

Brachert, Matthias et al.

Research Report

Expertisen zur Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) in Sachsen-Anhalt: 1. Möglichkeiten einer wissenschaftlichen Evaluation der gewerblichen Förderung, 2. Beurteilung der Förderregeln, 3. Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation der gewerblichen Förderung

IWH Online, No. 2/2018

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Brachert, Matthias et al. (2018) : Expertisen zur Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) in Sachsen-Anhalt: 1. Möglichkeiten einer wissenschaftlichen Evaluation der gewerblichen Förderung, 2. Beurteilung der Förderregeln, 3. Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation der gewerblichen Förderung, IWH Online, No. 2/2018, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale)

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/178491>

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.



IWH Online

2/2018

Mai 2018

Brachert, Matthias; Buch, Claudia M.; Dettmann, Eva; Heimpold, Gerhard; Titze, Mirko; Weyh, Antje

-  **Expertisen zur Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in Sachsen-Anhalt**
1. Möglichkeiten einer wissenschaftlichen Evaluation der gewerblichen Förderung
 2. Beurteilung der Förderregeln
 3. Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation der gewerblichen Förderung

Impressum

In der Reihe „IWH Online“ erscheinen aktuelle Manuskripte der IWH-Wissenschaftlerinnen und -Wissenschaftler zeitnah online. Die Bände umfassen Gutachten, Studien, Analysen und Berichterstattungen.

Kontakt

PD Dr. Mirko Titze
Tel +49 345 77 53 861
E-Mail: mirko.titze@iwh-halle.de

Bearbeiter

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Dr. Matthias Brachert
Prof. Dr. Claudia M. Buch
Dr. Eva Dettmann
Dr. Gerhard Heimpold
PD Dr. Mirko Titze (Gesamtprojektleitung)

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Dr. Antje Weyh

Herausgeber

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Geschäftsführender Vorstand

Prof. Reint E. Gropp, Ph.D.
Prof. Dr. Oliver Holtemöller
Dr. Tankred Schuhmann

Hausanschrift

Kleine Märkerstraße 8
D-06108 Halle (Saale)

Postanschrift

Postfach 11 03 61
D-06017 Halle (Saale)
Tel +49 345 7753 60
Fax +49 345 7753 820
www.iwh-halle.de

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweis

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH): Expertisen zur Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in Sachsen-Anhalt. IWH Online 2/2018. Halle (Saale) 2018.

ISSN 2195-7169

Inhaltsverzeichnis

Möglichkeiten einer wissenschaftlichen Evaluation der gewerblichen Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in Sachsen-Anhalt

Claudia M. Buch, Eva Dettmann, Gerhard Heimpold, Mirko Titze

**Beurteilung der Förderregeln im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Sachsen-Anhalt
Ergebnisse einer Literaturlauswertung und theoretischer Überlegungen**

Eva Dettmann, Mirko Titze

**Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation der gewerblichen Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in Sachsen-Anhalt
Beschäftigungseffekte der gewerblichen Förderung im Rahmen der GRW in Sachsen-Anhalt**

Matthias Brachert, Eva Dettmann, Mirko Titze, Antje Weyh

➤ Möglichkeiten einer wissenschaftlichen Evaluation der gewerblichen Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in Sachsen-Anhalt

Claudia M. Buch, Eva Dettmann, Gerhard Heimpold,
Mirko Titze

Halle (Saale), 8. Dezember 2014

Claudia M. Buch
Gerhard Heimpold
Mirko Titze
Eva Dettmann

Möglichkeiten einer wissenschaftlichen Evaluation der gewerblichen Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in Sachsen-Anhalt

Kurzfassung

Angesichts bestehender wirtschaftlicher Strukturschwächen und enger öffentlicher Ausgabenspielräume müssen öffentliche Mittel für die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung bestmöglich eingesetzt werden. Wissenschaftliche Methoden können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Ihr Ziel ist es, einen möglichst klaren Zusammenhang zwischen einer wirtschaftspolitischen Maßnahme und deren Wirkung herzustellen. Es geht dabei nicht um eine reine Vollzugskontrolle. Um eine bessere Wirkungsanalyse zu ermöglichen, sollte eine Evaluation möglichst früh anlegt werden. Es sollten klare Kriterien definiert werden, anhand derer das Programm evaluiert werden kann. Zentral sind neben Informationen über die geförderten Unternehmen Informationen über eine Kontrollgruppe von Unternehmen, die durch das Zusammenspiel von Förderdaten und Daten der amtlichen Statistik gewonnen werden können. Bei der Festlegung von Förderkriterien muss geprüft werden, inwiefern diese tatsächlich auch Unvollkommenheiten des Marktes Bezug nehmen und welche unerwünschten Selektionseffekte entstehen.

1 Hintergrund

Sachsen-Anhalts Wirtschaftsstrukturen sind durch wirtschaftliche Schwächen gekennzeichnet: geringe Unternehmensgrößen, fehlende Headquarter multinationaler Unternehmen geringe Ausgaben in Forschung und Entwicklung (FuE) und eine relativ geringe Internationalisierung der Unternehmen. Diese Phänomene hängen eng miteinander zusammen – sind Unternehmen wenig innovativ und produktiv, so gewinnen sie keine Marktanteile im In- und Ausland. Die wirtschaftliche Lage stellt sich in anderen ostdeutschen Ländern ähnlich dar. Trotz beachtlicher Erfolge beim Aufholprozess bestehen nach wie vor große wirtschaftliche Unterschiede zwischen „Ost“ und „West“ (Paqué 2013; BMI 2013). Gleichzeitig stehen Bund und Länder vor der Herausforderung, die öffentlichen Haushalte so zu konsolidieren, dass die Regelungen der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 eingehalten werden und bestehende Finanzierungsdefizite zurückgeführt werden können.

Strukturelle wirtschaftliche Schwächen in Verbindung mit der Notwendigkeit, öffentliche Mittel gezielter und effektiver einzusetzen, stellen die Wirtschaftspolitik vor besondere Herausforderungen. Insbesondere muss gefragt werden, ob die bisherigen Programme zur Förderung von Unternehmen im Allgemeinen und zur Förderung von FuE und damit der Produktivität von Unternehmen im Speziellen, ihre Ziele erfüllen. Um eine solche Frage beantworten zu können, sind **Evaluationen** der entsprechenden Programme erforderlich. Bislang gibt es keine schlüssige Evidenz, ob die umfangreiche staatliche Förderung von Unternehmen und Infrastrukturinvestitionen in den neuen Ländern wirksam dazu beigetragen hat, die wirtschaftliche Strukturschwäche nachhaltig zu reduzieren.

Im Folgenden wird dargelegt, welche Ziele speziell die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) verfolgt, wie eine Förderung in diesem Bereich konzeptionell begründet werden kann und welche Voraussetzungen für eine wissenschaftliche Evaluation gegeben sein müssen. Diese Diskussion erfolgt vor dem Hintergrund der geplanten Einengung der zwischen Bund und Ländern vereinbarten Förderregelungen (Koordinierungsrahmen) durch landesspezifische Förderregelungen für die GRW. Konkret sollen die derzeitigen Landesregeln im Januar 2014 bewertet und im Juli in überarbeiteter Form vorgelegt werden.

Insgesamt hat es bisher keine Evaluation der GRW-Förderung in Sachsen-Anhalt gegeben, mit deren Hilfe die Effektivität dieser Förderung im Sinne einer echten Ursache-Wirkungsanalyse bewertet werden könnte. Von daher besteht ein erhebliches Potenzial für eine wissenschaftlich-fundierte Evaluation der landesspezifischen Fördermaßnahmen und der Förderkriterien. Voraussetzung für eine solche Evaluation sind Informationen über die geförderten Unternehmen sowie eine Verknüpfung dieser Daten mit Informationen über die Unternehmen selbst, aus denen sich Informationen über Produktivität und FuE-Tätigkeit der Unternehmen ablesen lassen. Je früher eine Evaluation angelegt und Rahmen eines

spezifischen Förderprogramms eingeplant wird, desto geringer sind die Kosten, die mit einer wissenschaftlichen Evaluation verbunden sind. Denn oft sind Evaluationen, die wissenschaftlichen Standards genügen, im Förderprozess unzureichend verankert, so dass die Erhebung relevanter Daten im Nachhinein teuer bzw. gar nicht mehr möglich ist. Vor diesem Hintergrund bietet die anstehende Überarbeitung der Förderkriterien auf Landesebene die Möglichkeit, die bisherige Förderpraxis an wissenschaftliche Qualitätsstandards auszurichten.

2 Ausgestaltung und Umfang der GRW-Förderung

Mit den Mitteln der GRW werden **gewerbliche Investitionen** und wirtschaftsnahe Infrastrukturinvestitionen unterstützt. Im gewerblichen Bereich sind Betriebe förderfähig, die überregionale Absätze tätigen. Die geförderten **Infrastrukturinvestitionen** ergänzen die gewerblichen Investitionen und umfassen Gewerbe- und Industriegebiete, unternehmensbezogene Verkehrs-, Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen sowie Fremdenverkehrsinfrastrukturen. Infrastrukturinvestitionen sollen durch ihren engen Unternehmensbezug indirekt die wirtschaftliche Leistung und Beschäftigung im Fördergebiet verbessern (Bornemann et al. 2012).

Im Rahmen der GRW kann eine **Basisförderung durch Zuschläge** weiter aufgestockt werden. Diese Zuschläge werden für das Erreichen definierter Ziele zur Tariftreue, zur Errichtung eines Headquartiers oder zur Erreichung ausbildungs-, geschlechterspezifischer, umweltpolitischer sowie FuE-Ziele gewährt. Die Landesregelungen sehen solche Zuschläge für 11 Arten von Struktureffekten vor. In der Förderpraxis zeigt sich allerdings, dass diese Zuschläge von den beantragenden Unternehmen kaum angenommen beziehungsweise nur Zuschläge für Kriterien beantragt werden, die leicht erfüllbar sind. Andere ostdeutsche Länder praktizieren ein derartiges Zuschlagsystem nicht oder nur in stark reduzierter Form (Mecklenburg-Vorpommern).

Das Zielsystem der GRW wird durch **Indikatoren** für die Abgrenzung der Fördergebiete ergänzt. Die Förderfähigkeit von Regionen hängt von der durchschnittlichen Arbeitslosenquote über einen definierten Zeitraum (Gewicht 50%), dem Bruttojahreslohn je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem an einem Stichtag (Gewicht 40%), der Erwerbstätigenprognose über einen definierten Zeitraum (Gewicht 5%) und dem Infrastrukturindikator des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Gewicht 5%) ab. Aus diesen vier Indikatoren wird ein Gesamtindikator für jede Arbeitsmarktregion berechnet. Die daraus erstellte und sortierte Liste dient als Grundlage für die Festlegung der Förderregionen. Vor diesem Hintergrund könnte eine Verbesserung des Rangplatzes – im besten Falle ein Herausfallen aus der Förderung – als „Erfolg“ aufgefasst werden. Hierbei muss allerdings berücksichtigt werden, dass eine Änderung der genannten Indikatoren auch durch andere Faktoren ausgelöst werden kann, die nicht direkt mit der Förderung zusammenhängen.

Tabelle 1: Struktur der GRW-Förderung

Grundsätzlich enthält der Koordinierungsrahmen maximal zulässige Förderkonditionen. Die Bundesländer dürfen im Rahmen landesspezifischer Regelungen restriktivere Festlegungen treffen.

	Bund-Länder-Koordinierungsrahmen	Landesspezifische Regelungen in Sachsen-Anhalt
Förderziele	Zusätzliches Einkommen erzielen, neue Dauerarbeitsplätze schaffen, vorhandene sichern	<ul style="list-style-type: none"> Abgesenkter Basisfördersatz für Betriebe und ein Zuschlagssystem bei Erfüllung strukturpolitischer Ziele
Fördergegenstände	a) Gewerbliche Investitionen b) Wirtschaftsnahe Infrastrukturinvestitionen c) Kooperationsnetzwerke, Clustermanagement u. a.	<ul style="list-style-type: none"> Förderfähig sind nur zusätzliche Dauerarbeitsplätze Ausschluss von Branchen mit geringer Wertschöpfungs- und Forschungsintensität
Förder-voraussetzungen	a) Betriebe mit überregionalem Absatz b) Infrastrukturen hauptsächlich für Betriebe, die unter (a) förderfähig sind	<ul style="list-style-type: none"> Weitere Einschränkungen durch Festlegung einer Mindestinvestitionshöhe, einer Begrenzung des Leiharbeiteranteils und der gewerblichen Tourismusförderung
Förderhöhe	a) differenziert nach Betriebsgröße und regionaler Wirtschaftsstruktur, z. B. A-Fördergebiete (Großteil Ostdeutschlands): 50%, 40%, 30% für Betriebsstätten von kleinen, mittleren, große Unternehmen b) Förderhöchstsatz i. d. R. 60% der förderfähigen Kosten	

Quellen: Zusammenstellung auf der Grundlage von Deutscher Bundestag (2009: 41-56) und Landtag von Sachsen-Anhalt (2013: 1-3).

Die GRW-Förderung erfolgt im Rahmen eines **Antrags- und Genehmigungsverfahrens**, der jedoch keinen Rechtsanspruch auf Förderung schafft. Bislang wurde die GRW mit der – faktisch automatisch gewährten – Investitionszulage kombiniert. Die Investitionszulagen-Förderung läuft Ende 2013 aus. Anders als bei der Investitionszulage besteht bei der GRW wegen des diskretionären Genehmigungsverfahrens die Erwartung, strukturpolitisch wünschenswerte Entwicklungen stärker beeinflussen und mögliche Mitnahmeeffekte eindämmen zu können.

Die GRW-Förderung ist somit eine **unternehmensbezogene Subvention**, die in erster Linie den neuen Ländern zu Gute kommt. Insgesamt machen direkte Subventionen in Form von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zwar im Jahr 2012 mit 3,7% nur einen relativ

geringen Anteil staatlicher Ausgaben der öffentlichen Haushalte aus.¹ In den neuen Ländern, einschließlich Berlins, wurden aber im Zeitraum 1991-2012 Zuschüsse (einschließlich EFRE-Zuschüsse) zugunsten von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft in Höhe von 39,2 Mrd. Euro bewilligt. Dies sind rund 89% der gesamtdeutschen Mittel in diesen Ausgabenprogrammen. Für wirtschaftsnahe Infrastrukturvorhaben wurden den neuen Ländern Zuschüsse im Umfang von 20 Mrd. Euro gewährt, was einem Anteil von 88% entspricht.

Deutschlandweit betragen GRW Zuschüsse für die gewerbliche Wirtschaft und die Infrastruktur im Jahr 2012 1,4 Mrd. Euro (BAFA 2013). Die Bruttoanlageinvestitionen erreichten im gleichen Jahr einen Wert von 470,6 Mrd. Euro (Statistisches Bundesamt 2013b). Damit betrug der Anteil der Investitionsförderung an den gesamten Investitionen lediglich 0,3%. In Sachsen-Anhalt haben die GRW Mittel gesamtwirtschaftlich betrachtet mit einem Volumen von rund 274 Mio. Euro² oder 0,5% im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt oder 2,7% der gesamten Staatsausgaben keine sehr große Bedeutung. Innerhalb der Ausgaben des Landes für den Bereich „Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen“ lag der GRW Anteil mit rund 50% aber deutlich höher.

3 Welche Ziele hat die staatliche Förderung von Unternehmen?

Staatliche Förderung bestimmter Unternehmen, Sektoren oder Regionen stellt einen Eingriff in Marktprozesse dar und bedarf insofern einer besonderen Rechtfertigung. Geförderte Unternehmen erhalten einen **Wettbewerbsvorteil** gegenüber ihren nicht-geförderten Konkurrenten. Zu unterscheiden sind ökonomische und außerökonomische Gründe für regionalpolitische Förderhilfen. In der Literatur wird teilweise auch die Unterteilung in allokatons- und distributionspolitische Motive vorgenommen und um ein drittes – stabilitätspolitisches – Argument für Regionalpolitik ergänzt.

Öffentliche Subventionen können nur dann zu einer verbesserten Nutzung knapper Ressourcen beitragen und damit **allokatonspolitisch** gerechtfertigt sein, wenn durch sie Fehlsteuerungen der Märkte behoben werden. Ein wichtiger Grund für Fehlsteuerungen der Märkte sind **externe Effekte**. Diese können sich positiv auswirken, wenn Ergebnisse aus Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten eines einzelnen Unternehmens nicht nur für dieses Unternehmen selbst nutzbar sind, sondern wenn auch andere Unternehmen profitieren, ohne dass diese Vorteile über den Markt abgegolten werden können. Das Resultat sind letztlich geringe FuE-Aktivitäten. Ein typisches Beispiel negativer externe Effekte sind Emissionen von Schadstoffen aus der Produktion, deren negativen Effekte vom einzelnen Unternehmen

¹ Berechnungen des IWH auf der Grundlage der Angaben in Statistisches Bundesamt (2013a) und in Bundesministerium der Finanzen (2013).

² Berechnungen des IWH auf der Grundlage des Haushaltsplanes 2012/2013 und des Nachtrags zum Haushaltsplan für die Jahre 2012/2013 des Landes Sachsen-Anhalt, ohne EFRE-geförderte GRW-Vorhaben für Berufsschulen (Land Sachsen-Anhalt ohne Jahresangabe a, b, c, d).

nicht ausreichend berücksichtigt, d.h. nicht „internalisiert“, werden. Ein weiteres Beispiel sind regionale Monopole, die unter Umständen durch wirtschaftspolitische Eingriffe begünstigt werden und zu Abweichungen vom Marktergebnis führen können.

Agglomerationseffekte könnten eine weitere Begründungen für regionalpolitische Maßnahmen sein (Eckey 2008). Agglomerationseffekte können daraus erwachsen, dass es einerseits von Vorteil ist, eine gewisse Nähe zu Kunden und Lieferanten zu haben, andererseits durch diese Nähe aber auch stärkerer Wettbewerb entsteht (Krugman 1993). Wenn die Vorteile der Nähe dominieren kann es zu dauerhaften Unterschieden in der Wirtschaftskraft in „Kernregionen“ und peripheren Regionen kommen. Aus diesen Einkommensunterschieden allein ergibt sich allerdings noch keine Rechtfertigung für regionalpolitische Eingriffe (Hampe 2005). Einkommenstransfers hin zu einer armen Region reduzieren zwar die Ungleichheit und erhöhen die räumliche Konzentration, allerdings kann die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate zurückgehen (Baldwin et al. 2003). Infrastruktur, die den interregionalen Handel erleichtert, führt zwar zu einer Angleichung der Einkommen. Ähnliche Effekte hätten aber auch Politikmaßnahmen, mit denen Austausch von Technologie zwischen Regionen gefördert wird.

Eine besondere Form der Regionalpolitik ist die **Clusterpolitik**, die mit positiven externen Effekten, Informations- und Koordinierungsmängeln begründet wird. Allerdings gibt es kaum Belege dafür, dass Programme zur Förderung bestimmter Cluster ihre Ziele tatsächlich erreichen. Empirische Studien zeigen allerdings, dass allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahmen wie die Einwanderung von Hochqualifizierten, die Stärkung des Bildungs- und Ausbildungssystems und die Abschaffung von unnötigen Regulierungen die klarsten Auswirkungen auf die Innovationstätigkeit von Unternehmen haben (Chatterji et al. 2013). Spezifische wirtschaftspolitische Maßnahmen der Clusterpolitik haben hingegen oft keine nachweisbaren Effekte. Die Autoren regen daher an, stärker auf experimentelle Ansätze zu bauen und entsprechende Maßnahmen besser zu evaluieren.

Zu diesen Ergebnissen passt eine Evaluierung eines Clusterförderprogramms in Frankreich. Diese zeigt, dass – entgegen der Ziele – die Förderung nicht die zukunftssträchtigen, sondern eher die schwächsten Firmen erreicht (Duranton et al. 2010). Ferner hat die untersuchte Clusterpolitik zu keiner Produktivitätssteigerung geführt. Offenbar haben Firmen bei ihrer marktgetriebenen Standortwahl die Vorteile von Clustern bereits internalisiert.

Staatliche Förderprogramme setzen in der Regel auf finanzielle Zuschüsse und subventionierte Kredite. Daher liegt es nahe, bei einer Begründung für Fördermaßnahmen nach **Rationierung auf den Kreditmärkten** zu suchen. In der Tat sind Finanzmärkte durch Informationsasymmetrien geprägt: in der Regel kann ein Unternehmer den Erfolg seines Projekts und seine eigene Bereitschaft, zum Erfolg beizutragen, besser einschätzen als ein externer Kapitalgeber, sei es eine Bank oder ein potenzieller Eigenkapitalinvestor. Folglich besteht die Gefahr, dass Kredite nicht an die besten Unternehmen vergeben werden (adverse

Selektion) oder sich die Unternehmen nicht im Sinne der Kapitalgeber verhalten (moral hazard).

Unter bestimmten Bedingungen können Banken daher nicht bereit sein, Kredite zu vergeben, selbst wenn die Unternehmen eigentlich kreditwürdig erscheinen (Stiglitz und Weiss 1981). Um eine solche angebotsseitige Kreditrationierung zu identifizieren, sind allerdings hohe Anforderungen an die zugrunde liegenden Daten zu erfüllen. Vor allem sind Informationen über die betroffenen Banken und Unternehmen erforderlich, um Angebots- und Nachfrageeffekte sauber trennen zu können. Die alleinige Wahrnehmung eines Unternehmens, kreditbeschränkt zu sein, reicht sicherlich nicht aus. Zudem geben übliche Maße von Finanzierungsbeschränkungen nur ungenau Auskunft darüber, welchen Beschränkungen Unternehmen beim Zugang zu externer Finanzierung tatsächlich ausgesetzt sind (Farre-Mensa und Ljungqvist 2013). Gelingt der Nachweis, dass tatsächlich eine angebotsseitige Rationierung vorliegt nicht überzeugend, so schwächt dies die Begründung für staatliche Förderung erheblich ein.

In der Praxis ist es schwierig, Marktversagen zu identifizieren. Im konkreten Fall der GRW werden beispielsweise gewerbliche Investitionen derjenigen Betriebe gefördert, die überregionalen Absatz tätigen. Diesen Betrieben aber kann man bereits eine hohe Produktivität und Innovationskraft unterstellen. Mithin dürften sie keinen relevanten Kreditbeschränkungen unterliegen, und sie sollten sich weitere Märkte grundsätzlich aus eigener Kraft erschließen können.

4 Was sind Ziele und Voraussetzungen wissenschaftlicher Evaluationen?

Da in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften staatliche Eingriffe die Ausnahme bleiben sollten, ist der Nachweis der Vorteilhaftigkeit derartiger Interventionen zu erbringen. Im Fokus stehen dabei die Fragen nach der Effektivität und der Effizienz der staatlichen Maßnahmen (WissBeirat BMWi 2013). Mit der **Effektivität** einer Maßnahme wird untersucht, ob ein vorgegebenes Ziel erreicht wurde. Die **Effizienz** einer Maßnahme fragt danach, ob ein Ziel mit dem geringstmöglichen Aufwand erreicht wurde. Dies schließt auch die Frage ein, ob sich die Situation nach einem staatlichem Eingriff tatsächlich besser darstellt als Ergebnis unvollkommen funktionierender Märkte (Fritsch 2011).

Mithin verlangt der Rechtsrahmen in der Bundesrepublik Deutschland, dass staatliche Maßnahmen einer umfassenden Kontrolle unterzogen werden. Im Grunde geht es darum, die Verschwendung von Steuermitteln zu vermeiden (Alm 2013, WissBeirat BMWi 2013). Im konkreten Fall der GRW lässt sich die **Erfolgskontrolle** wie folgt systematisieren (Alm 2013):

- Administrative und deskriptive Untersuchungen beinhalten **Vollzugskontrollen** und **Zielerreichungsanalysen**. Vollzugskontrollen prüfen lediglich die Einhaltung der

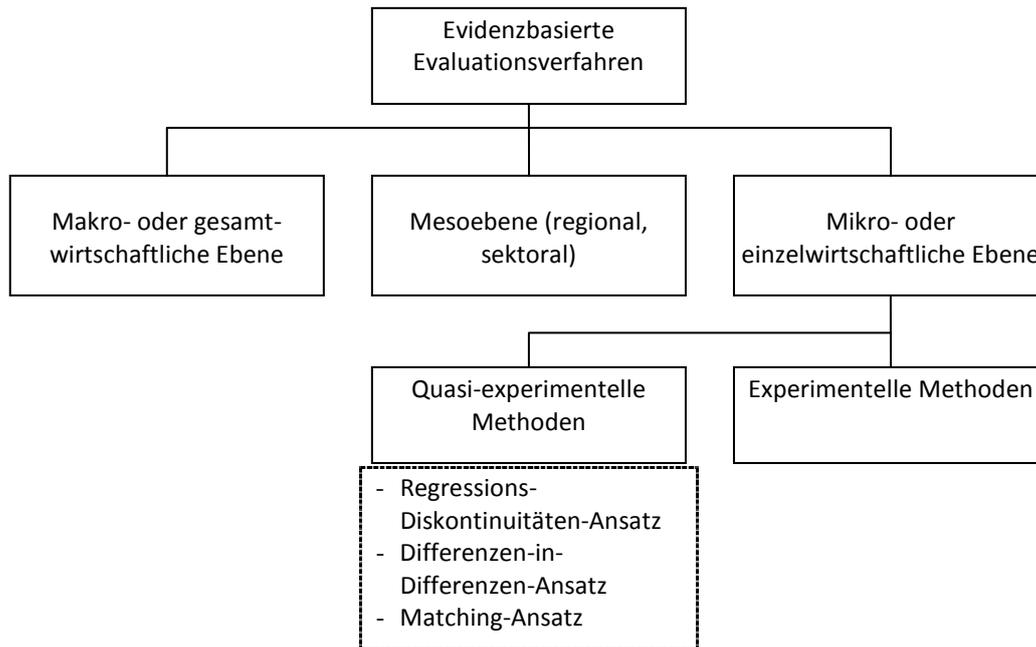
Förderregeln, daher stellen sie keine Erfolgskontrolle im engeren Sinne dar. Zielerreichungsanalysen sollen Aufschluss darüber geben, ob die Ziele der Fördermaßnahme erreicht wurden. Hierfür müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Erstens muss schon bei Einführung einer Fördermaßnahme feststehen, anhand welcher Indikatoren der Grad der Zielerreichung bestimmt werden soll. Für die GRW ist dies im Regelwerk bislang nur vage formuliert. Zweitens lässt sich über derartige Analysen keine Aussage darüber treffen, ob die Maßnahme ursächlich für die Veränderung eines Indikators war.

- **Wirkungsanalysen** sollen eine Verbindung zwischen den staatlichen Interventionen und vorgegebenen Zielen herstellen. Qualitative Beurteilungen und subjektive Einschätzungen können dies nicht leisten. Das fundamentale Evaluationsproblem besteht in der Beantwortung der Frage, was ohne eine staatliche Intervention geschehen wäre. Technisch gesprochen geht es um die Schaffung einer „kontrafaktischen“ Situation: wie hätte sich ein bestimmtes Unternehmen verhalten, wenn es keine Förderung bekommen hätte? Hätte es in demselben Umfang die Beschäftigung ausgebaut und in Forschung und Entwicklung investiert wie ohne die Förderung? Würde diese Frage mit „ja“ beantwortet, so wäre die Förderung nicht notwendig gewesen.

Die Frage des „Was wäre gewesen, wenn ein Unternehmen nicht gefördert worden wäre?“ lässt sich nur durch den Kontrast zwischen geförderten und nicht-geförderten Unternehmen beantworten. In der Naturwissenschaft lässt sich dieser „Kontrast“ in **Laborexperimenten** herstellen. Auch in der medizinischen Forschung ist es gang und gäbe, einer bestimmten Gruppe von Patienten ein bestimmtes Medikament zu verabreichen, einer anderen Gruppe allerdings nur ein „Placebo“. So lässt sich die Wirkung eines Medikaments möglichst genau analysieren. Eine Änderung in den Ausgangsbedingungen sollte sich bei Vorliegen von Ursache-Wirkungszusammenhängen in einer Änderung der beobachteten Ergebnisse niederschlagen.

In wirtschaftspolitischen Anwendungen lassen sich kontrollierte Laborexperimente in der Regel nicht anwenden. Daher müssen andere Verfahren verwandt werden, durch die ein möglichst genauer „Vorher-Nachher-Vergleich“ möglich wird. Dabei werden die Daten einer geeigneten Vergleichsgruppe benötigt, um gesicherte Erkenntnisse abzuleiten.

Abbildung 1: Übersicht über wissenschaftliche Evaluationsverfahren



Grundsätzlich lassen sich die evidenzbasierten Evaluationsverfahren unterscheiden in Makro-, Mikro- und Meso-Methoden (Abbildung 1). **Makroökonomische Verfahren** versuchen, die **gesamtwirtschaftlichen Wirkungen** einer staatlichen Intervention abzuschätzen. Relevant sind die Nettowirkungen einer Maßnahme. Haben die Aktivitäten eines Unternehmens Effekte auf andere Akteure in einer Region (z.B. durch Lerneffekte), dann kann man einen positiven Nettoeffekt unterstellen. Besonders große Zweitrundeneffekte werden der Infrastruktur zugeschrieben. Verdrängungseffekte entstehen, wenn durch die Förderung von Investitionen eine Substitution von Arbeit durch Kapital stattfindet. In diesem Fall wäre der Nettoeffekt auf die Beschäftigung negativ. Eine Analyse der gesamtwirtschaftlichen Effekte von Fördermaßnahmen ist jedoch in der Regel schwierig:

- Der **Wirkungskanal** staatlicher Intervention auf die Zielgrößen muss hinreichend gut bekannt sein. Besonders schwer messbar ist dies, wenn indirekte Zusammenhänge – wie bei der Infrastruktur – bestehen.
- Makroökonomische Modelle erfordern **Daten** in hinreichend feiner sektoraler und regionaler Gliederung. Insbesondere der Kapitalstock wird von der amtlichen Statistik entweder für Gesamtdeutschland in relativ tiefer sektoraler Gliederung oder auf Landesebene und dann nur für die drei großen Wirtschaftssektoren (primär, sekundär, tertiär) ausgewiesen.
- Drittens muss eine **Kontrollgruppe** gefunden werden. Das kann schwierig sein wenn – wie in Ostdeutschland – *alle* Regionen förderfähig sind. Die Wirkung einer

bestimmten Maßnahme lässt sich dann nur identifizieren, wenn es *Änderungen* in der Förderfähigkeit gegeben hat, von der die Regionen unterschiedlich betroffen waren.

- Eine Maßnahme muss ein ausreichendes **Volumen** haben, damit ihre Effekte messbar sind. Gemessen am Gesamtvolumen der Investitionen macht die GRW-Förderung allerdings nur einen geringen Anteil aus, so dass es mit Hilfe makroökonomischer Methoden schwierig werden dürfte, gesamtwirtschaftliche Entwicklungen genau auf die Förderung zurückzuführen.

Mikroökonomische Verfahren haben den Vorteil, dass eine Analyse der Wirkungen von wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf die betroffenen Unternehmen beschränkt werden kann. Im Falle der GRW sind die Untersuchungseinheiten geförderte/nicht-geförderte Betriebe, und für diese können ökonomische Zielgrößen (Beschäftigung, Löhne/Gehälter oder Umsatz) analysiert werden. Die große Herausforderung mikroökonomischer Verfahren ist die Bildung einer Kontrollgruppe – im Falle der GRW sind das die nicht-geförderten Betriebe.

Bei einem Vergleich zwischen geförderten und nicht-geförderten Unternehmen muss berücksichtigt werden, dass die Einordnung in eine der beiden Gruppen nicht zufällig erfolgt. Denn die Förderentscheidung erfolgt fallweise nach bestimmten Kriterien. Daraus ergibt sich eine Verzerrung, denn die beiden Gruppen von Unternehmen unterscheiden sich nicht auf Grund der Förderungen, sondern auf Grund ihrer Eigenschaften.

Diese Verzerrung ließe sich umgehen, indem die Fördermittel zufällig verteilt werden. Auf den ersten Blick scheint eine solche **zufällige Verteilung** von Fördermitteln der aktuellen Praxis der Förderung in Deutschland völlig zu widersprechen. Gerade in der Entwicklungspolitik zeigen aber zahlreiche Studien die Möglichkeiten einer „Randomisierung“ von wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf, durch die bessere Erkenntnisse über die Wirksamkeit von Maßnahmen als bei den üblichen Vergabekriterien gewonnen werden (Crépon et al. 2012). Daher sollte der Weg hin zu einer stärkeren Randomisierung – die im Übrigen dem Vorgehen in der medizinischen Forschung entspräche – auch in Deutschland nicht ausgeschlossen, sondern vielmehr konsequent gesucht werden. Eine Randomisierung hat den zusätzlichen Vorteil, dass die Auswertung der Ergebnisse ohne ein komplexes statistisch-ökonomisches Instrumentarium möglich ist, da nur Mittelwerte von zwei Gruppen von Unternehmen verglichen werden müssen, um den Erfolg einer Maßnahmen zu beurteilen.

Da der gezielte Einsatz von Zufallselementen in der Förderpraxis in Deutschland bislang keine Rolle spielt, muss in der Praxis für die Evaluation auf **quasi-experimentelle Methoden** zurückgegriffen werden (Abbildung 1). Diese haben sich in der Forschungspraxis sehr gut bewährt (Bauer et al. 2009), werden allerdings bislang in der wirtschaftspolitischen Praxis kaum angewandt. In Deutschland sind durch moderne Methoden der Evaluationsforschung gerade im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wichtige Erkenntnisse erzielt worden (Fertig et al. 2006), in anderen Politikbereichen kommen diese Methoden aber bislang kaum zum Einsatz.

Ergänzt werden können empirisch-kausale Wirkungsanalysen durch vertiefende qualitative Interviews und Fallstudien (WissBeirat BMWi 2013).

5 Bisherige wissenschaftliche Evaluationen der GRW und der EU Regionalförderung

5.1 Untersuchungen auf Landesebene

Im IWH wurden Effekte der GRW-Förderung im Bereich der Unternehmens- und der wirtschaftsnahen Infrastrukturinvestitionen untersucht. Grundsätzlich kritisiert wird dabei der Umstand, dass in der GRW-Praxis das Hauptziel der Arbeitsplatzschaffung mit vielen Nebenzielen versehen wird (Titze 2009). Durch solche Nebenziele, etwa im Umweltbereich, kann es dazu kommen, dass beide Ziele nicht erreicht werden, weil sie sich gegenseitig behindern.

Die Effekte der Förderung von **Unternehmensinvestitionen** wurden im IWH mittels mikroökonomischer Verfahren unter Nutzung des IAB-Betriebspanels untersucht. In einer Studie von Stierwald und Wiemers (2003) wird ein empirisches Modell verwendet, das zunächst danach fragt, welche Unternehmen eine bestimmte Fördermaßnahme in Anspruch nehmen, um dann in einem zweiten Schritt die Investitionshöhe zu erklären. Dabei wird berücksichtigt, ob eine Förderung erfolgte oder nicht. Im Ergebnis konnte ein positiver Effekt der GRW-Förderung auf betriebliche Investitionen gezeigt werden. Allerdings wurden die Effekte unterschiedlich dosierter GRW-Förderung in dieser Untersuchung nicht berücksichtigt, mithin können nur bedingt Kausaleffekte und keine Folgerungen für eine bessere Ausgestaltung der Förderung abgeleitet werden. Eine Analyse von Lehmann und Stierwald (2004) mit Daten des IAB-Betriebspanels bestätigt positive Effekte auf die Investitionen der geförderten Betriebe sowie leicht höhere Investitionen in geförderten Unternehmen. Effekt der Förderung auf den Umfang der Investitionen wird jedoch mit zunehmender Förderung geringer (Müller 2000).

Bei einer im Jahr 2011 abgeschlossenen Evaluation der GRW in Sachsen-Anhalt handelt es sich um eine **Vollzugsanalyse**, die die Verteilung der bewilligten Mittel auf Unternehmens- und Infrastrukturinvestitionen untersucht und innerhalb dieser Bereiche auf Branchen bzw. einzelne Infrastrukturarten (Ohne Autorenangabe 2011). Ausgewiesen werden die Zahl der bewilligten Vorhaben, das Zuschuss und Investitionsvolumen. Die GRW-Förderung forschungsintensiver Zweige wird separat analysiert. Die Anforderung des Nachweises von **Kausalitäten** zwischen Förderung und betrieblicher Leistungen kann diese Art von Evaluation in Form einer Vollzugsanalyse **nicht erfüllen**.

Mit den Effekten der Förderung von wirtschaftsnahen **Infrastrukturinvestitionen** im Rahmen der GRW befasste sich ein IWH-Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit (IWH 2012) Das Gutachten fußt auf einem Methodenmix, der insbesondere eine infrastrukturarten-übergreifende ökonomische

Analyse und eine Befragung von Kommunen, Geschäftsführungen von Technologie- und Gründerzentren (TGZ), in beruflichen Bildungseinrichtungen und von Unternehmen umfasste. Ergänzend wurden Experteninterviews geführt.

Zusätzlich wurde untersucht, ob die Mittel an finanziell gut oder an eher schlecht dastehende Kommunen vergeben wurden. Ein Vergleich mit Kommunen, die keine GRW-Förderung erhielten, wurde nicht durchgeführt. Die ökonometrische Analyse, die allerdings sämtliche kommunalen Investitionen und nicht allein die GRW-geförderten umfasste, zeigt positive Effekte für die Bruttowertschöpfung, die aber erst zeitlich verzögert eintreten. Die Befragung der Kommunen, die Hinweise auf Lenkungs- beziehungsweise Mitnahmeeffekte liefern sollte, zeigte, dass speziell im Wasser- und Abwasserbereich knapp 2/3 der Kommunen die Finanzierung eines Projekts auch ohne Förderung vorgenommen hätte. Letzteres kann als Indiz für **Mitnahmeeffekte** in einen Teil der geförderten Kommunen angesehen werden. Der im Rahmen einer Vollzugsanalyse vorgenommene Abgleich der räumlichen GRW-Mittelverteilung mit der kommunalen Finanzsituation zeigte, dass tendenziell die einnahmenstarken Kommunen von der Förderung profitierten, was ebenfalls auf Mitnahmeeffekte hindeutet.

5.2 Evaluation der bundesweiten GRW-Förderung

Anders als bei der Evaluation der GRW-Förderung in Sachsen-Anhalt ging die von einem Team der TU Dortmund unter Leitung von Professor Bade deutschlandweit durchgeführte Evaluation der Effekte der gewerblichen GRW-Förderung den Weg, geförderte mit nicht geförderten Betrieben zu vergleichen. Die mikroökonomische Wirkungsanalyse zeigt beim **Vergleich** geförderter und nicht geförderter Betriebe, die sich bezüglich der Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Beschäftigung weitgehend ähnlich sind, ein höheres Wachstum der geförderten Einheiten. Diese Untersuchung setzte allerdings den Zugriff sowohl auf die Daten der einzelnen Förderfälle der GRW-Förderung als auch auf die Betriebsdaten der Bundesagentur für Arbeit (die Angaben zur Beschäftigtenzahl enthalten) voraus. Nur durch diesen Abgleich zwischen diesen beiden Datenquellen kann eine „Kontrollgruppe“ nicht geförderter Betriebe gebildet werden. Die Studie ermittelt, dass die Beschäftigung in den geförderten Betrieben in dem Jahr nach der Förderung um durchschnittlich 9%-Punkte pro Jahr stärker gewachsen ist als in den nicht-geförderten Betrieben (Bade und Alm 2010).

Eine empirische Wirkungsanalyse der GRW-Förderung in Sachsen-Anhalt im Vergleich von geförderten und nicht-geförderten Betrieben müsste zwei Voraussetzungen erfüllen. Erstens müssten einzelwirtschaftliche Informationen über die geförderten Unternehmen verfügbar sein. Zweitens müssten diese mit anderen Datensätzen verknüpft werden und es müsste geprüft werden, ob ausreichend große Fallzahlen erreicht werden. Vorbehaltlich der Prüfung der Machbarkeit könnte ein Vergleich der Effekte der GRW-Förderung mit der FuE-Förderung in Sachsen-Anhalt vorgenommen werden.

5.3 Evaluation der EU Regionalförderung

Empirische Untersuchungen der Wirkung unternehmensbezogener Subventionen können sich zudem an früheren Studien zu den Effekten der EU Regionalförderung orientieren (Lageman und Schmidt 2007). Eine Studie über Effekte der EU-Struktur- und Kohäsionsfonds auf das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes je Einwohner zeigt, dass Veränderungen in der Förderung zu höherem gesamtwirtschaftlichen Wachstum in der EU führen können (Becker et al. 2012). Die Untersuchung nutzt Regionaldaten auf der NUTS-3-Ebene. Hohe EU-Hilfen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) fördern allerdings das Wachstum einer Region nicht generell. In Regionen mit einem Förderanteil von mehr als 1,3% könnte vielmehr der sogenannten absorptiven Kapazität in Ziel-1-Regionen für die Wachstumswirkungen der Strukturfonds-Mittel zu untersuchen. Unter absorptiver Kapazität wird das Humankapital der Beschäftigten und der Qualität in den Regionen verstanden. Es zeigt sich, dass die Effektivität des Mitteleinsatzes abhängig ist von der absorptiven Kapazität einer Region (Becker et al. 2011). Daher könnte an Stelle der Förderung von physischem Kapital und Infrastruktur die Förderung von Humankapital und der Effizienz des öffentlichen Sektors auf längere Sicht größere Effekte zeigen.

In einer weiteren Untersuchung identifizieren die Autoren positive Wirkungen der Förderung auf das Pro-Kopf-Einkommen, nicht jedoch auf die Beschäftigung (Becker et al. 2010). Beschäftigungseffekte können im Radius von 200 km identifiziert werden, was auf Spillover-Effekte hindeutet.

Ökonometrisch nutzen diese Studien die Tatsache, dass es eine klare Grenze hinsichtlich des Pro-Kopf-Einkommens einer Region (75% des EU Durchschnitts) gibt, unter der geförderte Regionen liegen müssen. Es ergibt sich somit ein **natürliches Experiment** in dem Sinne, dass ansonsten ähnliche Regionen knapp oberhalb und knapp unterhalb dieser Grenze miteinander verglichen werden können. Ein ähnliches Vorgehen wäre auch für eine Analyse der sachsen-anhaltinischen Förderprogramme möglich. Denn durch Änderungen des Förderrahmens kann es Unternehmen geben, die nunmehr förderfähig geworden sind und solche, die aus der Förderung herausgefallen sind.

6 Datengrundlagen für eine wissenschaftliche Evaluation der GRW

Eine gute wissenschaftliche Evaluation der GRW, mit deren Hilfe kausale Effekte identifiziert werden, sollte auf mikroökonomische Verfahren zurückgreifen. Die mikroökonomische Analyse erfordert einzelwirtschaftliche Informationen über:

- die geförderte Wirtschaftseinheit (vor allem Name, Region und Branche),
- die Förderung (Höhe der Förderung, Zeitpunkt der Förderung, rechtliche Regelungen) sowie
- ökonomische Zielgrößen (Beschäftigung, Löhne/Gehälter oder Umsatz).

Wissenschaftliche Evaluationen zielen auf Beantwortung der Frage „Was wäre gewesen, wenn ein Unternehmen nicht gefördert worden wäre?“. Daher müssen die eben genannten Informationen nicht nur für die Behandlungsgruppe, sondern auch für eine Kontrollgruppe vorliegen.

6.1 Informationen in der Förderdatenbank der Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB)

Die Datenbank der IB enthält Variablen mit Verwaltungs-, Akteurs- und Fördermerkmalen sowie Angaben über das Erreichen von Förderzielen (Tabelle 2). Insbesondere für die Förderperiode 2007-2013 sind die Daten sehr gut aufbereitet. Innerhalb dieser Förderperiode gab es zwei Änderungen im GRW-Regelwerk. Im Jahr 2009 wurde eine Lockerung der Anforderungen für eine Bewilligung des Investitionszuschusses vorgenommen. Diese Maßnahme war Bestandteil der Stabilisierungsbemühungen im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise. Die zweite Änderung erfolgte im Jahr 2012. Seit diesem Zeitpunkt gelten höhere Anforderungen für die Bewilligung von GRW-Mitteln. Die Fördersätze sind nunmehr an einen Katalog verschiedener Ziele gekoppelt. Davon erhofft sich die Landesregierung eine Lenkung der Mittel in qualitativ hochwertige Projekte. Diese Brüche in den Regelungen sind wichtige Informationen für die Anwendung entsprechender Evaluationsmethoden, vor allem Regressions-Diskontinuitäten-Ansatz und Differenzen-in-Differenzen-Ansatz (Abbildung 2).

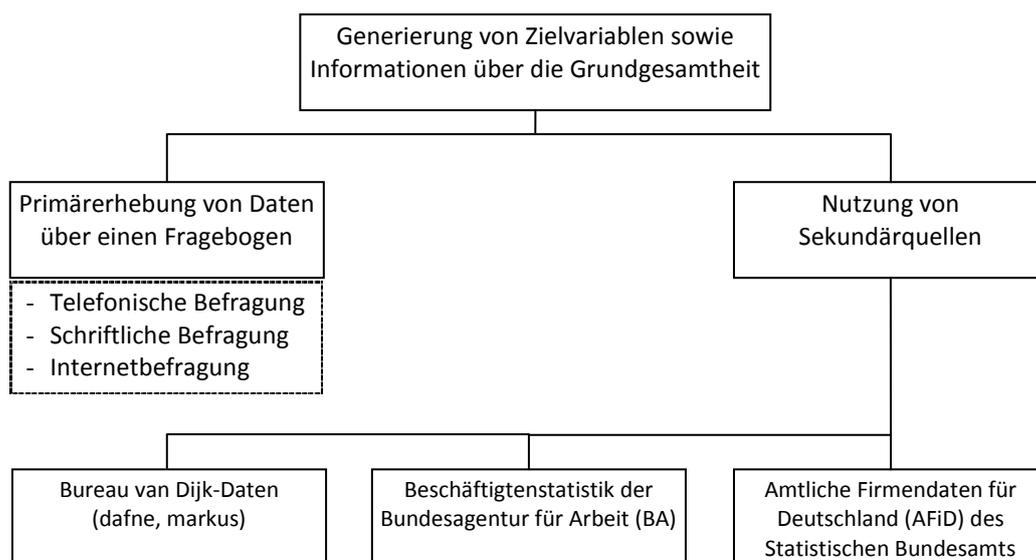
Entsprechend der Aufgabe der IB beschreiben die Daten im Wesentlichen den Verwaltungsvorgang der Förderung. Da das Hauptziel der GRW in der Schaffung zusätzlicher Dauerarbeitsplätze liegt, wird im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung ein Soll-Ist-Vergleich der betrieblichen Beschäftigtenentwicklung (unterschieden nach Arbeitsplätzen für Auszubildende, Frauen und Männer) vorgenommen. Grundsätzlich könnten diese Angaben als Zielvariablen in die Analyse einfließen. Allerdings besteht eine Bindungsfrist für die zusätzlichen Arbeitsplätze nach dem GRW-Regelwerk nur für einen Zeitraum von fünf

Jahren.³ Die darüber hinaus gehende Entwicklung der Beschäftigtenzahlen wird nach dieser Frist für den geförderten Betrieb nicht erfasst.⁴

Darüber hinaus enthält die Förderdatenbank keine Angaben über die Grundgesamtheit der Betriebe. Es ist daher aus dieser Quelle nicht bekannt, ob tatsächlich nahezu alle Betriebe im Rahmen der GRW gefördert wurden oder auch eine hinreichend große Anzahl nicht-geförderter Betriebe existiert. Die Vorgehensweise von Bade und Alm (2010) legt nahe, dass eine ganze Reihe von Betrieben in den Fördergebieten in einem ca. zehnjährigen Zeitraum keine GRW-Förderung erhielt. Kurzum, Informationen über geeignete ökonomische Zielvariablen sowie die Grundgesamtheit der Betriebe sind dieser Datenbank nicht zu entnehmen – sie müssen aus anderen Quellen generiert werden.

Grundsätzlich kommen für die Generierung fehlender ökonomischer Zielvariablen zwei Wege in Betracht: die Primärerhebung der Daten über einen Fragebogen sowie die Nutzung von Sekundärquellen (Abbildung 2).

Abbildung 2: Übersicht über geeignete Datenquellen



Eine Primärerhebung verursacht einen hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand – nicht nur bei der erhebenden Institution, sondern auch bei den befragten Akteuren. Die Teilnahme an einer solchen Befragung beruht in der Regel auf Freiwilligkeit. Hohe Rücklaufquoten sind nicht garantiert. Aufgrund dieser Nachteile geht heute vor allem die amtliche Statistik dazu über, Daten, die schon in irgendeiner Form erfasst worden sind, nicht erneut zu erheben. Vielmehr werden über geeignete Techniken der Datenverarbeitung (sogenannte Record-Linkage-Methoden) Informationen aus mehreren Datenquellen zusammengefügt.

³ Vgl. Koordinierungsrahmen, Teil II, Nummer 2.2, Drucksache 16/13950.

⁴ Ausnahmen stellen Mehrfachförderungen dar, da mit Antragstellung erneut Beschäftigtenzahlen zu melden sind.

Tabelle 2: Für eine wissenschaftliche Evaluation der GRW nutzbare Variablen in der Förderdatenbank der IB

Verwaltungsmerkmale	Akteursmerkmale	Fördermerkmale	Förderziele
DATUMDATENABZUG	NACHNAME	Landesregelung	IST_DAP_GESAMT
PK_REFERENZVORGANG	VORNAME	Basisfördersatz	ZUSÄTZLICHE_DAP_GESAMT
FK_PERSON	NAMENSERWEITERUNG	Zuschlag Fördersatz	DAP_GEPLANT
PRODUKTBEZEICHNUNG	Stafte / Hausnummer Kunde	Zuschlag Text (für jeden Punkt)	IST_DAP_MAENNER
VORGANGSNR	PLZ / Ort Kunde	AKTUELLERSTATUS	ZUSÄTZLICHE_DAP_MAENNER
PROJEKTNUMMER	Betriebsnummer	Statusgruppe	DAP_GEPLANT_MAENNER
PROGRAMMJAHR	AUSL_INVESTOR_SCHLUESSEL	INVESTITIONSVOLUMEN_BEWILLIGT	IST_DAP_FRAUEN
PROGRAMM	AUSL_INVESTOR_LAND	NICHT_FF_INVESTITION	ZUSÄTZLICHE_DAP_FRAUEN
FPE_NR (Finanzplanebene)	GEMEINDEKENNZIFFER	Investition förderfähig	IST_DAP_AZUBIS
	ORT_OBJEKT	FINANZIERUNGSVOLUMEN_BEWILLIGT	ZUSÄTZLICHE_DAP_AZUBIS
	LANDKREIS	ZUSCHUSS_bewilligt	VORHANDENE_BETTEN
	BRANCHE_SCHLUESSEL_OHNE_PUNKT	DATUMANTRAGSEINGANG	ZUSÄTZLICHE_GESCHAFFENE_BETTEN
	Branche_5-stellig	DATUMENTSCHEIDUNGPOSITIV	
	Branche_2-stellig	DATUMENTSCHEIDUNGNEGATIV	
	Branchenbezeichnung	VORHABENSBEGINN	
		VORHABENSENDE	
		INVESTITIONSART	
		INVART_SCHLUESSEL	
		Zuschuss ^a	
		EFRE ^a	
		GA ^a	

^a Jahresscheiben.

Quelle: IB Sachsen-Anhalt 2013, Klassifikation nach Merkmalsarten: IWH.

6.2 Bureau van Dijk (BvD)

Das Unternehmen Bureau van Dijk (BvD) bietet in Zusammenarbeit mit Creditreform e. V. in der sogenannten dafne-Datenbank Geschäftsinformationen von ca. 1,3 Millionen deutschen Unternehmen an. Diese Datenbank enthält wichtige Unternehmensmerkmale (z. B. Rechtsform, Branchenschlüssel, Gemeindekennziffer, Anzahl Mitarbeiter, Umsatz, Kapital usw.). Die Daten stammen nicht aus der amtlichen Statistik, sondern beruhen im Wesentlichen auf veröffentlichungspflichtigen Angaben der Kapitalgesellschaften sowie auf Selbstauskünften der Unternehmen. Der Datensatz weist mitunter Lücken bei wichtigen Kennziffern wie der Anzahl der Mitarbeiter, beim Umsatz oder dem Kapital auf. Ein Zusammenführen mit der Förderstatistik lässt sich anhand des Betriebsnamens unter Verwendung von Record-Linkage-Techniken vornehmen. BvD-Daten liegen im Wesentlichen für den Zeitraum 2003-2012 im IWH vor.

6.3 Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA)

Die Verwendung der Beschäftigtenstatistik der BA bringt eine Reihe von Vorteilen mit sich (Bade und Alm 2010, S. 2 ff.): gleichmäßige und zuverlässige Erfassung, Informationen über zusätzliche Merkmale (z. B. Arbeitseinkommen, Qualifikation der Beschäftigten, ausgeübte Tätigkeit) sowie ein hoher Erfassungsgrad. Diese zusätzlichen Merkmale erlauben somit eine Evaluation der Effekte der Förderung auf Quantität und Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze.

Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass sich die Förderfälle vergleichsweise unkompliziert mit der Beschäftigtenstatistik über die Betriebsnummer verknüpfen lassen. Die Betriebsnummer wird in der Förderstatistik mit erhoben (Tabelle 2). Gewisse Einschränkungen sind durch die Fokussierung auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gegeben. Gleichwohl dürfte der Abdeckungsgrad dennoch rund 70-80% aller Erwerbstätigen betragen. Ein Nachteil besteht darin, dass diese Statistik keine Angaben über die Beschäftigung hinaus erfasst (z.B. Umsatz, Produktpalette oder Investitionen).

Ein Zugang zu dieser Datenquelle ist nur über einen Antrag an die BA bzw. das Bundesministerium für Arbeit und Soziales möglich. Ein solcher Antrag müsste von der IB bzw. dem Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft (MWW) des Landes Sachsen-Anhalt unterstützt und vermittelt werden.

6.4 Amtliche Firmendaten für Deutschland (AFiD) des Statistischen Bundesamts

Eine weitere Quelle, die Angaben über die Grundgesamtheit und geeignete ökonomische Zielgrößen enthält, sind die amtlichen Firmendaten für Deutschland (AFiD). Diese Daten werden von den Statistischen Ämtern der Länder bereitgestellt. Über das Unternehmensregister verknüpfen sie alle Mikrodaten der Wirtschafts- und Umweltstatistiken. Zudem wurden die Daten in eine Panelstruktur überführt. Integrierte

Paneldaten stehen zurzeit für die Bereiche Landwirtschaft, Dienstleistungen, Verarbeitendes Gewerbe und Energie zur Verfügung. Vor allem das Verarbeitende Gewerbe spielt in der GRW-Förderung eine große Rolle – mehr als drei Viertel aller Beschäftigten in geförderten Betrieben entfällt auf Branchen des industriellen Sektors. Für eine Analyse genau dieser Branchen eignet sich das AFiD-Panel Industriebetriebe. Es handelt sich um eine Totalerhebung von Betrieben mit 20 oder mehr Beschäftigten. Zum jährlichen Berichtskreis gehören 68.000 Unternehmen.

Gegenüber der Beschäftigtenstatistik der BA weist dieser Datensatz den Vorteil auf, dass er neben der Beschäftigung auch zusätzliche ökonomische Zielgrößen, wie z.B. Umsatz und Investitionen enthält. Damit können Aussagen über die Produktivität – d.h. über die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen – getroffen werden.

Der genannte Datensatz wird im Forschungsdatenzentrum (FDZ) des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalts in Halle (Saale) gepflegt. Ein Hinzuspielen der Förderinformationen über Record-Linkage-Techniken ist möglich und würde von den Mitarbeitern des FDZ vorgenommen. Die rechtliche Anforderung für das Zusammenführen der Daten ergibt sich aus §13a des Bundesstatistikgesetzes. Danach müssen die hinzuzuspielenden Daten allgemein zugänglichen Quellen entstammen. Für den EFRE geförderten Teil der GRW-Projekte ist diese Bedingung unstrittig erfüllt, da seit dem Jahr 2007 diese Projekte auf der Homepage des Landes Sachsen-Anhalt veröffentlicht werden müssen.⁵ Darüber hinaus ist zu prüfen, ob diese Bedingung auch für die nicht-EFRE geförderten GRW-Projekte zutrifft, da jeder Antragsteller auf dem Antragsformular unter Punkt 8.7 seine Einwilligung zur Veröffentlichung von Förderdaten erklärt. Soweit bekannt ist, werden die nicht-EFRE kofinanzierten GRW-Projekte aus Kapazitätsgründen nicht auf der Homepage veröffentlicht.

Für den Dienstleistungsbereich liegt ebenfalls ein Panel vor – allerdings handelt es sich um eine Stichprobenziehung. In dieser sind rund 15% aller Dienstleistungsunternehmen enthalten. Für die Evaluation von geförderten Betrieben der Dienstleistungsbranchen scheint dieser Datensatz weniger geeignet.

6.5 Zusammenfassende Überlegungen zu den Datengrundlagen für eine wissenschaftliche Evaluation der GRW

Eine wissenschaftliche Evaluation der GRW erfordert hinreichend gute Informationen bezüglich des begünstigten Akteurs, des Umfangs der Förderung und geeigneter ökonomischer Zielvariablen für die geförderten Untersuchungsobjekte sowie die Kontrollgruppe. Aufgrund ihres Auftrags erhebt die IB diese Informationen nur bedingt. Die

⁵ http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Wirtschaftsministerium/Dokumente_MW/foerderwege_finden/Meldung_GA_per_31122012_MW.pdf.

Förderstatistik beinhaltet keine Informationen über die tatsächliche Grundgesamtheit der Betriebe im Land Sachsen-Anhalt. Darüber hinaus eignen sich die in der Datenbank enthaltenen Variablen nicht als ökonomische Zielvariablen.

Die notwendigen Informationen können nur durch das Zusammenführen der Förderstatistiken mit weiteren Datensätzen generiert werden. Die Tabelle 3 fasst die wesentlichen Vor- und Nachteile von drei grundsätzlich geeigneten Datensätzen zusammen.

Tabelle 3: Vor- und Nachteile der einzelnen Datensätze

	Bureau van Dijk	Beschäftigtenstatistik der BA	Amtliche Firmendaten für Deutschland (AFiD)
Verfügbarkeit	am IWH vorhanden	Zugang muss beantragt werden Unterstützung von IB und MWW erforderlich	Zugang muss beantragt werden IB und MWW müssen freien Zugang zu den Förderdaten bestätigen
Herkunft der Daten	Selbstauskunft, veröffentlichte Berichte	amtliche Statistik	amtliche Statistik
Zielvariablen	geeignetes Set an Variablen vorhanden teils lückenhafte Informationen	auf Beschäftigung und ihre Merkmale fokussiert nahezu vollständig vorhanden	umfangreiches Set an Variablen vorhanden Vollerhebung auf Verarbeitendes Gewerbe begrenzt
Verknüpfung mit den Förderdaten	anhand des Betriebsnamens über Record-Linkage-Techniken in Verantwortung des IWH	anhand der Betriebsnummer in Verantwortung der BA	anhand des Betriebsnamens über Record-Linkage-Techniken in Verantwortung des Stat. Landesamts Sachsen-Anhalt

Quelle: Darstellung des IWH.

7 Fazit

Angesichts bestehender wirtschaftlicher Strukturschwächen und enger öffentlicher Ausgabenspielräume müssen öffentliche Mittel für die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung bestmöglich eingesetzt werden. Wissenschaftliche Methoden können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Eine deutlich verbesserte Dateninfrastruktur und bessere empirische Methoden haben die Kosten der Evaluation erheblich reduziert.

Für die Umsetzung einer besseren evidenzbasierten Politikberatung sind aber die richtigen **Rahmenbedingungen** erforderlich. Es ist eine **Evaluationskultur** nötig, die Bereitschaft, Schwächen in aktuellen Fördersystemen zu akzeptieren, zu erkennen und zu beheben. Ergebnisse empirischer Studien sollen grundsätzlich **veröffentlicht** werden, um einen

Diskussionsprozess über die besten Methoden in Gang zu setzen. An diesen Aspekt knüpft auch an, dass Gutachten in wettbewerblichen Verfahren vergeben werden sollten. Zu einer umfassenden Evaluationskultur gehört darüber hinaus, dass schon bei Einführung des Förderprogramms die Ziele und ihre Messung klar definiert werden müssen. Gleichzeitig muss sich die Wissenschaft darauf einlassen, sich mit den institutionellen Rahmenbedingungen der Förderung zu befassen, denn nur so ist ein gutes Studiendesign möglich.

Eine weitere wichtige Voraussetzung ist, dass die für die Evaluation notwendigen **Daten** entsprechend erhoben werden. Im Falle der GRW schlagen Bade und Alm (2010) vor, dass schon bei der Antragstellung die Betriebsnummer der Beschäftigtenstatistik des Antragstellers an die Bewilligungsbehörde geliefert und geprüft wird. Dadurch können Daten der Antragsteller unmittelbar mit den Daten der **Bundesagentur für Arbeit** (BA) verknüpft werden. Von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang die Anzahl der Beschäftigten, ihr Qualifikationsprofil, ihre betriebliche Verwendung, die Löhne und Gehälter. Alle genannten Größen stellen sinnvolle Indikatoren im Zielsystem der GRW dar. Mithin enthält dieser Datensatz auch die Informationen für die nicht geförderten Betriebe, d.h. für die Kontrollgruppe. Auch kann dieses Indikatorenset erweitert werden, indem Größen aus anderen Statistiken, z.B. der **Patentstatistik**, hinzugespielt werden. Daraus wiederum lassen sich Erkenntnisse ableiten über innovative Aktivitäten GRW-geförderter Betriebe. Auch kann man Rückschlüsse ziehen, wie sich die Betriebe verhalten, ob sie FuE-Projekte in Kooperationen oder nur isoliert bearbeiten. In diesem Falle wären die Co-Patente zu analysieren. Kurzum: die heute zur Verfügung stehenden Datensätze erlauben umfangreiche Analysen im Rahmen einer evidenzbasierten Politikberatung. Dazu gehören auch der Aufbau und die Unterstützung entsprechender Forschungsdatenzentren (WissBeirat BMWi 2013).

Zusammengefasst erfordert eine evidenzbasierte Evaluation, dass:

- a) Eine Evaluation sollte **früh anlegt** und bereits zu Beginn des Programmes eingeplant werden.
- b) Vor Einführung eines Programms sollten **klare Kriterien** definiert werden, anhand derer das Programm evaluiert werden kann.
- c) **Quasi-experimentelle Methoden** können angewendet werden, indem beispielsweise Informationen zu Änderungen der Förderrichtlinien genutzt werden.
- d) Von Beginn an müssen Informationen über die Unternehmen in der **Kontrollgruppe** erhoben werden.
- e) Wenn möglich sollte versucht werden, eine echte Kontrollgruppe durch eine Vergabe von Mitteln nach dem **Zufallsprinzip** („randomisiert“) zu erhalten.

- f) Jedes Programm sollte eine fest eingebaute zeitliche Befristung, eine **sunset-clause**, haben.

Bei der Festlegung klarer und messbarer Kriterien kann ein Punktesystem helfen. Unkonditionierte Förderung, bei der alle Unternehmen eine Förderung erhalten, kann keine Lenkungswirkung erreichen. Daher ist die **Festlegung von Förderkriterien** grundsätzlich sinnvoll. Allerdings ergeben sich zwei Herausforderungen.

Erstens müssen die Förderkriterien so gewählt sein, dass sie eng mit „Marktuvollkommenheiten“ korrelieren und nicht politisch manipulierbar sind. In der Praxis ist es allerdings schwierig, **Marktuvollkommenheiten** und deren Auswirkungen auf einzelne Unternehmen zu identifizieren. Daher kann es eine sinnvolle Option sein, von einer Förderung ganz abzusehen.

Zweitens führt jede Festlegung von Förderkriterien zu **Selektions- und Anpassungsprozessen**. Wird beispielsweise die Förderung – wie es in der Regel der Fall ist – an der Größe eines Unternehmens festgemacht, und sinkt der Grad der Subventionierung mit zunehmender Unternehmensgröße, so besteht ein Anreiz für die Unternehmen, über eine bestimmte Größe nicht herauszuwachsen. Ähnliche Effekte ergeben sich, wenn die Zahl der Beschäftigten oder geschaffenen Arbeitsplätze zur Bemessung des Subventionstatbestandes herangezogen wird. Denn dann wird letztlich eine arbeitsintensive Produktion gefördert und nicht unbedingt das produktivste Unternehmen.

Eine wissenschaftliche Evaluation der **GRW Förderung**, die diesen Kriterien genügt, erfordert nicht nur Informationen über die geförderten Unternehmen und die unmittelbar im Zusammenhang mit der Förderung erhobenen Variablen. Vielmehr sind auch Informationen über nicht geförderte Unternehmen und über wirtschaftlich relevante Zielgrößen wie Umfang und Struktur der Beschäftigung und Kennzahlen der Produktivität der Unternehmen erforderlich. Entsprechende Informationen sind in der Datenbank der IB nicht enthalten, so dass **zusätzliche Informationen** hinzugespielt werden müssen.

Grundsätzlich geeignet dafür sind drei Datensätze: Unternehmensinformationen von Bureau van Dijk, Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit sowie die amtlichen Firmendaten für Deutschland (AFiD). Hierzu wäre in Kooperation zwischen IWH, IB und MWW folgendes Vorgehen sinnvoll:

- 1) Bereitstellung der Förderdaten für die Periode 2007-2013 mit den in Tabelle 2 genannten Variablen
- 2) Erklärung, dass die Daten der GRW-Förderung allgemein zugänglichen Quellen entstammen als notwendige Bedingung für das Hinzuspielen der AFiD-Daten
- 3) Organisation eines Datenzugangs zur Beschäftigtenstatistik der BA.

8 Literatur

- Alm, Bastian (2013). *Erfolgskontrolle der Regionalen Wirtschaftsförderung. Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Wirkungsforschung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bade, Franz-Josef und Alm, Bastian (2010). 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.
- BAFA, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2013). Statistiken – Gemeinschaftsaufgabe (GRW) Mittel nach Jahren 1991 bis 2012. Eschborn.
- Baldwin, R., R. Forslid P. Martin. G. Ottaviano und F. Robert-Nicoud (2003). *Economic Geography and Public Policy*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Bauer, Thomas K.; Fertig, Michael und Schmidt, Christoph M. (2009). *Empirische Wirtschaftsforschung: Eine Einführung*. Berlin: Springer.
- Becker, Sascha O.; Egger, Peter H. und Ehrlich, Maximilian von (2010). Going NUTS: The Effect of EU Structural Funds on Regional Performance. *Journal of Public Economics* 94(9-10): 578-590.
- Becker, Sascha O.; Egger, Peter H. und Maximilian von Ehrlich (2012): Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy, *European Economic Review* 56(4): 648–668.
- Becker, Sascha O.; Egger, Peter und Ehrlich, Maximilian von (2011). Absorptive Capacity and the Growth Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects, London: Centre for Economic Policy Research CEPR, Discussion Paper Series, International Trade and Regional Economics, No. 8474.
- BMI, Bundesministerium des Innern (2013). *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2013*. Berlin.
- Bornemann, H. A. Breuer, R. Rautenberg, und F.J. Bade (2012). *Ansätze für ein besseres Monitoring und eine verbesserte Erfolgskontrolle der Infrastrukturförderung innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“*. Endbericht: Auftraggeber Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie. Berlin, Bremen, Dortmund.
- Bundesministerium der Finanzen (2013). 24. *Subventionsbericht*. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2011 bis 2014.
- Chatterji, A., E. Glaeser und W. Kerr (2013). Clusters of Entrepreneurship and Innovation, National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper 19013. Cambridge, MA.
- Crépon, B., E. Duflo, M. Gurgand, R. Rathelot und P. Zamora (2013). Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment. *Quarterly Journal of Economics* 128(2): 531-580.
- Deutscher Bundestag (2009). Unterrichtung durch die Bundesregierung. Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009. Drucksache 16/13950, 08.09.

- Duranton, G. P. Martin, T. Mayer und F. Mayneris (2010). *The Economics of Clusters. Lessons from the French Experience*, Oxford University Press: Oxford.
- Eckey, H.F. (2008). *Regionalökonomie*. Unter Mitarbeit von: Nina Murano, 1. Auflage, Wiesbaden: Gabler.
- Farre-Mensa, J. und A. Ljungqvist (2013). Do Measures of Financial Constraints Measure Financial Constraints? National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper 19551. Cambridge, MA.
- Fertig, M., C.M. Schmidt, und H. Schneider (2006). Active labor market policy in Germany – Is there a successful policy strategy? *Regional Science and Urban Economics*
- Fritsch, M. (2011). *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. 8., überarbeitete Auflage. München.
- Hampe, J. (2005). *Neue Ökonomische Geographie*, in: Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: 713-719.
- IWH, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2012). *Evaluation der Fördermaßnahme Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA-Infra)*. Gutachten im Auftrag des Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit des Freistaates Sachsen. IWH Online 2/2012. Halle (Saale).
- Karl, H. (2013). 12. Regionale Wirtschaftspolitik, in: Bröcker, J. und M. Fritsch (Hrsg.): *Ökonomische Geographie*: 241-300.
- Krugman, P. (1993). *Geography and Trade*, Fourth Printing, Leuven, Belgium: Leuven University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press.
- Lagemann, B., und C.M. Schmidt (2007). Strukturpolitik im Wandel – Wachstumsziel starker gewichten. *Wirtschaftsdienst* 7: 467-470.
- Land Sachsen-Anhalt (ohne Jahresangabe a). *Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2012 und 2013*. Einzelplan 08. Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft - Wirtschaft - . Magdeburg.
- Land Sachsen-Anhalt (ohne Jahresangabe b). *Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2012 und 2013*. Einzelplan 13. Allgemeine Finanzverwaltung. Magdeburg.
- Land Sachsen-Anhalt (ohne Jahresangabe c). *Nachtrag zum Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2012 und 2013*. Einzelplan 08. Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft - Wirtschaft - . Magdeburg.
- Land Sachsen-Anhalt (ohne Jahresangabe d). *Nachtrag zum Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2012 und 2013*. Vorbericht. Magdeburg.
- Landtag von Sachsen-Anhalt (2013). *Beschlussrealisierung*. Landesregierung. GRW-Förderung im Jahr 2012 – Wirtschaftliche Erfolgsgeschichte für das Land Sachsen-Anhalt. Magdeburg, 29. Mai 2013, Beschluss des Landtages – Drs. 6/1938, Drucksache 6/2134, 03.06. Magdeburg.
- Lehmann, H., und A. Stierwald (2004). Investitionsförderung in Ostdeutschland – Ergebnisse einer empirischen Wirkungsanalyse. *Wirtschaft im Wandel* 10(5): 122-128.
- Müller, G. (2000). Wirkung der Investitionsförderung auf das Investitionsvolumen in den neuen Bundesländern. *Wirtschaft im Wandel* 6(7): 200-204.

- Ohne Autorenangabe (2011). Evaluation der Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Sachsen-Anhalt (04.11.2011).
- Paqué, Karl-Heinz (2013): Gewachsen, aber gefährdet: Eine wirtschaftliche Zwischenbilanz der Deutschen Einheit für Mitteldeutschland und Thüringen, anno 2013. Thüringer Memos. Herausgegeben vom Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie.
- Statistisches Bundesamt (2013a). Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. 1.-4. Vierteljahr 2012. Erscheinungsfolge: vierteljährlich. Erschienen am 21. Mai, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2013b). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktsberechnung. Detaillierte Jahresergebnisse. Fachserie 18 Reihe 1.4
- Stierwald, A., und J. Wiemers (2003). Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auf die Investitionstätigkeit. Eine einzelwirtschaftliche Wirkungsanalyse für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland, IWH-Diskussionspapiere, Nr. 185, Dezember.
- Stiglitz, J.E., und A. Weiss (1981): Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, *American Economic Review* 71(3): 393-410.
- Titze, M. (2009). Soll die Höhe von Investitionszuschüssen an die Einführung von Umweltmanagementsystemen gekoppelt werden? *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 35(1): 33-44.
- Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen, 10. März 2011.
- WissBeirat BMWi, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BWi) (2013). Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik. Stand: 20.9.2013.

Beurteilung der Förderregeln im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Sachsen-Anhalt

Ergebnisse einer Literaturlauswertung und theoretischer Überlegungen

Eva Dettmann, Mirko Titze

Halle (Saale), 19. März 2015

Beurteilung der Förderregeln im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Sachsen-Anhalt

Ergebnisse einer Literaturlauswertung und theoretischer Überlegungen

Eva Dettmann und Mirko Titze¹

Stand: 19.03.2015

Kurzfassung

Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gehören nach wie vor zu den bedeutenden Instrumenten der Wirtschaftspolitik im Land Sachsen-Anhalt. Enger werdende haushaltspolitische Spielräume erhöhen den Druck, öffentliche Mittel effizient einzusetzen. Evidenzbasierte Evaluationen können der Politik eine Hilfestellung dabei geben. Die vorliegende Kurzwertise befasst sich mit einer Bewertung der GRW-Landesregeln vor dem Hintergrund einer Auswertung internationaler Literatur sowie einer Analyse der Regeln aus theoretischer Perspektive. Die Literaturlauswertung konstatiert einer Investitionsförderung überwiegend positive Effekte. Allerdings tauchen auch widersprüchliche Ergebnisse auf, etwa in den Wirkungen bei unterschiedlichen Betriebsgrößen. Deutlich wird aber auch, dass die GRW bislang eher „als Ganzes“ evaluiert wurde. Die konkreten Regeln waren bislang nicht Gegenstand von Wirkungsanalysen. Eine Bewertung der GRW-Landesregeln aus theoretischer Perspektive ergab, dass viele Regeln gleichzeitig Vor- aber auch Nachteile aufweisen. Die Frage, welcher Effekt letztendlich überwiegt, kann nur durch eine empirische Analyse beantwortet werden.

¹ Ansprechperson, Telefon: 0345-7753-861, Email: Mirko.Titze@iwh-halle.de.

1 Ausgangslage

Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gehören nach wie vor zu den wichtigsten Instrumenten der Wirtschaftsförderung im Land Sachsen-Anhalt (vgl. Landtag ST 2013). Enger werdende Spielräume in den öffentlichen Haushalten erzwingen einen effizienten Einsatz der Fördermittel. Evidenzbasierte Evaluationen können diesbezüglich wertvolle Impulse für die Ausgestaltung der Förderrichtlinien geben. Das Ziel solcher Evaluationen muss sein, einen möglichst klaren Zusammenhang zwischen der Fördermaßnahme und ihrer Wirkung herzustellen. Zentral für eine Evaluierung sind neben klar definierten wirtschaftspolitischen Zielen auch Informationen über Betriebe, und zwar nicht nur über die geförderten, sondern auch über die nicht geförderten. Diese Vorgehensweise stellt hohe Anforderungen an die Daten. Evidenzbasierte Evaluationen sind in der Regel mit den administrativen Förderdaten allein nicht durchführbar. Stattdessen ist ein Hinzuspielen weiterer Daten erforderlich, die nicht nur die geförderten Betriebe hinreichend genau beschreiben, sondern auch jene der Kontrollgruppe. Im Jahr 2014 startete das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) in Kooperation mit dem Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft (MWW) sowie der Investitionsbank (IB) des Landes Sachsen-Anhalt ein Forschungsvorhaben, welches die Möglichkeiten und Grenzen von wissenschaftlichen Evaluationen dieses Förderprogramms herausarbeiten soll. Dem IWH wurden dafür von der IB GRW-Förderdaten der Periode 2007 bis 2013 zur Verfügung gestellt. Die vom IWH (2014a, Abschnitt 6) erstellte Ideenskizze beschreibt die Vorgehensweise der für die Evaluation notwendigen Datenaufbereitung. Diese sind außerordentlich aufwendig und dauern aktuell noch an.

Die vorliegende Kurzexpertise kann daher noch kein abschließendes Ergebnis für eine umfassende Evaluation liefern. Sie analysiert die aktuellen GRW-Förderregeln des Landes Sachsen-Anhalt *erstens* anhand eines Literaturüberblicks, der wesentliche Erkenntnisse aus internationalen Studien zusammenfasst, sowie *zweitens* anhand einer Bewertung der Förderregeln aus theoretischer Perspektive. Diese zwei Schritte werden später Bestandteil der umfassenden Evaluation sein – sie stellen also notwendige Vorarbeiten für das Endprodukt dar.

2 Theoretische Überlegungen und Ergebnisse eines Literaturüberblicks

2.1 Theoretische Überlegungen

Investitionszuschüsse im Rahmen der GRW stellen einen Eingriff in Marktprozesse dar. Sie bedürfen einer besonderen Rechtfertigung, denn geförderte Akteure erhalten eine Bevorzugung gegenüber den nicht geförderten Unternehmen. Marktmängel können Rechtfertigungsgründe für derartige Eingriffe liefern. Marktmängel treten beispielsweise in Form von Wissensspillovers von geförderten Unternehmen – vor allem bei Innovationen – auf oder bei Kreditrationierungen. Eine detaillierte Beschreibung möglicher Rechtfertigungsgründe findet sich etwa bei IWH (2014a, Abschnitt 3). Realiter ist es zweifelsohne schwierig, das Vorliegen von Marktmängeln eindeutig zu adressieren.

Selbst wenn Marktmängel eindeutig attestiert werden sollten, so ergeben sich daraus zwei weitere wichtige Punkte. *Erstens* muss der Eingriff die „richtigen“ Anreize bei den vom Marktversagen betroffenen Akteuren setzen, so dass ein Erreichen des primären wirtschaftspolitischen Ziels auch möglich ist. Im Wesentlichen geht es darum, dass die Maßnahme bei den Begünstigten tatsächlich ganz (oder in Teilen) zusätzliche Aktivitäten auslöst. Hätten die Begünstigten die Investition auch ohne Förderung durchgeführt, liegen Mitnahmeeffekte vor. Der Effekt der wirtschaftspolitischen Maßnahme läge Extremfall bei Null (vgl. hierzu etwa IWH et al. 2003, S. 180).²

Zweitens könnten von dem wirtschaftspolitischen Eingriff unerwünschte Nebenwirkungen ausgehen, die den ursprünglichen positiven Effekt aufzehren:

- Ein oft genanntes Beispiel in diesem Zusammenhang ist etwa die Substitution von Arbeit durch Kapital (vgl. hierzu bspw. Armstrong und Taylor 2000, S. 233-255). Kapitalintensive Branchen erhalten gegenüber arbeitsintensiven Branchen (vor allem den wissensintensiven unternehmensnahen Dienstleistungen) einen Wettbewerbsvorteil. Dieser verhindert möglicherweise, dass eine Region einen notwendigen Strukturwandel meistert. Für die GRW-Förderung in den neuen Ländern argumentiert Ragnitz (2003), dass es aufgrund der einseitigen Subventionierung der Kapitalkosten zu einer Verschiebung der relativen Preise zwischen Sach- und Humankapital in den geförderten Regionen kommt. Dies belastet den Strukturwandel auf Kosten arbeitsintensiver Branchen. Im Vergleich zur westdeutschen Industriestruktur wird konstatiert, dass die GRW-Förderung vor dem Hintergrund deutlich niedrigerer Arbeitskosten in den neuen Ländern wohl dazu beigetragen hat, eine langfristig wettbewerbsfähige Produktionsweise zu etablieren. Dafür wurde allerdings in Kauf genommen, dass weniger reguläre Beschäftigung aufgebaut wurde. Zum anderen weist Ragnitz (2003) auch auf die Gefahr der Förderung von Fehlinvestitionen hin: durch die Verbilligung der Kapitalkosten werden auch solche Investitionen getätigt, die unter „Marktbedingungen“ nicht rentabel wären. Das Ergebnis wären eine geringere Kapitalproduktivität und Kapitalrendite, wie sie in der Tat in den neuen Ländern auch zu beobachten sind. Schließlich werden von Ragnitz (2003) mögliche Finanzierungs- und Verdrängungseffekte thematisiert.
- Ein weiterer Aspekt betrifft die Bindung des Investitionszuschusses an Arbeitsplätze. Industrielle Produktionsprozesse sind auf betrieblicher Ebene häufig durch Limitationalitäten gekennzeichnet. Die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital stehen in einem festen Einsatzverhältnis. Eine Investition an einem Montageband für Kraftfahrzeuge etwa erfordert eine (durch die Technologie bestimmte) Anzahl an Arbeitskräften. Sind nach den Vergaberegeln mehr als die durch die Technologie bestimmten Arbeitskräfte (und möglicherweise weitere Produktionsfaktoren) erforderlich, werden möglicherweise betriebliche Ineffizienzen provoziert (Titze 2009a und b).

² Allerdings stellt sich die Frage, ob es ökonomisch tatsächlich sinnvoll ist, Mitnahmeeffekte auf einen Wert von null zu reduzieren. Hinsichtlich dieser Frage bleibt in der Tat abzuwägen, ob der „(Grenz)Schaden“ des Mitnahmeeffektes die „(Grenz)Kosten der Schadensvermeidung“ übersteigt.

Die Wirtschaftspolitik steht damit vor der Herausforderung, die Instrumente erstens anreizkompatibel auszugestalten und zweitens unerwünschte Nebenwirkungen möglichst zu begrenzen.

2.2 GRW im Spiegel der Evaluationsforschung

Die vom IWH (2014a, Abschnitt 5) verfasste Ideenskizze wies auf bereits vorhandene Studien der GRW-Förderung hin. Sie enthält einen groben Überblick über die Ergebnisse bisheriger Evaluationsstudien. Dieses Kapitel geht einen Schritt weiter und präsentiert einen Literaturüberblick über nationale und internationale Studien zur Beurteilung von Wirkungen der Investitionsförderung im Allgemeinen. Besonderes Augenmerk liegt auf der Identifikation der in diesen Studien untersuchten ökonomischen Zielvariablen.

Ein erster Unterabschnitt fokussiert auf makroökonomische Studien. Allerdings gelingt es hier aufgrund methodischer Schwierigkeiten nicht, kausale Effekte der Investitionsförderung zu identifizieren (vgl. hierzu die Diskussion bei Alm 2013, Teil C). Eher geeignet für eine Wirkungsanalyse sind mikroökonomische Verfahren – entsprechende nationale und internationale Studien werden in den folgenden zwei Unterabschnitten diskutiert.

2.2.1 Makroökonomische Studien

Vor dem Hintergrund der Diskussion um die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs steht in einer Studie von Blume, Döring und Knappitsch (2010) die Frage im Mittelpunkt, wie groß die Möglichkeiten der Einflussnahme der Politik auf die regionale Entwicklung überhaupt sind. Eine theoretische Betrachtung liefert widersprüchliche Erwartungen an die Möglichkeiten der Einflussnahme der Politik auf die wirtschaftliche Entwicklung einer Region. Deshalb wird dieser Frage empirisch anhand der Analyse der Entwicklung des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts der 112 westdeutschen Arbeitsmarktregionen in den Jahren 2000-2004 nachgegangen. Es wird argumentiert, dass die Möglichkeiten der Einflussnahme seitens der Politik relativ begrenzt sind, da die wichtigsten Determinanten des Wohlstands einer Region in seiner geografischen Lage sowie der langfristigen Entwicklung der Urbanisation, der sektoralen Struktur und des Sozialkapitals bestehen. Faktoren wie Infrastruktur und Humankapital, die kurzfristig durch Politikmaßnahmen beeinflussbar sind, erklären nur einen geringen Teil der Varianz des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts der untersuchten Regionen.

Der Aspekt des Einflusses politischer Entscheidungen auf den Wohlstand von Regionen ist ebenfalls Gegenstand der Studie von Eckey und Kosfeld (2005). Auch hier wird betont, dass die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen von vielen unterschiedlichen Faktoren beeinflusst wird. Als wichtigste Determinanten werden die Infrastruktur (Verkehr, Ver- und Entsorgung, IT und Telekommunikation), die sektorale Struktur der Wirtschaft, Agglomerationseffekte (Lage und Erreichbarkeit, Existenz von Ballungsräumen), das in einer Region vorzufindende Humankapital (Bildungsniveau der Bevölkerung, Know how in den Betrieben, Innovationsneigung) sowie Institutionen (öffentliche Verwaltung, TGZ, Netzwerke regionaler

Akteure, Forschung und Entwicklung der Betriebe vor Ort, Verfügbarkeit von Fördermitteln) genannt. Nur einige der genannten Faktoren, etwa die Verkehrsinfrastruktur, die Existenz von TGZ, die Effizienz der öffentlichen Verwaltung und die Verfügbarkeit von Fördermitteln lassen sich direkt und kurzfristig beeinflussen. Vor diesem Hintergrund wird die Wirkung der Investitionszuschüsse im Rahmen der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auf das Pro-Kopf-Einkommen analysiert. Für den Zeitraum 2000-2002 wird in den geförderten westdeutschen Regionen ein positiver direkter Effekt festgestellt; allerdings schrumpft dieser positive Effekt, wenn Wechselwirkungen mit Nachbarregionen (indirekte Effekte) berücksichtigt werden.

Gegenstand der Studie von Alecke, Mitze und Untiedt (2011) ist der Einfluss der GRW-Investitionszuschüsse auf das Produktivitätswachstum von 225 Arbeitsmarktregionen im Zeitraum 1994-2006. Für knapp zwei Drittel der geförderten Regionen wird ein positiver direkter Fördereffekt ermittelt. Die Berücksichtigung von räumlichen Spillovers relativiert das positive Ergebnis allerdings auch hier: negative indirekte Effekte verringern den positiven Effekt für einige geförderte Regionen. Insgesamt erscheint der GRW-Effekt für die geförderten Regionen umso positiver, je niedriger die Ausgangsproduktivität in einem Gebiet ist, in den anderen Regionen verringern räumliche Verzerrungen bzw. Spillovers den direkten Effekt. Über alle (geförderten und nicht geförderten) Regionen ist der Effekt der Investitionszuschüsse negativ. Dieses Ergebnis wird von den Autoren interpretiert als räumliche Verlagerung von Investitionen aus nicht geförderten Regionen in geförderte. Der Grund liegt in der Veränderung der relativen Preise im Fördergebiet und der damit verbundenen Erhöhung der Attraktivität dieser Regionen für Investitionen in Sachkapital.

Für den Zeitraum 1978-1989 untersuchen Schalk und Untiedt (2000) den Einfluss der GRW-Investitionszuschüsse auf Investitionen und Beschäftigung in den westdeutschen Kreisen. Im Rahmen eines Modells der Faktornachfrage unter Berücksichtigung des Einkommens im Verarbeitenden Gewerbe kann zwischen dem Einkommens- und einem Substitutionseffekt unterschieden werden. Die Ergebnisse zeigen, dass die durch die Förderung erreichte Senkung der Kapitalnutzungskosten nicht nur zur Erhöhung von Investitionen in Sachkapital führen, sondern auch zu einer Ausweitung der Beschäftigung; damit überwiegt der positive Einkommenseffekt der Förderung.

In einer Untersuchung der Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes im Zeitraum 1996-2006 wird in einer Studie von Röhl und von Speicher (2009) ein positiver Effekt der GRW, sowohl im Aggregat als auch sektoral-disaggregiert festgestellt.

Im Jahresgutachten 2004/2005 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung steht der Einfluss der regionalen Wirtschaftsförderung in den Neuen Bundesländern auf den Konvergenzprozess im Vordergrund. Es zeigt sich für den Zeitraum 1992-2001, dass die Förderung betrieblicher Investitionen einen positiven Einfluss auf das Produktivitätswachstum hat. Darüber hinaus wird für den untersuchten Zeitraum eine signifikante Konvergenz der ostdeutschen Regionen festgestellt.

Auch Alecke und Untiedt (2007) analysieren den Einfluss der Investitionszuschüsse im Rahmen der GRW-Förderung auf die Konvergenz zwischen ost- und westdeutschen Arbeitsmarktregionen zwischen 1994 und 2003. Die Autoren stellen einen positiven Effekt auf das Pro-Kopf-Einkommen und eine Beschleunigung des Konvergenzprozesses der ostdeutschen Regionen fest. Sie schlussfolgern daraus, dass die GRW eine für die regionale Wirtschaftsentwicklung effektive Maßnahme ist, die in der Lage ist, durch Erhöhung der Kapitalmobilität in die geförderten Regionen den Konvergenzprozess zu beschleunigen und im Aufholprozess temporär das Pro-Kopf-Einkommen zu erhöhen.

In einer Gesamtbetrachtung der Wirkung der regionalen Wirtschaftsförderung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Neuen Bundesländern steht die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen im Vordergrund. Blien et al. (2003) untersuchen dazu die Beschäftigungsentwicklung in den ostdeutschen Kreisen von 1993-1999 und stellen einen positiven Effekt der untersuchten Maßnahmen insgesamt auf die Beschäftigungsentwicklung fest.

Zu einer umfassenden Analyse gehört zudem eine „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung“ der durchgeführten Fördermaßnahmen. Es gibt Studien, die die eingesetzten Mittel in Relation zu den gefundenen Effekten bringen (beispielsweise Kölling 2015; Ragnitz und Lehmann 2005). Allerdings sind die gefundenen Kosten-Nutzen-Relationen aus wissenschaftlicher Sicht bislang noch nicht vollkommen überzeugend.

2.2.2 Mikroökonomische Studien für die Bundesrepublik Deutschland

Mikroökonomische Studien zur Wirkung des Investitionszuschusses im Rahmen der GRW sind bisher eher selten. Dieser Abschnitt diskutiert die zu dieser Thematik in der Bundesrepublik Deutschland entstandenen Studien. Im Fokus stehen solche Studien, welche Methoden der Kausalanalyse anwenden, denn nur dies erlaubt Rückschlüsse auf die tatsächlichen Wirkungen der Investitionsförderung.

Zu Beginn der 2000er Jahre wurden vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) erste kausalanalytische Untersuchungen auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels durchgeführt. So wird in Stierwald und Wiemers (2003) mit den Erhebungen der Jahre 2000-2002 analysiert, welchen Effekte die GRW auf die Höhe der Investitionen je Beschäftigten sowie je Umsatzeinheit in den geförderten ostdeutschen Betrieben hat. Im betrachteten Zeitraum zeigt sich für die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes eine positive Wirkung des Investitionszuschusses auf beide betrachteten Größen.

Ebenfalls auf Basis dieses Datensatzes wird in Ragnitz und Lehmann (2005) für die Jahre 1999-2001 ein durchschnittlich positiver Effekt des GRW-Investitionszuschusses auf die Investitionshöhe der geförderten Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland ermittelt. Es wird konstatiert, dass die Investitionsförderung zu einer Verdopplung der Investitionsaktivität im Beobachtungszeitraum geführt hat.

In den Studien von Alm (2012), Bade und Alm (2010) sowie Bade (2012) steht der Beschäftigungseffekt des Investitionszuschusses im Vordergrund. Für die Analysen wird die Förderstatistik der Jahre 1998-2008 mit anderen statistischen Daten, insbesondere der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, verknüpft. Es wird festgestellt, dass die Beschäftigungsentwicklung in den geförderten Betrieben erheblich günstiger als in den entsprechend ausgewählten Referenzbetrieben verläuft. Allerdings deutet die erhebliche Dynamik der geförderten Betriebe auf evtl. Mitnahmeeffekte hin, die sich (mit dem vorhandenen Datenmaterial) allerdings empirisch nicht quantifizieren lassen. Trotzdem werten die Autoren die Förderung von Investitionen im Rahmen der GRW als Erfolg und schlussfolgern, dass die diskretionäre Vergabe des Investitionszuschusses sehr zielsicher erfolgt.

Kölling (2014, 2015) untersucht die Wirkung verschiedener betrieblicher Fördermaßnahmen ebenfalls anhand des IAB-Betriebspanels für die Jahre 1996-2009. Allerdings kann mit den im Datensatz enthaltenen Informationen die Förderhöhe der einzelnen Programme nicht unterschieden werden. Es wird deshalb ein Gesamteffekt aller betrieblichen Fördermaßnahmen festgestellt. Insgesamt weisen die einbezogenen Programme eine positive Wirkung auf die Investitionen und die Arbeitsnachfrage der geförderten Betriebe auf. Die Förderkosten eines zusätzlichen Arbeitsplatzes werden auf 4900 Euro beziffert. Ein Einfluss auf Produktivität, Wertschöpfung und Entlohnung in den geförderten Betrieben kann allerdings nicht nachgewiesen werden.

Die bislang erwähnten Studien zu den Effekten des Investitionszuschusses analysieren lediglich die GRW als „Ganzes“. Eine Bewertung der einzelnen Tatbestände wird dagegen nicht vorgenommen. Einzige Ausnahme ist die Untersuchung von Bade (2013), welche die Effekte von großen Unternehmen analysiert. Es zeigt sich, dass die Beschäftigungseffekte der großen geförderten Unternehmen höher ausfallen als der Durchschnitt aller geförderten Unternehmen. Dem durchschnittlichen GRW geförderten Unternehmen wurde ein positiver Effekt auf die Beschäftigtenentwicklung attestiert (vgl. Bade und Alm 2010).

2.2.3 Mikroökonomische Studien auf internationaler Ebene

Internationale Studien zu den Wirkungen betrieblicher Förderung auf Mikroebene finden sich bisher eher selten. Ein Großteil dieser Studien beschäftigt sich mit Subventionen für Forschung und Entwicklung. Im vorliegenden Literaturüberblick werden sie nicht berücksichtigt. Es werden nur solche Studien einbezogen, in denen Investitionszuschüsse - also der GRW vergleichbare Politikinstrumente - evaluiert werden.

Berninni und Pellegrini (2011) untersuchen ein staatliches Programm zur Subventionierung von Investitionsprojekten in Italien („Gesetz 488/1992“). Für die Jahre 1996-2004 werden Förderdaten des Programmträgers mit Betriebsinformationen verknüpft. Kurzfristig finden die Autoren positive Effekte auf Output, Beschäftigung und Investitionstätigkeit der geförderten Betriebe. Die Wachstumsaussichten sowie die langfristigen Produktivitätsentwicklung sind dagegen negativ. Es wird festgestellt, dass in den geförderten Betrieben ein Trade-Off zwischen Beschäftigungswachstum und der Erhöhung der Arbeitsproduktivität besteht.

Die Förderung im Rahmen des „Gesetzes 488“ ist auch Gegenstand einer Studie von Bronzini und de Blasio (2006). Die Autoren verwenden die offiziellen Programmdaten des Industrieministeriums für den Zeitraum 1993-2001 und finden einen positiven Durchschnittseffekt der Förderung auf die Investitionstätigkeit der geförderten Betriebe. Allerdings finden sich Anzeichen dafür, dass ein beträchtlicher Teil der geförderten Projekte von den Betrieben zeitlich vorgezogen worden ist, um während der (zeitlich begrenzten) Förderperiode in den Genuss der Fördermittel zu kommen. Die Autoren bezeichnen dieses Phänomen als zeitlichen Substitutionseffekt, was eine bestimmte Form eines Mitnahmeeffekts darstellt.

Pellegrini und Centra (2006) analysieren die Effekte des „Gesetzes 488“ auf Betriebe im Mezzogiorno. Im Fokus stehen das Wachstum (gemessen an Umsatz, Beschäftigtenzahlen und Anlagevermögen) und die Faktorproduktivität der geförderten Betriebe. Im Durchschnitt über alle geförderten Betriebe wird eine positive Wirkung auf alle drei Wachstumskennzahlen konstatiert, der Effekt auf die Faktorproduktivität (Arbeitsproduktivität) ist negativ. Bei der Differenzierung der Betriebe nach ihrer Größe wird festgestellt, dass für kleine Betriebe der Umsatzeffekt größer ist, wogegen der Effekt auf das Anlagevermögen unterdurchschnittlich ausfällt. Auch hier wird ein Trade-Off zwischen Beschäftigung und Wachstum einerseits und der Arbeitsproduktivität andererseits konstatiert: je größer die Reduktion der Kapitalkosten durch die Subvention ausfällt, desto höher sind zusätzliche Investitionen und Beschäftigung, desto geringer ist aber die Produktivität der eingesetzten Faktoren.

Criscuolo et al. (2012) untersuchen das wichtigste Instrument der betrieblichen Förderung in Großbritannien, die „Regional Selective Assistance“. Im Rahmen dieses Förderprogramms werden Zuschüsse zu Investitionsprojekten von Betrieben in benachteiligten Regionen gewährt. Das Hauptziel der Subventionen besteht in der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen. Anhand der administrativen Förderdaten und amtlicher Firmendaten für die Jahre 1986-2004 werden positive Effekte auf Beschäftigung und Investitionstätigkeit der subventionierten Betriebe festgestellt. Bei Berücksichtigung der unterschiedlichen Größe der geförderten Betriebe erweist sich, dass die Förderung für kleine und mittlere Betriebe einen starken Effekt aufweist, während der Effekt für große Betriebe nahezu Null ist. Die durchschnittlichen Kosten eines durch das Programm geschaffenen Jobs belaufen sich auf 6300 \$. Die Faktorproduktivität bleibt von der Förderung unbeeinflusst.

2.2.4 Fazit aus den empirischen Studien zur Investitionsförderung

Die jüngere Evaluationsforschung bescheinigt der Investitionsförderung überwiegend positive Effekte, welche Tabelle 1 zusammenfasst. Die *makroökonomischen* Studien bestätigen positive Zusammenhänge zwischen Förderung und Investitionstätigkeit, Beschäftigung, Pro-Kopf-Einkommen, Produktivität sowie Konvergenz. Allerdings bleibt die negative indirekte Wirkung auf nicht geförderte bzw. nicht so hoch geförderte Regionen zu bedenken. Auch bleibt zu berücksichtigen, dass die Möglichkeiten der Beeinflussung regionalökonomischer Zielgrößen seitens der Politik möglicherweise relativ begrenzt sind.

Tabelle 1:

Zusammenhänge und Effekte der Investitionsförderung in empirischen Studien

Zusammenhänge aus <i>makroökonomischen</i> Studien		
Zielgröße	positiv	negativ
Investitionstätigkeit	x	
Beschäftigung	x	
Bruttowertschöpfung	x	
Pro-Kopf-Einkommen	x	
Produktivität	x	
Konvergenz	x	
Effekte aus <i>mikroökonomischen</i> Studien		
Zielgröße	positiv	negativ
Umsatz	x	
Beschäftigung	x	
Investitionstätigkeit	x	
Arbeitsproduktivität		x
<i>Effekte großer Unternehmen im Vergleich zu kleinen und mittleren Unternehmen</i>		
Zielgröße	stärker	schwächer
Umsatz		x
Beschäftigung	x	x
Investitionstätigkeit		x
Anlagevermögen	x	

Quelle: Eigene Darstellung.

Mikroökonomische Kausalstudien belegen positive Effekte der Investitionsförderung auf den Umsatz, die Beschäftigung und die Investitionstätigkeit. Eine italienische Studie zeigt einen negativen Effekt der Investitionsförderung auf die Arbeitsproduktivität. Eine Differenzierung der Wirkungen nach Betriebsgröße liefert widersprüchliche Ergebnisse. Eine Untersuchung in der Bundesrepublik Deutschland wies für große Unternehmen einen höheren Effekt der

Investitionsförderung auf die Beschäftigung nach als für kleine und mittlere. Studien in Großbritannien und Italien allerdings erkennen für kleinere und mittlere Unternehmen einen größeren Effekt der Investitionsförderung auf Umsatz, Beschäftigung und Investitionstätigkeit als bei großen. Lediglich der Effekt auf das Anlagevermögen fällt nach diesen Untersuchungen bei kleineren und mittleren Unternehmen unterdurchschnittlich aus.

Die Auswertung der empirischen Studien zeigt auch, dass – mit Ausnahme der Betriebsgröße – bislang die besonderen Regelungen der Investitionsförderung (beispielsweise Erweiterung versus Diversifikation oder Aufschläge auf den Fördersatz durch Erfüllung weiterer Kriterien) nicht näher untersucht wurden. Auch ist die Frage nach Mitnahmeeffekten in der empirischen Forschung noch nicht abschließend beantwortet – hier handelt es sich um Investitionen, die auch ohne Förderung zustande gekommen wären. Es gibt bislang keine Studie, die die Höhe eventuell auftretender Mitnahmeeffekte quantifiziert oder herausrechnet.

3 Theoretische Beurteilung der GRW-Landesregeln

Die nun folgenden Ausführungen analysieren die aktuellen GRW-Regeln für die gewerbliche Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt (vgl. MWW 2014) vor dem Hintergrund der oben genannten Herausforderungen (Setzen der „richtigen“ Anreize und Verhinderung von unerwünschten Nebenwirkungen). Die Analysen sind (zunächst) theoretisch angelegt und konzentrieren sich auf die Punkte, die das Land Sachsen-Anhalt wirklich steuern kann. Die Staffelung der Fördersätze nach Betriebsgröße bspw. wird hier nicht näher diskutiert, da diese Regelung vom Koordinierungsrahmen (und letztendlich von der Europäischen Union) vorgegeben ist. Im Fokus stehen also diejenigen Regeln, bei denen das Land Sachsen-Anhalt vom Koordinierungsrahmen abweicht.

Die aktuellen Landesregeln schränken im Wesentlichen vier Tatbestände des Koordinierungsrahmens weiter ein (vgl. Landtag ST 2013; BMWi 2014; MWW 2014):

- Der Koordinierungsrahmen bestimmt Förderhöchstsätze, die nach der Betriebsgröße gestaffelt sind. Förderhöchstsätze können angewendet werden, wenn das Investitionsvorhaben besondere Struktureffekte auslöst. Die besonderen Struktureffekte beschreibt der Koordinierungsrahmen allerdings relativ allgemein – quantifizierbare Ziele werden in diesem Regelwerk nicht definiert. In den Regelungen des Landes Sachsen-Anhalt dagegen werden diese Struktureffekte mit konkret formulierten Zielen unterlegt.
- Der Koordinierungsrahmen erlaubt die Förderung, wenn zusätzliche Dauerarbeitsplätze geschaffen oder bestehende gesichert werden. Hiervon weichen die Regeln des Landes Sachsen-Anhalt ab – es werden nur noch Investitionen gefördert, bei denen neue Dauerarbeitsplätze geschaffen werden.
- Der Koordinierungsrahmen schließt bestimmte Branchen von der Förderung aus. Die Regelungen des Landes Sachsen-Anhalt erweitern den Ausschluss.
- Das Land Sachsen-Anhalt fordert eine minimale Investitionssumme von 70 000 Euro und begrenzt den Zuschuss auf 10 Millionen Euro je Förderfall. Der Koordinierungsrahmen beinhaltet keine Angaben zu minimalen und maximalen Investitionssummen.

- Schließlich weisen die Landesregeln Sachsen-Anhalts weitere Einschränkungen auf, beispielsweise bezüglich der Beschäftigung von Leiharbeitern sowie im Tourismusbereich.

Die nachfolgenden Unterkapitel befassen sich nunmehr mit den Einschränkungen in den sachsen-anhaltinischen Regelungen, die über den Koordinierungsrahmen hinausgehen.

3.1 Zuschlagsystem zum Fördersatz

Mit der Umstellung im Jahr 2012 etablierte die Landesregierung ein (neues) Zuschlagsystem für die Bestimmung des Fördersatzes. Ein solches existierte in Ansätzen auch schon in den Jahren zuvor (vgl. MWW 2008). Ausgehend von einem Basisfördersatz sind Aufschläge erlaubt, wenn die Begünstigten weitere Kriterien erfüllen, von denen man sich besondere Struktureffekte erwartet. *Positiv* ist zu vermerken, dass Transparenz bei der Bestimmung von Fördersatzes besteht.³ Positiv ist ebenfalls anzumerken, dass diese Regelungen Anreize bieten, die Strukturschwächen, unter denen die Wirtschaft in den neuen Ländern noch immer leidet, zu beheben. Dazu gehören insbesondere eine kleinteilige Wirtschaftsstruktur, zu geringe FuE-Aktivitäten und das Fehlen von großen Unternehmen (vor allem solchen mit Führungsfunktionen) (IWH 2014b).

Die aktuellen Landesregeln (MWW 2014) führen elf Tatbestände auf, die einen Zuschlag zur Basisförderung erlauben. Diese betreffen beispielsweise die Einführung von:

- qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen (übernommene Auszubildende, Frauenarbeitsplätze, FuE-Arbeitsplätze, Arbeitsplätze mit hoher Ausbildungsqualifikation)
- freiwilligen Umweltschutzmaßnahmen,
- Kooperationen mit Hochschulen und außeruniversitären Forschungsinstituten.

Die Erfüllung dieser Tatbestände ist an konkret formulierte Ziele gebunden. Ohne genaue Kenntnisse der (häufig limitationalen) Produktionsprozesse kann es zu *negativen Folgen* kommen, etwa in Form von ineffizienten Faktorkombinationen (Titze 2009a und b). Nach Einführung des Zuschlagsystems haben nur wenige Unternehmen die Aufschläge zum Basisfördersatz beantragt. Vor allem kleinere haben offenbar Schwierigkeiten, die im Katalog genannten Kriterien zu erfüllen (Landtag ST 2013, S. 13). Exemplarisch lässt sich dies anhand des Struktureffekts g) Schaffung von FuE-Dauerarbeitsplätzen erläutern (MWW 2014, S. 482). Kleine Unternehmen erhalten einen Zuschlag von 5%-Punkten zum Basissatz, wenn sie mindestens drei FuE-Dauerarbeitsplätze schaffen. Liegt das Betriebsoptimum (nach Investition) jedoch nur bei einem FuE-Dauerarbeitsplatz, würden durch eine Beschäftigung von zwei weiteren FuE-Beschäftigten Ineffizienzen provoziert.⁴ Das Unternehmen würde auf

³ Sind die Basisfördersatzes und die Aufschläge zudem hinreichend gut in der Förderdatenbank dokumentiert, lässt sich die Sprungstelle in den Fördersatzes hervorragend für eine Evaluation verwenden.

⁴ Eine ähnliche Diskussion ließe sich auch am Beispiel des sogenannten „3%-Ziel für Forschung und Entwicklung“ der Europäischen Union führen. Danach sollen die Ausgaben eines Wirtschaftsraums für Forschung und Entwicklung 3% am Bruttoinlandsprodukt betragen. Einige europäische Länder erfüllen diese Quote (bspw. Finnland, Bundesrepublik Deutschland), während andere Länder (bspw. Rumänien,

diesen Zuschlag verzichten und – sofern keine reinen Mitnahmeeffekte vorliegen – in einem geringeren Umfang investieren. Sicherlich könnte der Betrieb versuchen, andere der zehn verbleibenden Struktureffekte zu erfüllen. Letztendlich aber bleibt der Konflikt, einerseits zusätzliche Ziele mit der GRW zu verfolgen, die vielleicht sogar auf Nachhaltigkeit angelegt sind; andererseits könnten diese Ziele im Widerspruch zu effizienten Produktionsstrukturen stehen.

3.2 Weitere Einschränkungen in den Landesregeln

Neben dem Zuschlagsystem des Fördersatzes enthalten die Landesregeln weitere Einschränkungen gegenüber dem Rahmenplan:

- Von den 266 förderfähigen Wirtschaftszweigen auf Vierstellerebene gemäß der Liste des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle gibt es weitere Eingrenzungen auf der Ebene des Landes Sachsen-Anhalt. Endgültig förderfähig verbleiben in Sachsen-Anhalt 85 Branchen dieser Liste. Eine solche Fokussierung der Förderung kann dann sinnvoll sein, wenn sie wirtschaftliche Aktivitäten in zukunftsfähige und wachsende Branchen lenkt. Dies allerdings setzt eine genaue Kenntnis der Marktgegebenheiten voraus. Zudem stellt sich die Frage, warum in solchen Fällen die Finanzmärkte keine Mittel bereitstellen sollten.
- Eine weitere Einschränkung gegenüber dem Rahmenplan betrifft die Festlegung einer minimalen Investitionssumme. Eine solche Regelung kann sinnvoll sein, wenn der administrative Aufwand der Antragsbearbeitung in keinem Verhältnis zur ausgezahlten Fördersumme steht. Zudem ist der Zuschuss auf 10 Mio. Euro je Förderfall begrenzt, was deutlich unterhalb der Grenzen der Notifikation seitens der EU liegt.
- Nach der Richtlinie aus dem Jahr 2012 waren nur Errichtungs- und Erweiterungsinvestitionen förderfähig. Mit der Richtlinie aus dem Jahr 2014 rückte das Land von dieser Einschränkung offenbar wieder ab (MWW 2012, 2014). Eine Fokussierung auf Errichtungen und Erweiterung liegt nahe, wenn Finanzierungsengpässe vor allem bei größeren Investitionsvorhaben – wie das am ehesten bei den beiden genannten Investitionsarten der Fall ist – zu erwarten sind.

Bulgarien) weit unter diesem Zielwert liegen. Die Frage ist, ob dieses 3%-Ziel für alle Regionen eine effiziente Produktionsstruktur darstellt. Die Regionen unterscheiden sich in ihren Faktorbedingungen, und daher wäre das Erreichen der Zielmarke von allen gleichermaßen („one size fits all“) wirklichkeitsfremd. Vielmehr geht die Diskussion (vor allem auch auf europäischer Ebene) in eine Richtung, für jede Region maßgeschneiderte Zielwerte („tailor-made“) anzusetzen.

- Für die Bestimmung der förderfähigen Investitionskosten berücksichtigt die aktuelle Landesregelung nur neu geschaffene Dauerarbeitsplätze. Gesicherte Dauerarbeitsplätze finden bei der Berechnung keine Berücksichtigung mehr. Gleiches gilt für die sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnisse. Diese Regelung zielt auf die Qualität der Beschäftigung im geförderten Betrieb. Von großem Interesse sollte aber sein, ob diese Beschäftigungsverhältnisse auch nach Ablauf der Bindefrist von 5 Jahren noch im Betrieb bestehen. In der Praxis dürfte ein Nachweis für die Sicherung von Arbeitsplätzen nur schwer zu erbringen sein. Der Fördermittelempfänger müsste glaubwürdig erklären, dass ohne das Investitionsvorhaben Arbeitsplätze abgebaut werden müssten. Realiter ist das nur schwer vorstellbar.

4 Zusammenfassung

Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ genießen nach wie vor eine hohe Bedeutung im Rahmen der Wirtschaftsförderung des Landes Sachsen-Anhalt. Enger werdende Spielräume in den öffentlichen Haushalten erhöhen den Druck, öffentliche Mittel effizient einzusetzen. Evidenzbasierte Evaluationen können die Wirtschaftspolitik hierbei eine große Hilfe sein, denn es ist deren Ziel, einen kausalen Zusammenhang zwischen der wirtschaftspolitischen Maßnahme und betrieblichen (oder regionalen) Kenngrößen zu identifizieren.

Dies allerdings stellt hohe Anforderungen an die Datenqualität. Die Förderdaten müssen in aufwendigen Prozeduren aufbereitet werden, um evidenzbasierte Evaluationen überhaupt erst möglich zu machen. Für die vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) in Kooperation mit dem Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft (MWW) sowie der Investitionsbank (IB) des Landes Sachsen-Anhalt bearbeitete Machbarkeitsstudie zu den Möglichkeiten und Grenzen der Evaluierung der GRW dauert die Aufbereitung der Daten zurzeit noch an.

Daher bewertet die vorliegende Untersuchung die GRW-Regeln des Landes Sachsen-Anhalt vor dem Hintergrund eines Literaturüberblicks aus nationalen und internationalen Studien sowie aus theoretischer Perspektive. Die Auswertung der empirischen Literatur konstatierte der GRW überwiegend positive Effekte auf makro- und mikroökonomische Zielgrößen (Investitionstätigkeit, Beschäftigung, BWS, Umsatz, Wohlstand, Konvergenz). Widersprüchliche Ergebnisse liegen hinsichtlich Produktivität und den Wirkungen der Förderung bei unterschiedlicher Betriebsgröße vor. Darüber hinaus gibt es keine Untersuchungen hinsichtlich der detaillierten Regeln aus der Investitionsförderung (beispielsweise Erweiterung gegenüber Diversifikation etc.)

Eine Analyse der GRW-Landesregeln aus theoretischer Perspektive ergab, dass viele Regeln sowohl positive als auch negative Wirkungen initiieren können. Das wohl bedeutendste Merkmal der sachsen-anhaltinischen GRW-Förderung ist das Zuschlagsystem für den Fördersatz. Dieses System orientiert sich zweifelsohne an den Schwächen, die die Wirtschaft sowohl in Sachsen-Anhalt als auch in den neuen Ländern insgesamt aufweist: eine zu

kleinteilige Wirtschaftsstruktur, zu geringe FuE-Aktivitäten, zu wenig große Unternehmen (insbesondere solche mit Führungszentralen). Das Zuschlagsystem setzt aus theoretischer Perspektive Anreize, diese Strukturschwächen zu überwinden. Allerdings benötigt die Politik sehr genaue Kenntnisse über die jeweiligen Produktionsbedingungen. „Falsche“ Anreize können Fehlallokationen von Produktionsfaktoren provozieren. Die Wirtschaftspolitik muss sicherstellen, dass ein Eingriff erstens die „richtigen“ Anreize setzt (d. h. Mitnahmeeffekte weitgehend verhindert) und dass er zweitens unerwünschte Nebenwirkungen vermeidet. Letztendlich muss die Abwägung für einen staatlichen Eingriff danach erfolgen, ob das Ergebnis nach Korrektur tatsächlich besser ist als der unvollkommene Markt. Ex-ante lässt sich jedoch nicht vorhersagen, ob der positive Effekt oder der negative überwiegt. Abschließende Gewissheit erhält man erst nach der empirischen Analyse.

Literatur

- Alecke, Björn und Untiedt, Gerhard (2007): Makroökonomische Untersuchungen zu den Wirkungen für die Ausgleichs- und Wachstumsregionen. In: IWH (Hrsg.): Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“. IWH-Sonderheft 2/2007.
- Alecke, Björn; Mitze, Timo und Untiedt, Gerhard (2011): Regionale Wachstumseffekte der GRW-Förderung? Eine räumlich-ökonomische Analyse auf Basis deutscher Arbeitsmarktregionen. RWI-Materialien 65 (03/2011).
- Alm, Bastian (2012): Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung - Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Wirkungsforschung am Beispiel der betrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Dortmund. (Diss.)
- Armstrong, Martin; Taylor, Jim (2000): Regional Economics and Policy. Third edition. Oxford: Blackwell.
- Bade, Franz-Josef (2012): Die Förderung gewerblicher Investitionen durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“: Wie erfolgreich sind die geförderten Betriebe? In: Raumforschung und Raumordnung, Vol. 70.1, S. 31–48.
- Bade, Franz-Josef (2013): Bedeutung und Wirksamkeit der Förderung größerer Unternehmen durch den gewerblichen Investitionszuschuss im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Dortmund.
<http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=574466.html>, Zugriff am 06.03.2015.
- Bade, Franz-Josef; Alm, Bastian (2010): Endbericht zum Gutachten 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.
<http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/Publikationen/publikationen-archiv,did=376256.html>, Zugriff am 06.03.2015.
- Bernini, Cristina und Pellegrini, Guido (2011): How are growth and productivity in private firms affected by public subsidy? Evidence from a regional policy. Regional Science and Urban Economics 41 (2011) 253–265.

- Blien, Uwe; Maierhofer, Erich; Vollkommer, Dieter und Wolf, Katja (2003): Einflussfaktoren der Entwicklung ostdeutscher Regionen. Theorie, Daten, Deskriptionen und quantitative Analysen. In: Blien, Uwe (Hrsg.): Die Entwicklung der ostdeutschen Regionen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 267, Nürnberg
- Blume, Lorenz; Döring, Thomas (2010): Differences in Regional Economic Prosperity: Do State Policies Matter? - An Empirical Investigation of Data from the German States. ISMA - Discussion Paper Series 07/2010.
- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1. Juli 2014. <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>, Zugriff am 06.03.2015.
- Bronzini, Raffaello und de Blasio, Guido (2006): Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/1992. Journal of Urban Economics 60 (2006) 327–349.
- Criscuolo, Chiara, Martin, Ralf, Overman, Henry und Van Reenen, John (2012): The causal effect of an industrial policy. NBER Working Paper 17842.
- Eckey, Hans-Friedrich und Kosfeld, Reinhold (2005): Regionaler Wirkungsgrad und räumliche Ausstrahlungseffekte der Investitionsförderung, Jahrbuch für Regionalwissenschaft / Review of Regional Research 25, 149-173.
- IWH (2014a): Möglichkeiten einer wissenschaftlichen Evaluation der gewerblichen Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in Sachsen-Anhalt, Stand 19.02.2014, mimeo.
- IWH (2014b): 25 Jahre nach dem Mauerfall. Wirtschaftliche Integration Ostdeutschlands im Spiegel der Forschung am IWH. download: http://www.iwh-halle.de/d/publik/sonstint/2014_iwh_25_jahre_nach_dem_mauerfall.pdf, Zugriff: 18.03.2015.
- IWH, DIW Berlin, IAB, IfW, ZEW (2003): Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. IWH Sonderheft 7/2003. Halle (Saale).
- Kölling, Arnd (2014): Wirtschaftsförderung, Produktivität und betriebliche Arbeitsnachfrage. Eine Kausalanalyse mit Betriebspaneldaten. Journal of Labour Market Research (2014) 47, 143-164.

- Kölling, Arnd (2015): Does public funding work? A causal analysis of the effects of economic promotion with establishment panel data. Erscheint in: *Kyklos*.
- Landtag ST, Sachsen-Anhalt (2013): GRW-Förderung im Jahr 2012 - Wirtschaftliche Erfolgsgeschichte für das Land Sachsen-Anhalt. Landtag Sachsen-Anhalt. Drucksache 6/2134. 03.06.2013.
- MWW, Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft (2008): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. RdErl. des MW vom 3.11.2008 — 22-32320/10.
- MWW, Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft (2012): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. RdErl. des MW vom 10.1.2012 — 22-32320/10.
- MWW, Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft (2014): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. RdErl. des MW vom 28.8.2014 — 33-3231002.
- Pellegrini, Guido und Cetra, Marco (2006): Growth and efficiency in subsidized firms. Paper presentation Workshop „The Evaluation of Labour Market, Welfare and Firms Incentive Programmes“, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia.
- Ragnitz, Joachim (2003): Wirkungen der Investitionsförderung in Ostdeutschland. Institut für Wirtschaftsforschung Halle. Diskussionspapiere, 186 (Dezember 2003).
- Ragnitz, Joachim und Lehmann, Harald (2005): Wirkungsanalyse der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland. In: Engel, D (Hrsg.), *Mittelstandsfinanzierung. Basel II und die Wirkung öffentlicher sowie privater Kapitalhilfen*. Veröffentlichungen des Round Table Mittelstand, 05. Berlin: Duncker und Humblot, S. 221-236.
- Röhl, Klaus-Heiner und von Speiche, Peggy (2009): Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall. Ist die Investitionsförderung Triebfeder von Industriewachstum und regionaler Entwicklung?, IW-Positionspapier 41, Köln.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung (2004): *Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland*. Jahresgutachten 2004/2005.
- Schalk, Hans-Joachim (2003): Weiterentwicklung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in den ostdeutschen Bundesländern nach 2004 unter besonderer Berücksichtigung des Förderinstruments der Investitionszulage. Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur. Münster (unveröffentlichtes Manuskript).
- Schalk, Hans-Joachim und Untiedt, Gerhard (2000): "Regional investment incentives in Germany: Impacts on factor demand and growth," *The Annals of Regional Science*, Springer, vol. 34(2), pages 173-195.

- Stierwald, Andreas und Wiemers, Jürgen (2003): Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auf die Investitionsfähigkeit. Eine einzelwirtschaftliche Wirkungsanalyse für Betriebe des Verarbeitendes Gewerbes in Ostdeutschland. Institut für Wirtschaftsforschung Halle. Diskussionspapiere, 185.
- Titze, Mirko (2009a): Investitionszuschüsse nur bei Schaffung von Arbeitsplätzen? Schlussfolgerungen aus der Förderung eines Investitionsprojektes über die Gemeinschaftsaufgabe im Land Brandenburg, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 58 (2), S. 171-188.
- Titze, Mirko (2009b): Soll die Höhe von Investitionszuschüssen an die Einführung von Umweltmanagementsystemen gekoppelt werden?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 35 (1), S. 33-44.

↳ Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation der gewerblichen Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in Sachsen-Anhalt

Beschäftigungseffekte der gewerblichen Förderung im Rahmen der GRW in Sachsen-Anhalt

Matthias Brachert, Eva Dettmann, Mirko Titze, Antje Weyh

Halle (Saale), 13. Juli 2017

Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation der gewerblichen
Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der
regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in Sachsen-Anhalt

Beschäftigungseffekte der gewerblichen Förderung
im Rahmen der GRW in Sachsen-Anhalt

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)
Kleine Märkerstraße 8
06108 Halle

Ansprechpartner:

PD Dr. Mirko Titze
Tel. 0345 7753 861
Email: Mirko.Titze@iwh-halle.de

In Kooperation mit:

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
Regionales Forschungsnetzwerk – IAB Sachsen
Paracelsusstraße 12
09114 Chemnitz

Autoren: Dr. Matthias Brachert (IWH)
Dr. Eva Dettmann (IWH)
PD Dr. Mirko Titze (IWH)
Dr. Antje Weyh (IAB)

Die Autoren danken Herrn Dr. Gerhard Heimpold für wertvolle Hinweise und Anregungen. Bedanken möchten wir uns auch bei der Investitionsbank Sachsen-Anhalt für die Bereitstellung der administrativen Förderdaten und die vielen hilfreichen Erläuterungen zur Anwendung der Förderregeln in Sachsen-Anhalt.

Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8,
06108 Halle (Saale)
Postanschrift: Postfach 11 03 61, 06017
Halle (Saale)
Telefon: (0345) 77 53-60
Telefax: (0345) 77 53-8 20
Internetadresse: <http://www.iwh-halle.de>

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	4
Executive Summary.....	5
1 Einleitung.....	7
2 Daten zur GRW und deskriptive Auswertung der Förderstatistik.....	8
2.1 Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	8
2.2 Die Ziele der GRW-Förderpolitik in Sachsen-Anhalt.....	13
2.3 Die GRW-Förderrichtlinie in Sachsen-Anhalt	15
2.4 Vollzugsanalyse – Die GRW-Förderung in Sachsen-Anhalt	21
2.4.1 Entwicklung der GRW-Förderung im Untersuchungszeitraum.....	21
2.4.2 Entwicklung der GRW-Förderung nach Investitionsarten	23
2.4.3 Entwicklung der GRW-Förderung nach Wirtschaftszweigen	25
2.4.4 Entwicklung der GRW-Förderung nach Betriebsgrößen.....	27
2.4.5 Entwicklung der GRW-Förderung nach Regionen.....	29
3 Evaluation der Beschäftigungseffekte der GRW-Förderung in Sachsen-Anhalt	32
3.1 Datenbasis	32
3.1.1 Daten der Investitionsbank Sachsen-Anhalt	33
3.1.2 Daten des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB)	33
3.1.3 Daten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und der Regionalstatistik	34
3.2 Datenverknüpfung und Samplezusammensetzung.....	34
3.3 Beschreibung des Untersuchungssamples	35
3.4 Evaluierungsansatz	39
3.5 Beschäftigungseffekte der GRW-Förderung.....	41
4 Diskussion der Ergebnisse	48
Literatur.....	51

Abkürzungsverzeichnis

AFiD	Amtliche Firmendaten für Deutschland
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BeH	Beschäftigten-Historik des IAB
BHP	Betriebs-Historik-Panel
DAP	Dauerarbeitsplatz
DEÜV	Datenerfassungs- und übermittlungsverordnung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
FuE	Forschung und Entwicklung
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GRW	Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
ICT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IWH	Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
ST	Sachsen-Anhalt
v.H.	von Hundert
VE	Verpflichtungsermächtigung
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WZ	Wirtschaftszweig

Executive Summary

Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) haben nach wie vor eine hohe Bedeutung im Rahmen der Wirtschaftsförderung des Landes Sachsen-Anhalt. Die Ziele der GRW-Förderung in Sachsen-Anhalt umfassen den Aufbau einer breitgefächerten, modernen Wirtschaftsstruktur, die Modernisierung und Erneuerung des Kapitalstocks, die Steigerung der Arbeitsproduktivität und die Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze. Der erste Schwerpunktbericht des Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und des Regionalen Forschungsnetzes des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) analysiert die Beschäftigungseffekte der GRW-Förderung.

Die Ergebnisse der Analyse zeigen einen positiven Beschäftigungseffekt der GRW-Förderung auf betrieblicher Ebene für Sachsen-Anhalt. Dies betrifft sowohl die Analyse absoluter als auch relativer Beschäftigungseffekte sowie die zeitliche differenzierte Betrachtung nach kurzer und mittlerer Frist. Auffallend ist, dass GRW-geförderte Betriebe generell ein positives Wachstum vorweisen, während die Betriebe der Kontrollgruppe in Sachsen-Anhalt ein uneinheitliches Bild abgeben - die Spannbreite reicht von leicht positivem bis deutlich negativem Wachstum der Beschäftigung. Erste Überschlagsrechnungen zeigen, dass die Kosten der GRW-Förderung durchschnittlich 101.122 Euro pro geschaffenem Arbeitsplatz betragen.

Betrachtet man die spezifischen Ziele des Landes Sachsen-Anhalt im Rahmen der GRW-Förderung, so kann konstatiert werden, dass das Ziel der Schaffung von Beschäftigung mit der GRW-Förderung auf *einzelbetrieblicher* Ebene erreicht wird. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass die Effekte der GRW-Förderung bei der differenzierten Analyse auch durch die negative Beschäftigungsentwicklung der Kontrollgruppe getrieben werden. Die Daten könnten darauf hindeuten, dass einige Beschäftigte möglicherweise innerhalb Sachsens-Anhalts zwischen geförderten und nicht-geförderten Betrieben wechseln.

Generell zeigen sich in der GRW-Förderung höhere absolute und relative Beschäftigungseffekte in städtischen Räumen. Dies wirft ein Spannungsverhältnis zwischen der Förderung in Städten und ländlichen Räumen auf, da Städte in der aktuellen ökonomischen Literatur als zentraler Nukleus der regionalen Entwicklung verstanden werden.

Allgemein gilt es jedoch zu beachten, dass Maßnahmen zur Förderung privater Investitionen sich nicht auf die staatliche Investitionsförderung beschränken sollten; vielmehr sind auch die Rahmenbedingungen für private Investitionen in den Blick zu nehmen. Die aktuelle ökonomische Literatur verdeutlicht, dass die wirtschaftliche Lücke Ostdeutschlands zu den westdeutschen Ländern nur verringert werden kann, wenn die Förderstrategie von Sachkapitalinvestitionen auf Investitionen in Köpfe umschwenkt. Demnach ist das Aufholpotenzial durch Ertüchtigung des Sachkapitalstocks sowie durch Imitation und Adaption – mit Ausnahme der digitalen Infrastruktur – weitgehend ausgeschöpft.

Innovationen sind stattdessen gefragt; diese hängen vor allem von der Kreativität und der Qualifikation der Menschen im Land ab. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie finden in Teilen bereits Evidenz für die Gültigkeit dieser Aussagen. So schaffen GRW-geförderte Betriebe mit einem hohen Anteil an Beschäftigten mit hoher Qualifikation mittelfristig absolut deutlich mehr Arbeitsplätze als die Betriebe der Kontrollgruppe. Der absolute Fördereffekt der Betriebe mit einem hohen Anteil hochqualifizierter Beschäftigung übertrifft den Fördereffekt von Betrieben mit niedrigem Anteil an hochqualifizierten Beschäftigten um den Faktor 2 bis 3. Eine stärkere Fokussierung der GRW-Förderung auf Betriebe mit diesen Eigenschaften erscheint daher besonders effektiv. Gleiches gilt für die Förderung junger Unternehmen. Um die wirtschaftlichen Perspektiven in Sachsen-Anhalt nachhaltig zu verbessern erscheint es daher erforderlich, stärker den Innovationscharakter in der GRW-Förderung zu forcieren, um Investitionen in Köpfe weiter zu stärken.

1 Einleitung

Das Ziel „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ ist nach Artikel 72(2) GG der Bundesrepublik Deutschland ein Staatsziel mit Verfassungsrang. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) soll dazu beitragen, gleichwertige Lebensverhältnisse zu erreichen. Die GRW bildet zugleich seit der Wiedervereinigung das Kernelement für den wirtschaftlichen Aufholprozess der Neuen Länder und der Wirtschaftsförderung in Sachsen-Anhalt (vgl. Landtag ST 2013).

Im Rahmen der GRW-Förderung wurden in Sachsen-Anhalt in den Jahren 2007 bis 2014 1.696 Investitionsprojekte im Bereich der gewerblichen Wirtschaft bewilligt, von denen positive Effekte auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erwartet werden. Das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) veröffentlicht hiermit in Kooperation mit dem Regionalen Forschungsnetz des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) Nürnberg seinen ersten Bericht zur evidenzbasierten Evaluation des Einsatzes von GRW-Fördermitteln in Sachsen-Anhalt. Den inhaltlichen Schwerpunkt des Berichtes bilden die Arbeitsplatzeffekte der GRW-Förderung im gleichen Zeitraum.

Das Ziel dieser gesonderten Evaluierung der GRW in Sachsen-Anhalt lässt sich in einem zentralen Punkt zusammenfassen:

Die Studie versucht explizit, einen empirisch gesicherten ursächlichen Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme der GRW und ihrer Wirkung auf betrieblicher Ebene zu identifizieren.

Die hier erzielten Evaluationsergebnisse stehen damit im Einklang mit den aktuell steigenden Anforderungen an die Evaluation wirtschaftspolitischer Maßnahmen, welche sich bspw. im Evaluationsplan zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft innerhalb der GRW im aktuellen Koordinierungsrahmen finden (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014). Zudem liefert die evidenzbasierte Evaluation der GRW dezidierte Einblicke in die Effektivität und Effizienz der Förderung und erlaubt wichtige Impulse für die Ausgestaltung neuer Förderrichtlinien im Land.

Die Studie gliedert sich wie folgt. In zweiten Abschnitt wird kurz die Entwicklung der GRW-Richtlinie und der Einsatz der GRW-Mittel im Bereich der gewerblichen Wirtschaft im Betrachtungszeitraum in Sachsen-Anhalt nach zeitlichen, regionalen und sektoralen Aspekten vorgestellt. Im dritten Abschnitt erfolgt die kausale Analyse der betrieblichen Effekte der GRW-Förderung in Sachsen-Anhalt. Zentrale Forschungsfragen sind hier:

- Welche ursächliche Wirkung hatte die GRW-Förderung auf die Beschäftigungsentwicklung der geförderten Betriebe?
- Unterscheidet sich die Beschäftigungsentwicklung zwischen geförderten und vergleichbaren nicht-geförderten Betrieben?
- Lassen sich unterschiedliche Effekte der GRW-Förderung für bestimmte

Betriebsgrößen, betriebliche Merkmale, Sektoren und Regionen beobachten?

- Wie ist die Wirtschaftlichkeit des Programms im Bezug zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu beurteilen?

Abschließend werden Empfehlungen für weitere Evaluierungsschritte und die zukünftige Ausrichtung der GRW-Förderung in Sachsen-Anhalt gegeben.

2 Daten zur GRW und deskriptive Auswertung der Förderstatistik

2.1 Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Die GRW ist das bedeutendste Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung in Deutschland. Förderschwerpunkt der GRW ist die Unterstützung der regionalen Investitionstätigkeit in den festgelegten Fördergebieten. Dazu werden direkte Zuschüsse zu den Investitionskosten privater Unternehmen und zu kommunalen wirtschaftsnahen Infrastrukturprojekten gewährt. Aus formal juristischer Perspektive ist die regionale Wirtschaftsförderung gemäß Artikel 30 GG und Artikel 28 GG primär Aufgabe der Länder. Dementsprechend ist die Durchführung der GRW-Förderung und hier insbesondere die Auswahl der förderwürdigen Projekte grundsätzlich Landessache. So ist bspw. in Sachsen-Anhalt seit dem 1.1.2012 die Investitionsbank die ausschließlich antragsannahmende, beratende sowie bewilligende Stelle für alle beantragten GRW-Vorhaben.

Nach Artikel 91a GG wirkt der Bund im Rahmen der GRW jedoch an der Rahmenplanung und der Finanzierung mit. Im Rahmen der Finanzierung trägt der Bund die Hälfte der Ausgaben der GRW-Förderung in den Ländern (§7(1) GRWG)¹. In der Rahmenplanung wirkt der Bund wesentlich bei der Erstellung des gemeinsamen Koordinierungsrahmens mit. Im Koordinierungsrahmen erfolgt gemeinsam mit allen Ländern des Bundes die einheitliche Festlegung

- der Fördergebiete nach einem bundesweit einheitlichen Verfahren,
- der förderfähigen Maßnahmen und
- der Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung (vgl. §4(3) GRWG).

Den Ländern ist es erlaubt, den jeweiligen Koordinierungsrahmen mit Einschränkungen zu versehen. Dies ermöglicht in begrenztem Umfang das Setzen eigener regionalpolitischer Schwerpunkte.

Das oberste politische Ziel der GRW-Förderung besteht im Ausgleich von Standortnachteilen strukturschwacher Regionen und deren Heranführen an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung. Dies soll zum Abbau regionaler Entwicklungsunterschiede beitragen und das

¹ Die GRW kann mit Mitteln aus den Europäischen Strukturfonds ko-finanziert werden.

dauerhafte Zurückfallen einzelner Regionen in Deutschland verhindern. Die Wichtigkeit dieses Ziels wird durch das Verfassungsgebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland nach Art. 72 Abs. 2 Nr. 2 GG und Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG verdeutlicht.

Die regionale Fokussierung der in der GRW angebotenen Fördermaßnahmen erfolgt auf strukturschwache Regionen, in denen Regionalbeihilfen nach Artikel 107 des EU-Vertrags (ehem. § 87(3) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) gewährt werden können (vgl. § 1(2) GRWG). Fördermaßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur umfassen im Untersuchungszeitraum folgende Bereiche (§1(1) GRWG):

- die investive Förderung der gewerblichen Wirtschaft bei Errichtung, Ausbau, Umstellung oder grundlegender Rationalisierung von Gewerbebetrieben,
- die investive Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, soweit sie unmittelbar für die Regionalentwicklung notwendig ist und
- nichtinvestive und sonstige Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, zur regionalpolitischen Flankierung von Strukturproblemen und zur Unterstützung der Regionalentwicklung erforderlicher regionalen Aktivitäten.

Die räumliche Fokussierung des Zugangs zur Förderung macht die GRW zu einem Instrument der Distributionspolitik (siehe Alm 2014 für eine ausführliche Darstellung²). Die distributionspolitische Begründung der Maßnahme beruht wiederum auf dem Argument, dass marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismen im Hinblick auf gesellschaftlich relevante Zielgrößen, wie bspw. der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland, bisher keine befriedigenden Ergebnisse hervorgerufen haben.

Die durch die GRW geförderten Regionen werden in regelmäßigen Abständen neu abgegrenzt. Die maßgeblichen institutionellen Regelungen für diese Untersuchung sind der 36. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2007 bis 2010 sowie der mit Änderungen des GRW-Gesetzes ab 2009 eingeführte Koordinierungsrahmen mit den jeweils gültigen Anpassungen im Bundesanzeiger.

In den Untersuchungszeitraum (2007 bis 2014) fiel zunächst die Neuabgrenzung der Fördergebiete durch den Bund-Länder-Planungsausschuss auf Grundlage der „Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007 bis 2013“ (Regionalleitlinien) der Europäischen Kommission im Jahr 2006. Im Rahmen der Neuabgrenzung wurde das Bundesgebiet in Arbeitsmarktregionen eingeteilt, um auf deren Basis einen Gesamtindikator zur Messung der regionalen Strukturschwäche zu berechnen. Der Gesamtindikator setzte sich aus vier Teilindikatoren mit variierenden Gewichten zusammen. Diese umfassten

- die durchschnittliche Arbeitslosenquote der Jahre 2002 bis 2005 (50%),
- den Bruttojahreslohn je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem in 2003 (40%),
- die regionale Erwerbstätigenprognose für die Jahre 2004 bis 2011 (5%) und

² In Alm (2014) finden sich auch allokativen und stabilisierungsorientierte Argumente.

└ einen Infrastrukturindikator (5%).

Aufbauend auf dem Ergebnis eines regionalen Rankings mit Hilfe des Gesamtindikators sowie nachfolgender administrativer Aushandlungsprozesse wurden drei Gruppen von Fördergebieten mit jeweils unterschiedlichen Fördersätzen in Deutschland gebildet.

Die neuen Länder wurden im Zeitraum 2007-2013 flächendeckend zum Höchst- bzw. A-Fördergebiet. Hierdurch wurde die bis zum Jahr 2006 bestehende Differenzierung nach A- und B-Fördergebieten in Ostdeutschland wieder aufgehoben. Bereits im 36. Rahmenplan wurden jedoch die Regionen Halle, Leipzig und Brandenburg-Südwest als sogenannte „vom statistischen Effekt betroffene Gebiete“ charakterisiert. Dies hatte zunächst eine Überprüfung und damit auch verbundene Absenkung des Höchstförderstatus in diesen Regionen ab dem Jahr 2011 zur Folge. In den Alten Ländern begrenzte sich der Zugang zur GRW-Förderung insbesondere auf strukturschwache ländliche und altindustrielle Regionen im Strukturwandel sowie die ostbayerischen Grenzregionen zu Tschechien. Sie wurden vorrangig zu C-Fördergebieten. Eine Ausnahme in Westdeutschland bildet die Region Lüneburg, welche als einzige Region in den Alten Ländern unter die vom sog. „statistischen-Effekt“ betroffenen Regionen fällt. Nach dem gesamtdeutschen Bewertungsmodell wurden die Kreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg Höchstfördergebiet mit A-Status, die Kreise Lüneburg, Celle und der Kreis Cuxhaven erhielten den C-Status.

D-Fördergebiete ergänzten den von der EU-Kommission reduzierten Fördergebietsplafonds um eine so genannte Fördergebietsskulptur mit eingeschränkten Förderrechten unterhalb des Regionalbeihilferechts. In D-Gebieten konnten demnach Maßnahmen wie die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, von wirtschaftsnaher Infrastruktur und von Clustermanagement-Projekten aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe finanziert werden.

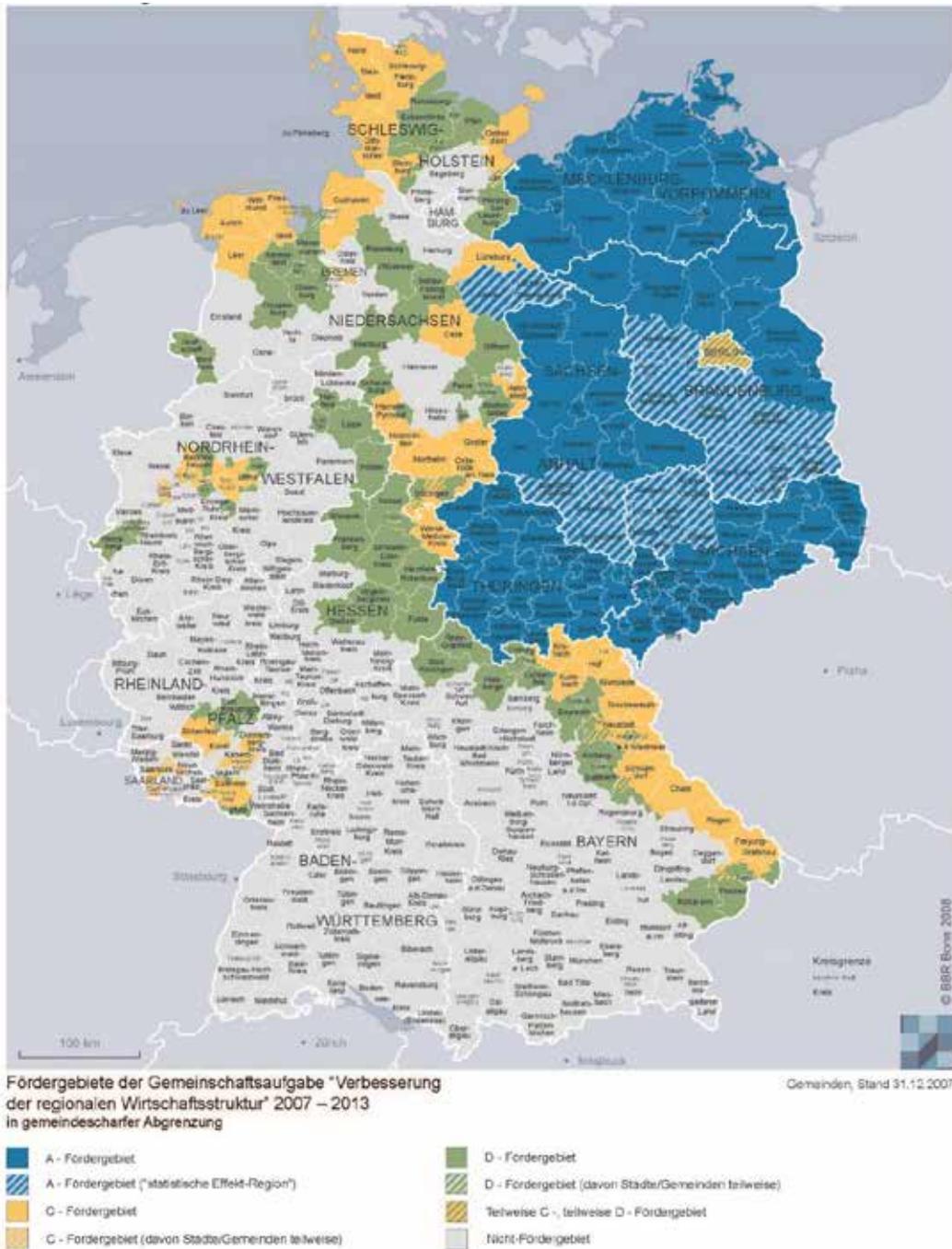
Die gesamtdeutsche Fördergebietsskulptur im Rahmen der GRW im Untersuchungszeitraum umfasste rund 29,57 Mio. Einwohner (A-, C- und D-Fördergebiete). Hierbei lebten rund 23,22 Mio. Einwohner in Deutschland in Regionen mit Beihilfestatus (A-, C-Fördergebiete) (vgl. Deutscher Bundestag 2007). Abbildung 2.1-1 zeigt die räumliche Verteilung der unterschiedlichen GRW-Fördergebiete gemäß Fördergebietskarte zwischen 2007-2013 in Deutschland.

Im Unterschied zur vorangegangenen Förderperiode (2000 bis 2006) hatte der Bund-Länder-Planungsausschuss mit Wirkung vom 1. Januar 2007 verschiedene Änderungen in den GA-Förderregeln beschlossen. Diese betrafen unter anderen:

- └ Änderungen in den Förderhöchstsätzen,
- └ eine neue De-Minimis-Obergrenze,
- └ Regelungen zu Anschaffungskosten von immateriellen,
- └ zeitliche Regelungen zum Beginn des Investitionsvorhabens,
- └ Anpassungen in den Kumulierungsregelungen bei paralleler Gewährung von GA-Zuschüssen und öffentlichen Darlehen, Bürgschaften oder „De-minimis“-Beihilfen,

- ▮ Leasingfinanzierungen
- ▮ und die Kombination der lohnkostenbezogenen GRW-Förderung mit sachkapitalbezogenen Förderinstrumenten.

Abbildung 2.1-1: Karte der GRW-Fördergebiete 2007-2013



Quelle: <http://www.bsr.bund.de>.

GRW-Mittel werden als einmalige Zuschüsse zur Durchführung eines als förderwürdig angesehenen Investitionsvorhabens auf Antrag gewährt. Sie variieren in ihrer Höhe im Wesentlichen in zwei Dimensionen. Einerseits sind in der GRW-Förderung unterschiedlich hohe maximale Fördersätze je nach Art des Fördergebiets (A-, C-, D-Fördergebiete)

vorgesehen. Andererseits differieren die maximalen GRW-Fördersätze nach der Größe des antragstellenden Unternehmens. Tabelle 2.1-1 stellt die maximalen GRW-Fördersätze nach Fördergebieten und Unternehmensgröße in den Förderperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 vergleichend dar.

Tabelle 2.1-1: Maximale GRW-Fördersätze nach Fördergebieten und Unternehmensgröße in den Förderperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 im Vergleich

2007 bis 2013					nachrichtl.: Förderperiode 2000 bis 2006			
	Große Unternehmen	Mittlere Unternehmen	Kleine Unternehmen	Förderstatus	Große Unternehmen	Mittlere Unternehmen	Kleine Unternehmen	Förderstatus
Art. 87.3a EG-Vertrag – Gebiete in den neuen Ländern: A-Fördergebiete								
„normale“ 87.3a-Gebiete	30 %	40 %	50 %	A	35 %	50 %	50 %	A
					28 %	43 %	43 %	B
Sog. „statistische-Effekt“-Gebiete in den neuen Ländern (Abgrenzung auf NUTS-2-Ebene): A-Fördergebiete								
Halle, Leipzig, Brandenburg-Südwest	30 %	40 %	50 %	A ¹⁾	– wie oben –			
Sog. „statistische Effekt“-Gebiete in den alten Ländern (NUTS-2-Region Lüneburg): A- und C-Fördergebiete								
LK Uelzen, LK Lüchow-Dannenberg	30 %	40 %	50 %	A ¹⁾	18 %	28 %	28 %	C
LK Cuxhaven, LK Celle, LK Lüneburg	15 %	25 %	35 %	C	18 %	28 %	28 %	C
					0 %	7,5 %	15 %	D
Art. 87.3c EG-Vertrag – Gebiete in den alten Ländern: C-Fördergebiete								
87.3c-Gebiete	15 %	25 %	35 %	C	18 %	28 %	28 %	C
Darunter für ²⁾ LK Tirschenreuth, LK Wunsiedel, LK Hof, Stadt Hof	20 %	30 %	40 %	C	18 %	28 %	28 %	C
					10 %	20 %	20 %	C
Darunter für ³⁾ LK Freyung-Grafenau, Regen, Cham (tw.), Schwandorf (tw.), Neustadt/Waldnaab (tw.)	16 %	26 %	36 %	C	18 %	28 %	28 %	C
					–/–	7,5 %	15 %	
Darunter für ⁴⁾ LK Coburg (tw.), Stadt Zweibrücken, Insel Helgoland	10 %	20 %	30 %	C	–/–	7,5 %	15 %	E
					18 %	28 %	28 %	C
					–/–	–/–	–/–	–/–
Dar. Fördergebiete gemäß Ziffer 31 RLL (nur KMU-Förderung bis 25 Mio. € förderfähige Kosten)								
Stadt Bremen (tw.), Stadt Weiden (tw.)	15 %	25 %	35 %	C	7,5 %	7,5 %	15 %	D
	10 % max. 200 000€ ⁵⁾	20 %	30 %		max. 100 000 €			E
D-Fördergebiete								
D-Gebiete in den alten Ländern	7,5 % max. 200 000 € ⁵⁾	7,5 % ⁶⁾	15 % ⁶⁾	D	7,5 % max. 100 000 €	7,5 %	15 %	D/E

Anmerkungen: ¹⁾ mögliche Absenkung ab 2011 auf 20 Prozent (bzw. 30 Prozent und 40 Prozent) im Rahmen obligatorischer Überprüfung der „stat.-Effekt-Regionen“. ²⁾ Anhebung 87.3c-Sätze um 5 Prozent-Punkte, um Fördergefälle zu Höchstfördergebiet in CZE auf 20 Prozent-Punkte zu begrenzen (FN 45 RLL). ³⁾ Anhebung 87.3c-Sätze um 1 Prozent-Punkt bis Ende 2010, um Fördergefälle zu CZE (36 Prozent bis Ende 2010) auf 20 Prozent-Punkte zu begrenzen (FN 45 RLL). Ab 2011 liegen Förderhöchstsätze in CZE-Grenzregionen bei 30 Prozent, in entsprechenden BY-Grenzregionen bei 15 Prozent. ⁴⁾ Absenkung 87.3c-Förderhöchstsätze gemäß Ziffer 47 RLL. ⁵⁾ Förderung nach „De-minimis“-Verordnung. ⁶⁾ Fördersätze gemäß KMU-Freistellungsverordnung; bis 30. Juni 2008 verlängert (BMW 2008).

2.2 Die Ziele der GRW-Förderpolitik in Sachsen-Anhalt

Die förderpolitischen Ziele des Landes Sachsen-Anhalt im Rahmen der GRW finden sich im landesspezifischen Kapitel des 36. Rahmenplanes und im Koordinierungsrahmen der GA ab 2009. So wird hier zunächst das primäre Ziel aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen in Sachsen-Anhalt definiert. Dies ist die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Unternehmen und der Produktivität der Erwerbstätigen in allen Bereichen der Wirtschaft, um die Wirtschaftskraft und die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Region zu erhöhen (vgl. 36. Rahmenplan). Dieses Primärziel findet sich unverändert auch im Koordinierungsrahmen des Jahres 2009 wieder.

Neben diesem allgemeinen Ziel wirtschaftspolitischer Maßnahmen finden sich in den jeweiligen Dokumenten noch spezifische mit der GRW verfolgte Ziele. Im Untersuchungszeitraum betreffen diese

- den Aufbau einer breitgefächerten, modernen Wirtschaftsstruktur,
- die Modernisierung und Erneuerung des Produktionspotentials,
- die Steigerung der Arbeitsproduktivität,
- und Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze.

Im ländlichen Raum Sachsen-Anhalts zielen die Maßnahmen der GRW-Förderung insbesondere darauf ab:

- wohnortnahe Arbeitsplätze außerhalb des Agrarsektors durch Ansiedlung von Unternehmen und Unternehmensgründungen zu schaffen.

Im Koordinierungsrahmen 2009 wird zusätzlich betont, dass die wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum vor dem Hintergrund demografischer Wandlungsprozesse zu betrachten ist. So soll es gelingen, im ländlichen Raum ausreichend Ausbildungs- und Arbeitsplätze vorzuhalten, um der dort vorherrschenden Abwanderung entgegenzutreten. Dabei wird die wirtschaftliche Entwicklung als zentrale Determinante der gesamten Daseinsgrundvorsorge in ländlichen Räumen Sachsen-Anhalts angesehen.

Die notwendige Voraussetzung für die Erreichung dieser Ziele sind günstige Rahmenbedingungen und folglich die Förderung gewerblicher Investitionen zur Errichtung, Erweiterung, Modernisierung und Diversifizierung im Rahmen der GRW-Förderung. Weitere Maßnahmen zur Erreichung der Ziele bestehen in:

- der Revitalisierung vorhandener Industriebrachen,
- der bedarfsbezogenen Erweiterung bestehender Standorte,
- dem Auf- und Ausbau der Technologie- und Gewerbezentren
- und der Förderung von Kooperationsnetzwerken und Clustermanagements.

Zusätzlich definiert der Koordinierungsrahmen ab 2009 als förderfähige Maßnahmen Regionalmanagements und Regionalbudgets. In den Untersuchungszeitraum fällt zudem das

Sonderprogramm zur Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gemäß Bekanntmachung des Koordinierungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 9. Dezember 2008 (Bundesanzeiger Nummer 194 – Seite 4618 vom 19. Dezember 2008). Hierbei stellte der Bund im Rahmen des Maßnahme-Pakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärke“ einmalig zusätzliche Barmittel sowie Verpflichtungsermächtigungen (VE) für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für 2009 zur Verfügung. Für das Land Sachsen-Anhalt wurden hierbei zusätzliche Bundeszuweisungen in Form von

- Barmitteln in Höhe von 8.865.000 Euro (Einnahmen)
- und Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 8.865.000 Euro gewährt.

Diese gingen jedoch mit jeweils 4.432.500 Euro zu Lasten der Jahre 2010 und 2011. Das Sonderprogramm GRW verfolgte das vorrangige Ziel, kurzfristig positive konjunkturelle Impulse angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise auszulösen.

Tabelle 2.2-1: Finanzierungsplan der GRW der Jahre 2007 bis 2011 in Sachsen-Anhalt – in Mio. Euro

Geplante Maßnahmen	Finanzmittel					
	2007	2008	2009	2010	2011	2007–2011
I. Investive Maßnahmen						
1. Gewerbliche Wirtschaft						
– GA-Normalförderung	128,495	129,979	130,641	130,641	130,641	650,397
– EFRE	108,000	118,630	28,000	45,000	60,000	359,630
2. Wirtschaftsnahe Infrastruktur						
– GA-Normalförderung	48,000	46,000	45,000	45,000	45,000	229,000
– EFRE	62,000	58,000	12,000	15,000	20,000	167,000
3. Insgesamt						
– GA-Normalförderung	176,495	175,979	175,641	175,641	175,641	879,397
– EFRE	170,000	176,630	40,000	60,000	80,000	526,630
II. Nichtinvestive Maßnahmen						
1. Gewerbliche Wirtschaft	2,800	2,800	2,800	2,800	2,800	14,000
2. Wirtschaftsnahe Infrastruktur						
3. Insgesamt	2,800	2,800	2,800	2,800	2,800	14,000
III. Insgesamt (I+II)	349,295	355,409	218,441	238,441	258,441	1.420,027
IV. Landesmittel	–	–	–	–	–	–

Quelle: 36. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2007 bis 2010.

Die letztmalig im 36. Rahmenplan enthaltene Finanzplanung für die Jahre 2007 bis 2011 erlaubt ferner Einblicke in die relative Aufteilung des Fördervolumens der GRW-Förderung in

Sachsen-Anhalt auf gewerbliche Investitionen und Infrastrukturinvestitionen (vgl. Tabelle 2.2-1). So verdeutlichen die Zahlen die Priorität der Landesregierung Sachsen-Anhalts auf die Förderung von gewerblichen Investitionen im Land. Dem folgend sollen Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur vorrangig die Investitionen von förderfähigen gewerblichen Unternehmen unterstützen.

2.3 Die GRW-Förderrichtlinie in Sachsen-Anhalt

Die konkreten Umsetzungsmodalitäten der GRW-Förderung in Sachsen-Anhalt regelt die jeweils gültige Förderrichtlinie des Landes. Die Förderrichtlinie definiert die instrumentellen Ebenen des Zielsystems der GRW. Grundlegend für diese Untersuchung ist die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (RdErl. des MW vom 28.11.2006 – 22-32320/10) aus dem Jahre 2006 sowie die nachfolgenden Änderungen in den Jahren 2008, 2009, 2010 und 2012. Tabelle 2.3-1 zeigt die jeweils relevanten Fassungen der Richtlinie im Untersuchungszeitraum.

Tabelle 2.3-1: Neufassungen und Änderungen der GRW-Förderrichtlinie in Sachsen-Anhalt im Untersuchungszeitraum 2007 bis 2014.

Datum	Kennzeichen	Veröffentlichung in	Bewilligung ab*	Bewilligung bis*
28.11.2006	22-32320/10	MBI. LSA Nr. 50.2006 vom 18.12.2006	18.12.2006	31.12.2008
03.11.2008	22-32320/10	MBI. LSA Nr. 43.2008 vom 08.12.2008	08.12.2008	31.12.2009
01.09.2009	22-32320/10	MBI. LSA Nr. 32.2009 vom 21.09.2009	21.09.2009	31.12.2011
09.11.2010	22-32320/10	MBI. LSA Nr. 32.2010 vom 13.12.2010**	01.01.2011	30.06.2013
10.01.2012	22-32320/10	MBI. LSA Nr. 03.2012 vom 30.01.2012	30.01.2012	30.06.2014

Quelle: Ministerialblatt Sachsen-Anhalt, lfd. Jahrgänge. Anmerkungen: *Aufgrund von Übergangsregelungen in den jeweiligen Landesregelungen gibt es Überschneidungen beim Bewilligungsende der jeweils vorhergehenden Landesregelung und Anwendung der jeweils aktuellen Landesregelung; ** Bei der "Landesregelung vom 13.12.2010" wurden lediglich die Fördersätze modifiziert. Darüber hinaus galten die Regelungen aus 2009 fort.

Die folgende Darstellung der GRW-Richtlinie behandelt gemäß dem gewählten Untersuchungsziel nur die verschiedenen Anpassungen im Bereich der gewerblichen Wirtschaft. Die GRW-Richtlinie unterscheidet hierbei zwischen der sachkosten- und lohnkostenbezogenen Förderung in diesem Bereich. Ausgehend von der Richtlinie des Jahres 2006 sah die sachkostenbezogene Förderung der gewerblichen Wirtschaft Regelfördersätze in Höhe von 20 von Hundert (v.H.) einschließlich der Berücksichtigung der Subventionswerte anderer Beihilfen vor. Demgegenüber konnte ein Fördersatz von 30 v.H. gewährt werden, wenn

- 1 mindestens 10 v.H. der vorzuhaltenden Dauerarbeitsplätze (DAP) oder eine Anzahl von 30 DAP hochwertig besetzt wurden (davon mind. 20 v.H. mit Frauen),

- mit dem Vorhaben mehr als 20 v.H. der vorzuhaltenden DAP mit Frauen (mit Jahresmindesteinkommen von 20.000 Euro) besetzt wurden, oder
- in der Betriebsstätte erstmalig nach dem Berufsbildungsgesetz ausgebildet oder eine Reproduktionsquote von 5 v.H. der vorzuhaltenden DAP durch Besetzung mit Auszubildenden erreicht wurde, oder
- es sich um das Gründungsinvestitionsvorhaben einer Existenzgründerin oder eines Existenzgründers handelte.

Ein Fördersatz von 25 v.H. konnte gewährt werden, wenn das Vorhaben ein förderfähiges Investitionsvolumen von mindestens 500.000 Euro aufwies und bei der Realisierung freiwillige Umweltschutzmaßnahmen in besonderer Weise verwirklicht wurden. Die Richtlinie sah weiterhin vor, dass sich die jeweiligen Fördersätze um jeweils 20 v.H. bzw. 10 v.H. für Vorhaben kleiner und mittlerer Unternehmen erhöhten.

Der Bereich der Lohnkostenbezogenen Förderung sah eine GRW-Förderung von Projekten nur dann vor, wenn die Arbeitsplätze mit Arbeitskräften besetzt wurden, deren Arbeitsvertrag pro Jahr einen Mindestbruttolohn von 20 000 Euro garantierte. Der Fördersatz in diesem Bereich lag unabhängig von der Unternehmensgröße bei maximal 25 v.H. Von der Förderung ausgeschlossen wurden Unternehmen der folgenden Wirtschaftssektoren:

- Asphalt-, Betonmischanlagen sowie Herstellung von Asphalt und Transportbeton,
- Altreifenrecycling,
- Sand- und Kiesgruben, Steinbrüche, sonstige rohstoffgewinnende Betriebsstätten sowie Vorhaben der Rohstoffrückgewinnung im Rahmen des Recyclings,
- Unternehmen, die betriebswirtschaftliche und technische Unternehmensberatungen durchführen,
- Laborleistungen, die auf Grund gesetzlicher Vorschriften sowie im Auftrag der öffentlichen Hand durchgeführt werden,
- Reparaturen und Instandhaltungsdienstleistungen,
- Zeitungsverlage sowie Fernseh- und Rundfunksender, Unternehmen kommunaler Gebietskörperschaften und
- Freiberufler und Gewerbebetriebe mit Tätigkeiten.

Bei Vorliegen eines außergewöhnlichen Struktureffekts konnten Unternehmen der Bereiche:

- Baustoff- und Bauelementeproduktion,
- Großhandel,
- Druckereierzeugnisse,
- Ersatzbrennstoffe,
- Recycling
- und Tourismus (Hotels und sonstige Tourismusbetriebe)

gefördert werden. Die Definition des außergewöhnlichen Struktureffekts beinhaltete dabei

sowohl eine räumliche, bspw. die Realisierung des Vorhaben in stark strukturschwachen Gebieten Sachsen-Anhalts, als auch eine internationale, bspw. wenn ein Großteil der Produktion für den Export vorgesehen war, sowie eine innovative Dimension. Tourismusprojekte wurden nur bei Vorliegen eines Alleinstellungsmerkmals und der Schaffung von mehr als zehn DAP für die GRW-Förderung in Betracht gezogen.

Nach der Veröffentlichung der GRW-Richtlinie in 2006 wurden im Untersuchungszeitraum vier Änderungen an der GRW-Förderrichtlinie vorgenommen. Diese werden folgend kurz in ihren wichtigsten Punkten im Bereich der gewerblichen Wirtschaft umrissen. Die Änderungen der GRW-Richtlinie mit Hilfe des RdErl. des MW vom 03.11.2008 – 22-32320/10 betrafen insbesondere die Gewährung des Fördersatzes. So wurden von nun an Vorhaben mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von mindestens 500.000 Euro und gleichzeitiger Realisierung freiwilliger Umweltschutzmaßnahmen mit einem zusätzlichen Bonus von 5 v.H. gefördert. Die allgemeine Gewährung des Fördersatzes von 30 v.H. wurde zudem um eine FuE-Dimension erweitert, wenn

- ↳ in der Betriebsstätte, in welcher das Vorhaben realisiert wird, mit eigenem Personal erstmalig oder in zusätzlichem Umfang Forschungs- und Entwicklungsleistungen (FuE) erbracht wurden.

Weiterhin erfolgte eine Beschränkung der Gültigkeit der Förderhöchstsätze für kleine und mittlere Unternehmen auf Vorhaben, welche ein Investitionsvolumen von 25 Millionen Euro nicht überstiegen. Ebenso ergab sich aus der Richtlinie eine Begrenzung des maximalen Zuschusses auf 40 Millionen Euro pro Förderfall. Im Bereich der lohnkostenbezogenen Förderung wurde der notwendige Mindestbruttolohn auf 25.000 Euro pro DAP angehoben.

Auch im Bereich des Zugangs zur Förderung wurden im RdErl. des MW Änderungen vorgenommen. Die Bereiche Biodiesel und Vorhaben zur thermischen und mechanisch-biologischen Abfallbehandlung (inkl. Errichtung und Betrieb von Ersatzbrennstoffkraftwerken) wurden von der Förderung ausgeschlossen. Auch konkretisierte die Richtlinie die Definition des außergewöhnlichen Struktureffekts. Dieser konnte von nun an auch dann vorliegen, wenn

- ↳ bei einer Erweiterungsinvestition die Zahl der bestehenden DAP um 15 v.H., mindestens jedoch um acht neue DAP, erhöht wird. Bei Errichtungsinvestition sollten zumindest 15 DAP geschaffen werden.

Unverändert blieben die Betonung der Dimensionen der Internationalisierung, der Stärkung der Innovationskraft und der Kriterien zur Förderung des Tourismus. Die Richtlinie aus dem Jahr 2008 enthielt auch eine Ergänzung um Angaben zur Förderfähigkeit von Unternehmen aus dem Bereich logistischer Dienstleistungen. Diese wurden bei Vorliegen der Fördervoraussetzungen mit einem Fördersatz von maximal 25 v.H. bezuschusst.

Die darauf folgende Anpassung der Förderrichtlinie mit dem RdErl. des MW vom 1. 9. 2009 — 22-32320/10 definierte im Gegensatz zu den Vorgängern im Bereich der

sachkostenbezogenen Förderung Subventionswertobergrenzen und Möglichkeiten der Kürzung. Die Obergrenzen sahen maximale Fördersätze von:

- 50 v.H. für kleine Unternehmen,
- 40 v.H. für mittlere Unternehmen und
- 30 v.H. für alle anderen Unternehmen vor.

Kürzungen der Fördersätze konnten vorgenommen werden, wenn ein Unternehmen mit mehr als zehn Mitarbeitern

- nicht im angemessenen Umfang Ausbildungsplätze anbot, oder
- nicht im angemessenen Umfang DAP mit Frauen besetzte, die ein Jahresmindesteinkommen von 20.000 Euro erhielten, oder
- nicht im angemessenen Umfang in der Betriebsstätte FuE-Leistungen erbrachte, oder
- keine freiwilligen Umweltschutzmaßnahmen im Rahmen der Umweltallianz Sachsen-Anhalt realisierte.

Der RdErl. des MW vom 9.11.2010 – 22-32320/10 betraf die oben bereits erwähnten Änderungen durch räumliche Differenzierung der Förderhöchstsätze in Sachsen-Anhalt. Während im ersten Teil des Untersuchungszeitraums ab dem Jahr 2007 das gesamte Gebiet des Landes Sachsen-Anhalt einen einheitlichen Fördergebietsstatus aufwies, kam es ab dem 01.01.2011 in der vom statistischen Effekt betroffenen Region Halle (NUTS II-Region ehemaliges Regierungspräsidium Halle, rund 33 Prozent der Landesbevölkerung) zur Anpassung der Subventionswertobergrenzen. Im Ergebnis sanken die Förderhöchstsätze in der kreisfreien Stadt Halle (Saale) und den Landkreisen Burgenlandkreis, Mansfeld-Südharz und Saalekreis für kleine, mittlere und sonstige Betriebsstätten auf 40 v.H., 30 v.H. und 20 v.H. Auch die lohnkostenbezogene Förderung wurde in diesen Kreisen um 5 v.H. auf einen maximalen Fördersatz von 20 v.H. angepasst.

Die letzte für diese Evaluation wichtige Anpassung der GRW-Richtlinie erfolgte mit dem RdErl. des MW vom 10.1.2012 – 22-32320/10. Hierin fand sich wiederum die Rückkehr in der sachkostenbezogenen Förderung zu dem System des Basisfördersatzes mit Zuschlägen. Der Basisfördersatz wurde für förderfähige Investitionen in der kreisfreien Stadt Halle (Saale) und den Landkreisen Burgenlandkreis, Mansfeld-Südharz und Saalekreis

- für Betriebsstätten von kleinen Unternehmen auf 25 v.H.,
- für Betriebsstätten von mittleren Unternehmen auf 15 v.H. und
- für sonstige Betriebsstätten auf 5 v. H.

festgesetzt. Investitionsvorhaben in den anderen Teilen des Lands erhielten einen um 10 v.H. höheren Basisfördersatz. Das Zuschlagssystem erlaubte eine Erhöhung des Basisfördersatzes um maximal 15 v.H., wenn folgende Struktureffekte während des Zweckbindungszeitraums kumulativ erfüllt wurden:

- Das Unternehmen ist an einen Tarifvertrag im Sinne des Tarifvertragsgesetzes

- gebunden (5 v.H.),
- Errichtung des Hauptsitzes des Unternehmens in Sachsen-Anhalt (5 v.H.),
- Investition eines Kleinunternehmens (5 v.H.),
- Unternehmen mit einer Ausbildungsquote von mindestens 5 v.H. verpflichten sich, während der Zweckbindungszeit der Förderung mindestens 50 v.H. ihrer Auszubildenden nach dem Ende der Ausbildung einen unbefristeten Arbeitsvertrag anzubieten (5 v.H.),
- Der Anteil der neuen Mitarbeiter mit einem Universitäts-/Fachhochschulabschluss, Meisterabschluss oder vergleichbaren Abschlüssen beträgt über 15 v.H. (3 v.H.),
- Der Anteil der neuen Mitarbeiter mit einem Abschluss nach dem Berufsbildungsgesetz beträgt über 80 v.H. (3 v.H.),
- In der Betriebsstätte werden mit eigenem Personal erstmalig oder in zusätzlichem Umfang Forschungs- und Entwicklungsleistungen (FuE) erbracht (3 v.H.),
- Mit der Investition werden mehr als 4 neue Dauerarbeitsplätze pro eine Million Euro förderfähige Investitionskosten geschaffen (3 v.H.),
- Es sich um Vorhaben mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von mindestens 500.000 Euro handelt und bei der Realisierung des Vorhabens freiwillige Umweltschutzmaßnahmen verwirklicht werden und das Unternehmen der Umweltallianz mindestens für fünf Jahre nach Investitionsende angehört (3 v.H.),
- Mindestens 10 v.H. der gemäß Koordinierungsrahmen oder Bescheid vorzuhaltenden Dauerarbeitsplätze oder eine Anzahl von 30 Dauerarbeitsplätzen werden hochwertig besetzt, wovon mindestens 20 v.H. mit Frauen besetzt sein müssen (2 v.H.),
- Das beantragende Unternehmen weist eine Kooperation mit einer Hochschule des Landes Sachsen-Anhalt nach (2 v.H.).

Weiterhin kam es zu einer Absenkung der Fördersätze kleiner Unternehmen um 10 v.H., wenn deren Vorhaben ein Investitionsvolumen von 5 Millionen Euro überstieg sowie zu einer Begrenzung des maximalen Zuschusses auf 10 Millionen Euro pro Förderfall. Ebenso wurde ein Mindestinvestitionsvolumen von 70.000 Euro definiert.

Im Bereich der Lohnkostenbezogenen Förderung von Arbeitsplätzen stieg der für die Förderung notwendige Mindestbruttolohn pro Arbeitsvertrag auf 36.000 Euro bei gleichbleibenden Förderintensitäten von 20 v.H. bzw. 25 v.H. in den unterschiedlichen Fördergebietstypen. Sofern FuE-Leistungen erbracht wurden, konnte ein um 3 v.H. erhöhter Fördersatz gewährt werden. Von der Förderung ausgeschlossen wurden wiederum die Bereiche:

- Asphalt-, Betonmischanlagen sowie Herstellung von Asphalt und Transportbeton,
- Biodiesel, Biogas/Grüngas, Bioethanol, sonstige Ersatzkraftstoffe, Brennstoffe,
- Recycling,
- Druckereierzeugnisse,
- Baustoffproduktion,
- Großhandel,

- ▣ Sand- und Kiesgruben, Steinbrüche sowie sonstige Rohstoff gewinnende Betriebsstätten
- ▣ Durchführung von betriebswirtschaftlichen oder technischen Unternehmensberatungen, Erbringung von Finanz- oder Versicherungsdienstleistungen,
- ▣ Laborleistungen, die auf Grund gesetzlicher Vorschriften sowie im Auftrag der öffentlichen Hand durchgeführt werden,
- ▣ Reparaturen und Instandhaltungsdienstleistungen,
- ▣ Zeitungsverlage sowie Fernseh- und Rundfunksender, Unternehmen kommunaler Gebietskörperschaften,
- ▣ Freiberufler und Gewerbebetriebe
- ▣ Vorhaben zur thermischen und mechanisch-biologischen Abfallbehandlung einschließlich Errichtung und Betrieb von Ersatzbrennstoffkraftwerken.

Betriebsstätten mit mehr als 20 v.H. Leiharbeitern wurden gemäß Richtlinie von der Förderung ausgeschlossen.

2.4 Vollzugsanalyse – Die GRW-Förderung in Sachsen-Anhalt

2.4.1 Entwicklung der GRW-Förderung im Untersuchungszeitraum

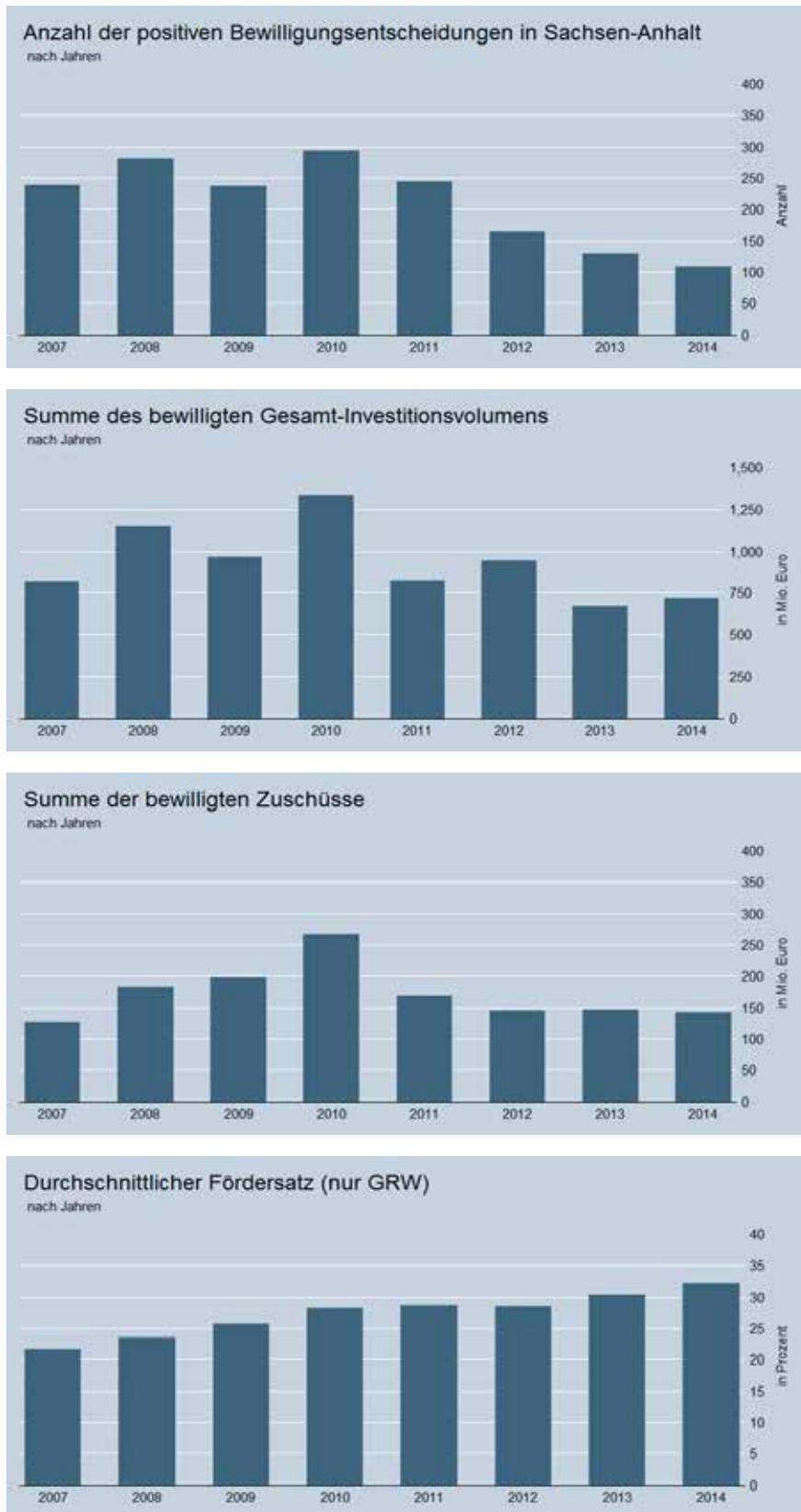
In den Jahren 2007 bis 2014 wurden in Sachsen-Anhalt insgesamt 1.696 Projekte mit einem Gesamt-Investitionsvolumen von rund 7,422 Mrd. Euro im Rahmen der GRW-Förderung im Bereich der gewerblichen Wirtschaft bewilligt. Das Volumen öffentlicher Zuschüsse zu diesen Projekten summierte sich auf rund 1,377 Mrd. Euro, wobei sowohl GRW- als auch EFRE-Mittel zur Finanzierung verwendet wurden. Die zeitliche Verteilung der Bewilligungen zeigt eine zum Ende der Untersuchungsperiode hin deutlich abnehmende Zahl der GRW-Förderfälle. Während in den Jahren 2007 bis 2010 durchschnittlich 263 Bewilligungen pro Jahr ausgesprochen wurden (Höchstwert 294 in 2010), sank der Wert in der Periode 2011 bis 2013 auf durchschnittlich 179 Bewilligungen pro Jahr. Im Jahr 2014, dem Beginn der neuen Förderperiode, wurden hingegen 109 Bewilligungen für Projekte im Rahmen der GRW-Förderung getätigt (vgl. Abbildung 2.4-1).

Die Summe des Gesamt-Investitionsvolumens zeigt ein ähnliches Muster im Untersuchungszeitraum. So finden sich auch hier deutliche Schwankungen mit Höhepunkten (> 1 Mrd. EUR, Maximum 1,332 Mrd. Euro in 2010) in den Jahren 2008 und 2010. Die weiteren Jahre des Untersuchungszeitraums kennzeichnen sich durch Gesamt-Investitionsvolumina zwischen jeweils rund 671 Mio. und 963 Mio. Euro. Leichte Rückgänge sind in den Jahren 2013 und 2014 zu verzeichnen. Hier findet sich auch das Minimum des jährlichen bewilligten Gesamt-Investitionsvolumens mit 671 Mio. Euro im Jahr 2013.

Die Summe des insgesamt bewilligten Investitionszuschuss im Land Sachsen-Anhalt im Rahmen der GRW-Förderung zeigt analog zu den vorherigen Ergebnissen ihren Höhepunkt im Jahr 2010. Hier wurden insgesamt Zuschüsse in Höhe von 267 Mio. Euro bewilligt. Im weiteren Untersuchungszeitraum finden sich noch leicht erhöhte Zuschüsse in den Jahren 2008, 2009 und 2011 (jeweils zwischen 170 bis 200 Mio. Euro). Ab dem Jahr 2012 verbleibt das Niveau der insgesamt bewilligten Zuschüssen auf einer Höhe von jährlich rund 150 Mio. Euro.

Zusammengefasst zeigt der Verlauf der Förderung folglich kein zeitstabiles Muster für Sachsen-Anhalt. Der Höhepunkt der GRW-Förderung im Jahr 2010 lässt nachholende Investitionsaktivitäten im Anschluss an bestehende Unsicherheiten über die wirtschaftliche Entwicklung im Zuge der Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 vermuten. Am aktuellen Rand verdeutlichen die Zahlen der Bewilligungsstatistik jedoch einen rückläufigen Trend sowohl bei den Gesamt-Investitionsvolumina als auch bei den bewilligten Projekten. Da jedoch die Summe des bewilligten Zuschusses hier relativ konstant bleibt, erhöht sich der durchschnittliche Fördersatz, definiert als Anteil der GRW-Mittel am Investitionsvolumen im Zeitverlauf.

Abbildung 2.4.1-1: Entwicklung der GRW-Förderung im Untersuchungszeitraum



Quelle: Bewilligungsstatistik der Investitionsbank Sachsen-Anhalt; Berechnungen und Darstellung des IWH.

2.4.2 Entwicklung der GRW-Förderung nach Investitionsarten

Die Investitionsförderung im Rahmen der GRW ermöglicht die Unterstützung verschiedener Arten von Investitionen. Es handelt sich im Wesentlichen um Investitionen in die Erweiterung, Errichtung oder Rationalisierung einer Betriebsstätte, die Diversifikation in neue zusätzliche Produkte sowie die Förderung einer grundlegenden Änderung des Gesamtprodukts in einer Betriebsstätte. Dabei gilt es zu beachten, dass diese differenzierte Unterteilung nur für Bewilligungen bis zum Jahre 2012 gilt. Danach beinhalten die Förderinformationen der Investitionsbank nur noch Angaben zu den Investitionsarten Errichtung und Erweiterung. Tabelle 2.4.2-1 stellt die jeweiligen Investitionsarten, ihre relativen Häufigkeiten sowie die dabei bewilligten Gesamt-Investitionsvolumen für den Bewilligungszeitraum 2007 bis 2014 dar.

Tabelle 2.4.2.-1: Entwicklung der GRW-Förderung nach Investitionsarten

Art des Investitionsvorhabens	Anzahl der Vorhaben	Relative Häufigkeit	Kumulierte Häufigkeit	Summe (in Mio. €)	Relative Häufigkeit	Kumulierte Häufigkeit
Erweiterung einer Betriebsstätte	993	58.55	58.55	3.984,69	53.68	53.68
Diversifizierung einer Betriebsstätte	396	23.35	81.90	1.184,45	15.96	69.64
Errichtung einer Betriebsstätte	249	14.68	96.58	2.105,02	28.36	98.00
Rationalisierung einer Betriebsstätte	25	1.47	98.05	30.70	0.41	98.42
Grundlegende Änderung des Gesamtprodukts	24	1.42	99.47	57.87	0.78	99.20
Andere ³	9	0.53	100.00	59.71	0.80	100.00
Insgesamt	1696	100.00	-	7.422,22		

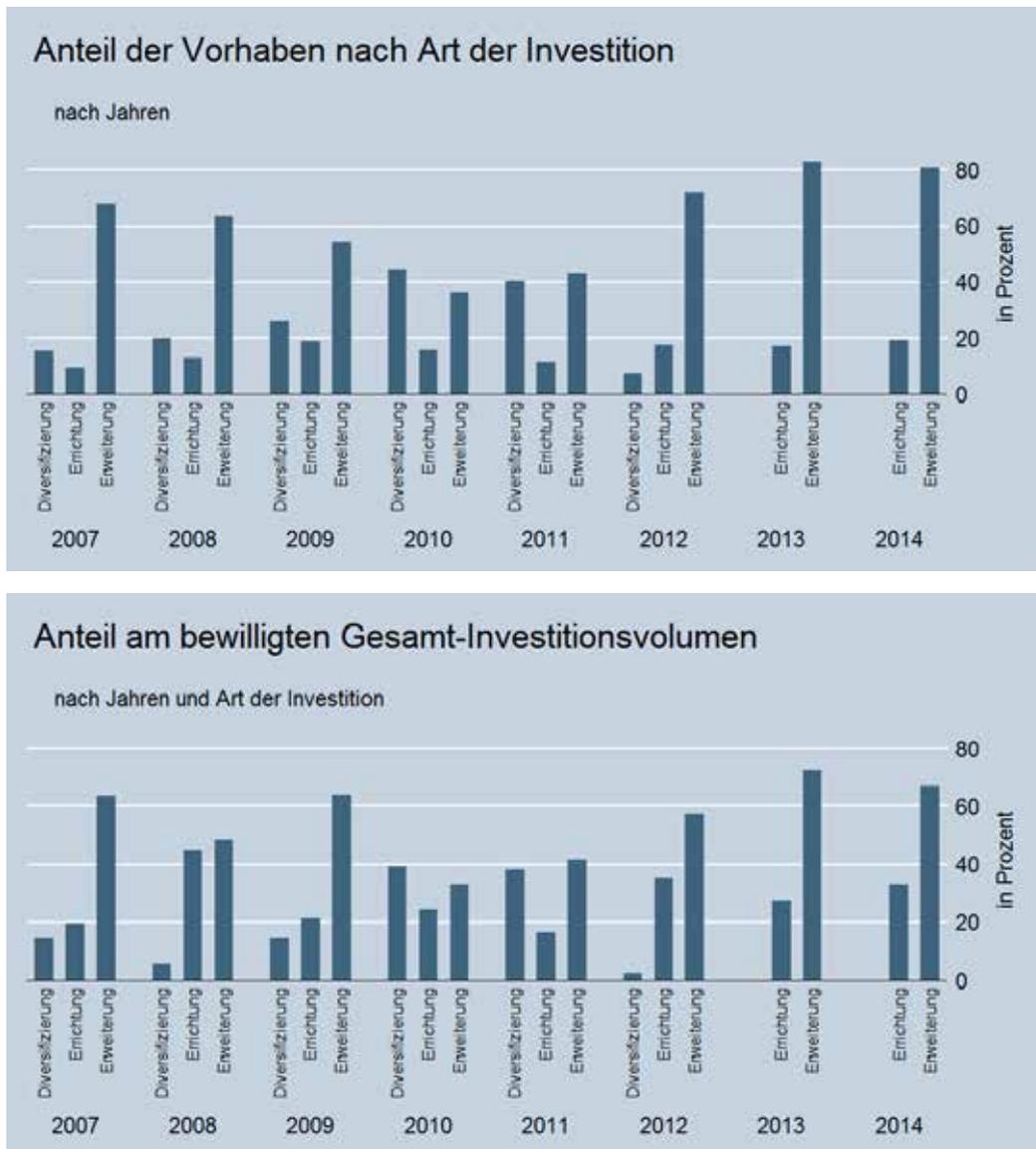
Quelle: Bewilligungsstatistik der Investitionsbank Sachsen-Anhalt, Berechnungen des IWH. Die Summendarstellung betrifft das Gesamt-Investitionsvolumen.

Angesichts des mittlerweile fortgeschrittenen Transformationsprozesses der sachsen-anhaltischen Wirtschaft weisen erwartungsgemäß Vorhaben zur Erweiterung einer Betriebsstätte den höchsten Anteil an den Vorhaben insgesamt auf. Rund 58,6 Prozent der Vorhaben in Sachsen-Anhalt entfallen auf diese Kategorie. Den zweitgrößten Anteil weisen Vorhaben mit dem Ziel der Diversifizierung einer Betriebsstätte in neue Produkte auf. 23,4 Prozent der Vorhaben betreffen diese Investitionsart. Investitionen zur Errichtung einer Betriebsstätte folgen mit rund 14,7 Prozent der Vorhaben. Obwohl Errichtungsinvestitionen

³ Die Differenz zur Gesamtanzahl von 1696 Projekten resultiert aus den sich in der Förderstatistik weiterhin findenden Investitionsarten Erwerb einer Betriebsstätte (4 Förderfälle), Verlagerung einer Betriebsstätte (3 Förderfälle), Erstinvestition (1 Förderfall) und Umstellung einer Betriebsstätte (1 Förderfall). Aufgrund ihrer geringen quantitativen Relevanz wird jedoch auf eine gesonderte Darstellung verzichtet.

gemessen an den Förderfällen den geringsten Anteil der drei großen Investitionsarten aufweisen, resultierte aus dem mit der Errichtung verbundenen Kapitalbedarf einen deutlich höheren Anteil Investitionsart am relativen Investitionsvolumen. Insbesondere die Fälle der Diversifikation zeigen sich dagegen deutlich weniger kapitalintensiv.

Abbildung 2.4.2-1: Förderung nach Investitionsarten im Untersuchungszeitraum



Quelle: Bewilligungsstatistik der Investitionsbank Sachsen-Anhalt; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Abbildung 2.4.2-1 zeigt ferner die zeitliche Varianz der Investitionsarten in der Förderung in Sachsen-Anhalt. Während die Erweiterungsinvestitionen in allen Jahren (außer in 2010) die am häufigsten vorkommende Investitionsart waren, weisen Diversifikationsvorhaben während ihrer separaten Erfassung den dynamischsten Charakter auf. Ihr Anteil steigt sowohl in der Anzahl der bewilligten Projekte als auch im bewilligten Gesamt-Investitionsvolumen auf rund 40 Prozent in den Jahren 2010 und 2011 an. Der Anteil der Errichtungsinvestitionen an den bewilligten Projekten bleibt im Zeitraum 2007 bis 2014 mit Ausnahme des Jahres 2011 relativ konstant. Die Jahre 2012 bis 2014 zeigen jedoch eine

deutliche erhöhte Bedeutung der Errichtungsinvestitionen am Anteil des bewilligten Gesamt-Investitionsvolumens.

2.4.3 Entwicklung der GRW-Förderung nach Wirtschaftszweigen

Die Orientierung der GRW-Förderung an der Exportbasistheorie bedingt eine Auswahl förderfähiger Wirtschaftszweige mit überregionalem Absatz. Eine Liste förderfähiger Wirtschaftszweige der Investitionsbank Sachsen-Anhalt erlaubt hierbei die Identifikation von vier verschiedenen Gruppen von Branchen mit unterschiedlichen Fördereigenschaften:

- Förderung unzulässig (292 Wirtschaftsklassen)
- Förderung zulässig (221 Wirtschaftsklassen)
- Prüfung der Förderung erforderlich (101 Wirtschaftsklassen)
- Eingeschränkt förderfähig (1 Wirtschaftsklasse=Schiffbau)

Die Festlegung der Fördereigenschaften erfolgt durch Einordnung der beantragenden Akteure in die Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ) 2008 auf Ebene der Klassen (WZ-4-Steller). Sie enthält 615 Klassen aus allen wirtschaftlichen Bereichen.

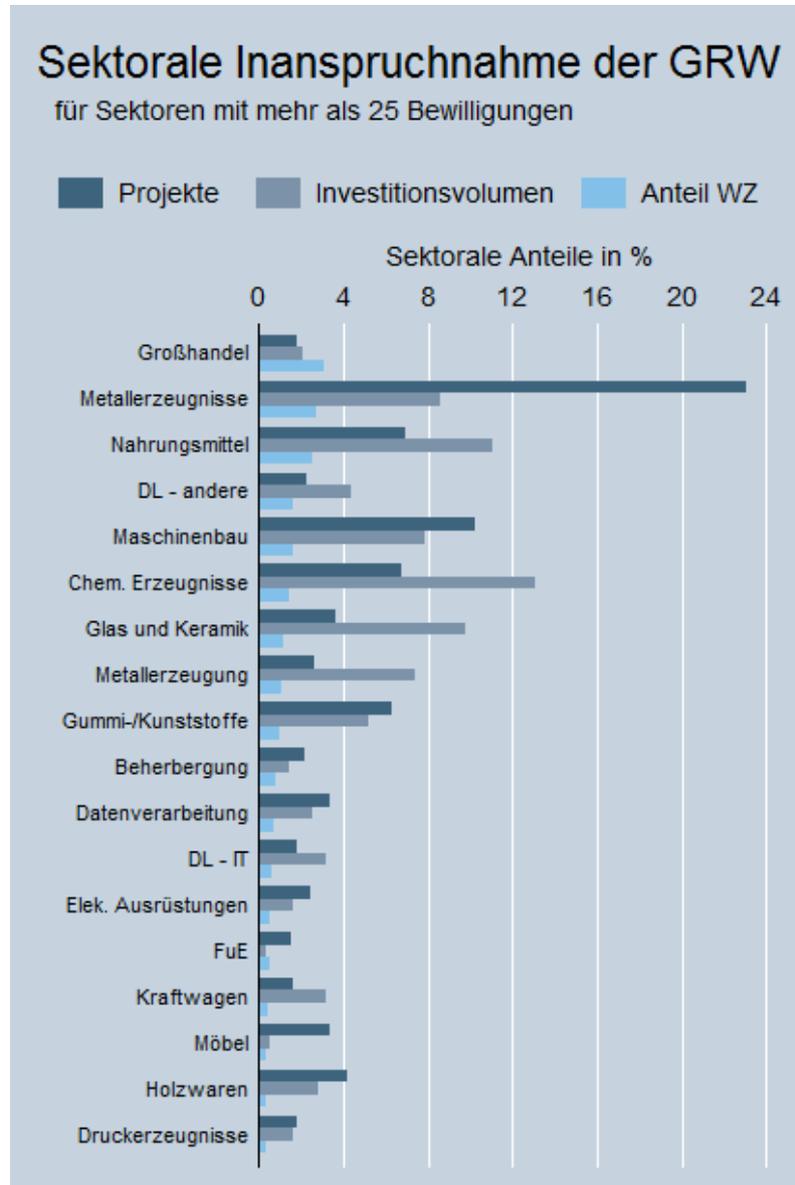
Die Gruppe der zur Förderung zulässigen Wirtschaftsklassen wird dominiert vom Verarbeitenden Gewerbe. So gehören 200 (90,5 Prozent) förderfähige Klassen dieser Kategorie. Hinzu kommen Teile des Gast- und Verlagsgewerbes sowie einzelne höherwertige Dienstleistungsklassen. Klassen in denen die Prüfung der Förderung erforderlich ist, umfassen Teile des Ernährungsgewerbes, die Bereiche Reparatur und Installation von Maschinen, Recycling und Großhandel sowie verschiedene IT-, FuE- sowie weitere höherwertige Dienstleistungen.

Abbildung 2.4.3-1 zeigt die Verteilung der GRW-Förderung sortiert nach sektoralen Beschäftigtenanteilen in Sachsen-Anhalt auf Basis der Wirtschaftsabteilungen (WZ-2-Steller) in Sachsen-Anhalt im Untersuchungszeitraum. Die Darstellung stellt die sektoralen Anteile an den bewilligten Projekten, dem Gesamt-Investitionsvolumen und den SV-pflichtig Beschäftigten im Land gegenüber. Auffallend ist hierbei insbesondere der Bereich der Metallerzeugnisse. Dieser vereint fast 24 Prozent der bewilligten Anträge in der GRW-Förderung auf sich, und hebt sich damit deutlich vom relativen bewilligten Gesamt-Investitionsvolumen und dem Beschäftigungsanteil im Land ab. Gleiches gilt im Bereich bewilligte Projekte für den Maschinenbau, das Nahrungsmittelgewerbe, die chemische Industrie sowie die Gummi- und Kunststoffe. Sektorale Schwerpunkte im Bereich des bewilligten Gesamt-Investitionsvolumens finden sich ebenso in der chemischen Industrie (13 Prozent), dem Nahrungsmittelgewerbe (11 Prozent), dem Bereich Glas und Keramik (10 Prozent), der Metallerzeugung und Metallerzeugnisse sowie im Maschinenbau (jeweils rund 8 Prozent).

Die sektorale Verteilung verdeutlicht folglich die Fokussierung der GRW-Förderung auf Industriezweige, die überregional handelbare Güter produzieren. Die Reihung der Wirtschaftszweige nach ihren relativen Beschäftigtenanteilen zeigt ferner die Bedeutung der

sektoralen Struktur der Wirtschaft in Sachsen-Anhalt für das Antragsverhalten.

Abbildung 2.4.3-1: Anteil der Wirtschaftsabteilungen an der Zahl der förderfähigen Vorhaben, dem förderfähigen Gesamtinvestitionsvolumen und der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten⁴



Quelle: Bewilligungsstatistik der Investitionsbank Sachsen-Anhalt; Berechnungen und Darstellung des IWH.

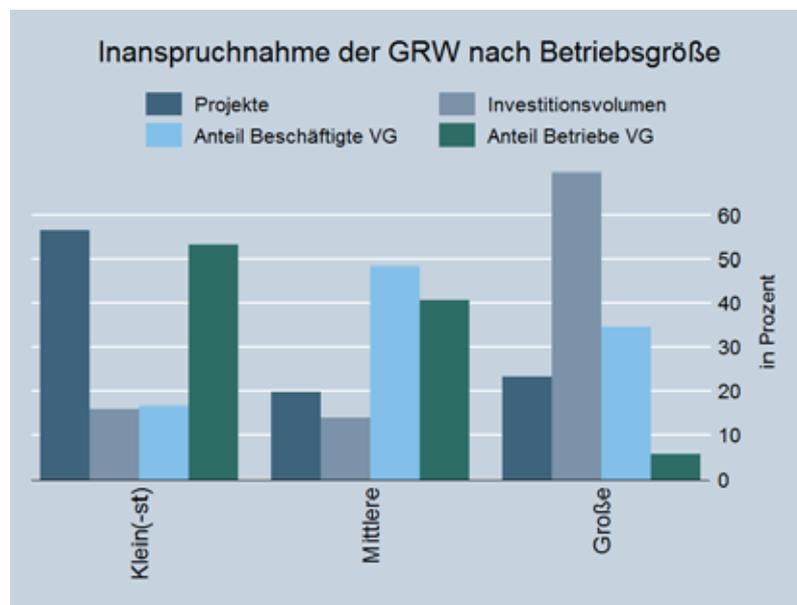
Im Dienstleistungsbereich ist die Relevanz der GRW-Förderung niedriger. Schwerpunkte der Antragstellung finden sich in den Bereichen Beherbergung und IT-Dienstleistungen sowie – mit gewissen Einschränkungen - auch im Bereich FuE-Dienstleistungen. Im Hinblick auf das im Untersuchungszeitraum bewilligte Gesamt-Investitionsvolumen dominieren bei den Dienstleistungen die kapitalintensiven IT-Bereiche sowie der Bereich der anderen Dienstleistungen. FuE-Dienstleistungen weisen hier nur eine sehr geringe Relevanz auf.

⁴ Der Anteil Beschäftigte (SV-pflichtig) am Verarbeitenden Gewerbe bezieht sich auf das Basisjahr 2006. Die Daten entstammen der Regionaldatenbank Deutschland (www.regionalstatistik.de).

2.4.4 Entwicklung der GRW-Förderung nach Betriebsgrößen

Abbildung 2.4.4-1 erlaubt einen Überblick über die Förderfälle, das bewilligte Gesamt-Investitionsvolumen und den Anteil an den Beschäftigten sowie Betrieben im Verarbeitenden Gewerbe nach Betriebsgrößenklassen der geförderten Betriebe. Betriebsgrößenklassen im Rahmen der GRW-Förderung richten sich im Falle der Erweiterungsinvestition nach der Anzahl der gesicherten Arbeitsplätze vor Investitionsbeginn. Errichtungsinvestitionen werden gemäß der geschaffenen Arbeitsplätze der jeweiligen Betriebsgrößenklassen zugeordnet. In Anlehnung an die gängige Definition der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) durch die Europäische Kommission unterscheidet der Abschnitt drei Betriebsgrößenklassen: Kleinstbetriebe und kleine Betriebe (1-49 Beschäftigte), mittlere Betriebe (50 bis 249 Arbeitsplätze) und große Betriebe (250 und mehr Arbeitsplätze).

Abbildung 2.4.4-1: GRW-Förderung und Betriebsgröße⁵



Quelle: Bewilligungsstatistik der Investitionsbank Sachsen-Anhalt, Betriebsgrößenklassen in Anlehnung an die KM-Definition der Europäischen Kommission, Berechnungen des IWH.

Projekte der GRW-Investitionsförderung in Sachsen-Anhalt werden demnach überwiegend von Kleinstbetrieben und kleinen Betrieben realisiert (56,7 Prozent). Ihr Anteil an den Projekten entspricht aber im Wesentlichen dem Anteil dieser Gruppe an allen Betrieben im Verarbeitenden Gewerbe (53,3 Prozent). Ebenso entspricht das bewilligte Gesamt-Investitionsvolumen (16,0 Prozent) dem Beschäftigtenanteil dieser Betriebsgrößenklasse (16,7 Prozent). Unterrepräsentiert im Bereich der bewilligten Projekte sind die mittleren Betriebe mit rund 19,9 Prozent. Obwohl sie deutlich höhere Anteile an den Beschäftigten (48,5 Prozent) und den Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes (40,8 Prozent) aufweisen, ist sowohl ihr Anteil an den Vorhaben als auch am bewilligten Gesamt-Investitionsvolumen

⁵ Der Anteil Beschäftigte (SV-pflichtig) / Betriebe am Verarbeitenden Gewerbe bezieht sich auf das Basisjahr 2006. Die Daten entstammen der Regionaldatenbank Deutschland (www.regionalstatistik.de).

(14,2 Prozent) relativ gering. So fällt die Zahl der Förderfälle in der Kategorie der mittleren Unternehmen sogar hinter die der großen Betriebe zurück (hier werden 23,4 Prozent der Projekte realisiert). Großbetriebe stellen überproportional viele Anträge im Vergleich zur ihrem Anteil an der Gesamtzahl der Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe (6,0 Prozent). Es gilt jedoch zu beachten, dass sie 34,7 Prozent der Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe stellen. Großbetriebe realisieren dabei mit 69,8 Prozent die deutliche Mehrheit des bewilligten Gesamt-Investitionsvolumens in Sachsen-Anhalt.

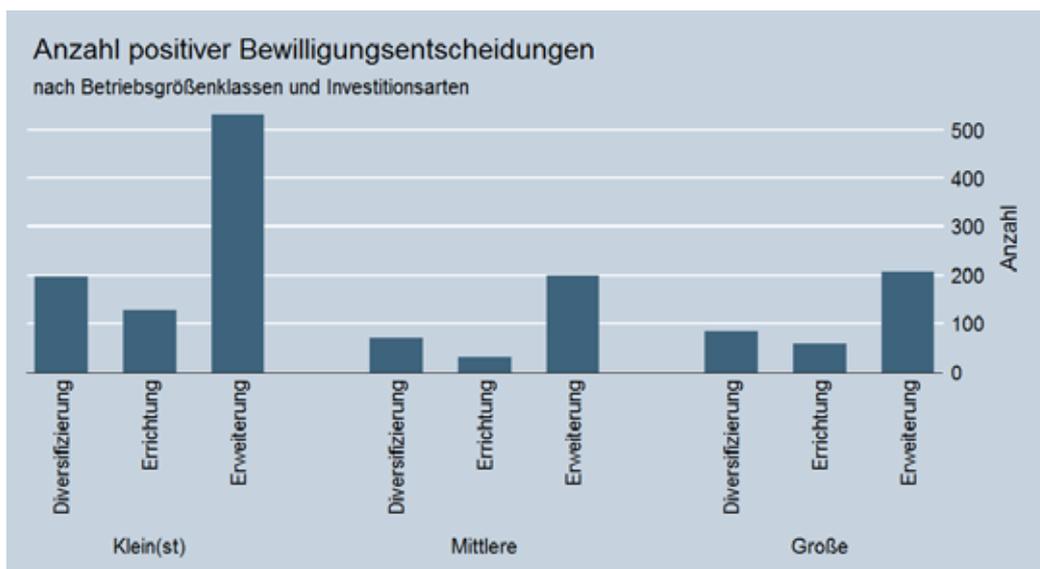
Tabelle 2.4.4.-1: GRW-Förderung und Betriebsgröße

Betriebsgrößenklasse	Anzahl der Bewilligungen	Investitionsvolumen je Förderfall (in Mio. Euro)
Kleinstbetriebe und kleine Betriebe	886	1.102
Mittlere Betriebe	311	2.786
Große Betriebe	365	11.665
Keine Zuordnung im Datensatz	134	-
Insgesamt	1696	-

Quelle: Bewilligungsstatistik der Investitionsbank Sachsen-Anhalt, Berechnungen des IWH.

Tabelle 2.4.4.-1 verdeutlicht nochmals die Bedeutung von Großbetrieben für das bewilligte Gesamt-Investitionsvolumen. Das durchschnittliche bewilligte Gesamt-Investitionsvolumen pro Förderfall beträgt hier rund 11,7 Mio. Euro und übersteigt das durchschnittliche Investitionsvolumen kleiner Betriebe und mittlere Betriebe um den Faktor 10 bzw. 5.

Abbildung 2.4.4-2: GRW-Förderung nach Betriebsgröße und Investitionsart



Quelle: Bewilligungsstatistik der Investitionsbank Sachsen-Anhalt, Betriebsgrößenklassen in Anlehnung an die KM-Definition der Europäischen Kommission, Berechnungen des IWH.

Abbildung 2.4.4-2 zeigt abschließend, welche Art von Investitionsprojekten vornehmlich

innerhalb der jeweiligen Betriebsgrößenklasse im Untersuchungszeitraum realisiert wurde. In allen Größenklassen sind Erweiterungsinvestitionen die dominierende Investitionsart. Die meisten Errichtungsinvestitionen finden sich fast definitionsgemäß in der Klasse der kleinen Betriebe. In geringem Umfang finden sich auch Errichtungsinvestitionen im Bereich der mittleren (30 Förderfälle) und großen Betriebe (60 Förderfälle).

2.4.5 Entwicklung der GRW-Förderung nach Regionen

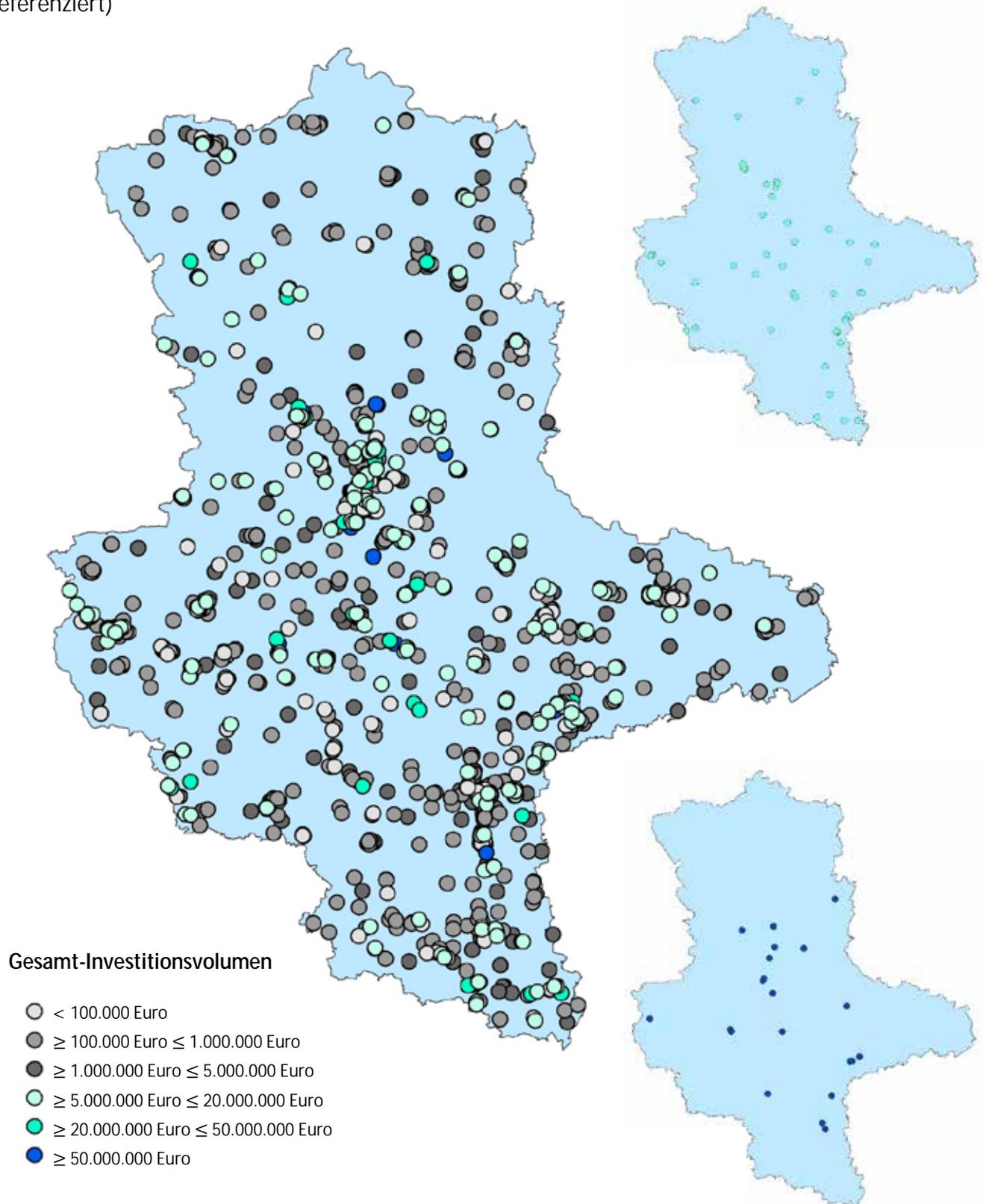
Die Abbildungen 2.4.5-1 und 2.4.5-2 zeigen die räumliche Verteilung der Förderfälle in Sachsen-Anhalt. Während Abbildung 2.4.5-1 den genauen Standort der realisierten Fördervorhaben zeigt, gibt Abbildung 2.4.5-2 aggregierte Informationen zur GRW-Förderung auf Ebene der 14 Kreise und kreisfreien Städte Sachsen-Anhalts. Die Kreise wurden hierzu nach ihren relativen Beschäftigtenanteilen am Verarbeitenden Gewerbe Sachsen-Anhalts geordnet. Der Kreis Anhalt-Bitterfeld hat demnach (basierend auf Daten des Jahres 2006) mit rund 11 Prozent den höchsten Anteil am Verarbeitenden Gewerbe in Sachsen-Anhalt.

Abbildung 2.4.5-1 unterscheidet sechs Kategorien von GRW-geförderten Projekten jeweils nach ihrem bewilligten Gesamt-Investitionsvolumen mit:

- Gruppe 1 < 100.000 Euro (120 Fälle)
- Gruppe 2 ≥ 100.000 Euro $\leq 1.000.000$ Euro (747 Fälle)
- Gruppe 3 $\geq 1.000.000$ Euro $\leq 5.000.000$ Euro (518 Fälle)
- Gruppe 4 $\geq 5.000.000$ Euro $\leq 20.000.000$ Euro (230 Fälle)
- Gruppe 5 $\geq 20.000.000$ Euro $\leq 50.000.000$ Euro (59 Fälle)
- Gruppe 6 $\geq 50.000.000$ Euro (22 Fälle)

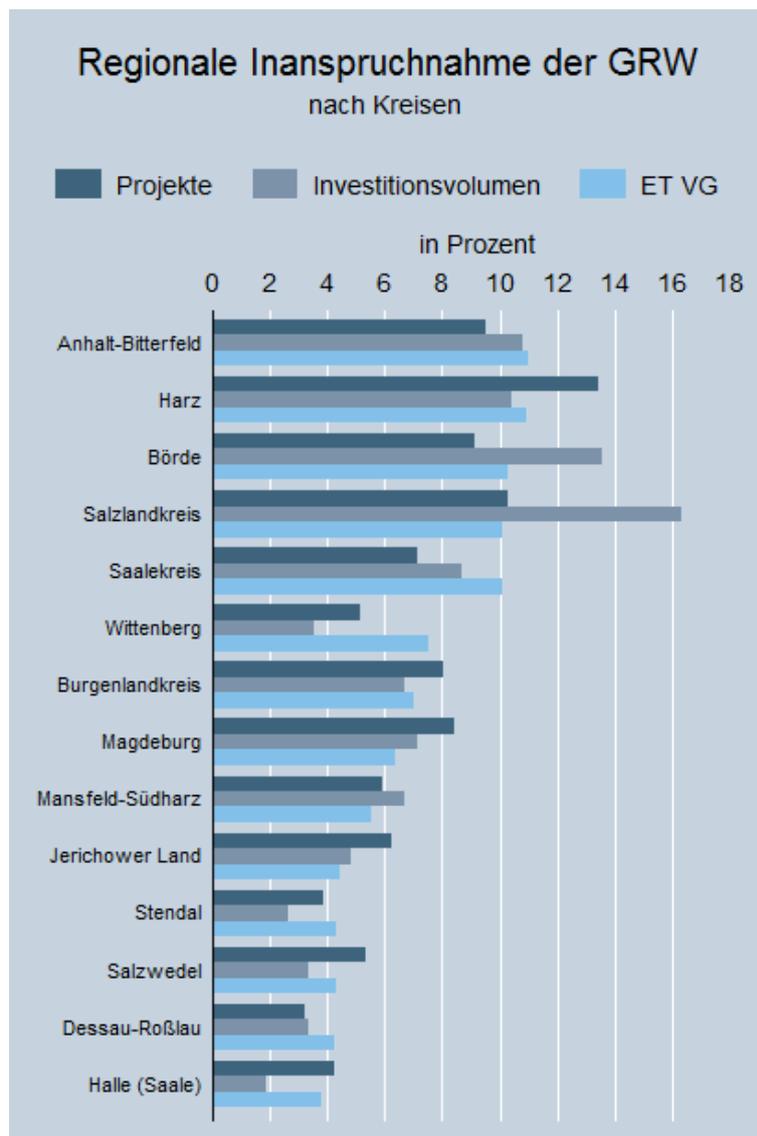
Die Abbildungen 2.4.5-1 und 2.4.5-2 verdeutlichen die relativ große Streuung der GRW-Förderung in Sachsen-Anhalt. So wurden in allen Kreisen und kreisfreien Städte Projekte gefördert. Die meisten Bewilligungen finden sich mit 161 Förderfällen im Landkreis Anhalt-Bitterfeld. Die wenigsten Bewilligungen (55 Förderfälle) weist die kreisfreie Stadt Dessau-Roßlau auf. Die Rangfolge des Anteils an den bewilligten Projekten spiegelt überwiegend die regionalen Erwerbstätigenanteile am Verarbeitenden Gewerbe in Sachsen-Anhalt wieder. Überproportional viele Förderfälle finden sich jedoch insbesondere im Landkreis Harz, in der Landeshauptstadt Magdeburg, dem Jerichower Land, dem Bургendlandkreis und dem Altmarkkreis Salzwedel. Unterproportional zum Beschäftigtenanteil im Verarbeitenden Gewerbe finden sich bewilligte Projekte insbesondere im Saalekreis und im Landkreis Wittenberg. Die separate kartographische Darstellung der Großprojekte in der GRW-Förderung (kleine Karten in Abbildung 2.4.5-1 zeigt ferner, dass insbesondere im nördlichen und östlichen Sachsen-Anhalt kaum Großinvestitionen (Gruppen 5 und 6) gefördert werden konnten.

Abbildung 2.4.5-1: Die räumliche Verteilung der GRW-Förderfälle in Sachsen-Anhalt (georeferenziert)



Quelle: Bewilligungstatistik der Investitionsbank Sachsen-Anhalt, Darstellung des IWH.

Abbildung 2.4.5-1: GRW-Förderfälle in Sachsen-Anhalt nach Kreisen⁶



Quelle: Bewilligungsstatistik der Investitionsbank Sachsen-Anhalt, Regionaldatenbank Deutschland, Berechnungen des IWH, ET VG = Anteil der Erwerbstätigen (ET) im VG an allen ET im VG in Sachsen-Anhalt.

Die größten Investitionsvolumina entfielen im Untersuchungszeitraum auf den Salzlandkreis sowie die Landkreise Börde, Anhalt-Bitterfeld und Harz, das Geringste auf die Stadt Halle. Insbesondere der Salzlandkreis und der Bördelandkreis konnten dabei relativ zur Größe des Verarbeitenden Gewerbes besonders hohe Investitionsvolumina attrahieren. Bei der Bewertung dieser Intensitäten gilt es jedoch zu beachten, dass Regionsgrößen bzw. die Bevölkerungsdichte, Stadt-Umland-Beziehungen wie bspw. für die kreisfreien Städte sowie regionale Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur (Anteile Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, öffentlicher Sektor) die Förderintensität ebenso beeinflussen, so dass der Vergleich mit den Anteilen der Kreise an der Erwerbstätigkeit im Verarbeitenden Gewerbe auch Grenzen hat.

⁶ Der Anteil Erwerbstätige am Verarbeitenden Gewerbe bezieht sich auf das Basisjahr 2006. Die Daten entstammen der Regionaldatenbank Deutschland (www.regionalstatistik.de).

3 Evaluation der Beschäftigungseffekte der GRW-Förderung in Sachsen-Anhalt

Die vorangegangenen Kapitel verzichteten bewusst auf eine Darstellung der durch die GRW-Förderung gesicherten oder geschaffenen Arbeitsplätze im Rahmen der Vollzugsanalyse. Obwohl diese Angaben Bestandteil eines jeden Förderantrags sind, erlauben sie keine direkten Rückschlüsse auf die ursächlich auf die GRW-Förderung zurückgehenden Beschäftigungseffekte. Hierzu ist die Verwendung moderner Verfahren der Wirkungsanalyse notwendig. Wirkungsanalysen sollen eine Verbindung zwischen einer staatlichen Intervention, in diesem Fall die GRW-Förderung, und den damit verbundenen Zielen herstellen (vgl. hierzu auch Bundesebene Bade und Alm 2010, Bade 2012, Bade 2013, Alm 2014). Die Grundidee moderner empirischer Verfahren der Wirkungsanalyse ist die Schaffung einer „kontrafaktischen Situation“. Es werden dabei die Fragen gestellt: In welcher Situation würden sich die geförderten Betriebe befinden, wenn sie die analysierte Förderung nicht bekommen hätten? Oder: Wie erfolgreich wären die geförderten Betriebe, wenn sie die analysierte Förderung nicht bekommen hätten? Der Unterschied zwischen tatsächlicher und kontrafaktischer Situation ist der Effekt der staatlichen Intervention.

3.1 Datenbasis

Zentral für eine evidenzbasierte Evaluierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen sind neben klar definierten wirtschaftspolitischen Zielen, welche mit der Maßnahme verfolgt werden, detaillierte Informationen über die antragsberechtigten Betriebe. Dabei benötigt eine Evaluation Informationen sowohl über geförderte als auch über vergleichbare nicht geförderte Betriebe (sog. Statistische Zwillinge). Diese Vorgehensweise stellt hohe Anforderungen an die zu verwendenden Daten. Evidenzbasierte Evaluationen sind folglich mit administrativen Förderdaten bzw. Prozessdaten allein nicht durchführbar, da diese nur unzureichende Informationen insbesondere über nicht geförderte Akteure erhalten. Dies macht das Hinzuspielen weiterer Daten aus anderen Quellen erforderlich, die nicht nur die geförderten Betriebe hinreichend genau beschreiben, sondern auch jene der potentiellen statistischen Zwillinge.

Die vorliegende Evaluation der GRW nutzt verschiedene bereits existierende Datenquellen aus und hält dementsprechend den Aufwand seitens der Unternehmen im Rahmen der Evaluation gering. In einem ersten Schritt bedient sich die Analyse, wie oben bereits ersichtlich, der Informationen der Förderstatistik der Investitionsbank Sachsen-Anhalt. Informationen zu den Beschäftigten auf Ebene der geförderten und nicht-geförderten Betriebe entstammen der Beschäftigtenhistorik (BeH) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung aus Nürnberg (IAB). Regionale Daten auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte speisen sich aus der Datenbank Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung (INKAR) des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Im Folgenden werden alle drei Datenquellen kurz erläutert.

3.1.1 Daten der Investitionsbank Sachsen-Anhalt

Die Informationen zur Inanspruchnahme der GRW-Förderung auf betrieblicher Ebene wurden von Investitionsbank Sachsen-Anhalt bereitgestellt. Der Datensatz umfasste Informationen zu:

- 1.696 GRW-geförderten Projekten, welche in
- 1.208 GRW-geförderten Betrieben in Sachsen-Anhalt realisiert wurden.

Zur Analyse der geförderte Projekte und Betriebe konnten ferner Informationen der Datenbank zur administrativen Abwicklung des Fördervorhabens genutzt werden. Diese beinhaltete Informationen zur Betriebsnummer des geförderten Betriebes bei der Bundesagentur für Arbeit, der Adresse und der Wirtschaftsklasse des geförderten Betriebes, dem Datum der Antragstellung, dem Datum des Bewilligungsbescheids, zum Projektbeginn und –ende, zur Höhe des Zuschusses, des bewilligten Gesamt-Investitionsvolumens und der Art des Investitionsvorhabens sowie einer Einordnung des Betriebs in die Größenklassen gemäß EU-Definition. Die eindeutige Kundennummer der Betriebe erlaubt Rückschlüsse auf die Förder- bzw. Vorhabensintensität der Förderfälle in Sachsen-Anhalt.

3.1.2 Daten des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB)

Nicht enthalten in den Daten der Bewilligungsstatistik sind Informationen über betriebliche Charakteristika und betriebliche Zielindikatoren der geförderten Betriebe im Zeitverlauf. Ebenso fehlen Informationen über nicht geförderte vergleichbare Betriebe in Sachsen-Anhalt im Untersuchungszeitraum. Um diese Lücke zu füllen, bedient sich die Untersuchung der Informationen über Merkmale betrieblicher Beschäftigung aus der Beschäftigtenhistorik (BeH) des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung in Nürnberg (Bender et al. 1996). Die Grundlage dieser Daten bildet das seit 1973 in Westdeutschland eingeführte und seit 1991 auf Ostdeutschland ausgedehnte integrierte Meldeverfahren zur Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung (DEÜV). Dieses Verfahren verpflichtet Arbeitgeber, mindestens einmal jährlich Meldungen für alle sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer an die zuständigen Sozialversicherungsträger abzugeben (Klosterhuber et al. 2016). Im BeH enthalten sind Angaben zu allen Arbeitern, Angestellten und Auszubildenden, soweit diese nicht von der Sozialversicherungspflicht befreit sind. Die Daten umfassen eine Vielzahl persönlicher Charakteristika, bspw. Informationen über das Geschlecht, die Staatsangehörigkeit, die formale und berufliche Qualifikation, die Art des Arbeitsvertrages und die Arbeitszeit sowie Angaben zum Gehalt auf individueller Ebene. Nicht enthalten im BeH sind verbeamtete und selbstständig Tätige sowie Studierende.

Die im BeH gesammelten administrativen Personendaten sind durch Betriebsinformationen erweiterbar. So wird bspw. auch das Betriebs-Historik-Panel (BHP) des IAB durch Aggregation der Beschäftigtendaten in der BeH auf Betriebsebene erzeugt. Folglich haben sowohl Individuen als auch ihre jeweiligen Betriebe eine eindeutige Betriebsnummer bei der Bundesagentur für Arbeit. Im Zuge der Analyse verwenden wir die aggregierten

individuellen Personeninformationen auf Ebene des Betriebes. So lassen sich betriebliche Merkmale wie u.a. Betriebsgröße in Bezug auf die absolute Anzahl der Mitarbeiter und in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) sowie die formale und berufliche Qualifikationsstruktur bestimmen. Darüber hinaus beinhalten das BeH und das BHP auch Informationen über das Alter und den Wirtschaftszweig des jeweiligen Betriebes.

3.1.3 Daten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und der Regionalstatistik

Regionale Informationen zu Merkmalen von Landkreisen und kreisfreien Städten in Sachsen-Anhalt entstammen zwei weiteren Datenquellen. So erlaubt der INKAR-Datensatz des BBSR Einblicke in die regional unterschiedlichen Lebensbedingungen in Deutschland. INKAR umfasst regional-statistische Informationen zu Themen wie Arbeitsmarkt, Bildung, Soziales, Demografie, Wirtschaft, Wohnen, Finanzen, Verkehr und Umwelt und deren Entwicklung im Zeitverlauf seit dem Jahr 1995. Gleiches gilt für die Angaben der Regionaldatenbank Deutschland (www.regionalstatistik.de). Die Regionaldatenbank liefert tief disaggregierte Ergebnisse der amtlichen Statistik. Die angebotenen Daten basieren auf dem Regionalstatistischen Datenkatalog des Bundes und der Länder.

3.2 Datenverknüpfung und Samplezusammensetzung

Für die Evaluation der GRW-Förderung in Sachsen-Anhalt verknüpfen wir die aggregierte Beschäftigungshistorie und die Förderstatistik mit Hilfe der offiziellen Betriebsnummer, welche sowohl in den Daten der Investitionsbank als auch in den Datenbanken des IAB enthalten ist. So ist es gelungen, Informationen für Beschäftigte in 1.171 von 1.208 subventionierten Betrieben zu identifizieren. Die Analyse verfolgt die jeweiligen Betriebe zurück bis zum Jahr 2004. Dieses Vorgehen erlaubt es, die Beschäftigungsentwicklung der Betriebe bereits vor der Inanspruchnahme der Förderung zu berücksichtigen. Wir betrachten nur Daten für Betriebe in Sachsen-Anhalt, weil wir nur hier exakt wissen, ob sie GRW-Subventionen erhalten oder nicht. Insgesamt besteht unser Sample daher aus 19.246 Betrieben in Sachsen-Anhalt mit jährlich 2,24 Millionen Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) für den Zeitraum 2004 bis 2014. Dieses Sample enthält bereits die 1.171 subventionierten Betriebe.

Das Zusammenspiel von regionalen Informationen und Informationen der Förderstatistik sowie den Daten des IAB erfolgt über die in allen Datenquellen vorhandenen Regionalinformationen auf Kreisebene (AGS-5-Steller). Dies erlaubt die Charakterisierung des regionalen Umfeldes, in dem GRW-Förderfälle realisiert wurden. Die Regionalinformationen umfassen Angaben zur BBSR-Regionsklassifikation, der Arbeitslosenquote oder auch den Anteil von Beschäftigten in wissensintensiven Wirtschaftszweigen. Im Ergebnis entsteht so ein reichhaltiger Panel-Datensatz mit monatlichen Angaben zur betrieblichen Beschäftigungsentwicklung, jährlichen Regionalinformationen sowie detaillierten Angaben aus der GRW-Förderstatistik.

Die Analyse fokussiert sich in diesem ersten Schritt auf geförderte Betriebe, die nur einmal im Untersuchungszeitraum GRW-Investitionszuschüsse erhalten haben. Von der Untersuchungsgesamtheit ausgeschlossen werden mehrfachgeförderte Betriebe und solche, die nicht-GRW-berechtigten Wirtschaftsklassen entstammen (siehe Abschnitt 2.4.3). Wir differenzieren die Analyse der Wirkungen der GRW nach zwei Zeitpunkten:

- Kurzfristiger Effekt = Beschäftigungsentwicklung bis 12 Monate nach Projektbeginn
- Mittelfristiger Effekt = Beschäftigungsentwicklung bis 12 Monate nach Projektende⁷

Aus der Fülle an Informationen, fließen folgende Eigenschaften in den weiter unten beschriebenen Matching-Prozess ein:

- vier Firmengrößenklassen gemäß der EU-Definition (hier abgewandelt in vier Klassen: Kleinstbetriebe mit <10 VZÄs, Kleine Betriebe mit 10 bis 49 VZÄ, Mittlere Betriebe mit 50 bis 249 VZÄ und große Betriebe mit mehr als 250 VZÄ),
- zwei Altersklassen (Junge Betriebe mit Alter <10 Jahre und etablierte Betriebe),
- die aggregierte sektorale Zugehörigkeit (13 Sektoren, siehe Dettmann et al. 2017),
- die betriebliche Qualifikationsstruktur der Mitarbeiter (Anteil Mitarbeiter mit mittlerer und hoher Qualifikation),
- die Altersstruktur der Beschäftigten im Betrieb (Anteil junger Mitarbeiter mit Alter <30 Jahre)
- und die betriebliche Beschäftigungsentwicklung vor Beantragung.

Als regionsspezifische Matching-Variablen finden Eingang

- die regionale Arbeitslosenquote,
- der siedlungsstrukturelle Kreistyp der amtlichen Regionalstatistik des BBSR
- und der Anteil regionaler Beschäftigung in FuE.

3.3 Beschreibung des Untersuchungssamples

Das beschriebene Vorgehen führt im Ergebnis zu einer Stichprobe von 3.5 Millionen Beobachtungen (Summe der monatlichen Informationen für alle im Sample enthaltenen Betriebe, inkl. der verbleibenden und in die Analyse eingehenden 716 GRW-geförderten Betriebe). Tabelle 3.3-1 gibt einen ersten Überblick über die Charakteristika der beobachteten Betriebe, getrennt nach geförderten und nicht geförderten Beobachtungen zu Beginn (Januar 2007) und dem Ende (Dezember 2013) der Förderperiode. Die verschiedenen Variablen in Tabelle 3.3-1 zeigen deutliche Unterschiede zwischen den beiden Gruppen. Dies betrifft vor allem die Betriebsgröße und die sektorale Zusammensetzung der zwei Gruppen von Beobachtungen. Nicht-geförderte Betriebe sind im Mittel kleiner. So gehören rund 76,2 Prozent der Betriebe, welche nicht GRW-gefördert werden, der Gruppe der Kleinstunternehmen an, während diese Gruppe im Bereich der Förderfälle nur 29,2 Prozent

⁷ Dies führt vor allem gegen Ende der Förderperiode zum Entfallen von Beobachtungen, da die Beobachtungsdauer hier nicht lang genug ist, um in die Analyse einbezogen zu werden.

der Betriebe ausmacht. Demgegenüber sind Förderfälle im Bereich kleine (42,6 Prozent vs. 18,6 Prozent), mittlere (24,5 Prozent vs. 18,6 Prozent) und große Betriebe (3,7 Prozent vs. 0,5 Prozent) deutlich stärker vertreten. Auch die sektorale Struktur der Betriebe unterscheidet sich zwischen in beiden Gruppen. Mit einem Anteil von rund 27,4 Prozent sind Betriebe aus dem Bereich der Metallzeugnisse die am häufigsten geförderten Einheiten. Demgegenüber steht ein Anteil von 10,4 Prozent in der Kontrollgruppe. Weitere Unterschiede bestehen hier insbesondere in den Bereichen elektrische Ausrüstungen (12,8 Prozent vs. 6,4 Prozent) und der chemischen bzw. pharmazeutischen Industrie (12,0 Prozent vs. 2,8 Prozent). Deutlich stärker vertreten in der Kontrollgruppe sind Betriebe aus dem Bereich Handel, Logistik und ICT (9,5 Prozent vs. 39,5 Prozent).

Ähnlichkeiten zwischen den beiden Gruppen zeigen sich im Bereich Alter des Betriebs. Während das Betriebsalter zu Beginn des Untersuchungszeitraums im Jahr 2007 noch Unterschiede zwischen der Gruppe der geförderten und der nicht-geförderten Betriebe zeigt, gleichen sich die Anteile im Jahr 2013 weitestgehend an. Im Bereich der Qualifikationsstruktur der Mitarbeiter bestehen leichte Unterschiede im Hinblick auf den Anteil der Beschäftigten mit mittlerer Qualifikation. Der Anteil junger Beschäftigter zeigt zu beiden Zeitpunkten höhere Anteile im Bereich der geförderten Betriebe.

Geringe Unterschiede in allen Dimensionen zeigen sich im Bereich wirtschaftliches Umfeld. Der Bereich BBSR-Regionstyp bildet hier eine Ausnahme. Während sich die Werte für die regionale Arbeitslosenquote sowie dem regionalen Anteil an FuE-Beschäftigten kaum unterscheiden, finden sich geförderte Unternehmen häufiger (74,0 Prozent vs. 68,2 Prozent) in ländlichen Regionen.

Tabelle 3.3-1: Deskriptive Statistik – geförderte vs. nicht-geförderte Betriebe

Variable	Januar 2007				Dezember 2013			
	Anzahl	Mittelwert / Anteil	Median	Standardabweichung	Anzahl	Mittelwert / Anteil	Median	Standardabweichung
Förderfälle								
<i>Betriebliche Merkmale</i>								
<i>Betriebsgröße</i>								
<10 VZÄ	144	29,21			211	30,67		
>= 10 VZÄ und < 50 VZÄ	210	42,60			299	43,46		
>= 50 VZÄ und < 250 VZÄ	121	24,54			155	22,53		
>= 250 VZÄ	18	3,65			23	3,34		
<i>Alter</i>								
Junger Betrieb (<10 Jahre)	211	42,80			277	40,26		
Etablierter Betriebe	282	57,20			411	59,74		
<i>Sektor (5 größte Sektoren)</i>								
Metallerzeugnisse	135	27,38			145	21,08		
Elektr. Ausrüst.,	63	12,78			70	10,17		
Holzwaren, Glas, Keramik	60	12,17			69	10,03		
Chemie, Pharmazie	59	11,97			70	10,17		
Handel, Logistik, ICT	47	9,53			55	7,99		
<i>Beschäftigtenstruktur</i>								
Anteil hohe Qualifikation	493	6,49	1,59	11,40	688	9,09	3,12	15,90
Anteil mittlere Qual.	493	61,88	70,41	28,77	688	62,59	75,00	30,87
Anteil junge Besch.	493	23,51	21,03	17,24	688	24,50	22,22	17,44
<i>Regionale Merkmale</i>								
Arbeitslosenquote	493	16,11	15,70	2,34	688	10,96	11,50	1,61
Anteil FuE-Beschäftigte	493	0,05	0,04	0,03	688	0,05	0,04	0,03
<i>BBSR-Regionstyp</i>								
Städtische Region	128	25,96			190	27,62		
Ländliche Region	365	74,04			498	72,38		
Kontrollgruppe								
<i>Betriebliche Merkmale</i>								
<i>Betriebsgröße</i>								
<10 VZÄ	8.586	76,25			7.450	74,72		
>= 10 VZÄ und < 50 VZÄ	2.096	18,61			1.966	19,72		
>= 50 VZÄ und < 250 VZÄ	520	4,62			489	4,90		
>= 250 VZÄ	58	0,52			65	0,65		
<i>Alter</i>								
Junger Betrieb (<10 Jahre)	5.972	53,04			4.084	40,96		
Etablierter Betriebe	5.288	46,96			5.886	59,04		
<i>Sektor (5 größte Sektoren)</i>								
Metallerzeugnisse	1.174	10,43			1.019	10,22		
Elektr. Ausrüst.,	724	6,43			696	6,98		
Holzwaren, Glas, Keramik	1.132	10,05			1.020	10,23		
Chemie, Pharmazie	318	2,82			302	3,03		
Handel, Logistik, ICT	4.449	39,51			3.613	36,24		
<i>Beschäftigtenstruktur</i>								
Anteil hohe Qualifikation	11.246	6,13	0,00	18,38	9.897	8,68	0,00	21,85
Anteil mittlere Qual.	11.246	58,22	71,43	40,17	9.897	56,51	70,61	40,91
Anteil junge Besch.	11.246	18,41	3,57	26,55	9.970	15,90	0,00	23,66
<i>Regionale Merkmale</i>								
Arbeitslosenquote	11.260	15,96	15,70	2,23	9.970	11,10	11,50	1,59
Anteil FuE-Beschäftigte	11.260	0,04	0,03	0,02	9.970	0,05	0,04	0,03
<i>BBSR-Regionstyp</i>								
Städtische Region	3.582	31,81			3.153	31,62		
Ländliche Region	7.678	68,19			6.817	68,38		

Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IWH.

Tabelle 3.3-2 gibt es einen Überblick über die zu analysierenden subventionierten Projekte, wieder für den Beginn und das Ende des Beobachtungszeitraums. Die verbliebenen GRW-Projekte im Sample hatten eine Dauer von durchschnittlich etwa zwei Jahren. Das Investitionsvolumen zeigt dabei eine sehr große Variation, getrieben durch einige sehr große Projekte. Der Mittelwert der analysierten Projekte von etwa drei Mio. Euro ist dementsprechend deutlich höher als der Wert des Medianprojekts mit weniger als 1 Million Euro. Die bewilligten Gesamt-Investitionsvolumina (durchschnittlich rund 3 bis 3,5 Mio. Euro) beliefen sich in beiden Jahren auf etwa 85 Prozent der förderfähigen Investitionskosten (durchschnittlich rund 2,4 bis 3,0 Mio. Euro).

Die Analyse der Investitionsarten zeigt ferner, dass die Erweiterungsinvestition bei den Projekten im Sample am häufigsten vertreten ist. Ihr Anteil steigt von 56,4 Prozent im Jahr 2007 auf 64,7 Prozent im Jahr 2013. Ebenso finden sich mehr Errichtungsinvestitionen im Sample. Ihr Anteil steigt zum Ende des Untersuchungszeitraums auf 18,0 Prozent der Förderfälle. Auch durch den Wegfall als expliziter Fördergegenstand in 2012 sinkt der Anteil von Diversifizierungsprojekten im Zeitverlauf.

Tabelle 3.3-2: Deskriptive Statistik – geförderte Betriebe und Förderstatistik

Variable	Anzahl	Mittelwert / Anteil	Median	Standardabweichung
Januar 2007				
Projektdauer (Monate)	493	23,83	21,00	14,84
Investitionsvolumen (€)	493	3.026.848	790.883	7.569.763
Förderfähige Investitionskosten	493	2.444.773	677.146	5.361.756
Fördersatz	429	37,52	40,00	13,98
Investitionsart				
Errichtung	7	1,42		
Diversifizierung	147	29,82		
Erweiterung	319	64,71		
Andere	20	4,06		
Dezember 2013				
Projektdauer (Monate)	688	24,33	23,00	14,36
Investitionsvolumen (€)	688	3.514.769	820.361	8.453.791
Förderfähige Investitionskosten	688	2.991.007	723.537	7.052.707
Fördersatz	604	37,47	40,00	13,81
Investitionsart				
Errichtung	124	18,02		
Diversifizierung	153	22,24		
Erweiterung	388	56,40		
Andere	23	3,34		

Quelle: Daten der Investitionsbank Sachsen-Anhalt, Berechnungen des IWH.

3.4 Evaluierungsansatz

Im Folgenden wird der gewählte Evaluierungsansatz kurz vorgestellt. Für eine detaillierte Darstellung des methodischen Vorgehens wird auf Dettmann et al. (2011) und Dettman et al. (2017) verwiesen.

Bei der Evaluierung der Effekte der GRW-Förderung gilt es zu beachten, dass der Evaluierungsansatz flexibel genug sein muss, um unterschiedliche Antrags- sowie Projektlaufzeiten im Bewilligungszeitraum zu adressieren. Dies resultiert aus der Feststellung, dass es innerhalb des Untersuchungszeitraums zu Überschneidungen kommen kann, bei denen die Förderphase eines Betriebs die Vor- oder Nachförderphase eines anderen Betriebes darstellt. Diese Überlappung in der Förder-Biographie könnte die Evaluationsergebnisse eines einfachen Gruppenvergleichs von GRW-geförderten und nicht-geförderten Betriebe verzerren und Sondereffekte (bspw. Effekte der Finanzkrise) überdecken.

Ferner zeigen die deskriptive Auswertung der Förderstatistik und ihr Vergleich mit den Daten der nicht-geförderten Kontrollgruppe in den IAB-Daten, dass die Stichprobe der Förderfälle eine sehr spezielle Auswahl von Betrieben in Sachsen-Anhalt darstellt. Um die Vergleichbarkeit der GRW-Förderfälle und ihrer Kontrollgruppe auf Basis beobachtbarer Merkmale zu gewährleisten, kommt daher ein nicht-parametrischer bedingter Differenzen-in-Differenzen-Ansatz von Heckman et al. (1997, 1998) zum Einsatz. Dieser verbindet eine Differenzen-in-Differenzen-Schätzung (Vergleich der unterschiedlichen Entwicklung von Ergebnisvariablen der Behandlungs- und Kontrollgruppe) mit einem vorgelagerten Matching-Ansatz. Der Matching-Ansatz dient dabei der Suche nach statistischen Zwillingen für die GRW-geförderten Betriebe in Sachsen-Anhalt und ermöglicht so eine verlässliche Abschätzung des ursächlichen Zusammenhangs zwischen GRW-Förderung und den zu bestimmenden Beschäftigungseffekten (vgl. Ho et al. 2007).

Für die GRW-Evaluierung entwickeln wir einen sequentiellen Matching-Prozess, welcher den Beobachtungszeitpunkt der Matching- sowie der Ergebnisvariablen beinhaltet. Demgemäß beschränken wir in einem Pre-Selektionsprozess die Menge der potentiellen statistischen Zwillinge eines geförderten Betriebes auf jene, die auch zum gleichen Zeitpunkt identifiziert werden können. Danach wählt der Algorithmus statistische Zwillinge nach ihrer Nähe zum geförderten Betrieb gemäß der folgenden Kriterien aus:

- Betriebsgrößenkategorie nach der EU-Definition von kleinen, mittleren und großen Anlagen (mit einer Unterkategorisierung der Kleinstbetriebe mit < 10 VZAs und kleinen Betriebe mit 10 bis 49 VZAs),
- zwei Altersklassen (junge Betriebe mit Alter <10 Jahre und etablierte Betrieb),
- Zugehörigkeit zu einer gemeinsamen aggregierten Sektor,
- die Qualifikationsstruktur der Mitarbeiter (Anteil hochqualifizierter Beschäftigter und Anteil von Beschäftigten mit mittlerer Qualifikation),
- Altersstruktur der betrieblichen Beschäftigten (Anteil der junger Mitarbeiter mit

einem Alter <30 Jahren) und

Regionale Informationen

- die regionale Arbeitslosenquote,
- der siedlungsstrukturelle Typ der Region des Betriebs
- und der regionalen Beschäftigtenanteil in FuE.

Um die zentrale Common-Trend-Annahme (parallele Entwicklung der Beschäftigung von GRW-geförderten und nicht-geförderten Betrieben bei Nichtinanspruchnahme der GRW-Förderung) des Differenzen-in-Differenzen-Ansatzes zu adressieren, integrieren wir ferner die betriebliche Beschäftigungsentwicklung vor der Förderung in das Matching.⁸ Hierzu nutzen wir die Veränderung der absoluten Differenz in der Beschäftigung nach VZÄ im Zeitraum zwei Jahre bis sechs Monate vor Antragstellung. Wir schließen den Zeitraum von sechs Monaten vor Antragstellung von der Untersuchung aus, um Verzerrungen durch eine mögliche Antizipation der Förderung zu verringern.

Aufgrund dieser Vorgehensweise ist das üblicherweise in der Matching-Literatur verwendete Propensity-Score-Matching in dieser Analyse nicht anwendbar. Wir verwenden hingegen eine kombinierte statistische Distanzfunktion. Diese folgt der Idee von Kaufmann und Pape (1996) und wird als gewichteter Durchschnitt skalenspezifischer Distanzfunktionen beschrieben. Die statistische Distanzfunktion gehört zur Gruppe der linear-homogenen Aggregationen (Opitz 1980). Im Rahmen unserer Analyse kombinieren wir die durchschnittliche absolute Differenz für kontinuierliche Variablen mit Informationen des generalisierten Matching-Koeffizienten für kategoriale Variablen. Dabei werden die skalenspezifischen Distanzfunktionen transformiert, normiert (Diday und Simon 1976) und gewichtet mit der Anzahl der einfließenden Variablen. Die Distanz eines GRW-geförderten Betriebes i und eines Betriebs der Kontrollgruppe j bestimmt sich demnach wie folgt:

$$(1) \quad Dist_{ij} = \frac{1}{N} [N_m * AD_{ij} + N_n * (1 - GMC_{ij})]$$

Die Termini $Dist_{ij}$, AD_{ij} und GMC_{ij} beschreiben die aggregierte Distanzfunktion sowie die skalenspezifischen Distanzen in der Gleichung. N umfasst die gesamt Anzahl der Variablen mit $N = N_m + N_n$. Hierbei beschreibt N_m die Anzahl der kontinuierlichen und N_n die der kategorialen Variablen. Der mittlere Unterschied für kontinuierliche Variablen bestimmt sich aus der normierten absoluten Differenz AD_{ij} mit

$$(2) \quad AD_{n,ij} = \frac{1}{N_m} \sum_{n=1}^{N_m} \frac{|x_{ni} - x_{nj}|}{diff_{max_n}}$$

wobei $||$ absolute Werte bedeuten und $diff_{max_n}$ der maximal beobachtbare Unterschied der Variable n ist. Der generalisierte Matching Koeffizient GMC_{ij} wird als Anteil der Kovariate mit gleichen Werten in den kategorialen Variablen definiert.

⁸ Durch diese Bedingung fallen alle geförderten Neuerrichtungen aus der Betrachtung heraus.

$$(3) \quad GMC_{ij} = \frac{1}{N_n} \sum_{n=1}^{N_m} Q(x_{ni}, x_{nj}) \quad \text{mit} \quad Q(x_{ni}, x_{nj}) = \begin{cases} 1 & \text{if } x_{ni} = x_{nj} \\ 0 & \text{else} \end{cases}$$

Wie der Gleichung 3 zu entnehmen ist, erlaubt die Verwendung des generalisierten Matching Koeffizienten eine unterschiedliche Anzahl von möglichen Ausprägungen in den Kovariaten. Die Variablen mit übereinstimmenden Werten werden - unabhängig von der Anzahl der möglichen Ausprägungen - gleich gewichtet.

Basierend auf dem Matching-Prozess wird der mittlere Unterschied in der Beschäftigungsentwicklung Y der GRW-geförderten Betriebe i und ihres statistischen Zwillinge j verglichen, um so den durchschnittlichen Fördereffekt für GRW-geförderte Betriebe ATT zu schätzen:

$$(4) \quad ATT = \frac{1}{I} \sum_{i=1}^I (Y_{i,t_{oi}+\beta_i} - Y_{i,t_{oi}}) - (Y_{j,t_{oi}+\beta_i} - Y_{j,t_{oi}})$$

In Gleichung 4 ist das individuelle Antragsdatum eines GRW-geförderten Betriebs i mit t_{oi} bezeichnet, β_i beinhaltet die flexible Anzahl von Monaten, die von der individuellen Dauer von der Beantragung des GRW-Projektes entweder bis zum Projektstart oder bis zum Ende des Projektes abhängt. Wie oben bereits beschrieben, beobachten wir zwei unterschiedliche Ergebnisse im Rahmen der Identifikation der Beschäftigungseffekte der GRW-Förderung:

- die betriebliche Beschäftigungsentwicklung von der Antragsstellung bis ein Jahr nach dem Projektstart (kurzfristige Effekte) und
- die betriebliche Beschäftigungsentwicklung bis ein Jahr nachdem ein GRW-gefördertes Projekt abgeschlossen (mittelfristige Effekte) ist.

Aufgrund heterogener Projektdauern und unterschiedlicher "Wartephasen" nach Antragstellung im Rahmen der GRW-Förderung sind diese Perioden für die geförderten Betriebe unterschiedlich.

3.5 Beschäftigungseffekte der GRW-Förderung

Für die Beschreibung detaillierter Qualitätskontrollen des Matchings wird auf die Ausführungen in Dettmann et al. (2017) verwiesen. Hier wird festgestellt, dass der vorgeschlagene Ansatz im Hinblick auf beobachtbare Unterschiede eine der Gruppe GRW-geförderter Betriebe vergleichbare Kontrollgruppe von nicht-geförderten Betrieben in Sachsen-Anhalt identifiziert. Diese weist, anders als in der Ausgangssituation vor dem Matching, keine signifikanten Unterschiede in allen relevanten Bereichen auf.

Tabelle 3.5-1: Ergebnisse- absolute Beschäftigungseffekte der GRW-Förderung

	Kurzfristiger Effekt			Mittelfristiger Effekt			Differenz	Anzahl	GRW-gefordert	Kontrollgruppe	Differenz
	Anzahl	GRW-gefordert	Kontrollgruppe	GRW-gefordert	Kontrollgruppe	Differenz					
Vollständiges Sample	904	3.40	-0.36	3.76***	780	6.02	-0.34				6.36***
Sektor											
Metallerzeugnisse	264	-0.30	0.06	-0.36***	238	3.03	1.32				1.71***
Elektr. Ausrüstungen	120	6.34	-1.79	8.13***	106	3.36	-0.99				4.35***
Holzwaren, Glas, Keramik	126	3.13	-0.06	3.19**	108	8.01	-4.19				12.20***
Chemie, Pharmazie	120	5.99	0.98	5.01***	100	16.39	0.82				15.57***
Handel, Logistik, ICT	88	7.50	-0.46	7.96***	62	9.97	0.60				9.37***
Betriebliche Merkmale											
< 10 VZA	230	1.31	-0.21	1.52***	206	2.02	-0.30				2.32***
>=10 VZA und <50 VZA	404	2.52	-0.34	2.86***	342	3.54	-0.79				4.33***
>=50 VZA und <250 VZA	236	7.45	-0.25	7.70***	202	11.54	2.28				9.26***
>=250 VZA	34	-0.05	-2.24	2.19	30	24.57	-13.07				37.64
Junger Betrieb	318	5.33	0.86	4.47***	272	8.92	4.53				4.39***
Etablierter Betrieb	586	2.34	-1.02	3.36***	508	4.47	-2.94				7.41***
Niedriger Anteil Beschäft. mit hoher Qualifikation	436	3.26	-0.18	3.44***	370	4.02	1.28				2.74***
Hoher Anteil Beschäftigter mit hoher Qualifikation	468	3.53	-0.52	4.05***	410	7.92	-1.80				9.72***
Niedriger Anteil Beschäft. mit mittlerer Qualifikation	452	3.87	-0.01	3.88***	392	5.61	-0.40				6.01***
Hoher Anteil Beschäftigter mit mittlerer Qualifikation	422	2.92	-0.71	3.63***	388	6.44	-0.28				6.72***
Niedriger Anteil junger Mitarbeiter	422	2.41	-0.14	2.55***	364	6.81	-1.78				8.59***
Hoher Anteil junger Mitarbeiter	482	4.26	-0.54	4.80***	416	5.33	0.92				4.41***
Projektzeit											
Projekt in 2007	224	6.18	-0.39	6.57***	222	2.65	-1.37				4.02***
Projekt in 2008	130	3.91	-0.88	4.79***	130	7.80	-0.36				8.16***
Projekt in 2009	118	1.51	0.51	1.00**	116	9.18	4.73				4.45**
Projekt in 2010	172	3.73	0.12	3.61***	158	7.25	0.50				6.75***
Projekt in 2011	138	4.40	-0.13	4.53**	102	6.37	-3.52				9.89**
Projekt in 2012	52	2.43	0.31	2.12	26	2.85	0.42				2.43***
Projekt in 2013	40	-10.89	-5.26	-5.63***							
Regionale Merkmale											
Städtische Region	234	4.85	-0.77	5.62***	198	9.02	-3.08				12.10***
Ländliche Region	670	2.89	-0.21	3.10***	582	5.00	0.59				4.41***
Region mit niedriger ALO	504	2.58	0.21	2.37***	408	7.11	1.22				5.89***
Region mit hoher ALO	400	4.43	-1.07	5.50***	372	4.82	-2.04				6.86***
Region mit niedriger FuE	454	4.88	-0.48	5.36***	396	8.06	-0.35				8.41***
Region mit hoher FuE	450	1.90	-0.23	2.13***	384	3.92	-0.33				4.25***
Resultate signifikant auf folgendem Niveau: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1											

Quelle: Bewilligungsstatistik der Investitionsbank Sachsen-Anhalt, Daten des BeH, Berechnungen und Darstellung des IWH und des IAB.

Die Analyse der Beschäftigungseffekte der GRW-Förderung auf Basis des oben beschriebenen Ansatzes zeigt einen eindeutig positiven Effekt der GRW-Förderung auf die Beschäftigungsentwicklung der geförderten Betriebe in Sachsen-Anhalt. Tabelle 3.5-1 gibt hierzu zunächst einen Überblick über die absoluten Beschäftigungseffekte im Untersuchungszeitraum sowohl in der kurzen als auch in der mittleren Frist. Die Ergebnisse erlauben somit Rückschlüsse auf die Frage, wie viel Beschäftigung ursächlich durch die GRW-Förderung in Sachsen-Anhalt geschaffen wurde (für das gesamte Sample ebenso wie für unterschiedliche Subsamples), ohne dabei zunächst auf Effizienzüberlegungen einzugehen.

Die Ergebnisse für die gesamte Stichprobe zeigen, dass kurzfristig GRW-geförderte Betriebe im Mittel ihre Beschäftigtenanzahl um 3,40 VZÄ erhöhen. Demgegenüber stehen Beschäftigtenverluste in den vergleichbaren nicht-geförderten Betrieben in Höhe von 0,36 VZÄ. Der gesamte GRW-Fördereffekt ergibt sich aus der Aggregation beider Werte und umfasst demnach Beschäftigungseffekte von 3,76 VZÄ. In der mittleren Frist vergrößert sich dieser Effekt auf 6,36 VZÄ, wobei wiederum die Beschäftigungsgewinne der geförderten Betriebe mit 6,02 VZÄ den Haupttreiber des Effekts bilden.

Die Analyse der Subsamples zeigt ferner deutliche Heterogenitäten in den Effekten der GRW-Förderung in Sachsen-Anhalt. Diese beziehen sich sowohl auf betriebliche als auch regionale Charakteristika. Mit Bezug zur sektoralen Zugehörigkeit der Betriebe zeigen sich bspw. kurzfristige Beschäftigungseffekte von einer Reduktion um -0,36 VZÄ im Bereich der Metallerzeugnisse bis hin zur Schaffung von 8,13 VZÄ im Bereich Elektr. Erzeugnisse. Ähnlich hohe kurzfristige Effekte finden sich im Bereich Handel, Logistik, ICT. Aus der Perspektive der mittleren Frist zeigen sich über alle Sektoren hinweg positive Beschäftigungseffekte der GRW-Förderung. Auch hier finden sich jedoch wiederum großen Spannweiten in den absoluten Beschäftigungseffekten. So schaffen Betriebe im Bereich Metallerzeugnisse 1,71 VZÄ. Mittelfristige Beschäftigungsmotoren sind GRW-geförderte Betriebe in den Bereichen Holzwaren, Glas, Keramik (12,20 VZÄ) und Chemie, Pharmazie (15,57 VZÄ).

Wenig überraschend fallen die absoluten Beschäftigungseffekte nach Betriebsgrößenklassen unterschiedlich stark aus. In der kurzen Frist schaffen GRW-geförderte Kleinstbetriebe (<10 VZÄ) 1,52 Arbeitsplätze (VZÄ) mehr als Kleinstbetriebe der Kontrollgruppe. Die Höhe des absoluten Beschäftigungseffekts steigt dabei mit der Größenklasse an. So finden sich für kleine Betriebe Beschäftigungseffekte von 2,86 VZÄ, für mittlere Betriebe steigt der Effekte auf 7,70 VZÄ an. Aufgrund der geringen Fallzahlen finden sich keine signifikanten Ergebnisse für die Kategorie der großen Betriebe in Sachsen-Anhalt. Auch in der mittleren Frist bestätigen sich die Beschäftigungseffekte nach Betriebsgröße. Neben einem generellen Anstieg der Höhe des Effekts reicht die Spannweite hier wiederum von 2,32 VZÄ im Bereich der Kleinstbetriebe bis 9,26 VZÄ für mittlere Betriebe.

Die nach Betriebsalter differenzierten Effekte zeigen ein anderes Bild. So bestehen kaum Unterschiede in der Höhe des Effektes bei jungen Betrieben im Hinblick auf die kurze und die mittlere Frist der Analyse. Allerdings gilt es hier zu beachten, dass sowohl die Gruppe der

geförderten als auch der nicht-geförderten Unternehmen in der mittleren Frist stärker wachsen. Dieser Umstand unterscheidet sie von der Gruppe der alten Betriebe. Während sich hier der Beschäftigungseffekt von der kurzen (3.36 VZÄ) auf die mittlere Frist (7.41 VZÄ) fast verdoppelt, ist ein wesentlicher Treiber dieser Entwicklung die deutlich negative Beschäftigungsentwicklung in der Kontrollgruppe (-2.94 VZÄ).

Eine weitere mögliche Unterscheidung der betrieblichen Effekte der GRW-Förderung kann in Hinblick auf unterschiedliche Qualifikationsstrukturen in den Betrieben gegeben werden. So schafft die GRW-Förderung in Betrieben mit einem hohen Anteil an hochqualifizierten Beschäftigten sowohl kurz- als auch mittelfristig deutliche absolute Beschäftigungsgewinne. Dabei fällt der mittelfristige Effekt mit 9,72 VZÄ deutlich höher aus als der kurzfristige Effekt. Dies stellt einen wesentlichen Unterschied zu den GRW-geförderten Betrieben mit einem niedrigen Anteil an hochqualifizierten Beschäftigten dar. Auch hier bestehen sowohl kurz als auch mittelfristig positive Beschäftigungseffekte. Diese sinken jedoch leicht im Zeitverlauf und betragen in der mittleren Frist 2,74 VZÄ.

Die Altersstruktur der Beschäftigten zeigt gemischte Effekte. Der kurzfristige Effekt variiert zwischen 2,55 VZÄ für Unternehmen mit einem geringen Anteil junger Beschäftigter und 4,80 VZÄ für Betriebe mit einem hohen Anteil junger Beschäftigter. In der mittleren Frist dreht sich dieser Wert. Hier schaffen Betriebe mit einem hohen Anteil junger Beschäftigter vergleichsweise mehr Beschäftigung (8,59 VZÄ vs. 4,41 VZÄ). Es gilt jedoch auch hier zu beachten, dass die Kontrollgruppe im Bereich der Betriebe mit einem geringen Anteil junger Beschäftigter sich deutlich negativer (-1.78 VZÄ) entwickelt als andere Kontrollgruppen.

Die zeitpunktbezogenen Analyse verdeutlicht ferner die Effekte der GRW-Förderung sowohl während als auch im Nachgang der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009. Hier gelang es sowohl kurz als auch mittelfristig (siehe Projekte 2007 und 2008 in Tabelle 3.4-1) Beschäftigung in kleinerem Umfang zu schaffen, während die Betriebe der Kontrollgruppe deutliche Beschäftigungsverluste hinnehmen mussten. In der nachfolgenden wirtschaftlichen Erholungsphase schufen GRW-geförderte Betriebe dann wieder durchgängig deutlich mehr Beschäftigung (siehe Projekte 2009 bis 2010) als die ebenso wieder wachsenden Unternehmen der Kontrollgruppe.

Unterschiede in den Beschäftigungseffekten bestehen weiterhin bei der nach regionalen Kriterien differenzierten Analyse. So zeigt sich, dass die Beschäftigungseffekte in städtischen Regionen deutlich höher ausfallen als in ländlichen Regionen (12,10 VZÄ vs. 4,48 VZÄ). Dabei kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass zumindest ein partieller Crowding-Out-Effekt in städtischen Regionen besteht, da die Kontrollgruppe in der mittleren Frist deutliche Beschäftigungsrückgänge (-3.08 VZÄ) zeigt. In peripheren Räumen wächst sowohl die Gruppe der GRW-geförderten als auch der nicht-geförderten Unternehmen, wobei Beschäftigungsgewinne der geförderten Betriebe deutlich höher ausfallen (5,00 VZÄ vs. 0,59 VZÄ). Unterscheidet man die Betriebe nach ihrem Sitz in Regionen mit hoher oder niedriger Arbeitslosigkeit, zeigen sich leicht höhere Beschäftigungseffekte in Regionen mit höherer

Arbeitslosigkeit (6,86 VZÄ vs. 5,89 VZÄ). Wiederum erlaubt jedoch der Einblick in die unterschiedliche Entwicklung der Gruppe von Förderfällen und der Kontrollgruppe die Identifikation der Treiber der Effekte. So wachsen in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit beide Gruppen, wobei die Gruppe der geförderten Betriebe hier deutlich stärker wächst (7,11 VZÄ vs. 1,22 VZÄ). In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit wächst hingegen nur die Gruppe der geförderten Betriebe (4,82 VZÄ vs. -2,04 VZÄ), was wiederum auf Verdrängungseffekte hindeuten kann. Unterscheidet man die Förderfälle nach dem regionalen Anteil von FuE-Beschäftigten, so fällt auf, dass Regionen mit einem geringeren FuE-Anteil sowohl kurz als auch mittelfristig höhere Beschäftigungseffekte im Rahmen der GRW-Förderung realisieren (5,36 VZÄ vs. 2,13 VZÄ; 8,41 VZÄ vs. 4,25 VZÄ).

Neben der Analyse der absoluten Beschäftigungseffekte der GRW-Förderung, welche in Teilen durch die Betriebsgröße der analysierten Betriebe getrieben werden (mittlere und große Betriebe schaffen leichter eine gewisse absolute Anzahl an Arbeitsplätzen), erlaubt auch die Betrachtung der relativen Entwicklung der GRW-geförderten Betriebe wichtige Einblicke in die Effektivität der Förderung. Hierbei gilt es jedoch zu beachten, dass insbesondere kleine Unternehmen naturgemäß größere Wachstumsraten in der Beschäftigung aufweisen, was Unterschiede in den Ergebnissen der Tabellen 3.5-1 und 3.5-2 bewirkt. Tabelle 3.5-2 nutzt als Ergebnisvariable das durchschnittliche monatliche Wachstum des Betriebs bis zum jeweiligen Zeitpunkt (kurze Frist vs. lange Frist). Aufgrund der unterschiedlichen Projektdauern (in Monaten) ist dabei die Höhe des Effektes zwischen beiden Zeitpunkten nicht direkt vergleichbar. Wir interpretieren daher nur die jeweiligen zeitpunktbezogenen Unterschiede in der Höhe des GRW-Fördereffektes.

In der kurzen Frist zeigt sich ein durchschnittlicher *monatlicher* Beschäftigungseffekt der GRW-Förderung auf die geförderten Betriebe in Form eines Wachstums von 1,23 Prozentpunkten. Dabei wachsen geförderte Betriebe im Beobachtungszeitraum (1,11 Prozentpunkte), während die Betriebe der Kontrollgruppe ein negatives durchschnittliches monatliches Wachstum zeigen (-0,12 Prozentpunkte). Die sektorale Perspektive zeigt, dass kurzfristig insbesondere die Bereiche Handel, Logistik, ICT und Glaswaren, Holz, Keramik stärker wachsen (2,05 Prozentpunkte und 1,50 Prozentpunkte). Bei der Analyse nach Betriebsgröße zeigt sich der treibende Einfluss der Betriebsgröße in der Analyse von Wachstumsraten. So ist der Fördereffekt naturgemäß für kleine Betriebe mit einer Rate von 2,59 Prozentpunkten am größten. Mit steigender Betriebsgröße findet sich eine geringe durchschnittliche monatliche Wachstumsrate der Beschäftigung. Relativ gesehen, schaffen somit Kleinst- und Kleinbetriebe die meiste Beschäftigung im Rahmen der GRW-Förderung, absolut gesehen dominieren jedoch weiterhin die Beschäftigungsgewinne bei mittleren und großen Betrieben. Dementsprechend weisen auch jüngere, und damit tendenziell kleinere Unternehmen, höhere relative Beschäftigungseffekte auf (1,78 vs. 0,94 Prozentpunkte). Auffallend ist hierbei jedoch, dass in der Klassifikation nach Betriebsalter junge Betriebe jeweils positive Wachstumsraten aufweisen, wohingegen im Bereich der alten Betriebe nur die Gruppe der GRW-geförderten Betriebe wächst (0,74 vs. -0,20 Prozentpunkte).

Tabelle 3.5-2: Ergebnisse – relative Ergebnisse der GRW-Förderung bezogen auf Betriebsgröße vor Förderung und Projektdauer

	Kurzfristiger Effekt			Mittelfristiger Effekt				
	Anzahl	GRW-gefördert	Kontrollgruppe	Differenz	Anzahl	GRW-gefördert	Kontrollgruppe	Differenz
Vollständiges Sample	904	1.11	-0.12	1.23***	780	0.72	-0.11	0.83***
Sektor								
Metallerzeugnisse	264	0.99	-0.09	1.08***	238	0.55	-0.08	0.63***
Elektr. Ausrüstungen	120	0.81	-0.22	1.03***	106	0.29	-0.13	0.42
Holzwaren, Glas, Keramik	126	1.34	-0.16	1.50***	108	1.03	-0.27	1.30***
Chemie, Pharmazie	120	0.99	0.19	0.80***	100	0.73	0.00	0.73***
Handel, Logistik, ICT	88	1.88	-0.17	2.05***	62	1.48	-0.06	1.54***
Betriebliche Merkmale								
< 10 VZA	230	2.40	-0.19	2.59***	206	1.65	-0.21	1.86***
>= 10 VZA und <50 VZA	404	0.80	-0.11	0.91***	342	0.45	-0.10	0.55***
>=50 VZA und <250 VZA	236	0.55	-0.11	0.66***	202	0.29	-0.04	0.33**
>=250 VZA	34	0.09	0.17	-0.08	30	0.21	0.04	0.17
Junger Betrieb	318	1.81	0.03	1.78***	272	1.27	0.02	1.25***
Etablierter Betrieb	586	0.74	-0.20	0.94***	508	0.42	-0.18	0.60***
Niedriger Anteil Beschäftigter mit hoher Qualifikation	436	1.66	-0.05	1.71***	370	1.04	-0.06	1.10***
Hoher Anteil Beschäftigter mit hoher Qualifikation	468	0.60	-0.18	0.78***	410	0.42	-0.16	0.58***
Niedriger Anteil Beschäftigter mit mittlerer Qualifikation	452	1.32	-0.01	1.33***	392	0.77	-0.11	0.88***
Hoher Anteil Beschäftigter mit mittlerer Qualifikation	452	0.91	-0.23	1.14***	388	0.66	-0.11	0.77***
Niedriger Anteil junger Mitarbeiter	422	1.08	-0.03	1.11***	364	0.66	-0.09	0.75***
Hoher Anteil junger Mitarbeiter	482	1.14	-0.20	1.34***	416	0.76	-0.13	0.89***
Projektzeit								
Projekt in 2007	224	1.31	0.13	1.18***	222	0.50	-0.04	0.54***
Projekt in 2008	130	1.48	-0.40	1.88***	130	0.94	-0.08	1.02***
Projekt in 2009	118	0.97	-0.25	1.22***	116	0.53	-0.16	0.69***
Projekt in 2010	172	0.66	-0.14	0.80***	158	0.65	0.01	0.64***
Projekt in 2011	138	1.01	-0.08	1.09***	102	0.72	-0.15	0.87**
Projekt in 2012	52	0.89	-0.19	1.08*	26	0.80	-0.23	1.03***
Projekt in 2013	40	1.46	-0.66	2.12***	-	-	-	-
Regionale Merkmale								
Städtische Region	234	1.10	-0.12	1.22***	198	0.68	-0.34	1.02***
Ländliche Region	670	1.12	-0.12	1.24***	582	0.73	-0.03	0.76***
Region mit niedriger ALQ	504	1.11	-0.21	1.32***	408	0.87	-0.16	1.03***
Region mit hoher ALQ	400	1.12	-0.01	1.13***	372	0.55	-0.06	0.61**
Region mit niedriger FuE	454	1.30	-0.10	1.40***	396	0.74	-0.14	0.88***
Region mit hoher FuE	450	0.93	-0.14	1.07***	384	0.69	-0.07	0.76***

Resultate signifikant auf folgendem Niveau: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Quelle: Bewilligungsstatistik der Investitionsbank Sachsen-Anhalt, Daten des BeH, Berechnungen und Darstellung des IWH und des IAB.

Differenziert man die Analyse nach weiteren strukturellen Merkmalen der Betriebe zeigt sich, dass kurzfristig Betriebe mit einem niedrigen Anteil hochqualifizierter Beschäftigter stärker wachsen (1,71 Prozentpunkte vs. 0,78 Prozentpunkte). Im Hinblick auf die mittlere Qualifikationsstruktur ergeben sich jedoch nur geringe Unterschiede in den durchschnittlichen monatlichen Wachstumsraten. Gleiches gilt für den Anteil junger Mitarbeiter. Hier werden Unterschiede im relativen Wachstum fast ausschließlich durch eine negativere Entwicklung der Kontrollgruppe der Betriebe mit einem hohen Anteil junger Mitarbeiter getrieben. Gleiches gilt für die nach regionalen Merkmalen differenzierte Analyse. Einzig im Bereich der regionalen FuE-Anteile zeigen sich Vorteile im relativen Wachstum für FuE-schwache Regionen.

Die Analyse der mittelfristigen Effekte zeigt aufgrund der längeren Beobachtungsperiode generell niedrigere durchschnittliche monatliche Wachstumsraten. So wachsen GRW-geförderte Betriebe mittelfristig durchschnittlich 0,83 Prozentpunkte stärker als Betriebe der Kontrollgruppe. Analog zur kurzen Frist zeigen sich auch hier die höchsten Wachstumsraten in den Bereichen Holzwaren, Glas, Keramik und Handel, Logistik, ICT (1,30 und 1,54 Prozentpunkte). Gleiches gilt für die nach Betriebsgröße differenzierte Analyse. Auch hier weisen Kleinst- und Kleinbetriebe deutlich höhere durchschnittliche monatliche Wachstumsraten auf (1,86 vs. 0,55 vs. 0,33 Prozentpunkte). Die Analyse der Effekte für große Unternehmen liefert aufgrund der geringen Fallzahlen keine signifikanten Effekte.

Betrachtet man die unterschiedlichen mittelfristigen Effekte für die verschiedenen betrieblichen Charakteristika, so zeigen sich analoge Effekte zur Analyse der kurzen Frist. In allen Kategorien weisen GRW-geförderte Betriebe positive Wachstumsraten auf, während die Betriebe der Kontrollgruppe (außer junge Betriebe) stets leicht negative Wachstumsraten in der Beschäftigung aufweisen. Relativ gesehen dominieren die Effekte junger Betriebe und der Betriebe mit niedrigem Anteil an hochqualifizierten Beschäftigten. Geringe Unterschiede bestehen in der Unterscheidung nach Beschäftigten mit mittleren Qualifikationsanforderungen und dem Anteil junger Mitarbeiter.

Die regional differenzierte Analyse zeigt im Gegensatz zur kurzen Frist deutlich andere Effekte. Waren die Effekte zwischen Stadt- und Landregionen zunächst kaum wahrnehmbar, zeigt sich mittelfristig ein deutlich höherer Wachstumseffekt der GRW-Förderung in Stadtregionen. Wiederum ist hierbei zu beachten, dass der wesentliche Treiber dieser Entwicklung das deutlich negativere durchschnittliche monatliche Wachstum der Kontrollgruppe (-0,34 Prozentpunkte) ist. Crowding-out Effekte der GRW-Förderung können demnach insbesondere in städtischen Regionen nicht ausgeschlossen werden. Auch im Bereich der regionalen Arbeitslosenquote treten mittelfristig deutliche Unterschiede auf. So weisen GRW-geförderte Betriebe in Regionen mit niedriger Arbeitslosenquote deutlich höhere Wachstumsraten in der Beschäftigung auf. Im Bereich der regionalen FuE-Intensität kommt es hingegen zu einer Angleichung der Effekte.

Aussagen zur Effizienz der Förderung erlaubt eine kurze Überschlagsrechnung, welche die eingesetzten Subventionen ins Verhältnis zur Gesamtdifferenz der geschaffenen Arbeitsplätze (VZÄ) zwischen GRW-geförderten und nicht-geförderten Betrieben setzt. Hierbei ergeben sich Subventionskosten der GRW-Förderung von durchschnittlich 101.122 Euro pro geschaffenen Arbeitsplatz in der mittleren Frist.

4 Diskussion der Ergebnisse

Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ genießen eine hohe Bedeutung im Rahmen der Wirtschaftsförderung des Landes Sachsen-Anhalt. Die Ziele der GRW-Förderung in Sachsen-Anhalt umfassen den Aufbau einer breitgefächerten, modernen Wirtschaftsstruktur, die Modernisierung und Erneuerung des Kapitalstocks, die Steigerung der Arbeitsproduktivität und Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze. Im ländlichen Raum zielen die Maßnahmen der GRW-Förderung insbesondere darauf ab, wohnortnahe Arbeitsplätze außerhalb des Agrarsektors durch Ansiedlung von Unternehmen und Unternehmensgründungen zu schaffen. Der erste Schwerpunktbericht des Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und des Regionalen Forschungsnetzes des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) analysierte primär die Beschäftigungseffekte der GRW-Förderung, da die genutzten Datenquellen keine gesicherten Aussagen über Produktivitätsentwicklung, Diversifikationserfolge sowie Modernisierungsaspekte der GRW-geförderten Betriebe zulassen. Diese Aspekte stellen jedoch den Untersuchungsgegenstand des zweiten Schwerpunktberichts unter Nutzung der amtlichen Firmendaten für Deutschland (AFiD) der Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder dar.

Allgemein lässt sich feststellen, dass Investitionszuschüsse im Rahmen der GRW-Förderung einen Eingriff in Marktprozesse darstellen. Sie bedürfen einer besonderen Rechtfertigung, da die geförderten Akteure eine Bevorzugung gegenüber nicht geförderten Akteuren erhalten. Marktmängel können aus ökonomischer Perspektive Rechtfertigungsgründe für derartige Eingriffe liefern. Marktmängel treten beispielsweise in Form von Wissensspillovers von geförderten auf oder bei Kreditrationierungen. Eine detaillierte Beschreibung möglicher Rechtfertigungsgründe findet sich etwa bei IWH (2014a, Abschnitt 3). Realiter ist es zweifelsohne schwierig, das Vorliegen von Marktmängeln eindeutig zu adressieren. Selbst wenn Marktmängel eindeutig attestiert werden sollten, ergeben sich daraus zwei wichtige Punkte. Erstens muss der Eingriff die „richtigen“ Anreize bei den vom Marktversagen betroffenen Akteuren setzen, so dass ein Erreichen des primären wirtschaftspolitischen Ziels auch möglich ist. Im Wesentlichen geht es hierbei darum, dass die Maßnahme bei den Begünstigten tatsächlich ganz (oder in Teilen) zusätzliche Aktivitäten auslöst. Hätten die Begünstigten die Investition auch ohne Förderung durchgeführt, liegen Mitnahmeeffekte vor. Der Effekt der wirtschaftspolitischen Maßnahme liegt dann im Extremfall bei null (vgl. hierzu etwa IWH et al. 2003, S. 180). Ein weiterer Aspekt betrifft die Bindung des

Investitionszuschusses an die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Industrielle Produktionsprozesse sind auf betrieblicher Ebene häufig durch Limitationalitäten gekennzeichnet. Die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital stehen in einem festen Einsatzverhältnis. Eine Investition an einem Montageband etwa erfordert eine (durch die Technologie bestimmte) Anzahl an Arbeitskräften. Sind nach den Vergaberegeln mehr als die durch die Technologie bestimmten Arbeitskräfte (und möglicherweise weitere Produktionsfaktoren) erforderlich, werden möglicherweise betriebliche Ineffizienzen provoziert (Titze 2009a und b). Zudem weist bspw. Ragnitz (2003) auch auf die Gefahr der Förderung von Fehlinvestitionen hin: durch die Verbilligung der Kapitalkosten werden auch solche Investitionen getätigt, die unter „Marktbedingungen“ nicht rentabel wären. Das Ergebnis wären eine geringere Kapitalproduktivität und Kapitalrendite, wie sie in der Tat in den neuen Ländern auch zu beobachten sind.

Die Wirtschaftspolitik steht damit vor der Herausforderung, die Instrumente erstens anreizkompatibel auszugestalten und zweitens unerwünschte Nebenwirkungen zu begrenzen. Die bisherigen Studien zu den Effekten des Investitionszuschusses analysieren lediglich die GRW als „Ganzes“. Eine evidenzbasierte Bewertung der einzelnen Tatbestände wird dagegen nicht vorgenommen. Dem durchschnittlichen GRW geförderten Unternehmen wurde hierbei ein positiver Effekt auf die Beschäftigtenentwicklung in Deutschland attestiert (vgl. Bade und Alm 2010).

Die Ergebnisse dieser Analyse bestätigen den positiven Beschäftigungseffekt der GRW-Förderung auf *betrieblicher Ebene* auch für Sachsen-Anhalt. Dies betrifft sowohl die Analyse absoluter als auch relativer Beschäftigungseffekte sowie die zeitliche differenzierte Betrachtung nach kurzer und mittlerer Frist. Auffallend ist dabei, dass GRW-geförderte Betriebe generell ein positives Wachstum auszeichnet, während die Kontrollgruppe der Betriebe in Sachsen-Anhalt ein uneinheitliches Bild mit einer Spannweite von leicht positiven bis deutlich negativen Wachstumsraten zeichnet. Erste Überschlagsrechnungen zeigen, dass die Subventionskosten der GRW-Förderung durchschnittlich 101.122 Euro pro geschaffenen Arbeitsplatz betragen.

Betrachtet man die spezifischen Ziele des Landes Sachsen-Anhalt im Rahmen der GRW-Förderung, so kann man zwar feststellen, dass das Ziel der Schaffung von Beschäftigung mit der GRW-Förderung auf *einzelbetrieblicher Ebene* erreicht wird. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass die Effekte der GRW-Förderung bei der differenzierten Analyse auch durch die negative Beschäftigungsentwicklung der Kontrollgruppe getrieben werden. Die Daten deuten demnach darauf hin, dass einige Beschäftigte möglicherweise innerhalb Sachsen-Anhalts zwischen geförderten und nicht-geförderten Betrieb wechseln.

Generell zeigen sich höhere absolute und relative Beschäftigungseffekte der GRW-Förderung in städtischen Räumen. Zwar trägt die GRW-Förderung auch zur Erreichung des Ziels der Schaffung von Arbeitsplätzen außerhalb des Agrarsektors in ländlichen Regionen bei, höhere absolute und relative Fördereffekte zeigen sich jedoch in der GRW-Förderung in städtischen

Räumen. Dies wirft ein Spannungsverhältnis zwischen der Förderung in beiden Regionstypen auf, auch vor dem Hintergrund, dass Städte in der aktuellen ökonomischen Literatur als zentraler Nukleus der regionalen Entwicklung verstanden werden.

Allgemein gilt es jedoch zu beachten, dass Maßnahmen zur Förderung privater Investitionen sich nicht auf die staatliche Investitionsförderung beschränken sollten; vielmehr sind auch die Rahmenbedingungen für private Investitionen in den Blick zu nehmen (Holtemöller et al. 2015). Die aktuelle ökonomische Literatur betont, dass die wirtschaftliche Lücke Ostdeutschlands zu den westdeutschen Ländern nur verringert werden kann, wenn die Förderstrategie von Sachkapitalinvestitionen auf Investitionen in Köpfe umschwenkt (Holtemöller 2015, Brautzsch et al. 2016). Demnach ist Aufholpotenzial durch Ertüchtigung des Sachkapitalstocks sowie durch Imitation und Adaption – mit Ausnahme der digitalen Infrastruktur – weitgehend ausgeschöpft. Innovationen sind stattdessen gefragt. Diese hängen vor allem von der Kreativität und der Qualifikation der Menschen im Land ab. Die Ergebnisse dieser Analyse finden in Teilen bereits Evidenz für die Gültigkeit dieser Aussagen. So schaffen GRW-geförderte Betriebe mit einem hohen Anteil von Beschäftigten mit hoher Qualifikation mittelfristig absolut deutlich mehr Beschäftigte als ihre Kontrollgruppe. Gleichsam übertrifft der absolute Fördereffekt den der Betriebe mit niedrigem Anteil an hochqualifizierten Beschäftigten um den Faktor 2-3. Eine stärkere Fokussierung der GRW-Förderung auf Betriebe mit diesen Eigenschaften erscheint daher besonders effektiv. Gleiches gilt für die Förderung junger Unternehmen. Um die wirtschaftlichen Perspektiven in Sachsen-Anhalt nachhaltig zu verbessern erscheint es daher erforderlich, stärker den Innovationscharakter in der GRW-Förderung zu forcieren, um Investitionen in Köpfe weiter zu stärken.

Literatur

- Bade, F.-J. (2012): Die Förderung gewerblicher Investitionen durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“: Wie erfolgreich sind die geförderten Betriebe? In: *Raumforschung und Raumordnung* 70(1), 31-48.
- Bade, F.-J. (2013): Bedeutung und Wirksamkeit der Förderung größerer Unternehmen durch den gewerblichen Investitionszuschuss im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Dortmund.
- Bade, F.-J.; Alm, B. (2010): Endbericht zum Gutachten 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.
- Bender, S.; Hilzendegen, J.; Rohwer, G.; Rudolph, H. (1996): Die IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 197, Nürnberg.
- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2008): Bekanntmachung des Koordinierungsrahmens Koordinierungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 9. Dezember 2008.
- Brautzsch, H.-U.; Exß, F.; Holtemöller, O.; Lindner, A.; Loose, B.; Ludwig, U.; Schultz, B. (2016): Ostdeutsche Wirtschaftspolitik muss umdenken: Nur mit Investitionen in Köpfe lässt sich weiter aufholen. In: *Konjunktur aktuell* 4(2), 56-85.
- Dettman, E.; Wehy, A.; Titze, M. (2017): Who benefits from GRW-Funding. IWH-Diskussionspapier (im Erscheinen).
- Dettmann, E., Becker, C. and Schmeißer C. (2011): Distance functions for matching in small samples. In: *Computational Statistics and Data Analysis* 55(5), 1942-1960.
- Deutscher Bundestag (2007): Sechsendreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2007 bis 2010. BT Drucksache 16/5215. Berlin.
- Diday, E.; Simon, J. (1976): Clustering Analysis. In: Fu, K. S. (Ed.) *Digital Pattern Recognition*, 47-94, Springer-Verlag, Berlin.
- Heckman, J.J.; Ichimura H.; Todd, P.E. (1998): Matching as an Econometric Evaluation Estimator. In: *Review of Economic Studies* 65(2), 261-294.
- Heckman, J.J.; Ichimura, H.; Todd P.E. (1997): Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme. In: *Review of Economic Studies* 64(4), 605-654.
- Ho, D. E.; Imai, K.; King, G.; Stuart, E. A. (2007): Matching as nonparametric preprocessing for reducing model dependence in parametric causal inference. In: *Political Analysis* 15,

199-236.

- Holtemöller, O. (2015): Wirtschaftspolitische Herausforderungen für Sachsen-Anhalt: Toleranz, Talente, Technologie. In: *Wirtschaft im Wandel* 21(3), 48-51
- Holtemöller, O.; Kiesel, K.; Lindner, A.; Schmalzbauer, A.; Zeddies, G. (2015): Zur Wirtschaftspolitik: Investitionen fördern – aber nicht allein mit mehr öffentlichen Mitteln! In: *Konjunktur aktuell* 3(1), 49-61.
- IWH, DIW Berlin, IAB, IfW, ZEW (2003): Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. IWH Sonderheft 7/2003. Halle (Saale).
- Kaufmann, H.; Pape, H. (1996): Clusteranalyse. In: Fahrmeir, L.; Hamerle, A.; Tutz, G. (Eds.) *Multivariate statistische Verfahren*, 437-536, Verlag de Gruyter, Berlin.
- Klosterhuber, W.; Lehnert, P.; Seth, S. (2016): Linked-Employer-Employee-Daten des IAB: LIAB-Querschnittmodell 2 1993-2014 (LIAB QM2 9314). FDZ-Datenreport 05/2016, Nürnberg, 76 S.
- Landtag ST, Sachsen-Anhalt (2013): GRW-Förderung im Jahr 2012 - Wirtschaftliche Erfolgsgeschichte für das Land Sachsen-Anhalt. Landtag Sachsen-Anhalt. Drucksache 6/2134. 03.06.2013.
- MWW, Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft (2006): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. RdErl. des MW vom 18.12.2006 — 22-32320/10.
- MWW, Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft (2008): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. RdErl. des MW vom 3.11.2008 — 22-32320/10.
- MWW, Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft (2009): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. RdErl. des MW vom 21.09.2008 — 22-32320/10.
- MWW, Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft (2010): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. RdErl. des MW vom 13.12.2010 — 22-32320/10.
- MWW, Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft (2012): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. RdErl. des MW vom 10.1.2012 — 22-32320/10.
- Opitz, O. (1980): *Numerische Taxonomie*. Fischer-Verlag, Stuttgart, New York.
- Ragnitz, Joachim (2003): *Wirkungen der Investitionsförderung in Ostdeutschland*. Institut für Wirtschaftsforschung Halle. Diskussionspapiere, 186 (Dezember 2003).
- Titze, Mirko (2009a): Investitionszuschüsse nur bei Schaffung von Arbeitsplätzen?

Schlussfolgerungen aus der Förderung eines Investitionsprojektes über die Gemeinschaftsaufgabe im Land Brandenburg. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 58(2), 171-188.

Titze, Mirko (2009b): Soll die Höhe von Investitionszuschüssen an die Einführung von Umweltmanagementsystemen gekoppelt werden? In: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 35(1), 33-44.



Leibniz-Institut für
Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Kleine Märkerstraße 8
D-06108 Halle (Saale)

Postfach 11 03 61
D-06017 Halle (Saale)

Tel +49 345 7753 60
Fax +49 345 7753 820

www.iwh-halle.de

ISSN 2195-7169