundsätzlich komplementäres Förderangebot für strukturschwache Regionen.⁹

In enger Anlehnung an die Exportbasistheorie besteht die Interventionslogik der GRW darin, über die Stärkung von Investitionen zusätzliche Beschäftigung und zusätzliches Einkommen innerhalb der Fördergebiete zu schaffen und damit das Gesamteinkommen in dem jeweiligen Wirtschaftsraum auf Dauer wesentlich zu erhöhen (sogenannter Primäreffekt). Dieses zusätzliche Einkommen führt *ceteris paribus* zu einer höheren Kaufkraft der regionalen Bevölkerung, die auch bei den überwiegend lokal ausgerichteten Unternehmen die Güternachfrage verstärkt und sich in einer weiteren – dem ursprünglich durch den Impuls der Förderung der gewerblichen Wirtschaft nachgelagerten – Wirkungsrunde positiv auf die regionale Beschäftigungs- und Einkommenssituation auswirkt (Sekundäreffekt).

9 Die GRW beteiligt sich weiterhin an Länderprogrammen zur Förderung nicht investiver Unternehmensaktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen, die deren Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft stärken.