

Dettmann, Eva; Brachert, Matthias; Schneider, Lutz; Titze, Mirko

Article

Die Wirkung von GRW-Investitionszuschüssen – ein Beitrag zum Aufholprozess?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dettmann, Eva; Brachert, Matthias; Schneider, Lutz; Titze, Mirko (2021) : Die Wirkung von GRW-Investitionszuschüssen – ein Beitrag zum Aufholprozess?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 101, Iss. Konferenzheft, pp. 26-31, <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2836-2>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/237818>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Eva Dettmann, Matthias Brachert, Lutz Schneider, Mirko Titze

Die Wirkung von GRW-Investitionszuschüssen – ein Beitrag zum Aufholprozess?

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ist das wichtigste regionalpolitische Programm in Deutschland und wurde nach der Wiedervereinigung in großem Umfang zur Unterstützung des wirtschaftlichen Transformationsprozesses in den neuen Bundesländern eingesetzt. Ein Überblick über nationale und internationale kausalanalytische Studien zur Wirkung von Investitionszuschüssen zeigt, dass solche Programme positive Effekte auf die Entwicklung insbesondere von Beschäftigung und Einkommen haben. Nicht nur die geförderten Betriebe profitieren von der Unterstützung, sondern die Regionen insgesamt. Auch wenn die Studien nicht bis in die frühen 1990er Jahre zurückreichen, kann man daraus schließen, dass die GRW zur wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland beigetragen hat – und zum Aufholprozess.

Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland bildet der Ausgleich regionaler Disparitäten einen festen Bestandteil der Wirtschaftspolitik. Die normative Begründung dafür liefert unter anderem das Raumordnungsgesetz (ROG), das von der Zielsetzung einer „dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen“ (§1 Abs. 2 ROG) spricht, die durch „ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhält-

nisse“ gekennzeichnet sei (§2 Abs. 2 Nr. 1 ROG). Es geht hierbei unter anderem um die Schaffung „einer langfristig wettbewerbsfähigen und räumlich ausgewogenen Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnahen Infrastruktur sowie (...) ein ausreichendes und vielfältiges Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen“ (§2 Abs. 2 Nr. 4 ROG).

Neben Umverteilungsmechanismen in den öffentlichen Finanzsystemen (Länderfinanzausgleich, kommunaler Finanzausgleich), den sozialen Sicherungssystemen und Transferzahlungen an private Haushalte gehört zum Instrumentarium zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch die direkte Förderung der Wirtschaft in strukturschwachen Regionen. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) stellt in diesem Zusammenhang das bedeutendste Programm in Deutschland dar. Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung wurde dieses Programm in den neuen Bundesländern in erheblichem finanziellen Umfang eingesetzt. So sollte durch Anreize zur Verbesserung der Infrastruktur und der Erneuerung des veralteten Kapitalstocks in ehemaligen DDR-Betrieben sowie zur Ansiedlung neuer Betriebe eine möglichst schnelle Angleichung der ökonomischen Situation an das Westniveau unterstützt werden.

Eckpunkte des Förderprogramms

Das wichtigste Ziel der GRW besteht in der Schaffung und Sicherung von Beschäftigung sowie der Erhöhung des Einkommens in strukturschwachen Regionen. Die Beurteilung der Strukturschwäche einer Region erfolgt anhand eines Gesamtindikators, der sich aus verschiedenen

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

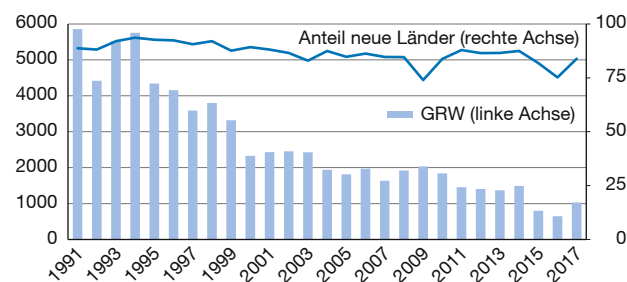
Dr. Eva Dettmann ist stellvertretende Leiterin des IWH-CEP im Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Dr. Matthias Brachert ist Mitarbeiter im IWH-CEP, im Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Prof. Dr. Lutz Schneider ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Coburg.

Mirko Titze, PD, ist Leiter des IWH-CEP im Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Abbildung 1
GRW Zeitverlauf



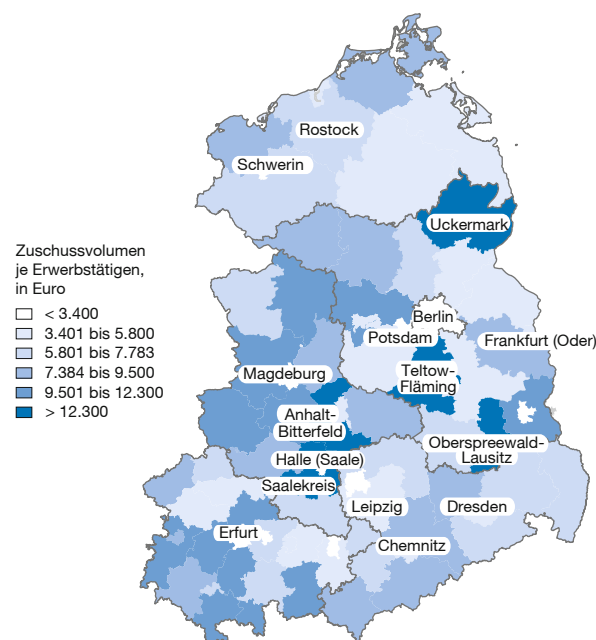
Quelle: Brachert et al., 2020, 10.

Einzelindikatoren (der Arbeitslosenquote, dem Bruttojahreslohn, der Qualität der wirtschaftsnahen Infrastruktur sowie einer Beschäftigungsprognose) zusammensetzt. Die Zugangsberechtigung zu GRW-Mitteln ergibt sich aus der Kombination eines Strukturschwächeindikators und einem von der Europäischen Union festgelegten maximal zulässigen Anteil der in Fördergebieten lebenden Bevölkerung in Deutschland.

In den zugangsberechtigten Regionen können Unternehmen und Kommunen Zuschüsse zu geplanten Investitionsprojekten beantragen. Die Höhe der Zuschüsse in jeder Förderperiode variiert in Abhängigkeit der Art und Größe des Antragstellers sowie dem Fördergebietsstatus einer Region zwischen 7,5 % und 90 %. Der Antragsprozess ist weitgehend standardisiert. Die Auswahl der geförderten Projekte obliegt der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes, in dem das Investitionsprojekt durchgeführt werden soll. Während geförderte kommunale Investitionsprojekte die wirtschaftsnahen Infrastruktur verbessern sollen, erhalten Betriebe Zuschüsse zu Investitionen in Sachanlagen. Das Spektrum geförderter betrieblicher Investitionen reicht dabei von der Neuansiedlung von Betriebsstätten über den Kauf stillgelegter Betriebsstätten und Betriebserweiterungen bis hin zur Diversifizierung des Produktionsprozesses. Antragsberechtigt für eine GRW-Förderung sind grundsätzlich Betriebe, die mit ihren Produkten einen überregionalen Absatzmarkt bedienen.

Das Volumen der eingesetzten Fördermittel ist erheblich. Von 1991 bis 2017 setzten der Bund und die Länder, kofinanziert durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), GRW-Mittel im Umfang von ca. 72 Mrd. Euro ein (vgl. Abbildung 1). Zwei Drittel des Geldes wurden für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft aufgewendet, mit etwa einem Drittel wurden kommunale Investitionen in die wirtschaftsnahen Infrastruktur unterstützt. Seit Ende der 1990er Jahre ist das Fördervolumen jedoch deutlich zurückgegangen. So betrug das jährliche durchschnittliche GRW-Volumen zwischen 1991

Abbildung 2
Regionale Verteilung GRW 1991 bis 2017



Quelle: IWH, 2019, 47.

und 1993 mehr als 5 Mrd. Euro und 2017 nur noch etwa 1 Mrd. Euro.

Die überwiegende Mehrheit dieser Fördermittel floss in die neuen Bundesländer und nach Berlin. Für den Zeitraum 1991 bis 2017 summieren sich die Zuschüsse in Ostdeutschland auf etwa 42 Mrd. Euro. Dabei findet sich ein Schwerpunkt der Mittelvergabe in den neuen Ländern – pro Erwerbstätigem gerechnet – in den Industriestandorten in ländlichen Regionen (vgl. Abbildung 2). Hierzu zählen vor allem die Kreise Anhalt-Bitterfeld und Saalekreis in Sachsen-Anhalt sowie Teltow-Fläming und Oberspreewald-Lausitz im Land Brandenburg (IWH, 2019, 47). Aufgrund des enormen Umfangs an Zuschüssen zu kommunalen und betrieblichen Investitionen liegt die Frage nahe, ob diese Förderung tatsächlich zur Stärkung der Wirtschaftskraft in den Regionen beigetragen hat.

Bewertung von Investitionszuschüssen in der empirischen Literatur – betriebliche Effekte

Ein Blick in die internationale empirische Literatur zeigt, dass Investitionszuschüsse in vielen europäischen Ländern zum Instrumentarium regionaler Ausgleichspolitik zählen. Der GRW vergleichbare Programme, die auch Gegenstand zahlreicher Evaluationsstudien sind, finden sich beispielsweise in Großbritannien und Italien. Die Wirkung des sogenannten Gesetzes 488/92 in Italien auf die ge-

förderten Betriebe wird unter anderem von Pellegrini und Centra (2006), Bronzini und de Blasio (2006), Bernini und Pellegrini (2011) und Cerqua und Pellegrini (2014, 2017) untersucht. Die Studien finden überwiegend positive Effekte der Regionalförderung auf die Beschäftigung, die Investitionen und den Umsatz der geförderten Betriebe. Allerdings zeigen Bernini und Pellegrini (2011) in ihrer Arbeit auch negative Effekte der Investitionsförderung auf die Produktivität der geförderten Betriebe. In einer aktuellen Arbeit von Criscuolo et al. (2019) werden die Wirkungen der britischen Regional Selective Assistance (RSA) analysiert. Für kleine Betriebe finden die Autor:innen positive Effekte des RSA-Programms auf Investitionen und Beschäftigung. Analog zu den Ergebnissen für Italien zeigt sich jedoch auch hier kein positiver Effekt des Programms auf die betriebliche Produktivität und damit die Wettbewerbsfähigkeit. Gleiches findet auch Moffat (2014) in seiner Analyse der Produktivitätseffekte der RSA im Niedrigtechnologiebereich des Verarbeitenden Gewerbes. Hier geht die Förderung sogar mit einem Rückgang der Wettbewerbsfähigkeit einher. Auch in weiteren europäischen Ländern finden sich Belege für einen positiven Einfluss von Investitionszuschüssen auf die Beschäftigungsentwicklung, die Investitionstätigkeit und darüber hinaus auf die Bestandsfestigkeit der geförderten Betriebe (etwa Girma et al. (2007) für Irland, Decramer und Vanormelingen (2016) für Dänemark).

Die Wirkung der deutschen GRW-Förderung auf betriebliche Ergebnisgrößen wurde bisher erst in relativ wenigen kausalanalytischen Studien untersucht. Die Arbeiten von Stierwald und Wiemers (2003) sowie Ragnitz und Lehmann (2005) stellen erste positive Effekte der GRW auf das Investitionsverhalten der geförderten Betriebe in Ostdeutschland fest. Bade und Alm (2010) weisen einen positiven Effekt auf das jährliche durchschnittliche Wachstum der Beschäftigung in den geförderten Betrieben in Gesamtdeutschland nach.

Analysen des IWH-CEP

Seit einigen Jahren werden im Zentrum für evidenzbasierte Politikberatung des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH-CEP) verschiedene Aspekte der Investitionsförderung analysiert. Das Ziel besteht darin, ein vollständigeres Bild über die Wirkung der GRW auf unterschiedliche Erfolgsgrößen zu erhalten – und damit besser erklären zu können, wie die GRW auf unterschiedliche Betriebe und bei unterschiedlichen Umweltbedingungen wirkt. Dieses Wissen ermöglicht die fundierte wirtschaftspolitische Beratung, nicht nur der Entscheidungstragenden beim Bund und in den Ländern. Die dabei eingesetzten Verfahren entsprechen dem internationalen State of the Art und sind Bestandteil der sogenannten Maryland

Scientific Methods Scale (Madaleno und Waights, 2014). Die Studien basieren auf kombinierten Datensätzen, in denen Informationen des administrativen Förderprozesses mit Betriebsdaten der amtlichen Statistik verknüpft werden. Die Förderdaten werden vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) und der Investitionsbank Sachsen-Anhalt bereitgestellt. Die Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) geben verlässliche Einblicke in die Entwicklung arbeitsmarktrelevanter Zielgrößen. Die Amtlichen Firmendaten für Deutschland (AFiD) der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder ermöglichen darüber hinausgehende Analysen von Produktions-, Produktivitäts- und auch Kostenstruktureffekten der Investitionsförderung.

Im Folgenden werden die Ergebnisse dieser Studien kurz vorgestellt. Da die Analysen sich auf unterschiedliche Zeiträume und Regionen beziehen, steht dabei nicht die Höhe der im Einzelnen geschätzten Effekte im Mittelpunkt, sondern die Frage, ob GRW-Förderung ihre Ziele erreicht und welche ökonomisch sinnvollen Zielgrößen bisher nicht durch die Förderung adressiert werden.

Analyse von Effekten auf betrieblicher Ebene in Sachsen-Anhalt 2007 bis 2014

Eine erste Studie des IWH-CEP für eine der am stärksten geförderten Regionen Deutschlands nutzt eine Kombination aus Matching und Differenz-von-Differenzen-Modell, um die GRW-geförderten Betriebe mit einer Kontrollgruppe aus westdeutschen Regionen, die nicht zum Fördergebiet der GRW gehören, über einen Zeitraum von sechs Jahren zu vergleichen (Brachert et al., 2018). Die analysierten Zielgrößen umfassen dabei das Wachstum von Beschäftigung, Umsatz, Investitionen und Arbeitsproduktivität. Die Ergebnisse für die Beschäftigungsentwicklung zeigen, dass die GRW-geförderten Betriebe in Sachsen-Anhalt stärker wachsen als die Betriebe der Kontrollgruppe außerhalb des Fördergebiets. Der Effekt steigt dabei im Zeitverlauf an. Auch auf die Investitionstätigkeit ist ein positiver Effekt nachweisbar, dieser beschränkt sich jedoch auf die Projektphase und zeigt vorerst keine nachhaltig erhöhte Investitionstätigkeit der Betriebe. Ein Effekt auf das Wachstum der Arbeitsproduktivität zeigt sich in dieser Untersuchung nicht. Das bedeutet, dass sich die geförderten Betriebe in Sachsen-Anhalt in der Entwicklung ihrer Wettbewerbsfähigkeit nicht von den Betrieben der Kontrollgruppe außerhalb des Fördergebiets unterscheiden. Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wird durch die GRW-Förderung bisher jedoch nicht erreicht. Kurzum wird hier deutlich, dass die GRW in Sachsen-Anhalt bislang vorrangig einen Beitrag zur Sicherung vorhandener und zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in den geförderten Betrieben leistet.

Eine weitere Studie für Sachsen-Anhalt liefert erste Anhaltspunkte dafür, dass verschiedene betriebliche Charakteristika und Umweltfaktoren die Wirkung der GRW auf die Beschäftigungsentwicklung in den Betrieben beeinflussen. Für den Zeitraum von 2007 bis 2014 untersuchen Dettmann et al. (2018) die Beschäftigungseffekte der GRW-Förderung ausschließlich mit Hilfe von Betrieben aus Sachsen-Anhalt (Treatment und Kontrollgruppe). Dafür wird ein flexibler Differenz-von-Differenzen-Ansatz entwickelt, mit dem die Berücksichtigung des Zeitpunkts und der Dauer einer Förderung möglich ist. Dieser Ansatz wird ebenfalls mit einem Matching verbunden. Im Ergebnis zeigt sich auch hier, dass die geförderten Betriebe in der Zeit von der Beantragung der GRW-Förderung bis ein Jahr nach Projektende stärker wachsen als die Betriebe der Kontrollgruppe. Ferner offenbart die Betrachtung der Effekte der GRW-Förderung in bestimmten Subsamples, beispielsweise der Differenzierung nach der Beschäftigtenstruktur und dem regionalen Umfeld, eine erhebliche Heterogenität hinsichtlich der Höhe der Beschäftigungseffekte.

Analyse von Effekten auf betrieblicher Ebene in Deutschland 2009 bis 2015

Mit der auch von Brachert et al. (2018) verwendeten Kombination aus Matching und Differenz-von-Differenzen-Modell werden im Rahmen eines Gutachtens für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) die Effekte der GRW-Förderung auch aus gesamtdeutscher Perspektive betrachtet (Brachert et al., 2020). Der Beobachtungszeitraum in dieser Studie umfasst die ersten fünf Jahre nach Förderbeginn. Die Vergleichsgruppe setzt sich wiederum ausschließlich aus Betrieben in nicht geförderten Regionen zusammen. Die Ergebnisse bestätigen im Wesentlichen die Befunde für Sachsen-Anhalt. So zeigt die Analyse der Beschäftigungsentwicklung, dass GRW-geförderte Betriebe durch eine im Vergleich zur Kontrollgruppe höhere Wachstumsrate der Beschäftigung gekennzeichnet sind. Ebenso zeigt sich für die Umsatzentwicklung ein positiver Fördereffekt, der etwas geringer ausfällt als der Beschäftigungseffekt. Ein Effekt der Förderung auf die Arbeitsproduktivität der Betriebe wird nicht festgestellt. Auch zeigt sich kein Effekt auf die Entwicklung des Exportanteils am Umsatz. Dies kann als Hinweis auf einen möglichen Zielkonflikt der aktuellen Ausgestaltung der Investitionsförderung gedeutet werden: Definitorisch kann die (Arbeits-)Produktivität bei gegebenem (zum Teil verbindlichen) Beschäftigungswachstum nur dann steigen, wenn das Umsatzwachstum die Zunahme der Beschäftigung übersteigt. Zwischen dem (bisher zentralen) Ziel der Sicherung bzw. Schaffung von Beschäftigung und dem für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit wichtigen Produktivitätswachstum liegt daher ein deutliches Spannungsverhältnis.

Eine tiefergehende Analyse der Effekte der GRW-Förderung auf Quantität und Qualität der Beschäftigung im Rahmen des BMWi-Gutachtens bestätigt die Befunde vorangegangener Untersuchungen. Für einen Fünf-Jahres-Zeitraum nach Beendigung der Förderung zeigt sich auch hier ein positiver Effekt der GRW-Zuschüsse auf die Entwicklung der Beschäftigung. Dieser Effekt schwächt sich zum Ende der Betrachtung etwas ab, liefert aber einen Hinweis auf die Nachhaltigkeit des Fördereffektes. In der Analyse der Wirkung der GRW auf die Median-Tagesentgelte spiegeln sich die relativ geringen Effekte der Förderung auf die betriebliche Wettbewerbsfähigkeit wider. So zeigt sich ein positiver Effekt auf das Wachstum der Löhne, der im Verlauf der Bindefrist auch zunimmt. Dieser fällt jedoch insgesamt eher gering aus. Ein ähnliches Bild bietet auch der Blick auf die Zusammensetzung der Belegschaft eines Betriebs als Proxy für die Qualität der Beschäftigung. So verändert sich der Anteil hochqualifizierter Beschäftigter (gemessen als Anteil der Beschäftigten eines Betriebs mit einem Fachhochschul-/Hochschul- bzw. Universitätsabschluss, bezogen auf die Gesamtbeschäftigung) in den geförderten Betrieben im Untersuchungszeitraum gegenüber der Kontrollgruppe nicht. Im Gegensatz dazu zeigt sich für die geringqualifizierte Beschäftigung¹ ein stärkerer Zuwachs in den GRW-geförderten Betrieben gegenüber der Kontrollgruppe. Auch dieser Unterschied ist allerdings sehr moderat. Insgesamt wird deutlich, dass die GRW-Förderung die Qualität der Beschäftigung bisher nur in sehr geringem Maße beeinflusst.

Bewertung von Investitionszuschüssen in der empirischen Literatur – regionale Effekte

Neben der Wirkung auf die geförderten Betriebe stellt sich für ein Instrument der Regionalförderung natürlich auch die Frage nach der Wirkung auf regionaler Ebene. Bisher finden sich dazu auch im internationalen Kontext nur wenige Studien. De Castris and Pellegrini (2012) stellen fest, dass die Beschäftigung in den durch das Gesetz 488/92 geförderten Regionen in Italien stärker steigt als in ungeforderten Regionen. Auch Criscuolo et al. (2019) zeigen, dass die regionale Beschäftigung durch RSA in Großbritannien positiv beeinflusst wird und dass dieser Effekt sich nicht durch Displacement der Beschäftigung aus geförderten Regionen erklären lässt. Alecke et al. (2013) finden für Deutschland einen positiven Zusammenhang zwischen der GRW-Förderung und dem regionalen Produktivitätswachstum, von dem über Spillover-Effekte auch die Nachbarregionen profitieren. Eberle et al. (2019)

¹ Dazu werden alle Beschäftigten eines Betriebs, deren höchster erreichter Schulabschluss der Hauptschulabschluss bzw. ein qualifizierender Abschluss ist, und Personen mit mittlerer Reife bzw. Abitur aber ohne Berufsausbildung auf die Gesamtbeschäftigung bezogen.

finden ebenfalls Belege für einen positiven Effekt der GRW-Förderung auf regionale Zielgrößen (Output, Beschäftigungsrate, Humankapitalintensität).

Daneben finden sich in der Literatur verschiedene Studien, die breit angelegte Programme der Regionalförderung untersuchen. Von Ehrlich und Seidel (2018) beispielsweise analysieren die Effekte der sogenannten Zonenrandgebietsförderung und finden positive Effekte auf verschiedene regionalökonomische Zielgrößen (Einkommen, Steueraufkommen, Bevölkerung sowie Beschäftigung, jeweils bezogen auf die Fläche). Becker et al. (2010, 2012) stellen fest, dass die EU-Strukturförderung im Rahmen des sogenannten Ziel-1-Programms (einer inhaltlich mit der GRW verwandten, jedoch umfangreicheren Förderung) positive Effekte auf die Entwicklung des BIP pro Kopf in den geförderten Regionen hat und ein schnelleres Wachstum ermöglicht. Sie finden aber keine Beschäftigungseffekte.

Analysen des IWH-CEP

Analyse von Effekten auf regionaler Ebene für Thüringen 2000 bis 2015

Im Rahmen eines Gutachtens für das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und digitale Gesellschaft wird eine empirische Konvergenzanalyse für den Freistaat Thüringen durchgeführt (IWH, ISI, HS für angewandte Wissenschaften Coburg, 2018). Mithilfe eines dynamischen Panelmodells für den Zeitraum von 2000 bis 2015 wird die Wirkung der GRW-Förderung auf das Wachstum der Produktivität, der Beschäftigung und des regionalen Lohnniveaus geschätzt. Dabei wird ein positiver Effekt der Förderung auf die Produktivitätsentwicklung festgestellt, ebenso wie auf das Beschäftigungswachstum. Ein Effekt auf die Entwicklung des regionalen Lohnniveaus lässt sich nicht belegen. Aus der Analyse lässt sich ableiten, dass die GRW-Förderung über höhere Anreize für Investitionen in Produktivkapital das aufholende Wachstum von Regionen mit einer anfänglich geringen Kapitalausstattung unterstützt. Im Zuge der zunehmenden Konvergenz der Kapitalintensität wird der Produktivitätseffekt der Förderung allerdings schwächer.

Analyse von Effekten auf regionaler Ebene in Deutschland 2000 bis 2017

Die Analyse von Effekten der GRW auf regionale Größen ist ebenfalls Bestandteil des Gutachtens für das BMWi (Brachert et al., 2020). In dem verwendeten Panelansatz wird hier der Einfluss der GRW-Förderintensität (gemessen als Förderung je Erwerbstätigen) auf das regionale Beschäftigtenwachstum sowie die Entwicklung von Einkommen und Produktivität auf Ebene der deutschen

Landkreise und kreisfreien Städte untersucht. Für den betrachteten (längeren) Zeitraum von 2000 bis 2017 sind robuste positive Zusammenhänge zwischen der GRW-Förderung und dem Wachstum der regionalen Beschäftigung sowie des regionalen Einkommens festzustellen. Die Höhe des Effektes ist allerdings sehr moderat. Der Zusammenhang zwischen GRW-Förderung und Wachstum der Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe ist etwas stärker ausgeprägt. In einer analogen Untersuchung für das regionale Einkommen (gemessen am BIP) und die Produktivität wird festgestellt, dass die gewerbliche GRW-Förderung die regionale Einkommensentwicklung, aber auch die Wettbewerbsfähigkeit im engeren Sinne unterstützt und insofern die Produktivität gesteigert wird. Die Höhe des Fördereffekts ist allerdings auch hier als sehr moderat einzuschätzen.

Analyse von Effekten auf regionaler Ebene für westdeutsche Kreise 2000 bis 2006

Eine Analyse der Wirkung von GRW-Investitionszuschüssen in den strukturstärksten geförderten Regionen liefert interessante zusätzliche Erkenntnisse. Mit Hilfe eines Regressions-Kontinuitäts-Designs untersuchen Brachert et al. (2019) die Effekte der GRW auf das Wachstum von Beschäftigung, Lohnsumme, Bruttowertschöpfung und Arbeitsproduktivität im Zeitraum 2000 bis 2006 in den am wenigsten geförderten Regionen. Im Unterschied zu den Ergebnissen aller anderen Studien finden sich hier keine Beschäftigungseffekte, ebenso ist der Effekt auf die Lohnsumme insignifikant. Allerdings wird für diese Regionen ein positiver Effekt auf die Bruttowertschöpfung und die Arbeitsproduktivität ermittelt.

Zusammenfassung und Fazit

Die Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) spielten – neben anderen Programmen im Rahmen des Aufbau Ost – eine wichtige Rolle bei der Unterstützung von Transformationsprozessen der Wirtschaft in den neuen Ländern unmittelbar nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit. In Anbetracht des erheblichen Umfangs dieser Förderung liegt es im berechtigten Interesse der breiten Öffentlichkeit zu erfahren, was diese Maßnahmen letztendlich bewirkt haben. In den vorgestellten Analysen zur Wirkung von Investitionszuschüssen auf nationaler und internationaler Ebene zeigt sich, dass diese geeignet sind, die Beschäftigungsentwicklung und die Entwicklung des Einkommens positiv zu beeinflussen.

Dies trifft insbesondere für die geförderten Betriebe zu, aber auch die Regionen insgesamt profitieren von dieser Art der Förderung. Auch wenn die präsentierten Studien

eher den aktuellen Rand abdecken und nicht bis zum Beginn der 1990er Jahre zurückreichen (was vor allem dem Problem der Verfügbarkeit konsistenter Daten geschuldet ist), lässt sich schlussfolgern, dass die GRW einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in den ost-deutschen Regionen – und damit zu ihrem Aufholprozess – geleistet hat. Ein zentrales Problem nicht nur der ost-deutschen GRW-Fördergebiete liegt allerdings in der bis heute bestehenden Produktivitätslücke gegenüber den strukturstarken Regionen Deutschlands.

In Anbetracht der sich (vor der aktuellen Corona-Krise) gewandelten Arbeitsmarktsituation sollte daher über eine Neugewichtung der Ziele der GRW nachgedacht werden. Das Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe (und Regionen), insbesondere im Hinblick auf ihre Produktivität, sollte ein stärkeres Gewicht erhalten, ohne das Beschäftigungsziel dabei aus den Augen zu verlieren. In Zeiten des Fachkräftemangels muss es gelingen, das Einkommen in den strukturschwachen Regionen ohne zusätzliche Arbeitskräfte zu steigern. Dies ist nur über eine Erhöhung der Produktivität möglich.

Literatur

- Alecke, B., T. Mitze, und G. Untiedt (2013), Growth effects of regional policy in Germany: results from a spatially augmented multiplicative interaction model, *The Annals of Regional Science*, 50, 535-554.
- Bade, F.-J. und B. Alm (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, <https://econpapers.repec.org/paper/zbwresrepo/93487.htm> (19. Januar 2021)
- Becker, S., P. Egger und M. von Ehrlich (2010), Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance, *Journal of Public Economics*, 94(9-10), 578-590.
- Becker, S., P. Egger und M. 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.
- Bernini, C. und G. Pellegrini (2011), How are growth and productivity in private firms affected by public subsidy? Evidence from a regional policy, *Regional Science and Urban Economics*, 41(3), 253-265.
- Brachert, M., E. Dettmann und M. Titze (2018), Public Investment Subsidies and Firm Performance – Evidence from Germany, *Journal of Economics and Statistics*, 238(2), 103-124.
- Brachert, M., E. Dettmann und M. Titze (2019), The regional effects of a place-based policy – Causal evidence from Germany, *Regional Science and Urban Economics*, 79, <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbe-co.2019.103483> (8. Dezember 2020).
- Brachert, M., H.-U. Brautzsch, E. Dettmann, A. Giebler, L. Schneider und M. Titze (2020), Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle: Endbericht, *IWH Online*, 5, <https://ideas.repec.org/p/zbw/iwhonl/52020.html> (8. Dezember 2020).
- Bronzini, R. und G. de Blasio (2006), Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/1992, *Journal of Urban Economics*, 60(2), 327-349.
- Cerqua, A. und G. Pellegrini (2014), Do subsidies to private capital boost firms' growth? A multiple regression discontinuity design approach, *Journal of Public Economics*, 109(C), 114-126, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.11.005> (8. Dezember 2020).
- Cerqua, A. und G. Pellegrini (2017), Industrial policy evaluation in the presence of spillovers, *Small Business Economics*, 49(3), 671-686, <https://doi.org/10.1007/s11187-017-9855-9>.
- Criscuolo, C., R. Martin, H. Overman und J. van Reenen (2019), Some Causal Effects of an Industrial Policy, *American Economic Review*, 109(1), 48-85.
- De Castris, M. und G. Pellegrini (2012), Evaluation of Spatial Effects of Capital Subsidies in the South of Italy, *Regional Studies*, 46(4), 525-538.
- Decramer, S. und S. Vanormelingen (2016), The effectiveness of investment subsidies: evidence from a regression discontinuity design, *Small Business Economics*, 47(4), 1007-1032.
- Dettmann, E., A. Weyh und M. Titze (2018), Heterogeneous effects of investment grants - Evidence from a new measurement approach, *IAB-Discussion Paper*, 15.
- Eberle, J., T. Brenner und T. Mitze (2019), A look behind the curtain – Measuring the complex economic effects of regional structural funds in Germany, *Papers in Regional Science*, 98, 701-735.
- von Ehrlich, M. und T. Seidel (2018), The persistent effects of place-based policy: Evidence from the West-German Zonenrandgebiet, *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(4), 344-374.
- Girma, S., H. Görg und E. Strobl (2007), The effects of government grants on plant survival: a micro-econometric analysis, *International Journal of Industrial Organization*, 25(4), 701-720.
- IWH Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.) (2019), *Vereint Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall*.
- IWH Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Hochschule für angewandte Wissenschaften Coburg (Hrsg.) (2018), Evaluierung des Einsatzes von Fördermitteln im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in Thüringen für den Zeitraum 2011-2016, *IWH Online*, 1.
- Madaleno, M. und S. Waights (2014), Guide to scoring methods using the Maryland Scientific Methods Scale, <https://whatworksgrowth.org/public/files/Scoring-Guide.pdf> (8. Dezember 2020).
- Moffat, J. (2014), Regional Selective Assistance in Scotland: Does it make a difference to plant productivity?, *Urban Studies*, 51(12), 2555-2571.
- Pellegrini, G. und M. Centra (2006), Growth and efficiency in subsidized firms, Workshop: The Evaluation of Labour Market, Welfare and Firms Incentive Programmes, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti.
- Ragnitz J. und H. Lehmann (2005), Wirkungsanalyse der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland, in D. Engel (Hrsg.), *Mittelstandsfinanzierung, Basel II und die Wirkung öffentlicher sowie privater Kapitalhilfen*, 221-236, Veröffentlichungen des Round Table Mittelstand.
- Stierwald, A. und J. Wiemers (2003), Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auf die Investitionsfähigkeit. Eine einzelwirtschaftliche Wirkungsanalyse für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland, *IWH Diskussionspapiere*, 185.

Title: Did GRW Investment Grants Contribute to the Catching-up of East Germany?

Abstract: The joint task force 'Improving Regional Economic Structures' (GRW) is the most important regional policy scheme in Germany and was extensively used to support the economic transformation process in the new states after reunification. The article provides an overview of national and international causal analytical studies on the effects of investment grants. The analysis shows that such programmes have positive effects on development – especially of employment and income. It not only affects the subsidised establishment benefit from this type of support, but the regions as a whole. Even though the studies do not go back to the early 1990s, we can conclude that the GRW contributed to economic development in East Germany – and to the catching-up process.

JEL Classification: D61, H20, O12