

Lammers, Konrad; Niebuhr, Annekatriin

Research Report

Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung

HWWA-Report, No. 214

Provided in Cooperation with:

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Suggested Citation: Lammers, Konrad; Niebuhr, Annekatriin (2002) : Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung, HWWA-Report, No. 214, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32916>

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.

HWWA
HAMBURG

REPORT

Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung

**Konrad Lammers
Annekatriin Niebuhr**

HWWA-Report

214

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Hamburg Institute of International Economics

2002

ISSN 0179-2253

The HWWA is a member of:

- Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL)
- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE)
- Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique (AIECE)

Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung

**Konrad Lammers
Annekatrien Niebuhr**

Die Verfasser danken Hans Friedrich Eckey, Universität und Gesamthochschule Kassel und Helmut Karl, Universität Jena, für eine kritische Durchsicht des Manuskripts und hilfreiche Verbesserungsvorschläge. Irrtümer und verbleibende Mängel gehen selbstverständlich allein zu Lasten der Autoren.

Dieser Beitrag ist im Rahmen des Forschungsprogramms „Europäische Integration und räumliche Entwicklungsprozesse“ entstanden. Der Beitrag wird unter dem Titel „Erfolgskontrolle in der Gemeinschaftsaufgabe: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auch erscheinen in: Hans Hermann Eberstein, Helmut Karl (Hrsg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Verlag Dr. Otto Schmidt KG, Köln, Loseblattsammlung.

HWWA REPORT

Editorial Board:

Prof. Dr. Thomas Straubhaar

Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer

Dr. Carsten Hefeker

Dr. Konrad Lammers

Dr. Eckhard Wohlers

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Hamburg Institute of International Economic

Öffentlichkeitsarbeit

Neuer Jungfernstieg 21 • 20347 Hamburg

Telefon: 040/428 34 355

Telefax: 040/428 34 451

e-mail: hwwa@hwwa.de

Internet: <http://www.hwwa.de/>

Konrad Lammers

Telefon: 040/428 34 268

e-mail: Lammers@hwwa.de

Annekatriin Niebuhr

Telefon: 040/428 34 410

e-mail: Niebuhr@hwwa.de

VORWORT

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der Erfolgskontrolle der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Diese Gemeinschaftsaufgabe wurde neben anderen Gemeinschaftsaufgaben im Jahr 1969 im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland institutionalisiert. Seitdem wirken Bund und Länder bei der Regionalpolitik im Rahmen dieser Gemeinschaftsaufgabe zusammen. Sie stellt das zentrale regionalpolitische Programm in Deutschland dar und hat durch die Wiedervereinigung nach 1990 einen großen Bedeutungszuwachs erfahren, weil die Neuen Bundesländer flächendeckend in die Förderung einbezogen wurden. Auch im Kontext der europäischen Wettbewerbs- und Regionalpolitik spielt diese Gemeinschaftsaufgabe eine große Rolle. Zum einen sind ihre Förderkriterien hinsichtlich der Höhe der Beihilfen und des Gebietszuschnitts ständiger Prüfgegenstand der Beihilfenkontrolle der Europäischen Kommission. Zum anderen werden die Mittel, die im Rahmen der EU-Regionalpolitik in deutsche Regionen fließen, überwiegend im Rahmen des Förderprogramms der Gemeinschaftsaufgabe abgewickelt.

Ein Förderprogramm, das in zeitlicher, räumlicher und finanzieller Dimension so weitreichend ist, steht unter besonderem öffentlichen Legitimationszwang. Deshalb gibt es seit langem Versuche, die Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe Erfolgskontrollen zu unterziehen. In diesem Beitrag werden die Ansätze zur Erfolgskontrolle, die bislang von den Gremien der Gemeinschaftsaufgabe selbst durchgeführt oder in Auftrag gegeben wurden, sowie wissenschaftliche Analysen, die ohne konkreten Untersuchungsauftrag zu diesem Themenkomplex entstanden sind, einer kritischen Bewertung unterzogen.

Hamburg, im Januar 2002

Konrad Lammers
Annekatrien Niebuhr

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung	9
1 Einleitung	11
2 Statistik der bewilligten Förderfälle	13
3 Vollzugskontrolle	15
3.1 Prüfung der Bewilligungsbescheide der Bundesländer durch den Bund	15
3.2 Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Länder	17
3.3 Prüfung durch die Rechnungshöfe von Bund und Ländern	19
3.4 Statistik der überprüften Förderfälle	20
4 Zielerreichungskontrolle	24
4.1 Neuabgrenzung der Fördergebiete	25
4.2 Explizite Zielerreichungsanalysen	27
5 Wirkungskontrolle	38
5.1 Einzelbetriebliche Wirkungskontrolle	39
5.2 Partialanalytische Wirkungskontrolle	43
5.2.1 Grundstruktur des Schätzansatzes	43
5.2.2 Ergebnisse für das westdeutsche Fördergebiet	46
5.2.3 Ergebnisse für das ostdeutsche Fördergebiet	50
5.2.4 Kritische Würdigung	53
5.3 Mitnahmeeffekte	55
6 Abschließende Bemerkungen	58
Literaturverzeichnis	62

TABELLEN UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Tabelle

		Seite
Tabelle 1	Bewilligte Förderprojekte (gewerbliche Wirtschaft) in den alten Bundesländern, 1988-1999	14
Tabelle 2	Bewilligte Förderprojekte (gewerbliche Wirtschaft) in den neuen Bundesländern, 1990-1999	14
Tabelle 3	Bewilligte Förderprojekte (wirtschaftsnahe Infrastruktur) in den alten Bundesländern, 1988-1999	14
Tabelle 4	Bewilligte Förderprojekte (wirtschaftsnahe Infrastruktur) in den neuen Bundesländern, 1990-1999	14
Tabelle 5	Prüfung der Bewilligungsbescheide in den alten Bundesländern durch den Bund 1995-1999	16
Tabelle 6	Prüfung der Bewilligungsbescheide in den neuen Bundesländern durch den Bund, 1995-1999	17
Tabelle 7	Rückgeforderte Fördermittel im Rahmen der Nachweiskontrollen durch die Bundesländer nach Haushaltsjahren, 1994-1999 (Mio. DM)	18
Tabelle 8	Bewilligte und überprüfte Vorhaben (gewerbliche Wirtschaft) für die Jahre 1991-1998 (Stand: Ende 2000)	22
Tabelle 9	Soll-Ist-Vergleich überprüfter Vorhaben (gewerbliche Wirtschaft) für die Jahre 1991-1998 in den neuen Bundesländern, (Stand Ende 2000)	23
Tabelle 10	Soll-Ist-Vergleich überprüfter Vorhaben (gewerbliche Wirtschaft) für die Jahre 1991-1998 in den alten Bundesländern (Stand Ende 2000)	23
Tabelle 11	Studien zur Zielerreichungskontrolle im Auftrag der GRW	28
Tabelle 12	Entwicklungsvergleich für die Indikatoren Beschäftigung, Bruttolohn- und Gehaltssumme und Bruttojahreslohn pro Kopf, 1980-1986	29
Tabelle 13	Umfang und Wirkungen der Regionalförderung 1980–1989	48

Abbildung

Abbildung 1	Entwicklungsvergleich für den Indikator Arbeitslosenquote	31
Abbildung 2	Entwicklungsvergleich für den Indikator Pro-Kopf-Einkommen	31
Abbildung 3	Entwicklungsvergleich für den Indikator Beschäftigung - Westdeutschland	33
Abbildung 4	Ergebnis der Zielerreichungskontrolle – Kontrollrechnung der Fördergebietsabgrenzung 1993	36
Abbildung 5	Wirkung der Regionalförderung auf den Konvergenzprozess	52

ZUSAMMENFASSUNG

Für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gibt es eine Vielzahl von Untersuchungen zu der Frage, ob und inwieweit die Ziele der Gemeinschaftsaufgabe erreicht wurden und welchen Beitrag dieser Politikbereich dazu geleistet hat. In der vorliegenden Arbeit werden diese Untersuchungen im Überblick dargestellt und bewertet.

Die Untersuchungen zur Erfolgskontrolle der GRW umfassen Vollzugskontrollen, Zielerreichungskontrollen und Wirkungskontrollen. Die Vollzugskontrolle beinhaltet Prüfungen der Bewilligung und Verwendung von Fördermitteln durch Bund und Länder wie auch Prüfungen seitens der Rechnungshöfe von Bund und Ländern.

Im Zentrum von Zielerreichungskontrollen steht die Frage, ob und in welchem Ausmaß regionalpolitische Ziele erreicht werden konnten. Die regelmäßige Überprüfung der Förderbedürftigkeit der Regionen, d.h. die Neuabgrenzung des Fördergebiets, wird als eine wesentliche Komponente der Zielerreichungskontrolle der GRW aufgefasst. Neben der Neuabgrenzung wurde eine Reihe von expliziten Zielerreichungsanalysen durchgeführt. Infolge kontinuierlicher Veränderungen in der Methodik, den verwendeten Indikatoren und des Fördergebiets ist eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse jedoch nicht gegeben. Das größte Problem der Zielerreichungsanalysen besteht in der fehlenden Präzisierung der Ziele der GRW. Verglichen mit anderen Politikbereichen kann die Regionalpolitik in dieser Hinsicht zwar als relativ fortgeschritten und umfassend eingeschätzt werden. Für eine überzeugende Zielerreichungskontrolle sind die Aussagen hinsichtlich der Ziele allerdings alles andere als ausreichend.

Gegenstand von Wirkungskontrollen sind in einem weiten Sinne alle Wirkungen, die von den regionalpolitischen Instrumenten ausgehen. In einem engeren Sinne besteht die Aufgabe von Wirkungsanalysen darin, die quantitativen Veränderungen von Zielgrößen zu ermitteln, die sich infolge des regionalpolitischen Instrumenteneinsatzes ergeben. Einzelbetriebliche Wirkungskontrollen setzen dabei unmittelbar bei der Entwicklung der geförderten Betrieben an. In partialanalytischen Studien wird der Wirkungszusammenhang zwischen Regionalpolitik und bestimmten Zielgrößen auch auf der Ebene von Regionen untersucht.

Insgesamt ist festzustellen, dass die durchgeführten Wirkungsanalysen umfangreiche Informationen zum Fördergeschehen und wichtige Anhaltspunkte für eine Erfolgskontrolle der Gemeinschaftsaufgabe liefern. Die Frage nach der Wirksamkeit regionalpolitischer Instrumente kann auf der Grundlage der bislang durchgeführten Untersuchungen aber nur näherungsweise beantwortet werden, da lediglich ein Ausschnitt der Wirkungen des regionalpolitischen Instrumentariums analysiert wird. Wichtige Aspekte der Förderung bleiben unberücksichtigt oder werden nur am Rande betrachtet.

Hinsichtlich der Ergebnisse durchgeführter Wirkungskontrollen ist bei einer vorsichtigen Interpretation festzuhalten, dass die Investitionsförderung wohl zu zusätzlichen Investitionen geführt hat und auch – in geringerem Umfang – zu zusätzlichen Arbeitsplätzen. Über die Größenordnung der dabei auftretenden Mitnahmeeffekte bestehen aber bisher nur sehr unzureichende Erkenntnisse. Unbefriedigend ist auch, dass andere bedeutsame Instrumente der GRW – die Infrastrukturförderung und die sogenannten nicht-investiven Maßnahmen – bislang keinerlei Erfolgskontrolle unterzogen worden sind. Nahezu gänzlich unberücksichtigt bleibt bei der Erfolgskontrolle der GRW auch die Frage der gesamtwirtschaftlichen Effizienz.

Ein grundsätzliches Problem besteht in der Mischfinanzierung dieses Politikbereichs durch den Bund, die Länder und die EU. Da Finanzierungs- und Kontrollverantwortlichkeiten nicht auf denselben Ebenen angesiedelt sind, gibt es systemimmanente Anreize, der Förderung auch dann Erfolge zuzusprechen, wenn sie diese nicht hat.

Vor allem folgende Maßnahmen könnten dazu beitragen, die Erfolgskontrolle der GRW erheblich zu verbessern. Die Ziele der GRW müssten genau benannt werden. Im Hinblick auf Wirkungskontrollen sind neuere Ansätze der einzelbetrieblichen Erfolgskontrolle sehr positiv zu bewerten und sollten daher ausgebaut werden. Um den Kenntnisstand über die Wirkungen der GRW auf makroökonomischer Ebene zu verbessern, sollte zudem auch an der Entwicklung eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells gearbeitet werden.

1 EINLEITUNG

Bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ist schon sehr früh das Bemühen erkennbar gewesen, diesen Politikbereich Erfolgskontrollen zu unterziehen. Die Wissenschaft entdeckte die Evaluierung der GRW schnell als ein lohnendes Untersuchungsobjekt.¹ Begünstigt wurde das Interesse der Wissenschaft an der GRW vermutlich dadurch, dass von Anfang an eine sehr detaillierte Statistik der bewilligten Förderprojekte durch die GRW geführt wurde und somit quantitative Informationen über das Fördergeschehen vorhanden waren. Aber auch die Gremien der GRW selbst haben sich sehr frühzeitig dem Thema Erfolgskontrolle zugewandt. Dies war vor allem dadurch bedingt, dass die Gremien der GRW geeignete, auf kleine Regionen (Arbeitsmarktregionen) zugeschnittene Kriterien benötigten, um eine nachvollziehbare und konsensfähige Bestimmung von Fördergebieten vorzunehmen. Zu diesem Zweck wurden umfangreiche Gutachtaufträge vergeben, die Aussagen über die Förderbedürftigkeit von Regionen zu verschiedenen Zeitpunkten verfügbar machten. Diese Informationen und die darauf aufbauenden Entscheidungen zur Fördergebietsabgrenzung können als der Beginn von Zielerreichungskontrollen interpretiert werden, die einen Teilaspekt von Erfolgskontrollen darstellen. Auch wurden durch die Gremien der Gemeinschaftsaufgabe schon frühzeitig Gutachten vergeben, die explizit die Wirkungen der GRW zum Untersuchungsgegenstand hatten. Inzwischen gibt es eine sehr große Anzahl von Gutachten und Veröffentlichungen, die sich mit den Wirkungen der GRW befassen sowie mit der Frage, ob und in welchem Ausmaß deren Ziele erreicht wurden.

In diesem Beitrag soll die Erfolgskontrolle in der GRW im Überblick dargestellt und bewertet werden. Diese Aufgabe wird erheblich dadurch erschwert, dass es weder in der wissenschaftlichen Literatur noch in der Verwaltungspraxis einen Konsens über Begriff und Inhalt von Erfolgskontrollen gibt.² Für eine Bewertung der Erfolgskontrolle der GRW sind aber eindeutige Maßstäbe erforderlich, an denen sich diese orientieren kann. Hilfreich hierfür ist die Bundeshaushaltsordnung einschließlich der diesbezüglichen Verwaltungsvorschriften. Als eine finanzwirksame Maßnahme unterliegt die GRW dem allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgebot, das in § 7 der Bundeshaushaltsordnung niedergelegt ist. Um dieses Gebot zu präzisieren, hat das Bundesministerium der Finanzen unter Beteiligung des Bundesrechnungshofes 1995 Vorschriften zu § 7 der Bundeshaus-

1 Vgl. z.B. die Arbeiten von *Bölting* (1976) sowie *Recker* (1977).

2 Vgl. Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (1998), S. 14.

haltsordnung erlassen. 1997 ist dann der § 7 der Bundeshaushaltsordnung diesen Verwaltungsvorschriften entsprechend angepasst worden.

Nach diesen Verwaltungsvorschriften umfasst die Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen grundsätzlich folgende Untersuchungen:³

- Mit der **Zielerreichungskontrolle** wird durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist. Sie bildet gleichzeitig den Ausgangspunkt von Überlegungen, ob die vorgegebenen Ziele nach wie vor Bestand haben.
- Im Wege der **Wirkungskontrolle** wird ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln.
- Mit der **Wirtschaftlichkeitskontrolle** wird untersucht, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

Die im Rahmen der GRW praktizierten Erfolgskontrollen weichen von diesen Vorschriften in zweierlei Hinsicht ab. Das Schema der GRW sieht neben Zielerreichungskontrollen und Wirkungskontrollen zusätzlich Vollzugskontrollen vor, während Wirtschaftlichkeitskontrollen nicht explizit genannt werden.⁴ Im Rahmen der Wirkungskontrolle der GRW werden allerdings auch Aussagen gemacht, die den Aspekt von Wirtschaftlichkeitsanalysen im Sinne der Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums der Finanzen berühren.⁵

In den folgenden Abschnitten werden die unterschiedlichen Komponenten der Erfolgskontrolle der Gemeinschaftsaufgabe detailliert dargestellt. Zunächst werden einige Daten zum Fördergeschehen präsentiert und kommentiert. Dann wird auf die verschiede-

3 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1995), S. 2.

4 Vgl. z.B. Deutscher Bundestag (1999), S. 31.

5 Die drei Stufen der Erfolgskontrolle, die im Rahmen der GRW praktiziert werden (Vollzugskontrolle, Zielerreichungskontrolle, Wirkungskontrolle) werden von Frey als diejenigen Elemente bezeichnet, aus denen nach allgemeinem Verständnis Erfolgskontrolle bestehen kann. Vgl. Frey (1985), S. 25 f.

nen Schritte der Erfolgskontrolle eingegangen, die von der Gemeinschaftsaufgabe praktiziert werden. Dabei wird auf die Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe, die Statistik des Bundesamtes für Wirtschaft zur GRW sowie die Gutachten, die im Auftrage der Gemeinschaftsaufgabe zu Fragen der Erfolgskontrolle erstellt wurden, zurückgegriffen. Allerdings geht es in diesem Beitrag nicht nur darum, die Erfolgskontrolle aus Sicht der GRW darzustellen, sondern auch um eine Bewertung der erfolgten Erfolgskontrollmaßnahmen.

Berücksichtigt werden lediglich Analysen und Gutachten, die sich auf das gesamte Fördergebiet beziehen. Fallstudien einzelner Teile des Fördergebietes oder bestimmter regionaler Förderprogramme werden nicht betrachtet. Einzige Ausnahme ist in diesem Zusammenhang eine Wirkungsanalyse für Thüringen, da eine umfassende Untersuchung für das gesamte ostdeutsche Fördergebiet bislang noch nicht vorliegt.

2 STATISTIK DER BEWILLIGTEN FÖRDERFÄLLE

Als Ausgangspunkt quantitativer und qualitativer Aussagen über die Erfolge der Gemeinschaftsaufgabe wird oft die Statistik der bewilligten Förderfälle gewählt. Basis dieser Statistik sind die Angaben, die Unternehmen bzw. Kommunen in den Förderanträgen für ein Förderprojekt machen. Die Förderanträge werden bei den Regierungen der Bundesländer gestellt. Die Bundesländer prüfen die einzelnen Anträge und entscheiden über deren Bewilligung gemäß verfügbarer Mittel in dem entsprechenden Haushaltstitel, ihren Förderpräferenzen und ihrer Auslegung der Förderregelungen im Rahmenplan. Die bewilligten Förderanträge werden dann dem Bundesamt für Wirtschaft gemeldet. Das Bundesamt für Wirtschaft erfasst die Förderfälle seit Beginn der Gemeinschaftsaufgabe im Jahre 1972 nach verschiedenen Indikatoren wie Investitionsvolumen, Art des Investitionsprojektes, bewilligte Fördermittel, zusätzliche und gesicherte Arbeitsplätze. Erfasst werden auch die Angaben über den Ort der Investitionen (nach Kreisen) und die Branchenzugehörigkeit bei gewerblichen Investitionen bzw. die Art des Vorhabens bei Infrastrukturprojekten. Die Angaben aus den einzelnen bewilligten Förderanträgen werden zur Statistik der bewilligten Förderfälle zusammengefasst.

Einen Überblick über die bewilligten Förderprojekte geben die Tabellen 1 bis 4, jeweils getrennt für die alten und neuen Bundesländer sowie für Investitionsvorhaben im Bereich der gewerblichen Wirtschaft und der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Wie diesen

Tabellen zu entnehmen ist, hat sich das Förderungsgeschehen seit Beginn der neunziger Jahre sehr stark in die neuen Bundesländer verlagert.

Tabelle 1 Bewilligte Förderprojekte (gewerbliche Wirtschaft) in den alten Bundesländern, 1988-1999

Zeitraum	Anzahl der Projekte	Investitionsvolumen Mio. DM	zusätzliche Arbeitsplätze Anzahl	gesicherte Arbeitsplätze Anzahl	bewilligte GRW-Mittel Mio. DM
1988-1993	15.580	84.866	230.946	278.879	4.884
1994-1996	2.133	13.739	29.345	67.214	1.597
1997-1999	2.130	15.621	36.251	109.351	1.831

Quelle: Deutscher Bundestag (1994), (1997), (2000).

Tabelle 2 Bewilligte Förderprojekte (gewerbliche Wirtschaft) in den neuen Bundesländern, 1990-1999

Zeitraum	Anzahl der Projekte	Investitionsvolumen Mio. DM	zusätzliche Arbeitsplätze Anzahl	gesicherte Arbeitsplätze Anzahl	bewilligte GRW-Mittel Mio. DM
1990-1993 ^a	17.639	90.395	389.225	284.228	16.505
1994-1996	16.139	71.349	177.972	209.371	16.256
1997-1999	14.926	56.167	109.892	354.325	15.475

^a ab 3.10.1990

Quelle: Deutscher Bundestag (1994), (1997), (2000).

Tabelle 3 Bewilligte Förderprojekte (wirtschaftsnahe Infrastruktur) in den alten Bundesländern, 1988-1999

Zeitraum	Anzahl der Projekte	Investitionsvolumen Mio. DM	bewilligte GRW-Mittel Mio. DM
1988-1993	1.765	5.016	2.457
1994-1996	434	1.555	619
1997-1999	403	873	364

Quelle: Deutscher Bundestag (1994), (1997), (2000).

Tabelle 4 Bewilligte Förderprojekte (wirtschaftsnahe Infrastruktur) in den neuen Bundesländern, 1990-1999

Zeitraum	Anzahl der Projekte	Investitionsvolumen Mio. DM	bewilligte GRW-Mittel Mio. DM
1990 ^a -1993	3.544	15.271	10.094
1994-1996	2.896	17.245	11.290
1997-1999	1.685	8.070	5.297

^a ab 3.10.1990

Quelle: Deutscher Bundestag (1994), (1997), (2000).

Die Statistik der bewilligten Förderfälle erlaubt, diese nach verschiedenen Dimensionen (Zeitraum, Ort, Branche, Betriebsgröße, Art des Vorhabens) darzustellen. Mit Hilfe der Bewilligungsstatistik kann deshalb ein sehr detailliertes, umfassendes und auch aktuelles Bild der bewilligten Förderfälle aufgezeigt werden. Da die Bewilligungsstatistik aber ausschließlich auf den Angaben der Unternehmen und Kommunen beruht, die gefördert werden sollen, ist diese Statistik nur von sehr begrenzter Aussagekraft. Ob die bewilligten und beabsichtigten Förderprojekte tatsächlich und wenn ja in welchem Umfang realisiert wurden, ist eine offene Frage.

3 VOLLZUGSKONTROLLE

Bei der Vollzugskontrolle geht es darum festzustellen, ob einzelne Förderprojekte so durchgeführt wurden, wie sie beantragt und bewilligt wurden. Im Rahmen der Vollzugskontrolle wird überprüft, ob Fördermittel ordnungsgemäß verwendet worden sind und ob die Voraussetzungen für eine Förderung eingehalten wurden. Vollzugskontrollen sind administrative Prüfverfahren. Sie stellen kein Kontrollverfahren zu den Wirkungen der Regionalförderung dar. Vollzugskontrolle ist allerdings wichtig, um zu zuverlässigen Angaben über die tatsächlich realisierten Förderprojekte zu kommen, die Grundlage für Wirkungsanalysen sind. In den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe werden bei der Vollzugskontrolle drei Prüfverfahren unterschieden:

- Prüfung der Bewilligungsbescheide der Bundesländer durch den Bund,
- Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Länder,
- Prüfungen durch die Rechnungshöfe von Bund und Ländern.⁶

3.1 Prüfung der Bewilligungsbescheide der Bundesländer durch den Bund⁷

Die Bundesländer haben im Rahmen der GRW die Aufgabe, Förderanträge von privaten und kommunalen Investoren entgegenzunehmen, sie im Hinblick auf ihre Förderwürdigkeit entsprechend den Regelungen des jeweils geltenden Rahmenplanes zu überprüfen und je nach Prüfergebnis über die Förderung zu entscheiden. Das Bundesministeri-

⁶ Vgl. z.B. Deutscher Bundestag (2000), S. 31.

⁷ Ebd. S. 31.

um für Wirtschaft und Technologie (BMWT) prüft seinerseits die positiv entschiedenen Bewilligungsbescheide der Länder dahingehend, ob diese mit den Förderregelungen des jeweiligen Rahmenplanes übereinstimmen. Ist das BMWT der Auffassung, dass ein Bewilligungsbescheid nicht mit den Förderregelungen vereinbar scheint, fordert es das jeweilige Land auf, seine Entscheidung zu begründen bzw. durch zusätzliche Informationen über das Fördervorhaben die Vereinbarkeit mit den Förderbedingungen des Rahmenplanes zu belegen. Kann das BMWT letztlich nicht von der Förderwürdigkeit des Projektes überzeugt werden, hat das BMWT die Möglichkeit, die anteiligen Bundesmittel zurückzufordern. Bei diesen Prüfverfahren kontrolliert also eine Ebene (die Bundesebene) eine andere Ebene (die Bundesländer) in ihrem Förderverhalten. Eine Kontrolle der geförderten Unternehmen findet im Rahmen dieses Verfahrens nicht statt.

Wie Angaben über die beanstandeten Fälle aus den Rahmenplänen zeigen, die zu Übersichten zusammengefasst wurden (Tabelle 5 und 6), beanstandet das BMWT nur wenige Förderprojekte. Im Jahre 1995 beispielsweise wurden in den alten Bundesländern 21 Vorhaben beanstandet. Dies sind nur etwa 3 vH der Förderanträge, die durch die Bundesländer bewilligt wurden (im selben Jahr 651 Vorhaben). Wie ferner den Tabellen zu entnehmen ist, akzeptiert das BMWT die weitaus meisten beanstandeten Förderprojekte nach einer nachgereichten Begründung der Bundesländer. Nur sehr wenige Projekte werden letztlich nicht akzeptiert, und entsprechend gering sind auch die rückgeforderten Bundesmittel.

Tabelle 5 Prüfung der Bewilligungsbescheide in den alten Bundesländern durch den Bund, 1995-1999

	beanstandete Projekte Anzahl	nach Begründung akzeptiert Anzahl	nach Begründung nicht akzeptiert Anzahl	Rückforderung an die Länder Mio. DM
1995	21	10	X ^a	0,09
1996	13	11	2	X ^a
1997	12	11	1	X ^a
1998	6	5	1	0,10
1999 ^b	22	21	1	-

^a keine Angabe in den Rahmenplänen; ^b Überprüfung bis zum 31.12.1999

Quelle: Deutscher Bundestag (1995), (1996a), (1997), (1998), (1999), (2000); eigene Zusammenstellung.

Tabelle 6 Prüfung der Bewilligungsbescheide in den neuen Bundesländern durch den Bund, 1995-1999

	beanstandete Projekte Anzahl	nach Begründung akzeptiert Anzahl	nach Begründung nicht akzeptiert Anzahl	Rückforderung an die Länder Mio. DM
1995	279	136	143 ^a	1,0
1996	72	66	6	43,7
1997	51	46	5	0,2
1998	78	71	7	-
1999 ^b	113	107	6	0,8

^a Von diesen 143 Projekten wurden im Jahre 1996 schließlich doch noch 111 akzeptiert; 21 wurden weiterhin abgelehnt und für 4 Projekte wurden Änderungen bewirkt; ^b Überprüfung bis zum 31.12.1999

Quelle: Deutscher Bundestag (1995), (1996a), (1997), (1998), (1999), (2000); eigene Zusammenstellung.

In den neuen Bundesländern liegt die Zahl der beanstandeten Bewilligungsbescheide zwar deutlich höher. In Relation zur Zahl der bewilligten Förderanträge sind es aber auch hier nur wenige Förderbescheide, die durch den Bund beanstandet werden, z.B. 1995 etwa 6 vH (279 Vorhaben von 4.624). Seit 1995 hat die Zahl der beanstandeten Projekte in den neuen Bundesländern deutlich abgenommen. Wie in den alten Ländern hat das BMWT nur sehr wenige Projekte endgültig abgelehnt, und entsprechend gering waren auch für die neuen Bundesländern die zurückgeforderten Bundesmittel.⁸

3.2 Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Länder⁹

Die Durchführung der GRW ist nach dem entsprechenden Gesetz ausschließlich Sache der Länder. Zur Durchführung gehört die Entgegennahme von Förderanträgen, deren Prüfung, die Entscheidung über diese Anträge und auch die Kontrolle darüber, ob ein Projekt entsprechend den Angaben durchgeführt worden ist, auf dessen Basis es bewilligt wurde.

8 Im dreißigsten Rahmenplan wird nicht mehr so detailliert wie in den älteren Rahmenplänen berichtet, in welchem Umfang Projekte durch den Bund beanstandet und auch nach Begründung nicht akzeptiert wurden. Dort wird nur berichtet, dass im Jahr 2000 für 4 Projekte Rückforderungsbescheide in Höhe von 365 TDM erstellt und bei einem Förderprojekt der Bewilligungsbescheid vor Auszahlung der Mittel (rd. 85 TDM) aufgehoben wurden. Eine Differenzierung zwischen neuen und alten Bundesländern wird nicht vorgenommen. Vgl. Deutscher Bundestag (2001), S. 30 f.

9 Ebd. S. 31.

Nach Abschluss geförderter Investitionsprojekte sind die Investoren verpflichtet, den Bewilligungsinstanzen in den Ländern Verwendungsnachweise für die erhaltenen Fördermittel vorzulegen. Diese prüfen auf der Grundlage dieser Verwendungsnachweise, ob etwa im Zuge der Realisierung des Investitionsvorhabens die entsprechenden Wirtschaftsgüter im vorgesehenen Umfang angeschafft wurden und ob die Zahl der geschaffenen oder gesicherten Arbeitsplätze derjenigen entspricht, die die Grundlage der Bewilligung für eine Förderung war. Stellen die Prüfungsinstanzen der Länder fest, dass der Zuwendungsempfänger gegen die Voraussetzungen für die Förderung verstoßen hat, können die ausgezahlten Fördermittel zurückgefordert werden. Das jeweilige Land hat dem Bund seinen Anteil an den Fördermitteln weiterzuleiten.

Den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe können ab dem Haushaltsjahr 1994 Angaben über die zurückgeforderten Mittel entnommen werden (vgl. Tabelle 7). Die zurückgeforderten Mittel liegen pro Jahr in den alten Bundesländern in einer Größenordnung von etwa 50 Mio. DM, in den neuen Bundesländern um die 200 Mio. DM pro Jahr, allerdings mit abnehmender Tendenz.¹⁰ Dies sind etwa 10 vH (alte Bundesländer) bzw. 4 vH (neue Bundesländer) der jeweils bewilligten GRW-Mittel für dasselbe Haushaltsjahr. Die ausgewiesenen zurückgeforderten Mittel eines Haushaltsjahres beziehen sich allerdings nicht auf die bewilligten Investitionsprojekte des entsprechenden Jahres.

Tabelle 7 Rückgeforderte Fördermittel im Rahmen der Nachweiskontrollen durch die Bundesländer nach Haushaltsjahren, 1994-1999 (Mio. DM)

	neue Bundesländer	alte Bundesländer
1994	92,0	68,0
1995	174,2	47,0
1996	233,9	52,7
1997	267,6	44,8
1998	190,9	47,0
1999	164,9	26,6

Quelle: Deutscher Bundestag (1995), (1996a), (1997), (1999), (2000); eigene Zusammenstellung.

Sie stellen vielmehr die Summe aller zurückgeforderten Mittel des jeweiligen Jahres dar. Die Bewilligung der beanstandeten Investitionsprojekte hat naturgemäß zumeist in

¹⁰ Im dreißigsten Rahmenplan werden keine detaillierten Angaben mehr zu den zurückgeforderten Fördermitteln gemacht. Dem Bund sind im Jahr 2000 in alten und neuen Bundesländern zusammen 100 Mio. erstattet worden. Zuzüglich des Länderanteils waren das insgesamt etwa 200 Mio. DM, also in etwa soviel wie 1999.

den Jahren zuvor stattgefunden, in vielen Fällen sogar etliche Jahre. Die zurückgeforderten Mittel eines Jahres betreffen vermutlich in der Regel die Bewilligung mehrerer Jahre. Deshalb ist es nicht möglich, aus den verfügbaren Angaben exakte „Rückforderungsquoten“ zu berechnen.

3.3 Prüfung durch die Rechnungshöfe von Bund und Ländern

Die Rechnungshöfe von Bund und Ländern haben allgemein die Aufgabe, das Ausgabeverhalten der öffentlichen Hände zu überprüfen und zu kontrollieren, ob öffentliche Mittel ordnungsgemäß verwendet worden sind. In den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe wird auch deren Prüfung durch die Rechnungshöfe von Bund und Ländern zur Vollzugskontrolle gerechnet. Im Gegensatz zu den anderen beiden Elementen der Vollzugskontrolle (Prüfung der Bewilligungsbescheide durch den Bund, Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Länder) erfolgt diese Art der Erfolgskontrolle jedoch durch Institutionen außerhalb der GRW und ist durch die GRW selbst nicht gestaltbar. Vielmehr überprüfen die Rechnungshöfe als unabhängige Instanz, ob die Gemeinschaftsaufgabe als Institution bei der Vergabe von Haushaltsmitteln gesetzestreu und ordnungsgemäß gehandelt hat.

Da die GRW sowohl eine Aufgabenteilung als auch eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung zwischen Bund und Ländern beinhaltet, gibt es verschiedene Zuständigkeiten zwischen dem Bundesrechnungshof und den Landesrechnungshöfen.¹¹ Der Bundesrechnungshof hat das Recht, die Tätigkeit des Bundes bei der Konzeption und Umsetzung der Förderung zu prüfen. Außerdem kann der Bundesrechnungshof die Abrechnungsunterlagen bei den Landesministerien prüfen, soweit dabei Bundesmittel betroffen sind. Der Bundesrechnungshof hat allerdings keine Prüfbefugnis gegenüber den Empfängern von Fördermitteln, das heißt, er kann nicht prüfen, ob die Subventionsempfänger die öffentlichen Mittel gemäß den Bewilligungsbescheiden verwendet haben. Die Überprüfung der Durchführung der GRW-Förderung in den Ländern obliegt den Landesrechnungshöfen. Die Landesrechnungshöfe haben etwa das Recht, die Rechtmäßigkeit der Bewilligungsbescheide, die Abwicklung der Förderung sowie die Handhabung von Verwendungsnachweisen zu prüfen. Sie können auch Prüfungen bei den Fördermittelempfängern selbst durchführen. Wesentliche Prüfungserkenntnisse können dem

¹¹ Vgl. Deutscher Bundestag (2001), S. 31.

Bundesrechnungshof mitgeteilt werden, der diese – soweit sie für den Bund von Bedeutung sind – an das BMWT weiterleiten kann.

Die Rechnungshöfe haben zwar das Recht, die GRW jederzeit zu überprüfen, aber eine ständige, institutionalisierte Kontrolle wird durch die Rechnungshöfe nicht durchgeführt. Dies würde auch nicht der Aufgabe der Rechnungshöfe entsprechen. Die Gremien der GRW haben vielmehr selbst dafür zu sorgen, dass öffentliche Gelder entsprechend der einschlägigen Gesetze und Verordnungen verausgabt werden, und entsprechende Kontrollmechanismen zu installieren. Die Rechnungshöfe haben somit die Funktion, zu prüfen, ob die verausgabende Institution ihrer Verpflichtung nachkommt, ihr Ausgabeverhalten umfassenden Erfolgskontrollen zu unterwerfen.

Der Bundesrechnungshof hat zuletzt 1996 zu den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a im Rahmen einer umfassenden Überprüfung der Planung und Erfolgskontrolle bei Subventionen des Bundes Stellung bezogen. In den entsprechenden Bemerkungen des Bundesrechnungshofes wird angeführt, dass zwar der Rahmenplan Kontrollen der Bundesländer auf einzelbetrieblicher Ebene vorsah, z.B. die Bestätigung der Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen, dass aber solche Kontrollen „häufig nicht oder nicht wirksam vorgenommen wurden“.¹² Der Bundesrechnungshof akzeptiert zwar den Einwand des verantwortlichen Bundesministeriums, dass eine umfassende Erfolgskontrolle an methodische Grenzen stoßen kann. Er hält es aber für erforderlich, dass zumindest auf der einzelbetrieblichen Ebene wirtschaftliche Erfolgskriterien zu bestimmen seien, die eine Zielerreichungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle erst möglich machen. Dies war nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zum Zeitpunkt der Überprüfung nicht der Fall.¹³

3.4 Statistik der überprüften Förderfälle

Die Statistik der bewilligten Förderfälle (vgl. Abschnitt 2) beruht auf den Angaben der Unternehmen, denen eine Förderung zugesagt worden ist. Sie berücksichtigt Korrekturen der ursprünglichen Förderbescheide der Bundesländer, die aufgrund der Prüfung dieser Bescheide durch den Bund erfolgt sind. Ferner wird die Statistik der bewilligten Förderfälle laufend dann korrigiert, wenn es bei der Durchführung genehmigter Fördervorhaben zu Abweichungen von den ursprünglichen, den Bewilligungsbescheiden

¹² Vgl. Deutscher Bundestag (1996), S. 5.

¹³ Ebd. S. 11.

zugrunde liegenden Planungen kommt.¹⁴ Die Bundesländer sind verpflichtet „Umbe-
willigungen“ dem Bundesamt für Wirtschaft mitzuteilen, welches mit Hilfe dieser Mit-
teilungen die Statistik der bewilligten Förderfälle korrigiert.¹⁵

Bis in die neunziger Jahre hinein wurde die Statistik der bewilligten Förderfälle durch
Ergebnisse von Verwendungsnachweiskontrollen der Bundesländer korrigiert. Da Ver-
wendungsnachweiskontrollen früher nicht flächendeckend durchgeführt wurden, bildete
die auf diese Weise korrigierte Statistik aber weder das bewilligte noch das durchge-
führte, kontrollierte Fördergeschehen exakt ab. Bund und Länder haben deshalb 1994
die Einführung einer zusätzlichen Statistik, der sogenannten „Iststatistik“, beschlos-
sen.¹⁶ Diese Statistik enthält das Fördergeschehen aufgrund der Ergebnisse der Ver-
wendungsnachweiskontrollen der Länder ab dem Jahr 1991. Die Statistik der bewillig-
ten Förderfälle wird seitdem als „Sollstatistik“ bezeichnet.

Die Existenz von Soll- und Iststatistik macht es möglich, die realisierten Förderungs-
projekte den bewilligten (und nachbewilligten) Fördervorhaben gegenüberzustellen. In
welchem Umfang die Länder bis Ende 1999 Verwendungsnachweiskontrollen für den
Zeitraum 1991 bis 1998 durchgeführt haben, zeigt Tabelle 8. Für die Jahre 1991 bis
1995 haben die Bundesländer zwischen 82 bis 92 vH der bewilligten Vorhaben dieser
Jahre überprüft, wobei zwischen alten und neuen Ländern in dieser Hinsicht kaum ein
Unterschied festzustellen ist. Für die Folgejahre nimmt der Anteil der überprüften Vor-
haben sehr stark ab, bis auf 33 vH in den alten und 29 vH in den neuen Bundesländern
im Jahre 1998. Dies ist zum größten Teil sicherlich darauf zurückzuführen, dass die Ü-
berprüfung in vielen Fällen noch läuft oder noch nicht eingeleitet wurde. Für die Jahre
nach 1998 sind bis zum 30. Rahmenplan keine quantitativen Angaben über Verwen-
dungsnachweiskontrollen gemacht worden. Es ist anzunehmen, dass für die Jahre ab
1995 durch noch abzuschließende und durchzuführende Prüfungen ein ähnlicher „Über-
prüfungsgrad“ der Förderfälle wie in den Jahren zuvor (zwischen 82 und 92 vH) er-
reicht wird. Aber auch eine Verwendungsnachweiskontrolle, die bewilligte Fälle in ei-
ner Größenordnung von 10 bis nahezu 20 vH nicht erfasst, erscheint unbefriedigend.
Nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich unter den nicht überprüften Fällen solche

14 Die laufende Korrektur der Statistik der bewilligten Förderfälle bringt es mit sich, dass je nach Stich-
zeitpunkt unterschiedliche Werte ausgewiesen werden. Dieser Umstand bedingt z.B., dass die Zahlen
der Tabellen 1 und 2 nicht mit denen der Tabelle 8 übereinstimmen.

15 Vgl. *Tetsch/Benterbusch/Letixerant* (1996), S. 129.

16 Ebd. S. 129.

befinden, deren Förderergebnisse von den bei Bewilligung in Aussicht gestellten Investitionen und Arbeitsplätzen eklatant abweichen.

Tabelle 8 Bewilligte und überprüfte Vorhaben (gewerbliche Wirtschaft) für die Jahre 1991-1998 (Stand: Ende 2000)

	Alte Länder			Neue Länder		
	bewilligt (Soll)	überprüft (Ist)	Ist in vH von Soll	bewilligt (Soll)	überprüft (Ist)	Ist in vH von Soll
1991	1.463	1.243	85,0	4.123	3.476	84,3
1992	1.201	1.066	88,8	5.338	4.829	90,5
1993	810	730	90,1	6.963	6.380	91,6
1994	632	556	87,8	6.459	5.709	88,4
1995	631	531	84,1	4.372	3.602	82,4
1996	589	447	75,9	4.543	3.120	68,7
1997	851	546	64,2	4.796	2.374	49,4
1998	605	202	33,4	4.688	1.381	29,4

Quelle: Deutscher Bundestag (2001); eigene Zusammenstellung.

Stellt man Ist- und Sollwerte für das Investitionsvolumen, die GRW-Mittel und die zusätzlichen Dauerarbeitsplätze in aggregierter Form gegenüber, so zeigt sich, dass das realisierte Investitionsvolumen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre unter, in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre teilweise auch deutlich über den Werten liegen, die der Bewilligung zugrunde lagen (vgl. Tabelle 9 und Tabelle 10). Die letztlich gewährten GRW-Mittel liegen in allen Jahren (bis auf 1991) unter den Sollwerten. Demgegenüber übersteigt die Anzahl der realisierten Arbeitsplätze in aller Regel diejenige beträchtlich, die in Aussicht gestellt wurde. Hieraus schließen die Gremien der Gemeinschaftsaufgabe, dass mit weniger Fördermitteln als ursprünglich bewilligt deutlich mehr Arbeitsplätze geschaffen wurden, als zum Zeitpunkt der Bewilligung vorgesehen waren.¹⁷ Auch das Investitionsvolumen pro zusätzlichem Arbeitsplatz ist nach dieser Betrachtungsweise geringer als ursprünglich vorgesehen. Eine solche Aussage ist allerdings sehr problematisch. Zu beachten ist, dass diese Aussage sich nur auf die überprüften Vorhaben beziehen kann. Solange Förderfälle in einer Größenordnung zwischen fast 10 bis 20 vH (in den Jahren 1996 bis 1998 noch beträchtlich darüber) ungeprüft bleiben, ist eine solche Aussage für das gesamte Fördergeschehen sehr problematisch. Zudem ist nicht ersichtlich, wie im Rahmen der Verwendungsnachweiskontrollen der Fördervorausset-

¹⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (2001), S. 33.

zung Rechnung getragen wird, dass geförderte Arbeitsplätze mindestens fünf Jahre nach Abschluss des Investitionsvorhabens tatsächlich besetzt sein oder zumindest auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft angeboten werden müssen. Eine Kontrolle dieser Voraussetzung ist erst möglich, wenn der Abschluss des Investitionsvorhabens fünf Jahre zurückliegt.

Tabelle 9 Soll-Ist-Vergleich überprüfter Vorhaben (gewerbliche Wirtschaft) für die Jahre 1991-1998 in den neuen Bundesländern (Stand Ende 2000)

	Investitionsvolumen			GRW-Mittel			Zusätzliche Dauerarbeitsplätze		
	Soll	Ist	Abwei- chung von Soll in vH	Soll	Ist	Abwei- chung von Soll in vH	Soll	Ist	Abwei- chung von Soll in vH
	Mio. DM			Mio. DM			Anzahl		
1991	24.157	24.083	-0,3	4.686	4.572	-2,4	94.183	102.745	+9,1
1992	23.354	22.092	-5,4	4.053	3.612	-10,8	115.897	114.982	-0,7
1993	24.589	24.375	-0,8	4.216	3.919	-7,0	103.437	110.373	+6,7
1994	18.275	18.270	-0,0	3.592	3.345	-6,9	66.497	72.246	+8,6
1995	9.581	9.758	+1,8	2.084	1.999	-4,1	27.194	32.107	+18,1
1996	7.359	7.480	+1,6	2.059	1.987	-3,5	17.196	22.760	+32,4
1997	3.830	3.966	+3,6	1.120	1.092	-2,5	9.997	13.410	+34,1
1998	1.702	1.704	+0,0	506	485	-4,2	5.583	7.429	+33,1

Quelle: Deutscher Bundestag (2001), S. 33-37; eigene Zusammenstellung und eigene Berechnungen.

Tabelle 10 Soll-Ist-Vergleich überprüfter Vorhaben (gewerbliche Wirtschaft) für die Jahre 1991-1998 in den alten Bundesländern (Stand Ende 2000)

	Investitionsvolumen			GRW-Mittel			Zusätzliche Dauerarbeitsplätze		
	Soll	Ist	Abwei- chung von Soll in vH	Soll	Ist	Abwei- chung von Soll in vH	Soll	Ist	Abwei- chung von Soll in vH
	Mio. DM			Mio. DM			Anzahl		
1991	8.357	8.010	-4,2	628	630	+0,3	21.908	25.652	+17,1
1992	6.077	5.752	-5,3	575	522	-9,2	17.548	18.852	+7,4
1993	3.814	3.579	-6,2	418	369	-11,7	11.026	10.744	+2,6
1994	3.738	3.476	-7,0	408	363	-11,0	8.350	9.651	+15,6
1995	3.289	3.185	-3,2	329	304	-7,6	8.294	9.910	+19,5
1996	2.605	2.442	-6,3	329	285	-13,4	5.241	6.558	+25,1
1997	2.151	2.553	+18,7	264	258	-2,2	5.227	6.273	+20,0
1998	902	939	+4,1	105	102	-2,9	2.501	2.705	+8,2

Quelle: Deutscher Bundestag (2001), S. 33-37; eigene Zusammenstellung und eigene Berechnungen.

4 ZIELERREICHUNGSKONTROLLE

Im Zentrum der Zielerreichungskontrolle steht die Frage, ob und in welchem Ausmaß regionalpolitische Ziele erreicht werden konnten. Im Mittelpunkt steht also allein das Maß der Zielerreichung. Zu den Aufgaben einer Zielerreichungskontrolle zählt demnach nicht eine Untersuchung der Entwicklungen, die zu einem festgestellten Grad der Zielerreichung geführt haben. Und damit fällt strenggenommen auch die Frage, inwieweit die Regionalpolitik zu diesem Ergebnis beigetragen hat, nicht in den Bereich der Zielerreichungskontrolle. Sinn von Zielerreichungskontrollen ist, festzustellen, ob weiterhin die Notwendigkeit besteht, die angestrebten Ziele zu verfolgen. Wenn Ziele erreicht worden sind, erübrigen sich weitere regionalpolitische Maßnahmen.

Grundsätzlich setzt eine Zielerreichungskontrolle eine klare Definition und Quantifizierung der Ziele voraus. Im Vergleich mit anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik werden die Bedingungen in dieser Hinsicht im Bereich der Regionalpolitik als relativ fortgeschritten und umfassend eingeschätzt.¹⁸ Für eine überzeugende Zielerreichungskontrolle sind die Angaben in den Rahmenplänen über die Ziele allerdings alles andere als ausreichend. Als übergreifende Ziele werden genannt, dass strukturschwache Regionen Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung halten können und regionale Entwicklungsunterschiede abgebaut werden. Ferner wird die Aussage getroffen, dass Regionalpolitik auch die global ausgerichtete Wachstums- und Beschäftigungspolitik ergänzen könne. Ferner könne durch Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen außerhalb von Krisenbranchen und Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur der Strukturwandel erleichtert und strukturkonservierende Erhaltungsmaßnahmen für bedrohte Wirtschaftszweige vermieden werden.¹⁹ Diese Angaben sind für Zielerreichungskontrollen unzureichend, weil eine klare Benennung der Ziele nicht erfolgt. Was ist als Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu interpretieren und was ist unter einem Abbau regionaler Entwicklungsunterschiede zu verstehen? Bis zu welchem Grad (zu 50, 90 oder gar 100 vH) ist ein Abbau angestrebt? Wie soll eine positive Entwicklung bei einem Indikator (z.B. Pro-Kopf-Einkommen) gegenüber einer negativen Entwicklung bei einem anderen Indikator (z.B. Arbeitslosigkeit) gewichtet werden? Antworten auf diese Fragen sind Voraussetzungen dafür, dass eine Zielerreichungskontrolle durchgeführt werden kann.

18 Vgl. *Koller* (1990), S. 227-245.

19 Vgl. Deutscher Bundestag (2000), S. 6. An anderer Stelle wird gesagt, dass oberstes Ziel der Gemeinschaftsaufgabe ist, Investitionen, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze und die Einkommenskraft in den strukturschwachen Regionen zu fördern. Ebd. S. 39.

4.1 Neuabgrenzung der Fördergebiete

Die Gremien der Gemeinschaftsaufgabe fassen die regelmäßige Überprüfung der Förderbedürftigkeit der Regionen, d.h. die **Neuabgrenzung des Fördergebiets**, als eine wesentliche Komponente der Zielerreichungskontrolle auf. Die Fördergebietsabgrenzung basiert auf einem **Gesamtindikator**, in dem verschiedene Indikatoren gewichtet zusammengefasst werden.²⁰ Man könnte deshalb die einzelnen Indikatoren als Zielvariablen der Gemeinschaftsaufgabe interpretieren. Das Problem gegensätzlich einzuschätzender Werte für einzelne Zielvariablen ist durch die Art der Zusammenfassung gelöst. Den Werten des Gesamtindikators folgend werden die Arbeitsmarktregionen der Bundesrepublik in eine Rangfolge gebracht. Im Gegensatz zur Schwellenwertmethode für einzelne Indikatoren, die zur Abgrenzung des EU-Fördergebiets verwendet wird, unterstellt die Anwendung eines Gesamtindikators, dass eine gewisse Kompensationsmöglichkeit zwischen den Zielgrößen der Regionalpolitik besteht, also beispielsweise die ungünstige Einkommenssituation in einer Region durch eine relativ günstige Lage auf dem Arbeitsmarkt zumindest teilweise kompensiert wird.²¹

In die jüngste Neuabgrenzung des westdeutschen Fördergebiets²² 1999 für den Zeitraum 2000-2003 gingen die folgenden Einzelindikatoren ein:

- die durchschnittliche Arbeitslosenquote im Zeitraum von 1996 bis 1998 (mit einem Gewicht von 40 vH),
- das Einkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten pro Kopf 1997²³ (mit einem Gewicht von 40 vH),
- ein Infrastrukturindikator, der sich aus verschiedenen Komponenten zusammensetzt²⁴ (mit einem Gewicht von 10 vH),

20 Für eine ausführliche Darstellung der Fördergebietsabgrenzung siehe *Eckey/Stock* (1969), S. 25ff.

21 Vgl. Deutscher Bundestag (1999), S. 24 f.; *Benterbusch* (1996), S. 517-555.

22 Für die Abgrenzung des ostdeutschen Fördergebiets wurde statt der Arbeitslosenquote die Unterbeschäftigungsquote verwendet. Vgl. *Koller/Schiebel/Schwengler* (1999), S. 20.

23 Zu den Arbeitsmarkt- und Einkommensindikatoren vgl. *Koller/Schwengler* (2000).

24 Der Indikator soll sowohl die Verkehrsinfrastruktur als auch die Humankapitalausstattung bzw. die Einrichtungen zur Qualifizierung von Arbeitskräften sowie die Möglichkeiten zum Wissenstransfer abbilden. Im einzelnen umfasst der Infrastrukturindikator die folgenden Komponenten: Erreichbarkeit der nächsten 3 nationalen oder internationalen Agglomerationsräume im Schienen- und PKW-Verkehr, LKW-Fahrzeit zum nächsten KLV-Terminal, durchschnittliche Fahr- und Flugzeit zu 41 europäischen Agglomerationen, Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen und überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen, Anteil der Beschäftigten in technischen Berufen, Anteil der Erwerbsper-

- eine Prognose der Arbeitsplatzentwicklung bis 2004²⁵ (mit einem Gewicht von 10 vH).

In das Fördergebiet werden der Rangfolge des Gesamtindikators entsprechend alle Arbeitsmarktregionen mit den niedrigsten Indikatorwerten aufgenommen, bis der von der EU-Kommission vorgegebene Fördergebietsplafond, d.h. die maximale Fördergebietsgröße in Form eines Bevölkerungsanteils, ausgeschöpft ist. Der Grenzwert des Gesamtindikators orientiert sich somit an dem gegebenen Fördergebietsplafond.

Als implizite Zielerreichungskontrolle kann die regelmäßige Fördergebietsabgrenzung aufgefasst werden, wenn das Ausscheiden einer Region aus dem Fördergebiet aufgrund einer Positionsverbesserung in der regionalen Rangfolge im Sinne einer Erreichung regionalpolitischer Ziele interpretiert wird. Die Aussagekraft dieser Form einer Zielerreichungskontrolle wird allerdings durch eine Reihe von **Problemen** eingeschränkt:

- Die Zusammensetzung des Gesamtindikators wie auch die Verknüpfung der Einzelindikatoren (additiv, multiplikativ, Gewichtungsschema) wurden im Zeitablauf mehrfach verändert. Da nicht bei jeder Neuabgrenzung des **Fördergebiets** die gleichen Indikatoren und Verknüpfungsmethoden zur Anwendung kamen, sind die Ergebnisse der unterschiedlichen Abgrenzungen nur bedingt miteinander vergleichbar.²⁶
- Die Vergleichbarkeit der Ergebnisse wird auch durch **die Neuabgrenzung der regionalen Beobachtungseinheiten**, den Arbeitsmarktregionen, z.B. im Jahr 1990 oder zuletzt im Jahr 1998 beeinträchtigt.²⁷

Der **Fördergebietsplafond** wurde auf Drängen der EU-Kommission in den vergangenen Jahrzehnten sukzessive reduziert (von deutlich über 30 vH der westdeutschen Bevölkerung in den 70er Jahren auf gegenwärtig rund 20 vH).²⁸ Das Ausscheiden aus dem Fördergebiet impliziert also nicht notwendigerweise, dass sich die wirtschaftliche Situ-

sonen mit abgeschlossener Berufsausbildung, Personal in Wissenstransferinstitutionen. Vgl. *Koller/Schwengler* (2000), S. 137, *Zarth/Crome* (1999), S. 618-630.

25 Vgl. hierzu *Bade* (1999), S. 603-617.

26 Vgl. *Karl/Krämer-Eis* (1969), S. 24 ff.

27 Zur Neuabgrenzung der westdeutschen Arbeitsmarktregionen 1990 vgl. *Eckey/Horn/* (1990); *Eckey/Klemmer* (1991), S. 569-577. Im Rahmen der Neuabgrenzung 1998 erhöhte sich die Zahl der Arbeitsmarktregionen von bisher 225 auf 271 (204 in Westdeutschland und 67 in Ostdeutschland), vgl. *Koller/Schwengler* (2000), S. 10.

28 Vgl. *Karl/Krämer-Eis* (1969), S. 23 ff.

ation in der betreffenden Region im Vergleich zum restlichen Bundesgebiet verbessert hat. Aufgrund der Reduzierung des Fördergebietsplafonds wurden Regionen allein infolge eines verschobenen Grenzwertes des Gesamtindikators ausgeschlossen. Der Fördergebietsplafond ist nach wie vor Gegenstand von Auseinandersetzungen zwischen der EU-Kommission und dem Bund-Länder-Planungsausschuss. Die Kommission fordert im Rahmen der Neufestlegung des Fördergebietsumfangs zum 01.01.2000 eine Reduzierung des westdeutschen Fördergebiets (inkl. Berlin) auf 17,6 vH der gesamtdeutschen Bevölkerung, während der Bund-Länder-Planungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe der Neuabgrenzung des Fördergebiets 1999 einen Plafonds von 23,4 vH zugrunde legte. Die Festsetzung des Plafonds ist nunmehr Gegenstand einer Auseinandersetzung vor dem Europäischen Gerichtshof.²⁹

4.2 Explizite Zielerreichungsanalysen

Neben der regelmäßigen Neuabgrenzung des Fördergebiets hat die Gemeinschaftsaufgabe auch eine Reihe von expliziten Zielerreichungsanalysen in Auftrag gegeben, die vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR/Bonn, früher Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, BfLR) und dem IAB erarbeitet wurden. Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang allerdings auch Ergebnisse von Untersuchungen, die im Rahmen von Wirkungsanalysen ermittelt wurden (vgl. Tabelle 11).

In einer Untersuchung für den Zeitraum von 1982 bis 1986 stellt die BfLR fest, dass sich der Einkommensrückstand des Fördergebiets gegenüber dem Nicht-Fördergebiet noch etwas vertieft hat. Lediglich der Einkommensrückstand des ehemaligen Zonenrandgebiets, das einschließlich der strukturstarken Regionen gefördert wurde, hat sich im Untersuchungszeitraum nicht verändert. So hat sich, gemessen an der Bruttowertschöpfung je Einwohner und der Bruttolohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten, der Abstand des Fördergebiets zum Bundesdurchschnitt in der ersten Hälfte der 80er Jahre vergrößert. Hinsichtlich der Lage auf dem Arbeitsmarkt stellt sich die Entwicklung der geförderten Gebiete etwas günstiger dar. Die überdurchschnittliche Arbeitslosenquote des Fördergebiets näherte sich etwas dem Bundesdurchschnitt. Allerdings war diese

²⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (2000), S. 16 ff.

Tabelle 11 Studien zur Zielerreichungskontrolle im Auftrag der GRW

Studie	Analysezeitraum	Analyseraum / Indikatoren
<p>Universität Trier (Vgl. <i>Gräber/Holst/Schackmann-Fallis/Spehl</i>, Externe Kontrolle und regionale Wirtschaftspolitik, Berlin 1987)</p>	1978 bis 1982	<p>Westdeutschland Beschäftigung, Umsatzproduktivität</p>
<p>IAB (Vgl. <i>Koller</i>, Zur Erfolgskontrolle der regionalen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik: Vorschläge zur Auswahl und Beobachtung strukturschwacher Regionen, in: <i>Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung</i>, Heft 2/1990, S. 227-245)</p>	1980 bis 1986	<p>Westdeutschland Beschäftigung, Bruttolohn- und Gehaltssumme, Pro-Kopf-Einkommen</p>
<p>BfLR (Vgl. Zwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1991 bis 1994 (1995), BT-Drucks. 12/895 v. 03. 07. 1991, S. 15 f.)</p>	1982 bis 1986	<p>Westdeutschland Bruttolohn- und Gehaltssumme, Bruttowertschöpfung je Einwohner, Arbeitslosenquote</p>
<p>Universität Münster* (Vgl. <i>Schalk/Untiedt</i>, Regional Investment Incentives in Germany: Impacts on Factor Demand and Growth, in: <i>Annals of Regional Science</i>, 34 (2000), S. 173-195 für die aktuellste Version.)</p>	1980 bis 1989	<p>Westdeutschland Arbeitsproduktivität, Pro-Kopf-Einkommen</p>
<p>IAB (Vgl. Vierundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1995 bis 1998 (1999), BT-Drucks. 13/1376 v. 16. 05. 1995, S. 23 ff.)</p>	1986 bis 1991/93	<p>Westdeutschland Pro-Kopf-Einkommen, Arbeitslosenquote</p>
<p>IAB/BBR (<i>Koller/Schwengler/Zarth</i>, Zielerreichungsanalyse bei den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 243, Nürnberg 2001)</p>	1980 bis 1999	<p>West- und Ostdeutschland Beschäftigung (auch sektoral), Bruttolohn- und Gehaltssumme, Pro-Kopf-Einkommen, Arbeitslosenquote (Angebots- und Nachfrageeffekte), Struktur der Arbeitslosigkeit (Langzeit-, Frauen- und Jugendarbeitslosigkeit), Gesamtindikator</p>
<p>Ifo-Institut^a (<i>Riedel/Pintarits</i>, Wirtschaftsförderung im Transformationsprozess. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Thüringen, (Ifo-Dresden-Studien, Bd. 21), München 1999.)</p>	1991 bis 1996	<p>Thüringen Arbeitsproduktivität, Pro-Kopf-Einkommen</p>

^a Im engeren Sinne: Studien zu den Wirkungen der Regionalpolitik.

Entwicklung allein auf die positive Veränderung im Zonenrandgebiet zurückzuführen. Im Fördergebiet ohne Zonenrand hat sich die Arbeitslosenquote zwischen 1982 und 1986 sogar noch weiter vom Bundesdurchschnitt entfernt.³⁰

Eine Untersuchung des IAB kommt für den Zeitraum zwischen 1980 und 1986 zu ähnlichen Ergebnissen. Im Zonenrandgebiet fiel die Beschäftigungsentwicklung in diesem Zeitraum deutlich günstiger aus als im restlichen Fördergebiet und im Nicht-Fördergebiet (vgl. Tabelle 12).³¹ Während die Zahl der Beschäftigten im Zonenrandge-

Tabelle 12 Entwicklungsvergleich für die Indikatoren Beschäftigung, Brutto-lohn- und Gehaltssumme und Bruttojahreslohn pro Kopf, 1980-1986

Region	Beschäftigung	Veränderung in vH	
		Bruttolohn- und Gehaltssumme	Bruttojahreslohn pro Kopf
Zonenrandgebiete mit Normalförderung	2,6	27,8	24,3
Zonenrandgebiete mit Normalförderung und Fremdenverkehrsförderung	-0,9	24,7	26,1
Normalfördergebiete (ohne Zonenrand)	-1,6	24,0	26,2
Normalfördergebiete (ohne Zonenrand) mit Fremdenverkehrsförderung	-2,0	22,9	25,7
Ehemalige Fördergebiete	0,2	27,0	26,9
Nichtfördergebiete	-1,0	26,9	28,1

Quelle: Vgl. *Koller* (1990), S. 234.

biet mit Normalförderung um mehr als 2 vH zunahm, sank die Beschäftigung sowohl im übrigen Fördergebiet (-1,6 vH) als auch im Nicht-Fördergebiet (-1,0 vH). Die Entwicklung des Normalfördergebiets ohne die Regionen im Zonenrand blieb damit hinter der Entwicklung der strukturstärkeren Gebiete zurück. Eine vergleichsweise günstige Entwicklung der Beschäftigung wiesen dagegen mit einer leicht steigenden Beschäftigungszahl die ehemaligen Fördergebiete auf, die somit den Ausschluss aus der Förderkulisse bestätigten.

30 Vgl. Deutscher Bundestag (1991), S. 15 f.

31 Vgl. *Koller* (1990), S. 232 ff.

Ähnliche Unterschiede wurden auch hinsichtlich der Entwicklung der Bruttolohn- und Gehaltssumme festgestellt. Lediglich ein Teil des Zonenrandgebiets konnte zwischen 1980 und 1986 einen Zuwachs erzielen, der im Bereich des Anstiegs im Nicht-Fördergebiet lag. Der Rest des Fördergebiets blieb in seiner Entwicklung dagegen mehr oder weniger deutlich hinter den nicht geförderten Regionen zurück. Eine noch deutlichere Entwicklungsschwäche des Fördergebiets war beim Bruttojahreslohn pro Kopf zu beobachten. Alle Fördergebietskategorien realisierten einen geringeren Zuwachs als das Nicht-Fördergebiet. Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Fördergebiete im betrachteten Zeitraum bei allen Indikatoren eine relativ schwache Entwicklungsdynamik aufwiesen. Das Resultat dieser Zielerreichungsanalyse steht damit allerdings in einem gewissen Widerspruch zu dem Ergebnis, dass im Rahmen einer einzelbetrieblichen Wirkungsanalyse der Universität Trier ermittelt wurde. Nach dieser Untersuchung hat es einen Aufholprozess der geförderten Regionen zwischen 1978 und 1982 gegeben. Ein zentrales Resultat dieser Studie ist, dass die Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes im Fördergebiet zwischen 1978 und 1982 hinsichtlich der Größen Beschäftigung und Umsatzproduktivität günstiger verlief als im Nicht-Fördergebiet.³²

In einem weiteren Gutachten des IAB standen die beiden Variablen Arbeitslosigkeit und Pro-Kopf-Einkommen im Mittelpunkt. Analysiert wurde die Entwicklung des Fördergebiets von 1986 bis 1994 (Arbeitslosenquote) bzw. 1991 (Jahresdurchschnittseinkommen pro Kopf).³³ Ein zentrales Ergebnis der Untersuchung ist, dass sich die Arbeitsmarktlage in den geförderten Regionen relativ günstig entwickelte. Die Arbeitslosenquote näherte sich ausgehend von einem deutlich überdurchschnittlichen Niveau dem Bundesdurchschnitt und dem Mittelwert im Nicht-Fördergebiet an (vgl. Abbildung 1). Im Gegensatz dazu ist ein entsprechender Aufholprozess hinsichtlich der Einkommensentwicklung nicht festzustellen. Zwar fiel der Zuwachs des Jahresdurchschnittseinkommens im Fördergebiet zwischen 1986 und 1991 leicht überdurchschnittlich aus (+22,1 vH gegenüber 21,5 vH im Nicht-Fördergebiet und 21,7 vH im Bundesdurchschnitt). Der absolute Abstand zwischen dem Einkommensniveau im Fördergebiet und in den nicht geförderten Regionen nahm jedoch leicht zu (vgl. Abbildung 2).

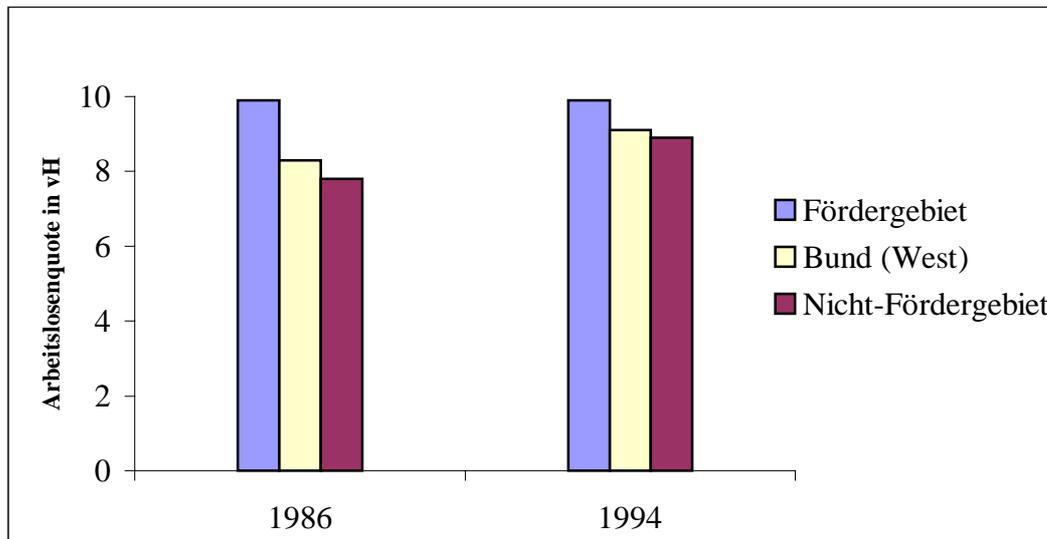
Die aktuellste Zielerreichungskontrolle, durchgeführt vom IAB und dem BBR, bezieht sich auf die Entwicklung von 1980 bzw. 1993 bis 1999. Die Untersuchung beinhaltet eine Kontrollrechnung der vorangegangenen Fördergebietsabgrenzung, d.h. das ur-

32 Dieses Ergebnis wird auch in Untersuchungen von *Lammers* (1989, S. 73-78) ermittelt.

33 Vgl. Deutscher Bundestag (1995), S. 23 ff.

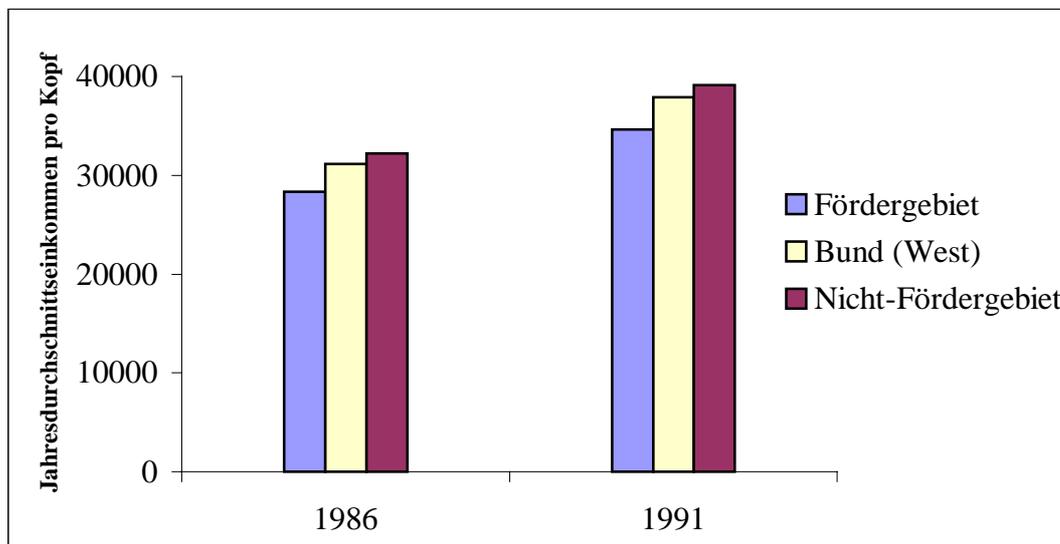
sprüngliche Verfahren wurde mit aktuellen Daten noch einmal nachvollzogen. Zudem wurden gegenüber früheren Zielerreichungsanalysen die verwendeten Indikatoren verbessert und neue Aspekte berücksichtigt. Auf der Grundlage dieser Analyse wurden

Abbildung 1 Entwicklungsvergleich für den Indikator Arbeitslosenquote



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Angaben in: Deutscher Bundestag (1995), S. 24.

Abbildung 2 Entwicklungsvergleich für den Indikator Pro-Kopf-Einkommen



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Angaben in: Deutscher Bundestag (1995), S. 24.

nunmehr auch Aussagen zur sektoralen Entwicklung in den Arbeitsmarktregionen möglich. Darüber hinaus wurde bei den Ursachen der regionalen Arbeitslosigkeit zwischen Angebots- und Nachfrageeffekten differenziert, während zuvor allein die Beschäftigungsentwicklung, also die von der Nachfrageseite ausgehenden Wirkungen auf das Arbeitsmarktergebnis betrachtet wurden.

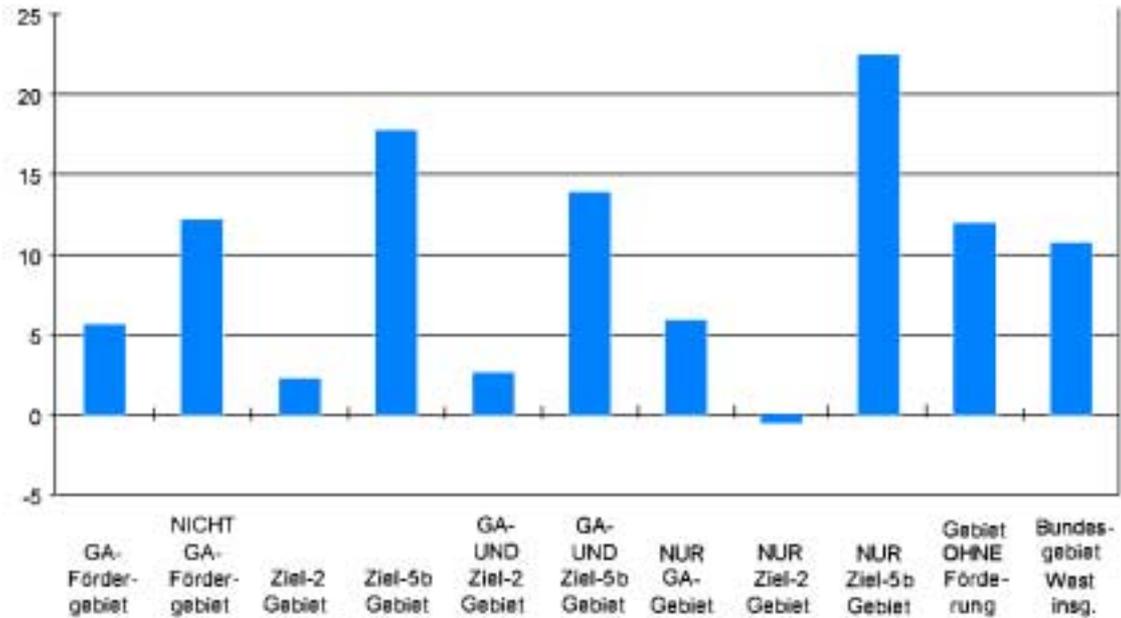
Die Variable **Beschäftigung** wurde in gemeindescharfer Regionsgliederung für die Fördergebietsabgrenzung von 1993 in Westdeutschland untersucht. Mit dieser Vorgehensweise konnte berücksichtigt werden, dass in bestimmten Fällen lediglich Teile von Arbeitsmarktregionen, die zum Fördergebiet zählen, auch tatsächlich gefördert wurden. Darüber hinaus basiert die Analyse auf einer detaillierteren Gliederung der Fördergebietskategorien, die im Gegensatz zu früheren Studien ebenfalls das EU-Fördergebiet bzw. Überschneidungen der unterschiedlichen Förderungen umfasst. Als zentrales Ergebnis der Untersuchung kann festgehalten werden, dass insgesamt die Beschäftigungsentwicklung im Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe in den vergangenen zwei Jahrzehnten ungünstiger verlief als im Nicht-Fördergebiet. Dieser Entwicklungsrückstand ist sowohl für die expansive Phase der bundesweiten Beschäftigungsentwicklung zwischen 1980 und 1993 als auch für den Zeitraum zwischen 1993 und 1999 zu beobachten, der bundesweit durch den Abbau von Arbeitsplätzen gekennzeichnet war (vgl. Abbildung 3).

Zwischen den verschiedenen **Fördergebietskategorien** sind allerdings deutliche Unterschiede in der Entwicklungsdynamik festzustellen. Außerordentlich ungünstig stellt sich die Beschäftigungsentwicklung vor allem in jenen Regionen dar, die zum Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe zählen und gleichzeitig der früheren Ziel-2-Förderung der EU-Regionalpolitik (Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung) zugeordnet sind. Demgegenüber erzielten die geförderten ländlichen Regionen (Gemeinschaftsaufgabe und Ziel 5b-Förderung) sogar ein höheres Beschäftigungswachstum als das Nicht-Fördergebiet. Die recht ungünstige Entwicklung in den altindustrialisierten Fördergebieten zeigt sich auch für den Indikator **Bruttolohn- und Gehaltssumme**. Die hochverdichteten Gebiete mit alten Industriestrukturen sind bezüglich dieser Variablen in der Regel durch eine unterdurchschnittliche Wachstumsdynamik geprägt.³⁴

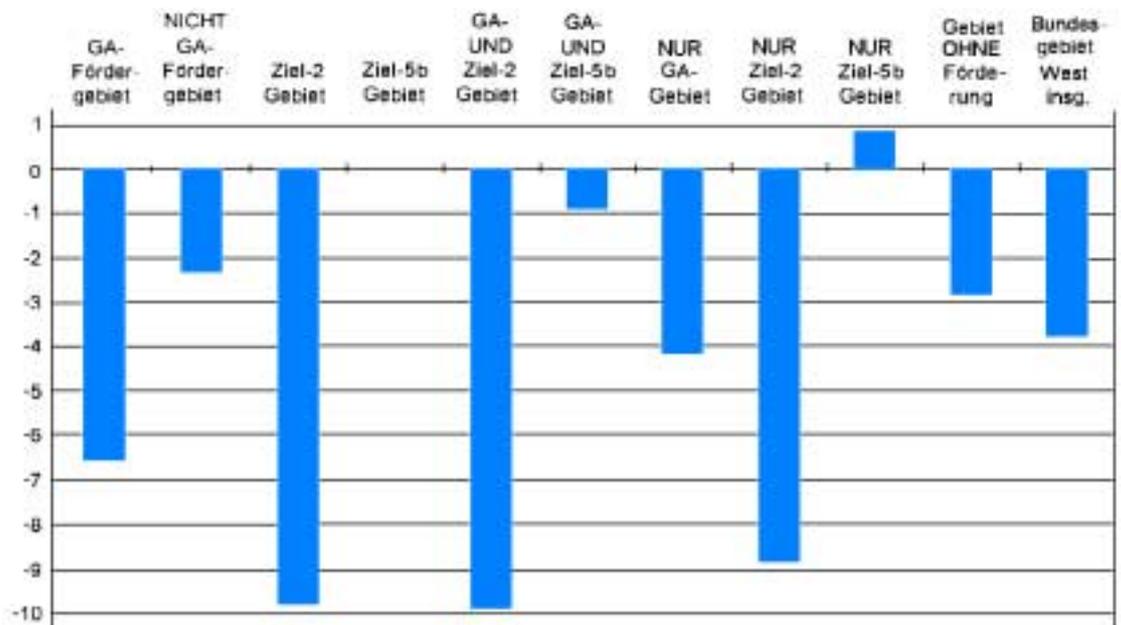
34 Vgl. Koller/Schwengler (2000), S. 5 f.; Koller/Schwengler/Zarth (2001).

Abbildung 3 Entwicklungsvergleich für den Indikator Beschäftigung - Westdeutschland

Beschäftigungsveränderung von 1980 bis 1993 in vH



Beschäftigungsveränderung von 1993 bis 1999 in vH



Quelle: Vgl. Koller/Schwengler/Zarth (2000), S. 12.

Die **sektorale Analyse** des IAB beschränkt sich auf den Zeitraum von 1990 bis 1999. Für Westdeutschland zeigt die Untersuchung, dass das Fördergebiet in praktisch allen Bereichen des Verarbeitenden Gewerbes einen noch ausgeprägteren Beschäftigungsabbau zu verkraften hatte als das Nicht-Fördergebiet. Die Entwicklung im Baugewerbe und im Dienstleistungsbereich ist insgesamt etwas günstiger einzuschätzen. Im Baugewerbe fielen die Arbeitsplatzverluste im Fördergebiet zwischen 1993 und 1999 geringfügig höher aus als im Nicht-Fördergebiet. Auch für den stark expandierenden Bereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen fällt der Entwicklungsvergleich für das Fördergebiet aber letztlich negativ aus. Mit einem Wachstum von rund 20 vH blieb die Entwicklung der unternehmensbezogenen Dienstleistungen im Fördergebiet zwischen 1993 und 1999 um rund 5 Prozentpunkte hinter dem Wachstum im Nicht-Fördergebiet zurück.³⁵

In früheren Zielerreichungsanalysen beschränkte sich die Untersuchung der Arbeitsmarktsituation auf die Betrachtung der regionalen Arbeitslosenquoten und der Beschäftigungsentwicklung. Für die Bewertung der Arbeitsmarktlage spielt jedoch über das reine Ergebnis hinaus auch eine Rolle, welche Entwicklungen auf der **Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes** hinter einer bestimmten Arbeitslosenquote stehen. Die wirtschaftliche Entwicklung einer Region, in der die Arbeitslosigkeit bei einer relativ günstigen Beschäftigungsentwicklung in erster Linie durch einen ausgeprägten Angebotsdruck verursacht wird, ist anders zu bewerten als das gleiche Arbeitsmarktergebnis in einem Gebiet mit starkem Arbeitsplatzabbau, dessen Arbeitsmarkt durch Abwanderung, d.h. passive Sanierung noch entlastet wird.

Die jüngste Untersuchung des IAB deutet darauf hin, dass für den Zeitraum zwischen 1986 und 1998 in dieser Hinsicht tatsächlich erhebliche Abweichungen zwischen den westdeutschen Regionen bestehen.³⁶ Es ist festzustellen, dass vor allem in stärker verdichteten Industrieregionen der Anstieg der Arbeitslosigkeit durch eine ungünstige Arbeitsplatzentwicklung hervorgerufen wurde. Ein Angebotsdruck lag dagegen in diesen Gebieten nicht oder nur in geringem Maße vor. Insbesondere alte Industrieregionen haben offenbar mit dem Verlust ihrer traditionellen Beschäftigungsmöglichkeiten auch erhebliche Attraktivitätsverluste hinnehmen müssen. In zahlreichen gering verdichteten, ländlichen Regionen ist demgegenüber eine starke Zunahme der Erwerbspersonen zu beobachten. Da simultan in vielen dieser Regionen ein kräftiger Beschäftigungszuwachs

³⁵ Vgl. *Koller/Schwengler* (1999), S. 564-602, hier S. 568 f.; *Koller/Schwengler/Zarth* (2001), S. 11 ff.

³⁶ Für diesen Untersuchungszeitraum sind aufgrund der Datenlage keine entsprechenden Analysen für ostdeutsche Regionen möglich, vgl. *Koller/Schwengler* (2000), S. 24 ff.

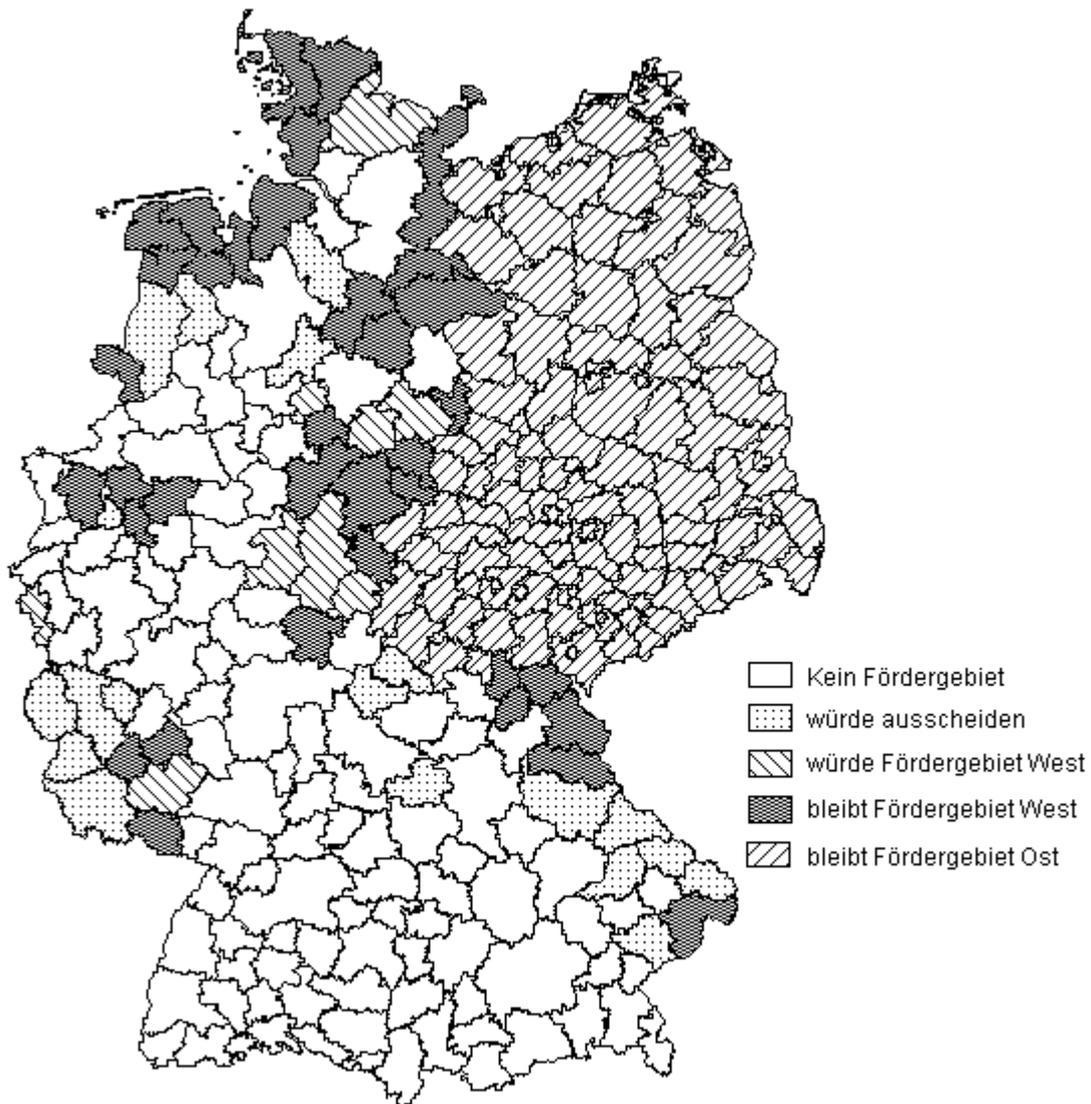
realisiert werden konnte, führte der enorme Angebotsdruck nicht zu einem drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Vielmehr kann das ausgeprägte Beschäftigungswachstum als eine Ursache für Zuwanderung und die Zunahme der Erwerbspersonenzahl gesehen werden.

Hinsichtlich der Wirtschaftskraft lag das westdeutsche Fördergebiet 1994 mit einer Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen von rund 86.000 DM um etwa 10 Prozentpunkte unter dem westdeutschen Durchschnitt. Ungünstig ist insbesondere zu bewerten, dass ein Abbau dieser Disparitäten nicht festzustellen ist. Vielmehr hat sich der Abstand zwischen dem westdeutschen Durchschnitt und dem Fördergebiet insgesamt zwischen 1980 und 1994 noch um mehr als 2 Prozentpunkte vergrößert. Innerhalb des Fördergebietes haben die regionalen Unterschiede in der Wirtschaftskraft dagegen abgenommen. Dieses Ergebnis ist auf die ungünstige Entwicklung altindustrialisierter Regionen sowie ausgeprägte Produktivitätszuwächse von Regionen mit einem sehr niedrigen Ausgangsniveau zurückzuführen. Auch eine Differenzierung nach der Siedlungsstruktur weist auf deutliche Entwicklungsunterschiede im Fördergebiet hin. Während die ländlichen Förderregionen gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt etwas aufholen konnten, sind die hoch verdichteten Fördergebiete zwischen 1980 und 1994 unter den Durchschnittswert gefallen.³⁷

Im Zuge der zusammenfassenden **Kontrollrechnung** wurden die Arbeitslosenquote 1999 (Gewicht: 40 vH), der Bruttojahreslohn pro Kopf 1997 (Gewicht: 40 vH) und das Beschäftigungswachstum zwischen 1993 und 1997 (Gewicht: 20 vH) miteinander verknüpft. Die Analyse für die ostdeutschen Regionen weicht von dieser Vorgehensweise durch die Verwendung der Unterbeschäftigungsquote statt der Arbeitslosenquote ab. Als Fördergebietsplafond für Westdeutschland wurde wie im Dreiundzwanzigsten Rahmenplan ein Bevölkerungsanteil von 22 vH der westdeutschen Bevölkerung zugrunde gelegt. Die Berechnungen bestätigen die Zuordnung aller ostdeutschen Regionen zum Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe (vgl. Abbildung 4). Für das westdeutsche Fördergebiet sind dagegen einige Veränderungen hinsichtlich der Förderbedürftigkeit festzustellen. In neun zuvor nicht geförderten Arbeitsmarktregionen verlief die wirtschaftliche Entwicklung in den vergangenen Jahren derart ungünstig, dass sie

37 Vgl. Koller/Schwengler/Zarth (2001), S. 48 ff.

Abbildung 4 Ergebnis der Zielerreichungskontrolle – Kontrollrechnung der Fördergebietsabgrenzung 1993



Quelle: Darstellung basierend auf *Koller/Schwengler* (2000), S. 59.

die Fördervoraussetzungen nach dem Neuabgrenzungsschema 1993 erfüllt hätten. Demgegenüber hat sich in neunzehn Regionen die Arbeitsmarkt- und Einkommenssituation soweit verbessert, dass ein Verbleiben im Fördergebiet nicht mehr gerechtfertigt erscheint.

Inwieweit diese Kontrollrechnung aber tatsächlich Konsequenzen für den Zuschnitt des westdeutschen Fördergebiets haben wird, hängt nicht zuletzt von der Vorgabe des För-

dergebietsplafonds ab. Sollte sich die EU-Kommission mit ihrer Forderung nach einer Reduzierung des westdeutschen Fördergebiets in der aktuellen Auseinandersetzung vor dem Europäischen Gerichtshof durchsetzen, könnten die nach der Kontrollrechnung nunmehr förderwürdigen Arbeitsmarktregionen nicht vollständig dem Fördergebiet zugerechnet werden.

Auch die expliziten Analysen zur Zielerreichungskontrolle leiden unter den Veränderungen, die hinsichtlich der Auswahl- und Zielindikatoren der Gemeinschaftsaufgabe im Zeitablauf eintraten. Darüber hinaus werden explizite Erfolgskontrollen dadurch erschwert, dass die Zusammensetzung des Fördergebiets durch die Neuabgrenzungen kontinuierlichen Veränderungen unterworfen ist. Das größte Problem der durchgeführten Zielerreichungsanalysen besteht allerdings darin, dass nicht festgelegt wird, welche Ziele für welche Gebiete erreicht werden sollen und mit Hilfe welcher Indikatoren diese zu messen sind. Die verwendeten Indikatoren in den expliziten Analysen zur Zielerreichung, die durchgeführt wurden, sind in den Rahmenplänen nicht als Zielvariablen genannt; erst recht finden sich keine Angaben über die Indikatorenwerte, die angestrebt werden. Dies gilt auch für die impliziten Zielerreichungskontrollen, die durch die Neuabgrenzung der Fördergebiete vorgenommen werden. Es wird zwar überprüft, ob einzelne Gebiete aufgrund der Indikatorenwerte weiterhin zum Fördergebiet gehören oder nicht. Ob aber überhaupt weiterhin Fördergebiete bestimmt werden sollen, wird nicht hinterfragt.³⁸ Es wäre durchaus denkbar, dass die Ziele der Regionalpolitik erreicht wären. Um dies festzustellen, wären aber eindeutige überprüfbare Zielvorgaben notwendig, was nicht der Fall ist. Letztlich läuft deshalb eine periodische Neuabgrenzung, ohne dass diese Fragen umfassend geklärt werden, auf eine Dauerförderung hinaus, auch wenn die geförderten Regionen nicht dieselben bleiben. Es gibt immer Regionen, die gemäß der verwendeten Indikatoren hinter anderen liegen. Wichtige Voraussetzungen für eine exakte Zielerreichungskontrolle der GRW sind nicht gegeben.

38 Auf der Grundlage des gegenwärtig verwendeten Gesamtindikators kann eine entsprechende Entscheidung nicht getroffen werden, da der Indikator auf standardisierten Werten basiert. Infolge der Standardisierung sind keine Aussagen zur regionalen Konvergenz bzw. Divergenz möglich. Zur Lösung dieses Problems schlägt *Eckey* (2000) einen normierten Gesamtindikator zur Abgrenzung der Fördergebiete vor, dessen Veränderung auch Informationen zur Entwicklung der regionalen Disparitäten liefert.

5 WIRKUNGSKONTROLLE

Gegenstand von Wirkungskontrollen sind in einem weiten Sinne alle Wirkungen, die von den regionalpolitischen Instrumenten ausgehen. In einem engeren Sinne besteht die Aufgabe von Wirkungsanalysen darin, die quantitativen Veränderungen von Zielgrößen zu ermitteln, die sich infolge des regionalpolitischen Instrumenteneinsatzes ergeben. Diese Aufgabe erfordert die Quantifizierung eines kausalen Zusammenhangs zwischen Zielgrößen und Maßnahmen. Um die Wirkungen der regionalpolitischen Instrumente zu isolieren, müssen auch andere Faktoren, die für die wirtschaftliche Entwicklung relevant sind, im Rahmen von Wirkungsanalysen berücksichtigt werden. Auf der Grundlage der kausalen Beziehungen kann in einem weiteren Schritt dann die tatsächliche Entwicklung mit einer hypothetischen Entwicklung ohne regionale Wirtschaftsförderung verglichen werden (with-without-Prinzip). Als Differenz zwischen der hypothetischen und der tatsächlichen Entwicklung ergibt sich die Wirkung der regionalen Fördermaßnahmen.³⁹

Auch Wirkungskontrollen setzen – sofern die Wirkungen auf regionalpolitische Zielvariablen untersucht werden sollen – die eindeutige Benennung von Zielvariablen voraus. Dies ist im Fall der GRW nicht oder allenfalls sehr eingeschränkt der Fall, wie im Abschnitt über die Zielerreichungskontrolle ausgeführt wurde. Abgesehen von dieser Grundvoraussetzung ist die praktische Durchführung von aussagekräftigen Wirkungskontrollen mit einer Reihe schwerwiegender Probleme verbunden. Das zentrale Problem besteht darin, dass die wirtschaftliche Entwicklung durch eine Vielzahl von Determinanten beeinflusst wird. Um die Effekte der Regionalpolitik identifizieren zu können, müssen die Wirkungen aller anderen Einflussfaktoren bekannt sein, d.h. die beobachtbare Entwicklung muss den einzelnen Determinanten – zumindest den wichtigsten - zugeordnet werden können. Daher wäre eine **Totalanalyse** auf der Grundlage eines **allgemeinen Gleichgewichtsmodells** prinzipiell am besten für eine Wirkungskontrolle der Regionalförderung geeignet.⁴⁰

Bei der Formulierung eines Totalmodells, das als Basis empirischer Wirkungskontrollen dienen könnte, sind allerdings erhebliche Schwierigkeiten zu überwinden. Aufgrund der vielfältigen Einflussfaktoren und Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Größen ist ein solcher Ansatz sehr komplex. Noch schwerwiegender sind die Probleme, wenn es um die empirische Umsetzung geht. Je umfassender und komplexer das Modell ist,

³⁹ Vgl. *Deitmer* (1993); *Mertens/Reyher/Kühl* (1981), S. 209-223, *Schalk/Untiedt* (1999), S. 20-25.

⁴⁰ Vgl. *Krieger-Boden/Lammers* (1996), S. 11 ff.

desto höher sind die Anforderungen an Umfang und Konsistenz des erforderlichen Datenmaterials. Die begrenzte Verfügbarkeit statistischer Informationen auf einer angemessenen regionalen Ebene hat bislang verhindert, dass eine umfassende und zuverlässige Analyse aller Entwicklungszusammenhänge mit allgemeinen Gleichgewichtsmodellen durchgeführt wurde. Bislang beschränken sich Wirkungskontrollen auf **einzelbetriebliche** und **partiale Wirkungsanalysen**, d.h. die vorliegenden Untersuchungen konzentrieren sich auf bestimmte regionale, sektorale oder instrumentelle Teilbereiche. Weil aber diesen Wirkungsanalysen keine umfassenden Modelle zugrunde liegen, sind die Ergebnisse existierender Wirkungskontrollen mit Vorsicht zu interpretieren.

5.1 Einzelbetriebliche Wirkungskontrolle

Einzelbetriebliche Wirkungskontrollen setzen unmittelbar bei den geförderten Betrieben an. Im Zentrum einzelbetrieblicher Wirkungskontrollen steht die Entwicklung der geförderten Betriebe während und nach Abschluss der Förderung. Zudem kann die Entwicklung der geförderten Betriebe mit der von nicht geförderten Betrieben verglichen werden. Die Analyse kann sich auf unterschiedliche Größen beziehen – z.B. die Entwicklung des Investitionsvolumens, der Beschäftigtenzahl oder des Umsatzes.⁴¹ Solche einzelbetrieblichen Wirkungskontrollen sind von den Gremien der Gemeinschaftsaufgabe in Auftrag gegeben und durchgeführt worden.

Eine einzelbetriebliche Wirkungskontrolle dieser Art wurde bereits 1986 durch eine Forschergruppe der Universität Trier im Auftrag des Unterausschusses der Gemeinschaftsaufgabe durchgeführt.⁴² Als Ausgangspunkt diente die Bewilligungsstatistik der Gemeinschaftsaufgabe. Da die Bewilligungsstatistik Angaben über die einzelnen Förderfälle, d.h. die geförderten Unternehmen, enthält, ermöglichte sie über eine Verknüpfung mit anderen Statistiken die Entwicklung geförderter Unternehmen zu beobachten. Die Bewilligungsstatistik wurde zunächst mittels Betriebskennziffern in eine Statistik der geförderten Betriebe umgewandelt. Über die Betriebskennziffer konnte die Bewilligungsstatistik dann mit der Statistik des Produzierenden Gewerbes verknüpft werden. Die Analyse der verknüpften Statistiken führte zu folgenden Ergebnissen:

41 Vgl. Deutscher Bundestag (2000), S. 33 f.

42 Vgl. *Gräber/Holst/Schackmann-Fallis/Spehl* (1987).

- Die Förderung erreichte zwischen 1975 und 1982 rund ein Drittel aller Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes im Fördergebiet. Auf die Betriebe, die durch die Gemeinschaftsaufgabe gefördert wurden, entfielen 1979 knapp 60 vH der Beschäftigten und etwa 70 vH des Investitionsvolumens im Fördergebiet. Vergleichsweise große Betriebe mit einer relativ ausgeprägten Investitionstätigkeit waren also überproportional in der Gruppe der geförderten Betriebe vertreten. Eine überdurchschnittliche Bedeutung besaßen die geförderten Betriebe vor allem im Zonenrandgebiet. Im restlichen Fördergebiet fiel die Bedeutung dagegen recht unterschiedlich aus.⁴³
- Die Beschäftigung entwickelte sich in den geförderten Betrieben mit einer Zunahme von +1,3 vH besser als in den nicht geförderten Betrieben, in denen die Zahl der Arbeitsplätze im Untersuchungszeitraum um mehr als 7 vH zurückging. Besonders deutlich fällt dieser Entwicklungsunterschied im Vergleich mit den nicht geförderten Betrieben im Fördergebiet aus, die einen Beschäftigungsrückgang von fast 12 vH zu verzeichnen hatten. Die Zunahme des Investitionsvolumens war in den geförderten Betrieben (+45 vH) ebenfalls erheblich höher als in den nicht geförderten Betrieben (+21 vH). Auch in dieser Hinsicht wiesen die nicht geförderten Betriebe im Fördergebiet (+13 vH) einen besonders ausgeprägten Entwicklungsrückstand auf.⁴⁴
- Die überwiegende Zahl der Betriebe wurde häufiger als einmal im Untersuchungszeitraum gefördert. Rund 17 vH der geförderten Betriebe wurden dreimal oder noch häufiger durch die Gemeinschaftsaufgabe unterstützt. Dauersubventionierungen fanden nach Ansicht der Gutachter relativ selten statt, wobei anzumerken bleibt, dass diese Einschätzung ohne konkrete Kriterien oder Vergleichsmaßstäbe erfolgt. Die Förderung konzentrierte sich in starkem Maße auf Neuerrichtungs- und Erweiterungsinvestitionen. In etwa 75 vH der Betriebe wurden entsprechende Investitionen gefördert. In den restlichen Betrieben betraf die Förderung Rationalisierungs- oder Umstellungsinvestitionen. Hinsichtlich der Beschäftigungsentwicklung waren zwischen diesen Kategorien deutliche Unterschiede zu beobachten. Die Beschäftigtenzahl entwickelte sich in den Betrieben mit Errichtungs- und Erweiterungsinvestitionen wesentlich günstiger als in den Betrieben mit Rationalisierungsförderung, in denen die Zahl der Arbeitsplätze um rund 8 vH abnahm. Die Gutachter stellen auf-

43 Vgl. *Gräber/Holst/Schackmann-Fallis/Spehl* (1987).

44 Ebd., S. 210; Deutscher Bundestag (1998), S. 25.

grund dieser Ergebnisse die Förderung von Rationalisierungsinvestitionen in bezug auf die Zielvariable Beschäftigung in Frage.⁴⁵

- Die Analyse kommt insgesamt zu dem Ergebnis, dass die Förderung durch die Gemeinschaftsaufgabe vor allem von Betrieben in Anspruch genommen wurde, die einen positiven Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Fördergebiets leisten. Es handelt sich hierbei um vergleichsweise große und investitionsstarke Betriebe, die sich zudem durch höhere Durchschnittsverdienste (um 9 Prozentpunkte) und Arbeitsproduktivitäten (um 6 Prozentpunkte) als nicht geförderte Betriebe auszeichnen.

Eine kontinuierliche einzelbetriebliche Wirkungskontrolle auf der Grundlage dieses Ansatzes ließ sich in der Folgezeit nicht in die Praxis umsetzen. Aufgrund datenschutzrechtlicher Einwände war eine Verknüpfung der entsprechenden Statistiken über die amtliche Betriebsnummer nicht weiter möglich. Weitere einzelbetriebliche Wirkungsanalysen auf Basis der Industrieberichterstattung konnten daher nicht durchgeführt werden.⁴⁶ Erst vor kurzem wurde mit einem zweiten Versuch einer einzelbetrieblichen Untersuchung der Fördereffekte begonnen. Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie entwickelte das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) 2000 einen Untersuchungsansatz, in dem die Bewilligungsstatistik mit der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit und dem IAB-Betriebspanel verknüpft wird.

Den ersten Schritt dieser einzelbetrieblichen Wirkungsanalyse wird die Identifikation der geförderten Betriebe in der **Beschäftigtenstatistik** darstellen. Der Abgleich der beiden Statistiken soll auch die Altadressen nicht mehr existierender Betriebe berücksichtigen und zudem durch aufwendige Call-Aktionen sowie die Nutzung externer Adressen- und Telefonregister ergänzt werden. Nach einer erfolgreichen Identifikation ist anschließend vorgesehen, auf der Grundlage der speziell entwickelten Datenbanken des IAB die Entwicklung der Betriebe zu untersuchen. Basierend auf den verfügbaren Daten zu Beschäftigung, Löhnen und Sozialversicherungsbeiträgen sollen dann kontinuierlich erfolgreiche und weniger erfolgreiche Förderfälle differenziert und fiskalische Refinanzierungsaspekte analysiert werden. Die Untersuchung soll den regionalen Kontext, d.h.

45 Vgl. *Gräber/Holst/Schackmann-Fallis/Spehl* (1987), S. 225; Deutscher Bundestag (2000), S. 34

46 Vgl. Deutscher Bundestag (1999), S. 24.

den Vergleich von Fördergebiet und Nicht-Fördergebiet, von geförderten und nicht geförderten Betrieben in den Vordergrund stellen.

Parallel werden in einem zweiten Ansatz die Daten des IAB-Betriebspanels genutzt. Die jährliche Erhebung bei rund 8.000 Betrieben liefert ergänzende Angaben zur Inanspruchnahme öffentlicher Fördermöglichkeiten und zu betriebswirtschaftlichen Kennzahlen wie Umsatz, Investitionen, Innovationen oder Geschäftserwartung.⁴⁷ Während die Analyse auf Basis des IAB-Betriebspanels bereits abgeschlossen wurde, sind erste Resultate eines „Matching“-Ansatzes⁴⁸ im Verlauf des Jahres 2001 zu erwarten. Die Auswertung des IAB-Betriebspanels führte zu folgenden Ergebnissen:⁴⁹

- Entsprechend dem traditionellen Schwerpunkt der GRW entfallen mehr als 50 vH der geförderten Betriebe auf das Produzierende Gewerbe. Die Sektorstruktur der GRW-Betriebe spiegelt sich auch in ihrer überdurchschnittlichen Größe wider. In Westdeutschland ist die Betriebsgröße im Mittel viermal höher als die von Nicht-Förderbetrieben und im Osten liegt sie sogar achtmal höher. Letzteres deutet darauf hin, dass sich die Förderung in Ostdeutschland auf sehr große Industrieprojekte konzentriert. Auch das Investitionsvolumen pro Beschäftigten fällt in den geförderten Betrieben wesentlich höher aus als in den nicht geförderten Betrieben – in Westdeutschland um das Sechsfache und in Ostdeutschland sogar um das Fünfzehnfache.
- In etwa 50 vH der geförderten Betriebe nahm die Beschäftigung zu. Bei den nicht geförderten Betrieben war der Anteil mit einer positiven Beschäftigungsentwicklung deutlich geringer. Entsprechende Unterschiede sind auch für die Entwicklung von Umsatz, Geschäftsvolumen sowie der Bruttolohn- und Gehaltssumme festzustellen. Während rund die Hälfte der geförderten Betriebe eine Zunahme bei diesen Indikatoren verzeichnete, waren es bei den nicht geförderten Betrieben lediglich 41 vH (Westdeutschland) bzw. 34 vH (Ostdeutschland).

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Arbeiten zu den einzelbetrieblichen Wirkungsanalysen wertvolle Informationen zum Fördergeschehen und wichtige Anhaltspunkte für eine Erfolgskontrolle der Gemeinschaftsaufgabe liefern. Einschränkend bleibt allerdings anzumerken, dass im Rahmen der bislang vorgenommenen Untersuchungen die kausalen Beziehungen zwischen Fördermaßnahmen und wirtschaftlicher Entwicklung der Betriebe

47 Vgl. Deutscher Bundestag (2000), S. 39, Auskünfte des IAB.

48 Zu Matching-Ansatz vgl. *Heckman/Ichimura/Todd* (1997), S. 261-294.

49 Vgl. Deutscher Bundestag (2001), S. 42.

be nicht umfassend untersucht wurden. Ob und in welchem Umfang also die Förderung Investitions- und Beschäftigungseffekte verursacht hat und eine Mitnahme der Fördermittel vorlag, konnte bislang auf der Grundlage dieser Untersuchungen nicht beantwortet werden.⁵⁰

5.2 Partialanalytische Wirkungskontrolle

Im Auftrag des Unterausschusses der Gemeinschaftsaufgabe wurden eine Reihe von Untersuchungen durchgeführt, die den Wirkungszusammenhang zwischen dem regionalpolitischen Instrumenteneinsatz und bestimmten Zielgrößen der Regionalpolitik auf Basis der Schätzung eines partialanalytischen Ansatzes analysieren. Dieser Ansatz wurde an der Universität Münster entwickelt und ist im Zeitablauf kontinuierlich erweitert worden.⁵¹ Als partialanalytisch ist dieser Ansatz zu bezeichnen, weil nicht die ganze Ökonomie, sondern nur bestimmte Ausschnitte berücksichtigt werden. Im Gegensatz zur einzelbetrieblichen Analyse wird der Zusammenhang zwischen Förderung und regionalpolitischen Zielgruppen nicht auf der Ebene einzelner Betriebe untersucht, sondern auf der Ebene von Regionen.

5.2.1 Grundstruktur des Schätzansatzes

Untersucht wird der Zusammenhang zwischen regionalpolitischem Instrumenteneinsatz und Zielgrößen der Regionalpolitik (Investitionen, Beschäftigung, Produktion bzw. Produktivität).⁵² Um die Effekte der Gemeinschaftsaufgabe von den Wirkungen anderer Determinanten der regionalen Entwicklung zu isolieren, wird der Zusammenhang zwischen den Zielgrößen und den Instrumenten der Regionalpolitik ökonometrisch bestimmt. Der Ansatz basiert auf einem neoklassischen Unternehmensmodell und umfasst Nachfragefunktionen für Kapital und Arbeit sowie eine Outputgleichung. Kapitalnutzungskosten, d.h. die Kosten für den Einsatz des Produktionsfaktors Kapital, stellen die zentrale Größe des Modells dar. Das Modell unterstellt, dass durch eine **Senkung der**

50 Vgl. *Gräber/Holst/Schackmann-Fallis/Spehl* (1987), S. 225; Deutscher Bundestag (2000), S. 34.

51 Vgl. *Bölting* (1996); *Erfeld* (1980); *Asmacher/Schalk/* (1987); *Deitmer* (1993); *Franz/Schalk* (1995), S. 273-302. Eine Darstellung der aktuellsten Version des Ansatzes findet sich in *Schalk/Untiedt* (2000), S. 173-195.

52 Vgl. hierzu Deutscher Bundestag (1999), S. 25 f.; *Franz/Schalk* (1995).

Kapitalnutzungskosten in den Förderregionen (über Investitionszulagen, Investitionszuschüsse und Sonderabschreibungen) eine Zunahme der privaten Investitionen erfolgt. Gemäß der angenommenen Zielvorstellungen der Regionalpolitik wird untersucht, ob die auf diesem Wege induzierte Steigerung der Investitionstätigkeit auch eine Erhöhung von Beschäftigung und Einkommen im Fördergebiet auslöst.

Gehen von der Förderung expansive Effekte auf die Kapitalbildung aus, impliziert dies nicht in jedem Fall, dass mit der Förderung auch die Beschäftigung positiv beeinflusst wird. Theoretisch denkbar sind auch negative Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau, da durch die Investitionsanreize Arbeit relativ zu Kapital teurer wird. Bei gegebener Produktionsmenge und Substituierbarkeit der Produktionsfaktoren kann Arbeit durch Kapital ersetzt werden, so dass parallel zum steigenden Investitionsvolumen die Nachfrage nach Arbeitskräften sinkt. Neben dem negativen **Substitutionseffekt** ist allerdings der positive Outputeffekt zu berücksichtigen, der unter Umständen den Substitutionseffekt mehr als kompensiert. In diesem Fall würde durch die regionalpolitische Investitionsförderung auch die Zielvariable Beschäftigung positiv beeinflusst. Der **Output-Effekt** kann zwei Ursachen haben. Erstens werden durch die Senkung der Kapitalnutzungskosten in den Fördergebieten auch die Gesamtkosten der Produktion reduziert, woraus sich ein Anreiz zu Kapazitätserweiterungen ergibt. Zweitens können die regionalen Unterschiede der Kapitalnutzungskosten Verlagerungen von Produktionsstätten in die geförderten Gebiete auslösen.

Diese theoretischen Zusammenhänge werden in dem Modell derart berücksichtigt, dass die erwartete Wirkung der Regionalförderung auf die Investitionen eindeutig als positiv angenommen wird. Der Beschäftigungseffekt hingegen wird von der relativen Stärke des Output- und Substitutionseffekts abhängig sein. Wie stark die Effekte der Investitionsanreize auf die Investitionstätigkeit sind und welche Wirkung sich insgesamt für die Beschäftigung ergibt, wird mit Hilfe ökonometrischer Schätzverfahren untersucht.

Das Modell berücksichtigt weiterhin, dass der gemeinsame Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital unter Umständen nicht optimal ist, d.h. der mit einem bestimmten Faktoreinsatz maximal mögliche Output wird eventuell nicht erreicht. Einige Regionen können mit dem gleichen Einsatz an Arbeit und Kapital eine höhere Produktionsmenge erzielen als andere Gebiete – es werden also Unterschiede in der sogenannten technischen Effizienz der Regionen unterstellt. Damit trägt der Ansatz zahlreichen weiteren Standortbedingungen Rechnung, die die regionalen Produktionsmöglichkeiten be-

einflussen. Hierzu zählen unter anderem die Qualität der eingesetzten Produktionsfaktoren, also z.B. die Qualifikation der Arbeitskräfte, oder die regionale Infrastrukturausstattung. Explizit werden die einzelnen Effekte dieser Einflussfaktoren im Rahmen des Ansatzes allerdings nicht erfasst.

Für das Modell wird weiterhin angenommen, dass die Entscheidung der Unternehmen über den Umfang und den Standort neuer Produktionskapazitäten sowohl durch Nachfragefaktoren als auch durch die regionalen Produktions- und Kostenbedingungen beeinflusst wird. Von Bedeutung sind also die regionale Nachfrage⁵³ und Faktoren wie die regionale Infrastruktur, die sich auf die regionalen Produktionsbedingungen auswirken. Darüber hinaus wird unterstellt, dass sich die Standortentscheidung an einem interregionalen Vergleich der Preise für die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital orientiert. An dieser Stelle wird in der Modellstruktur die regionale Wirtschaftsförderung berücksichtigt, indem angenommen wird, dass die Kosten für die Nutzung des Faktors Kapital durch Investitionszulagen, Investitionszuschüsse oder Sonderabschreibungen reduziert werden.⁵⁴ Neben den regionalpolitischen Förderinstrumenten gehen in die Berechnung der Kapitalnutzungskosten eine Reihe weiterer, regional nicht differenzierte Größen ein (z.B. Gewinnsteuersatz, Zinssatz, Investitionsgüterpreise, ökonomische Abschreibungsraten) sowie regional differenzierte Hebesätze für die Gewerbesteuer.

Den Ergebnissen der Analyse zufolge werden die Kapitalnutzungskosten je nach Art der Investition und des Fördergebiets um bis zu 50 vH durch die regionalpolitischen Instrumente gesenkt. Die stärksten Reduzierungen werden gegenwärtig in den neuen Bundesländern erzielt.⁵⁵ Ähnlich große Reduzierungen wurden auch für die früheren A/E-Schwerpunktorte des ehemaligen Zonenrandgebiets vor der Wiedervereinigung ermittelt. In den westdeutschen Fördergebieten variierte die Reduzierung der Kapitalnutzungskosten im Zeitraum von 1977 bis 1989 zwischen durchschnittlich 18 vH (im Normalfördergebiet außerhalb der Schwerpunktorde) und 48 vH (in den A/E-Schwerpunktorten des ehemaligen Zonenrandgebiets).⁵⁶ Da gemäß diesen Berechnungen die regionale Wirtschaftsförderung zu einer deutlichen Verringerung der Kapitalnutzungskosten und einem beachtlichen Präferenzgefälle zugunsten der Fördergebiete

53 Daneben wird die Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Nachfragebedingungen für Ersatzinvestitionen und Kapazitätsausbau über den gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrad berücksichtigt. Vgl. *Franz/Schalk* (1995), S. 282.

54 Eine ausführliche Beschreibung der Berechnung regionaler Kapitalnutzungskosten findet sich in *Deitmer* (1993) oder *Schalk/Untiedt* (1995), S. 283-293.

55 Vgl. Deutscher Bundestag (1999), S.26; *Franz/Schalk* (1995), S. 284 f.

56 Vgl. *Deitmer* (1993), S. 98 f.

führt, dürfte die Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit der Regionalförderung – ein spürbarer Effekt auf die Kapitalnutzungskosten – erfüllt sein.

5.2.2 *Ergebnisse für das westdeutsche Fördergebiet*

Für Westdeutschland wurden die **quantitativen Effekte der Regionalpolitik** auf die Investitionen, die Beschäftigung, die Produktion und die Arbeitsproduktivität auf der Grundlage regionaler Datensätze für das Verarbeitende Gewerbe von 1980 bis 1989 analysiert.

Die jüngste, 1994 durchgeführte Untersuchung⁵⁷ auf der Grundlage des dargestellten Modells kommt zu dem Ergebnis, dass durch eine einprozentige Absenkung der Kapitalnutzungskosten infolge der Förderung langfristig eine Steigerung der Investitionen um 1,2 vH erzielt werden kann. Im Untersuchungszeitraum wurde diesem Resultat entsprechend mit den verausgabten Fördermitteln (Investitionszulagen, Investitionszuschüsse und Sonderabschreibungen) in Höhe von 11 Mrd. DM⁵⁸ ein **zusätzliches Investitionsvolumen** in Höhe von 25 Mrd. DM induziert (vgl. Tabelle 13). Den Simulationsrechnungen zufolge wäre ohne die Förderung das Investitionsvolumen in den Fördergebieten im betrachteten Zeitraum um knapp 12 vH niedriger ausgefallen. Aus diesen Größen ergibt sich ein Wirkungsgrad der regionalpolitischen Instrumente von 2,3 - eine Million DM Förderung führt dementsprechend zu 2,3 Mio. DM zusätzlichen Investitionen. Die Erhöhung des Investitionsvolumens basiert entsprechend den Modellzusammenhängen zum Teil auf dem positiven Substitutionseffekt, der durch die Senkung der Kapitalnutzungskosten in den Fördergebieten ausgelöst wird. Darüber hinaus

57 Eine Darstellung einer noch aktuelleren Schätzung des Modells findet sich in *Schalk/Untiedt* (2000). Da sich diese Analyse jedoch auf den gleichen Untersuchungszeitraum bezieht und sich die Ergebnisse nicht nennenswert von den im folgenden vorgestellten Resultaten unterscheiden, wird auf eine ausführliche Beschreibung der Studie an dieser Stelle verzichtet.

58 Dieser Betrag weicht von den Angaben ab, die sich aus den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe oder den Subventionsberichten der Bundesregierung ergeben. Die in den Rahmenplänen und Subventionsberichten ausgewiesenen Fördermittel fallen nach Ansicht der Autoren im allgemeinen zu niedrig aus, da dort offensichtlich das tatsächliche Investitionsvolumen nicht berücksichtigt wird. Da auf die Gewährung einer Investitionszulage ein Rechtsanspruch besteht, muss die Höhe der Zulagen mit dem Investitionsvolumen variieren. Bei einer entsprechenden Korrektur ergibt sich ein deutlich höherer Subventionsbetrag als in den offiziellen Quellen. Das korrigierte Fördervolumen liegt um 22 vH über den Werten, die sich aus den Subventionsberichten errechnen, und fällt um 6 vH höher aus als die Angaben der Rahmenpläne. Vgl. *Deitmer* (1993), S. 117 ff.

weisen die Schätzungen darauf hin, dass auch ein positiver Outputeffekt zur Steigerung der Investitionstätigkeit beiträgt.⁵⁹

Durch die Berücksichtigung des Outputeffekts unterscheiden sich die Ergebnisse der Analyse aus dem Jahr 1994 bezüglich der Investitionswirkung z.T. recht deutlich von den Resultaten früherer Untersuchungen, die Wirkungsgrade der Regionalförderung zwischen 1,1 und 2 ermitteln.⁶⁰ Diese Abweichungen in den Wirkungsgraden werden unter anderem mit den kürzeren Untersuchungszeiträumen älterer Studien begründet, die es nicht erlaubten, alle Effekte der regionalpolitischen Maßnahmen zu erfassen. In einigen früheren Analysen wurde ein konstanter Output unterstellt oder es konnten lediglich die kurzfristigen Outputeffekte auf das Investitionsvolumen berücksichtigt werden.⁶¹

Weiterhin führt den Ergebnissen der Analyse zufolge eine einprozentige Reduzierung der Kapitalnutzungskosten langfristig zu einem Anstieg der **Beschäftigung** um 0,16 vH. Insgesamt werden also auch für die Beschäftigung positive Effekte der Regionalförderung ermittelt. Die Simulationsrechnungen ergeben, dass durch die Förderung im Zeitraum von 1980 bis 1989 im Durchschnitt pro Jahr 43.000 Arbeitsplätze geschaffen wurden. Das entspricht etwa 1,6 vH der Gesamtbeschäftigung im Fördergebiet. Je eingesetzter Million Fördermittel konnten gemäß den Berechnungen rund 39 Personen in den Fördergebieten zusätzlich beschäftigt werden.⁶² Nach Ansicht der Gutachter kann somit der Regionalförderung insgesamt die Schaffung von rund 430.000 Arbeitsplätzen im Zeitraum von 1980 bis 1989 zugerechnet werden. Inwieweit es sich hierbei aber um die von der Gemeinschaftsaufgabe angestrebten dauerhaft wettbewerbsfähigen Beschäftigungsmöglichkeiten handelt, und wie lange diese Arbeitsplätze bestehen, lässt sich auf der Grundlage der Analyse nicht ermitteln. Als nicht zulässig erscheint somit die Schlussfolgerung, dass im Jahre 1989 die Zahl der Beschäftigten in den Fördergebieten aufgrund der Regionalförderung um 430.000 Arbeitsplätze höher ausgefallen ist, verglichen mit einer Situation ohne Regionalförderung, weil viele induzierte Arbeitsplätze im Zeitraum zwischen 1980 und 1989 bereits wieder weggefallen sein könnten.

59 Vgl. *Franz/Schalk* (1995), S. 289 f.; *Deitmer* (1993), S. 103 ff.

60 Vgl. hierzu die Studien von *Bölting* (1976); *Franz/Schalk* (1982), S. 5-35; *Asmacher/Schalk/Thoss* (1992), S. 163-185.

61 Vgl. *Deitmer* (1993), S. 122 f.

62 Vgl. Deutscher Bundestag (1999). S. 26; *Deitmer* (1993), S. 109 ff.

Tabelle 13 Umfang und Wirkungen der Regionalförderung 1980-1989

	Fördersumme (in Mio. DM) ^a	Investitionseffekte (in Mio. DM) ^a	Beschäftigungseffekte	Outputeffekte (in Mio. DM) ^a
1980	1.003	2.269	43.000	4.619
1981	948	2.091	43.000	4.803
1982	832	1.927	41.000	4.530
1983	855	2.037	40.000	4.615
1984	944	2.136	44.000	5.409
1985	863	2.076	37.000	4.652
1986	1.134	2.807	41.000	4.988
1987	1.199	2.824	43.000	5.079
1988	1.446	3.340	50.000	6.147
1989	1.500	3.509	49.000	6.404
Summe	10.724	25.014	431.000	51.246

^a In Preisen von 1980

Quelle: *Deitmer* (1993), S. 108 ff.

Während die Zunahme des Investitionsvolumens aus dem Zusammenwirken positiver Substitutions- und Outputeffekte resultiert, ist die quantitative Beschäftigungswirkung der Regionalförderung entsprechend der Modellannahmen das Ergebnis zweier gegenläufiger Effekte. Die Schätzungen bestätigen, dass infolge der regionalen Wirtschaftsförderung, d.h. durch die Senkung der Kapitalnutzungskosten, ein Anreiz entsteht, Arbeit durch Kapital zu ersetzen. Kurzfristig überwiegt dieser negative Beschäftigungseffekt der Regionalförderung. In der langen Frist wird der negative Substitutionseffekt durch einen positiven Outputeffekt jedoch mehr als kompensiert.

Auch hinsichtlich der Wirkungen der Regionalförderung auf die **Produktion** werden quantitative Ergebnisse ermittelt. In dem Modell wird unterstellt, dass die Kapazitäten in den Fördergebieten erweitert werden, weil die regionale Wirtschaftsförderung die Gesamtkosten der Produktion reduziert. Der Effekt reduzierter Kapitalnutzungskosten auf die Produktion ist der Analyse zufolge deutlich stärker als die festgestellte Beschäftigungswirkung. Die Schätzungen deuten darauf hin, dass durch eine einprozentige Absenkung der Kapitalnutzungskosten die Produktion in den geförderten Regionen langfristig um 0,31 vH (gegenüber 0,16 vH bei der Beschäftigung) erhöht werden kann.⁶³

⁶³ Die aktualisierte Schätzung in *Schalk/Untiedt* (2000, S. 186 ff.) ermittelt für den Output eine etwas geringere Elastizität der Kapitalnutzungskosten von 0,28. Zu einer Senkung des Effekts auf den Out-

Demzufolge wurde insgesamt durch die Förderung im Zeitraum zwischen 1980 und 1989 eine zusätzliche Produktion in Höhe von rund 51 Mrd. DM induziert. Aus den Simulationsrechnungen folgt, dass die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate im Fördergebiet um rund 0,12 Prozentpunkte höher ausfiel als ohne eine Förderung.⁶⁴

Im Rahmen der Untersuchungen werden schließlich auch Aussagen zur Entwicklung des **Einkommens pro Kopf** bzw. der **Arbeitsproduktivität** gemacht. Da die langfristigen Effekte der Regionalpolitik auf die Produktion mit 3 vH höher ausfallen als die Wirkungen auf die Beschäftigung (1,6 vH), ergeben sich für die Produktivität positive Effekte des regionalpolitischen Instrumenteneinsatzes in Höhe von 1,4 vH. Angesichts der Entwicklung der regionalen Arbeitsproduktivität zwischen 1980 und 1989 muss die Effektivität der Regionalpolitik in dieser Hinsicht jedoch in Frage gestellt werden. Mittels Kapitalintensivierung in den Fördergebieten ist es nicht gelungen, die Disparitäten zwischen Fördergebiet und Nicht-Fördergebiet zu reduzieren. Vielmehr ist es im Untersuchungszeitraum zu einer weiteren Vertiefung der Einkommensdisparitäten zwischen den geförderten und den nicht geförderten Regionen gekommen.⁶⁵

Die mittels der Investitionsförderung erzielte Steigerung der Kapitalintensität im Fördergebiet konnte nicht in nennenswertem Umfang zum Ziel des interregionalen Einkommensausgleichs beitragen. Die Autoren vermuten, dass der **technischen Effizienz** der Regionen bzw. ihrer Erhöhung in diesem Zusammenhang eine entscheidendere Rolle zukommt als der Reduzierung der Kapitalnutzungskosten.⁶⁶ Ansatzpunkte für eine Förderstrategie, die entsprechende Defizite beseitigen könnte, werden in der Infrastrukturausstattung, der Qualifikation der Arbeitskräfte und der regionalen Wirtschaftsstruktur gesehen. Diese Elemente beinhaltet aber auch die Gemeinschaftsaufgabe. Die Effekte dieser regionalpolitischen Instrumente waren allerdings bisher nicht Gegenstand einer Analyse im Rahmen des beschriebenen Modellansatzes. Infolgedessen kann auch die Frage, ob etwa die Infrastrukturförderung oder die sogenannten nicht-investiven

put führt die gegenüber älteren Analysen zusätzliche Berücksichtigung der Faktorpreise anderer Regionen. Auf die insgesamt zwischen 1980 und 1989 durch die Regionalförderung induzierten Effekte wirkt sich diese Abweichung allerdings nur unwesentlich aus. So wird der Investitionsförderung nach wie vor ein zusätzliches Investitionsvolumen von rund 25 Mio. DM zugeordnet. Die Beschäftigungswirkung (rund 428.000 zusätzliche Arbeitsplätze) und der induzierte Output fallen etwas geringer aus.

64 Vgl. *Deitmer* (1993), S. 109 ff.

65 Ebd. S. 166 f.; *Franz/Schalk* (1995), S. 294 ff.

66 Vgl. zu dieser Frage auch die Hinweise bei *Lammers* (1989, S. 80-88), der sich kritisch mit den Bewertungen der GRW hinsichtlich ihrer Wirkungen auseinandersetzt, die in einer Studie von *Asmacher/Schalk/Thoss* (1987) mit Hilfe des Münsteraner Ansatzes ermittelt wurden.

Maßnahmen hinsichtlich des Einkommensziels der Gemeinschaftsaufgabe eine größere Effektivität als die Förderung gewerblicher Investitionen aufweisen, nicht beantwortet werden.

5.2.3 Ergebnisse für das ostdeutsche Fördergebiet

Eine Wirkungskontrolle der Gemeinschaftsaufgabe mit dem beschriebenen Ansatz für Ostdeutschland insgesamt wurde bislang noch nicht durchgeführt. Eine erste Untersuchung der Regionalförderung in Ostdeutschland, die 1999 vom Ifo Institut erarbeitet wurde, beschränkt sich auf das Land Thüringen.⁶⁷ Diese Analyse basiert auf dem gleichen methodischen Ansatz wie die für das westdeutsche Fördergebiet durchgeführten Untersuchungen. Da die für eine Schätzung des Modells erforderlichen Daten auch für Teile Ostdeutschlands noch nicht verfügbar sind, lagen der Analyse die für Westdeutschland geschätzten Wirkungszusammenhänge zugrunde. Auf der Grundlage der für das Land Thüringen relevanten Kapitalnutzungskosten wurde die Wirkung der regionalpolitischen Fördermaßnahmen zwischen 1991 und 1996 simuliert. Erweiterungen gegenüber dem ursprünglichen Ansatz bestehen in einer sektoral differenzierten Betrachtung und dem Versuch, die Spillover-Effekte auf vor- und nachgelagerte Wirtschaftsbereiche zu erfassen.

Den Berechnungen zufolge induzierte die Regionalpolitik in Thüringen jährlich Investitionen in Höhe von annähernd 6 Mrd. DM und knapp 35.000 zusätzliche Arbeitsplätze. Die Produktionskapazität erhöhte sich im Durchschnitt um mehr als 2 Mrd. DM pro Jahr. Rund 50 vH der induzierten Investitionen und 70 vH der zusätzlichen Arbeitsplätze entfielen auf das **Produzierende Gewerbe**. Die Zahl der Erwerbstätigen im Produzierenden Gewerbe hat sich zwar trotz Förderung von mehr als 560.000 (1991) auf rund 400.000 (1996) verringert. Den Simulationsergebnissen zufolge hätte sich die Beschäftigung im Produzierenden Gewerbe ohne die regionalpolitische Förderung aber um weitere 33 vH reduziert. Darüber hinaus wird ein positiver Effekt auf die Produktivitätsentwicklung im Produzierenden Gewerbe festgestellt. Ohne die regionalpolitische Förderung wäre demzufolge die Produktivität des Produzierenden Gewerbes in Thüringen um rund 18 vH niedriger ausgefallen.

⁶⁷ Vgl. *Riedel/Pintarits* (1999), S. 117 ff.

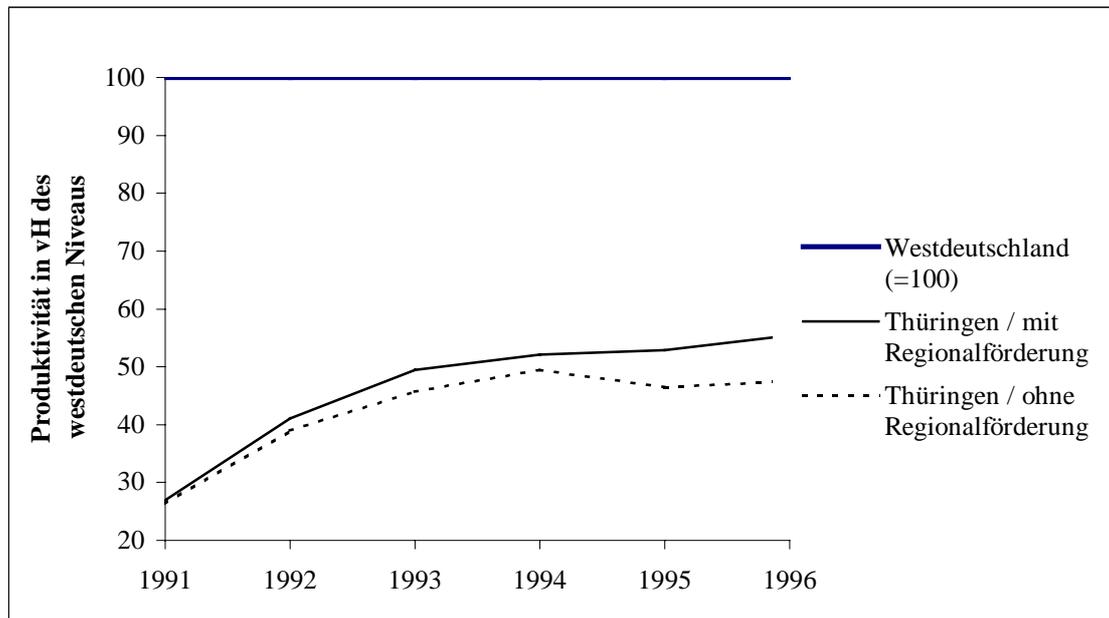
Auch für den Sektor **Handel, Verkehr und Dienstleistungsunternehmen**, in dem überwiegend nur die Dienstleistungsunternehmen förderfähig sind, werden signifikante Effekte der Regionalförderung ermittelt. Das jährliche Investitionsvolumen wäre ohne die regionalpolitischen Maßnahmen im Mittel um rund 10 vH geringer ausgefallen. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg in diesem Sektor von rund 307.000 (1991) auf 358.000 (1996). Etwa 35.000 dieser zusätzlichen Arbeitsplätze werden auf die Förderung zurückgeführt. Die Produktivität in diesem Sektor hätte 1996 ohne Förderung um etwa 7 vH unter dem tatsächlich realisierten Niveau gelegen.

Untersucht wurde neben den Wirkungen in den geförderten Sektoren auch, ob von den geförderten Bereichen **Spillovereffekte** auf die Gesamtwirtschaft der Region ausgehen. Es konnten weder für das Produzierende Gewerbe noch für den Bereich Handel, Verkehr und Dienstleistungsunternehmen signifikante Effekte auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum in Thüringen festgestellt werden. Über den Beitrag der geförderten Sektoren hinaus ist somit kein zusätzlicher Entwicklungsimpuls in den übrigen Bereichen der Wirtschaft zu beobachten.⁶⁸

Die partialanalytische Wirkungskontrolle der Regionalförderung in Thüringen beinhaltet auch die Analyse der Frage, ob eine Konvergenz an das westdeutsche Produktivitätsniveau bewirkt wurde. Die Simulationsrechnungen ergaben, dass das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum in Thüringen ohne die Regionalförderung jährlich um rund 2 vH niedriger ausgefallen wäre. Im Zeitablauf nimmt die Lücke zwischen der tatsächlichen Entwicklung und der simulierten Produktivitätsentwicklung ohne Förderung kontinuierlich zu (vgl. Abbildung 5). Der Regionalpolitik wird deshalb eine positive Wirkung auf die Konvergenz Thüringens an das westdeutsche Produktivitätsniveau zugesprochen. Ein Aufholprozess hätte sich allerdings bis 1994 auch ohne regionalpolitische Maßnahmen eingestellt. Die Konvergenzgeschwindigkeit konnte bis 1994 durch die Förderung jedoch erhöht werden. Von 1994 bis 1996 hat die Regionalpolitik gemäß den Berechnungen sogar alleine bewirkt, dass der Aufholprozess anhielt.

⁶⁸ Nach Einschätzung der Autoren können der kurze Untersuchungszeitraum oder transformationsbedingte Effekte dazu führen, dass möglicherweise doch existierende Wirkungen nicht statistisch erfasst werden; vgl. *Riedel/Pintarits* (1999), S. 151 f.

Abbildung 5 Wirkung der Regionalförderung auf den Konvergenzprozess



Quelle: Darstellung basierend auf den Angaben in *Riedel/Pintarits* (1999), S. 156.

Abweichende Ergebnisse zwischen den Wirkungsanalysen für das westdeutsche Fördergebiet und Thüringen sind bezüglich der Effizienz des regionalpolitischen Mitteleinsatzes festzustellen. Der Wirkungsgrad der regionalpolitischen Instrumente fällt in Hinblick auf das Investitionsvolumen in Thüringen höher aus als in Westdeutschland. Eine Mio. DM Förderung induzierte in Thüringen zusätzliche Investitionen in Höhe von 3,3 Mio. DM (Westdeutschland: 2,3 Mio. DM). Die Effizienz der Förderung für die Investitionsentwicklung ist gemäß den Berechnungen somit in Thüringen höher einzuschätzen als in den alten Bundesländern. Demgegenüber ist die Effizienz hinsichtlich der Zielvariablen Beschäftigung in Thüringen als vergleichsweise gering zu bewerten. Während in den westdeutschen Förderregionen mit einer Million DM an Fördermitteln fast 40 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden konnten, waren es in Thüringen lediglich 20. Mit anderen Worten, die aufzubringenden Mittel für einen zusätzlichen Arbeitsplatz fielen in Thüringen annähernd doppelt so hoch aus wie im westdeutschen Durchschnitt (Thüringen: rund 50.000 DM Fördermittel pro zusätzlichen Arbeitsplatz, Westdeutschland: rund 26.000 DM).

5.2.4 Kritische Würdigung

Das zentrale Problem jeder Wirkungskontrolle besteht in der Zurechnung festzustellender Veränderungen auf den Maßnahmeneinsatz sowie auf Entwicklungen, die auf andere Ursachen zurückzuführen sind. Da die zu beobachtende wirtschaftliche Entwicklung einer Region auf einer Vielzahl unterschiedlicher, simultan wirkender Faktoren beruht, kann die Frage nach der Wirksamkeit regionalpolitischer Instrumente auf der Grundlage partialanalytischer Untersuchungen letztlich nur näherungsweise beantwortet werden.⁶⁹ Dies gilt auch für die komplexen und aufwendigen Untersuchungen, die auf der Basis des Münsteraner Modells zur Wirkungskontrolle der Gemeinschaftsaufgabe durchgeführt wurden. Partialanalytische Untersuchungen können nur einen Ausschnitt der Wirkungen des regionalpolitischen Instrumentariums einfangen. Wichtige Aspekte der Förderung bleiben möglicherweise unberücksichtigt oder werden nur am Rande betrachtet. Kritisch sind vor allem folgende Punkte zu sehen:

- Ein zentrales Resultat der Wirkungsanalyse – der positive Beschäftigungseffekt der Investitionsförderung – ist abhängig von der gewählten **Schätzmethode**. Wird ein anderes Regressionsverfahren angewendet, stellt sich eine erhebliche Reduzierung der expansiven Beschäftigungswirkungen ein. Kommt statt des einstufigen ein zweistufiges Schätzverfahren zur Anwendung, reduziert sich die langfristige Elastizität der Kapitalnutzungskosten auf die Beschäftigung von $-0,16$ auf $-0,03$, d.h. bei einem alternativen methodischen Ansatz führt eine einprozentige Senkung der Kapitalnutzungskosten lediglich zu einem langfristigen Beschäftigungsanstieg von $0,03\%$.⁷⁰
- Der Ansatz beinhaltet keine modellendogene Untersuchung der Wirkungen, die von der **Finanzierungsseite** ausgehen.⁷¹ Zwar wird basierend auf dem Konzept der Kapitalnutzungskosten die Frage diskutiert, inwieweit die positiven Effekte der Förderung durch gegenläufige Wirkungen der Finanzierung der Fördermaßnahmen konterkariert werden könnten. Das Ergebnis dieser Betrachtungen ist, dass weder eine allgemeine Steuererhöhung noch eine staatliche Kreditaufnahme die Kapitalnutzungskosten der privaten Investoren in einer Weise steigen lässt, dass sie ihre Investitionstätigkeit reduzieren.⁷² Da dieses Ergebnis aber nicht innerhalb eines ge-

69 Vgl. *Mertens/Reyher/Kühl* (1981), S. 210 ff.

70 Vgl. *Walz* (1995), S. 303-306; *Deitmer* (1993), S. 76 ff.

71 Vgl. *Lammers* (1990), S. 80 f.

72 Vgl. *Franz/Schalk* (1995), S. 286 ff.

schlossenen Modellansatzes abgeleitet und empirisch ermittelt wird, ist es wenig aussagekräftig. So bleiben z.B. die Effekte unberücksichtigt, die eine Steuererhöhung oder eine verstärkte staatliche Kreditaufnahme auf die gesamtwirtschaftliche und regionale Nachfrage haben.

- Die Analysen lassen die **Arbeitsangebotsseite** unberücksichtigt. Der Ansatz impliziert ein vollkommen elastisches Arbeitsangebot. Daher bleiben auch indirekte Faktorpreiseffekte unberücksichtigt, die möglicherweise dem positiven direkten Outputeffekt entgegenwirken.⁷³
- Analysiert werden im Rahmen der beschriebenen Untersuchungen lediglich die Effekte der direkten Förderung von Investitionen der gewerblichen Wirtschaft. Darüber hinaus unterstützt die Gemeinschaftsaufgabe aber auch Investitionen in die wirtschaftsnahe kommunale **Infrastruktur** und seit 1995 **nicht-investive Maßnahmen**. Zu den förderfähigen nicht-investiven Maßnahmen zählen Beratungsleistungen, betriebliche Schulungsmaßnahmen sowie in kleinen und mittleren Betrieben die Humankapitalbildung und anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung.⁷⁴ Zudem beschränken sich die Wirkungsanalysen auf das Verarbeitende Gewerbe. Für frühere Phasen der Förderung mag diese Ausrichtung der Wirkungsanalyse adäquat erscheinen, da sich die Gemeinschaftsaufgabe in starkem Maße auf den industriellen Sektor konzentrierte. Mittlerweile umfasst die Positivliste der förderfähigen Wirtschaftszweige jedoch auch 18 **Dienstleistungsbranchen**. Durch die Schwerpunktlegung auf die Investitionsförderung und die Effekte im Verarbeitenden Gewerbe sind wesentliche Bereiche der Regionalförderung aus der Wirkungsanalyse ausgeklammert. Auf eine erforderliche Ausweitung der Erfolgskontrolle auf die bisher vernachlässigten Komponenten der Regionalförderung weisen die Autoren selbst hin, indem sie die Bedeutung der Infrastruktur und des Humankapitals für den Abbau regionaler Einkommensdisparitäten besonders hervorheben.⁷⁵
- Unabhängig von der zuvor dargestellten grundsätzlichen Kritik des verwendeten partialanalytischen Ansatzes, ist im Zusammenhang mit der Wirkungsanalyse der Regionalpolitik in Thüringen auf ein besonderes Problem hinzuweisen. Es werden die für westdeutsche Regionen in den 80er Jahren ermittelten Wirkungszusammenhänge auf ein anderes Untersuchungsgebiet und einen anderen Beobachtungszeit-

73 Vgl. Walz (1995), S. 303 f.; Vgl. auch Lammers (1989), S. 79.

74 Vgl. Deutscher Bundestag (2000), S. 14 f.; Karl/Krämer-Eis (1969), S. 19.

75 Vgl. Franz/Schalk (1995), S. 294 ff.; Walz (1995), S. 304.

raum übertragen. Damit wird unterstellt, dass sich die kausalen Beziehungen im Zeitablauf nicht verändern und dass die Wirkungszusammenhänge in Westdeutschland und Thüringen nicht voneinander abweichen. Letzteres ist angesichts der offensichtlichen Unterschiede in den wirtschaftlichen Gegebenheiten zwischen den beiden Regionen äußerst unwahrscheinlich. Und schließlich werden Ergebnisse für einen Wirtschaftsbereich abgeleitet - den Sektor Handel, Verkehr und Dienstleistungsunternehmen, für den ebenfalls keine Schätzungen durchgeführt wurden. Die Analyse geht somit davon aus, dass die für das Verarbeitende Gewerbe ermittelten Zusammenhänge auch für diesen Sektor gelten.

Ergebnisse auf der Basis des Münsteraner Modells zu den Wirkungen der Gemeinschaftsaufgabe stehen insgesamt gesehen auf unsicherem Grund. Sie sollten deshalb mit großer Vorsicht und in Kenntnis der genannten Kritikpunkte interpretiert und verwendet werden. Allerdings ist zu konstatieren, dass es bislang keine anderen, überzeugenderen empirischen Analysen gibt. Verlässlichere Aussagen zu den Effekten wären zu erzielen, wenn es gelänge, eine empirische Totalanalyse mit Hilfe eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells durchzuführen. Insbesondere Datenrestriktionen auf regionaler Ebene stehen dem bislang entgegen.

5.3 Mitnahmeeffekte

Im Zusammenhang mit Wirkungsanalysen der Gemeinschaftsaufgabe wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit Mitnahmeeffekte bei der Förderung vorliegen. Die Frage nach den Mitnahmeeffekten wäre nach den Verwaltungsvorschriften zu § 7 der Bundeshaushaltsordnung in den Bereich der Wirtschaftlichkeitskontrollen einzuordnen, in deren Rahmen u.a. untersucht werden soll, ob der „Vollzug einer Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war“ (vgl. Abschnitt 1. Einleitung). Auf allgemeine Akzeptanz dürfte stoßen, dass Mitnahme dann vorliegt, wenn ein gefördertes Investitionsprojekt auch ohne die Bereitstellung von Fördermitteln durchgeführt worden wäre. Allerdings bestehen darüber, wie Mitnahmeeffekte zu ermitteln sind und in welchem Umfang solche bestehen, unterschiedliche Auffassungen bzw. Ergebnisse.

Bei den partialanalytischen Wirkungskontrollen der Gemeinschaftsaufgabe nach dem Münsteraner Ansatz läge eine vollständige Mitnahme der Regionalförderung vor, wenn

von den Kapitalnutzungskosten bzw. deren Reduzierung kein signifikanter Effekt auf das Investitionsvolumen ausgeht. Den Ergebnissen der Untersuchungen zufolge ist somit eine vollständige Mitnahme der Fördermittel auszuschließen, da ein signifikanter Einfluss der Regionalförderung auf Investitionen, Beschäftigung und Produktion festzustellen ist. Allerdings lassen sich aus den Schätzungen und Simulationsrechnungen keine konkreten Aussagen zum quantitativen Umfang der Mitnahmeeffekte unmittelbar ableiten.

Zur Quantifizierung der Mitnahmeeffekte wurde u.a. vorgeschlagen, die auf der Basis des Münsteraner Modells ermittelten induzierten Investitionen (oder auch Arbeitsplätze) den tatsächlich geförderten Investitionen (oder Arbeitsplätzen) gegenüberzustellen. Wenn man den Quotienten aus der Differenz zwischen diesen beiden Größen und dem geförderten Investitionsvolumen bildet, erhält man eine Messzahl, die als Grad der Mitnahme interpretiert werden könnte.⁷⁶ Werden die Simulationsergebnisse der 1994 durchgeführten Wirkungsanalyse zur Berechnung dieser Maßzahl verwendet, ergeben sich Mitnahmeeffekte in Höhe von rund 80 vH, die sich überschlagsartig wie folgt berechnen:⁷⁷ Insgesamt betrug das geförderte Investitionsvolumen zwischen 1980 und 1989 rund 136 Mrd. DM.⁷⁸ Im gleichen Zeitraum wurden gemäß der Simulationsrechnungen Investitionen in Höhe von etwa 25 Mrd. DM durch die Regionalförderung induziert. Investitionsprojekte im Umfang von mehr als 110 Mrd. wären dementsprechend auch ohne die Förderung durchgeführt worden.

Kritisiert wird an einer solchen Abschätzung des quantitativen Umfangs von Mitnahmeeffekten, dass Mitnahme bei dieser Definition implizit nur dann nicht auftritt, wenn das gesamte geförderte Investitionsvolumen durch die regionalpolitischen Maßnahmen induziert wurde. Die Quantifizierung von Mitnahmeeffekten müsste dagegen berücksichtigen, dass neben der Förderung auch andere Investitionsmotive die Unternehmensentscheidungen beeinflussen.⁷⁹ Dieser Einwand ist insofern berechtigt, als sicherlich kein Investitionsvorhaben ausschließlich durch die Förderung motiviert sein dürfte. Andere Komponenten der Kapitalnutzungskosten – wie der Zins – oder Absatzchancen werden ebenso eine Rolle spielen. Werden bei der Interpretation der Simulationsergebnisse die zusätzlich induzierten Investitionen als Teil des Investitionsvolumens bezeich-

76 Vgl. *Lammers* (1990), S. 98-109, hier S. 100.

77 Ein entsprechendes Ergebnis wird auch für den Zeitraum zwischen 1978 und 1985 ermittelt; vgl. *Lammers* (1990), S. 100.

78 Vgl. Deutscher Bundestag (1991), S. 15.

79 Vgl. *Deitmer* (1993), S. 125.

net, der ausschließlich durch die Förderung bewirkt wird⁸⁰; legt diese Interpretation allerdings eine Messung der Mitnahme entsprechend der hier vorgeschlagenen Vorgehensweise nahe.

Die Abschätzung von Mitnahmeeffekten mit Hilfe der Simulationsergebnisse des Münsteraner Modells ist letztlich problematisch, weil die Schätzergebnisse auf makroökonomischen Daten beruhen.⁸¹ Für eine zuverlässige Quantifizierung der Mitnahmeeffekte wären aber Informationen auf der Ebene der einzelnen geförderten Betriebe notwendig. In diesem Zusammenhang geht es letztlich um die Frage, ob der festzustellende Effekt der regionalpolitischen Maßnahmen auf alle geförderten Investitionsvorhaben oder nur auf einen mehr oder weniger großen Teil der Projekte verteilt ist. Im ersten Fall wären alle Förderprojekte sogenannte Schwellenprojekte, die erst durch die Fördermaßnahmen die Rentabilitätszone erreichen. Das geförderte Investitionsvolumen ist dann zwar nicht ausschließlich durch die Förderung bedingt, da auch andere Investitionsmotive von Bedeutung sind. Für keines der Investitionsprojekte könnte aber von einer Mitnahme gesprochen werden. Im zweiten Fall machen die Schwellenprojekte nur einen Teil der geförderten Vorhaben aus. Es ist höchst wahrscheinlich, dass es Förderprojekte gibt, die die Rentabilitätsschwelle auch ohne Förderung erreicht hätten und deshalb auch ohne Förderung durchgeführt worden wären. Äußerst unplausibel erscheint, dass es bei einer nahezu flächendeckenden Förderung ohne Senkung der Kapitalnutzungskosten nur unrentable Investitionsprojekte in den Förderregionen gegeben hätte.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Analyse der Mitnahme im Rahmen der Erfolgskontrolle bislang wenig entwickelt ist. Eine umfassende quantitative Untersuchung der Mitnahmeeffekte wurde bisher nicht vorgenommen. Aus den Resultaten der partialanalytischen Wirkungskontrolle kann zwar gefolgert werden, dass eine vollständige Mitnahme der Fördermittel nicht gegeben ist. Allerdings ist andererseits auch auszuschließen, es läge keine Mitnahme der Regionalförderung vor. Versuche, die Mitnahmeeffekte grob zu quantifizieren, deuten darauf hin, dass die Investitionsförderung mit nicht unerheblichen Mitnahmeeffekten verbunden ist. Bei der Frage nach den Mitnahmeeffekten sollte abschließend allerdings beachtet werden, dass das Ergebnis solcher Quantifizierungsversuche regionalpolitisch durchaus ambivalent zu bewerten wäre: Niedrige Mitnahmeeffekte deuten auf einen hohen Wirkungsgrad in Bezug auf die geförderten Projekte im Zeitpunkt der Förderung hin; sie weisen aber auch auf eine geringe (durch-

80 Vgl. *Schalk/Untiedt* (1999), S. 21.

81 Eine Abschätzung der Mitnahmeeffekte auf der Basis dieses Ansatzes ist aber auch wegen der generellen Einwände (vgl. Abschnitt 5.2.4) problematisch.

schnittliche) Rentabilität der geförderten Projekte ohne die Förderungsmaßnahmen hin. Es ist zumindest eine offene Frage, ob solche Projekte gute Zukunftsaussichten haben. Umgekehrt würden hohe Mitnahmeeffekte darauf hindeuten, dass viele der geförderten Projekte auch ohne Subventionen von den Kapitalgebern als zukunftssträftig angesehen werden. Das Risiko von Fehlinvestitionen erscheint bei hohen Mitnahmeeffekten somit niedriger.

6 ABSCHLIEßENDE BEMERKUNGEN

In der Gemeinschaftsaufgabe sind erhebliche Anstrengungen unternommen worden, um diesen Maßnahmenbereich Erfolgskontrollen zu unterziehen. Es liegt eine Vielzahl von Untersuchungen vor, die sich explizit oder zumindest implizit damit beschäftigen, ob und inwieweit die Ziele der Gemeinschaftsaufgabe erreicht wurden und welchen Beitrag dieser Politikbereich dazu geleistet hat. Insbesondere im Bereich der Zielerreichungskontrollen wurden in den vergangenen Jahren deutliche Fortschritte erzielt durch die Verwendung von Daten und Indikatoren, die bislang nicht zur Verfügung standen, sowie verbesserte Methoden. Die Ergebnisse der vorliegenden Studien deuten darauf hin, dass sich die Gebiete der Gemeinschaftsaufgabe im Hinblick auf die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation besser entwickelten als bezüglich des Abbaus regionaler Einkommensdisparitäten. Allerdings leidet die Aussagekraft der durchgeführten Zielerreichungskontrollen insgesamt erheblich darunter, dass es keine exakten Angaben über die zu erreichenden Ziele seitens der Gemeinschaftsaufgabe gibt.

Hinsichtlich der Ergebnisse durchgeführter Wirkungskontrollen ist bei einer vorsichtigen Interpretation festzuhalten, dass die Investitionsförderung wohl zu zusätzlichen Investitionen geführt hat und auch – in geringerem Umfang – zu zusätzlichen Arbeitsplätzen. Insoweit kann nicht behauptet werden, dass die Investitionsförderung in vollem Umfang mitgenommen worden sei. Allerdings kann auch nicht unterstellt werden, dass ohne Investitionsförderung keines der geförderten Projekte durchgeführt worden wäre. Wie groß allerdings die Mitnahmeeffekte sind, darüber bestehen bislang nur sehr unzureichende Erkenntnisse. Unbefriedigend ist auch, dass die Infrastrukturförderung – das zweite bedeutsame Instrument der GRW neben der Förderung privater Investitionen – bislang keinerlei Erfolgskontrolle unterzogen worden ist. Dasselbe trifft für die Förderung nicht-investiver Maßnahmen zu, deren Bedeutung in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat.

Nahezu gänzlich unberücksichtigt bleibt bei der Erfolgskontrolle der Gemeinschaftsaufgabe die Untersuchung der Frage, ob dieser Politikbereich unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten als effizient einzuschätzen ist. Wenn für einen bestimmten Förderbereich Wirkungen im Sinne der Ziele dieses Förderbereiches nachzuweisen sind, besagt dies nicht, dass die betreffende Förderpolitik die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt gesteigert hat. Zu untersuchen wäre, wie durch diese Förderpolitik andere Ziele beeinträchtigt werden bzw. welche Kosten den festgestellten Wirkungen gegenüberzustellen sind. In diesem Zusammenhang wäre auch in Rechnung zu stellen, wie die GRW das Verhalten der Wirtschaftssubjekte in den geförderten Regionen auf mittlere und längere Sicht beeinflusst. Die Gewährung von Hilfen an Betriebe und Kommunen fördert ein Verhalten, dass eher darauf abstellt, Ressourcen zur Erzielung von Transfereinkommen einzusetzen, anstatt marktbestimmte Einkommenschancen aufzuspüren und zu nutzen. Eine Anpassung an den Strukturwandel und veränderte Wettbewerbsverhältnisse aus eigener Initiative wird gebremst. Regionen, die längere Zeit durch umfangreiche Hilfen gegen marktgesteuerte Kräfte abgeschirmt werden, können so nach und nach die Fähigkeit verlieren oder erst gar nicht erlangen, sich ohne Hilfen im Wettbewerb zu behaupten. Diese Zusammenhänge liegen der ordnungspolitischen Kritik an Subventionsprogrammen zugrunde.

Nach den Verwaltungsvorschriften des Bundesministers der Finanzen zu § 7 der Bundeshaushaltsordnung wäre eine Betrachtung der GRW unter den genannten gesamtwirtschaftlichen Aspekten durchaus Teil einer umfassenden Erfolgskontrolle. Dort heißt es unter anderem: „Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht ..., ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).“⁸² Gemessen an den Verwaltungsvorschriften des Bundesministers für Finanzen sind die durchgeführten Erfolgskontrollen in der Gemeinschaftsaufgabe aber nicht nur hinsichtlich dieser Punkte, sondern generell sicherlich nicht zufriedenstellend. Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Überprüfung der Planung und Erfolgskontrolle bei der Gewährung von Subventionen des Bundes dann auch festgestellt, dass die Erfolgskontrolle in der Gemeinschaftsaufgabe und in anderen Subventionsbereichen Mängel aufweist.⁸³ Bei einer Bewertung dieser Kritik ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine strikte Anwendung der Verwaltungsvorschriften an die Grenzen der ökonomischen Wirkungsforschung stößt.

82 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1995), S. 2.

83 Vgl. Deutscher Bundestag (1996b).

Ein besonderes Problem von aussagekräftigen Erfolgskontrollen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe besteht darin, dass dieser Politikbereich in doppelter Hinsicht mischfinanziert wird. Bund und Länder teilen sich die Ausgaben für die einzelnen Projekte, und viele Fördervorhaben im Rahmen der GRW werden durch die Mittel aus den EU-Strukturfonds ganz oder teilweise finanziert. Die Vollzugskontrolle wird im wesentlichen durch die Länder, in eingeschränktem Maße durch den Bund (im ex-ante Verfahren bei den Bewilligungsbescheiden) durchgeführt. Da Finanzierungs- und Kontrollverantwortlichkeiten nicht auf denselben Ebenen angesiedelt sind, gibt es systemimmanente Anreize für die Akteure in den Förderinstitutionen, der Förderung auch dann Erfolge zuzusprechen, wenn sie diese nicht hat. Denn bescheinigt die kontrollierende, untere Ebene einzelnen Projekten oder der Förderung insgesamt Erfolglosigkeit, so verliert sie den Anspruch auf bereits ausgezahlte oder in Aussicht stehende Fördermittel. Mit anderen Worten: Das Fördern eines Projektes kostet die unteren Ebenen zu wenig, als dass sie ein Interesse an einer effizienten Förderung haben. Auch dieser Aspekt betrifft allerdings nicht nur die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Mischfinanzierte Förderbereiche sind aus diesem Grunde generell einer aussagekräftigen Erfolgskontrolle besonders schwer zugänglich.

Will man die Erfolgskontrolle der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ verbessern, so bieten sich folgende Schritte und Maßnahmen an:

- Die Ziele der GRW müssten genau benannt werden. Es wäre darzulegen, welche Einkommens- und Beschäftigungsziele in welchem Zeitraum für welches Gebiet erreicht werden sollen. Hinreichend genau wäre wohl, wenn diese Ziele als Abstandsziele zu anderen (nicht geförderten Regionen) formuliert werden. Erst die Benennung solcher Ziele macht Zielerreichungskontrollen möglich.
- Im Hinblick auf Wirkungskontrollen sind die neueren Ansätze der einzelbetrieblichen Erfolgskontrolle, die sehr präzise Angaben über die Entwicklung geförderter und nicht geförderter Betriebe ermöglichen, sehr positiv zu bewerten. Diese Form der Erfolgskontrolle auf der Mikroebene sollte unbedingt ausgebaut werden, zumal durch sie auch die Wirkungen nichtinvestiver Maßnahmen erfasst werden können.
- Um den Kenntnisstand der Wirkungen der GRW auf makroökonomischer Ebene zu verbessern, führt wohl kein Weg daran vorbei, allgemeine Gleichgewichtsmodelle zu entwickeln und einzusetzen. Aufgrund des erheblichen Arbeitsaufwands und der

Datenerfordernisse für solche Modelle wäre es aber ratsam, solche Modelle nur für Gebiete zu entwickeln, die erstens relativ leicht abgrenzbar und zweitens voraussichtlich noch lange Zeit Fördergebiet sein werden. Unter diesen Aspekten wäre vor allem für das Gebiet der Neuen Bundesländer die Entwicklung eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells sinnvoll.

Diese Schritte können dazu beitragen, die Erfolgskontrolle der GRW erheblich zu verbessern. Dem Aspekt der ordnungspolitischen Sichtweise der Wirkungen der GRW sowie den systemimmanenten Problemen der Erfolgskontrolle von mischfinanzierten Förderbereichen wären damit freilich noch nicht Rechnung getragen. Diese Probleme sind aber auch nicht innerhalb der GRW selbst zu lösen, sondern nur im Rahmen politischer Grundsatzentscheidungen, in denen es generell über das Für und Wieder von Regionalpolitik und ihre institutionellen Zuständigkeiten geht.

LITERATURVERZEICHNIS

Asmacher, Ch.; Schalk, H.J.; Thoss, R. (1987):

Analyse der Wirkungen regionalpolitischer Instrumente, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 120, Münster.

Bade, F.J. (1999):

Regionale Entwicklung der Erwerbstätigkeit 1997-2004, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, S. 603-617.

Benterbusch, U. (1996):

Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Neuabgrenzung der Fördergebiete in Westdeutschland und Ausgestaltung der Förderung in Ostdeutschland 1997-1999, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 517-555.

Bölting, H.M. (1976):

Wirkungsanalyse der Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumordnung, Bd. 35, Münster.

Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (1998):

Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Zweite überarbeitete Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln.

Bundesministerium der Finanzen (1995):

Vorläufige Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung - RdSchr. d. BMF v. 31.8.1995 – II A 3 – H 1005 – 21/95.

Deitmer, I. (1993):

Effekte der regionalen Strukturpolitik auf Investitionen, Beschäftigung und Wachstum, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 153, Münster.

Deutscher Bundestag (1991):

BT-Drucks. 12/895, Zwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1991 bis 1994 (1995), v. 03.07.1991.

Derselbe (1994):

BT-Drucks. 12/7175, Dreiundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1994 bis 1997 (1998), v. 28.03.1994.

Derselbe (1995):

BT-Drucks. 13/1376, Vierundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1995 bis 1998 (1999), v. 16.05.1995.

Derselbe (1996):

Fünfundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1996 bis 1999 (2000), v. 02.04.1996.

Derselbe (1996):

BT-Drucks. 13/5700, Planung und Erfolgskontrolle bei Subventionen des Bundes, v. 16.10.1996.

Derselbe (1997):

BT-Drucks. 13/7205, Sechsendzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe

- „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1997 bis 2000 (2001), v. 10.03.1997.
- Derselbe (1998):*
BT-Drucks. 13/9992, Siebenundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1998 bis 2001 (2002), v. 27.02.1998.
- Derselbe (1999):*
BT-Drucks. 14/776, Achtundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1999 bis 2002 (2003), v. 19.04.1999.
- Derselbe (2000):*
BT-Drucks. 14/3250, Neunundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2000 bis 2003 (2004) v. 30.03.2000.
- Derselbe (2001):*
BT-Drucks. 14/5600, Dreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2001 bis 2004 (2005), v. 12.03.2001
- Eckey, H.F. (2000):*
Der wirtschaftliche Entwicklungsstand in den Regionen des vereinigten Deutschlands, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Universität Gesamthochschule Kassel, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Nr. 20/01, Kassel.
- Eckey, H.F.; Stock, W. (1969):*
Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur – Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe vom 6. Oktober 1969, in: v. Eberstein, H.H.; Karl, H. (hrsg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, 4. Aufl., Köln, Beitrag A V.
- Eckey, H.F.; Horn, K.; Klemmer, P. (1990):*
Abgrenzung von regionalen Diagnoseeinheiten für die Zwecke der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Struktur- und Konjunkturforschung, Bd. 29, Bochum.
- Eckey, H.F.; Klemmer, P. (1991):*
Neuabgrenzung von Arbeitsmarktregionen für die Zwecke der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10, S. 569-577.
- Erfeld, W. (1980):*
Determinanten der regionalen Investitionstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 59, Münster.
- Franz, W.; Schalk, H.J. (1982):*
Investitionsfördernde Maßnahmen als Mittel der Regionalpolitik: Eine ökonomische Analyse, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, S. 5-35.
- Franz, W.; Schalk, H.J. (1995):*
Eine kritische Würdigung der Wirksamkeit der regionalen Investitionsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, in: v. Gahlen, B.; Hesse, H.; Ramser, H.J. (hrsg.), Standort und Region. Neue Ansätze zur Regionalökonomik, Tübingen, S. 273-302.
- Frey, R.L. (1985):*
Verfahren der regionalpolitischen Erfolgskontrolle, in: v. Brugger, E.A.; Frey, R.L.; Grusch (hrsg.), Sektoralpolitik versus Regionalpolitik, S. 25-42.

Gräber, H.; Holst, M.; Schackmann-Fallis, K.P.; Spehl, H. (1987):
Externe Kontrolle und regionale Wirtschaftspolitik, Berlin.

Karl, H.; Krämer-Eis, H. (1969):

Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland, in: v. Eberstein, H.H.; Karl, H. (hrsg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, 4. Aufl., Köln, Beitrag A II.

Koller, M. (1990):

Zur Erfolgskontrolle der regionalen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik: Vorschläge zur Auswahl und Beobachtung strukturschwacher Regionen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, S. 227-245.

Koller, M.; Schiebel, W.; Schwengler, B. (1999):

Regionalindikatoren zu Arbeitsplatzdefiziten und Einkommenschwächen, IAB Werkstattbericht, in: Diskussionsbeiträge des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nr. 16, Nürnberg.

Koller, M.; Schwengler, B. (1999):

Vorranggebiete der regionalen Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 32, Heft 4, S. 564-602.

Koller, M.; Schwengler, B. (2000):

Struktur und Entwicklung von Arbeitsmarkt und Einkommen in den Regionen, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 232, Nürnberg.

Koller, M.; Schwengler, B.; Zarth, M. (2001):

Zielerreichungsanalyse bei den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 243, Nürnberg.

Krieger-Boden, Ch.; Lammers, K. (1996):

Subventionsabbau in räumlicher Perspektive: Wirkungszusammenhänge und Schlussfolgerungen, Kieler Diskussionsbeiträge 280, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Lammers, K. (1989):

Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik, Kieler Studie 224, Tübingen.

Lammers, K. (1990):

Wege der Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer, in: Die Weltwirtschaft, Heft 2, S. 98-109.

Mertens, D.; Reyher, L.; Kühl, J. (1981):

Ziele und Möglichkeiten von Wirkungs-Analysen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, S. 209-223.

Recker, E. (1977):

Erfolgskontrolle regionaler Aktionsprogramme durch Indikatoren, in: Forschungen zur Raumentwicklung, in: Schriften der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bd. 6, Bonn-Bad Godesberg.

Riedel, J.; Pintarits, S. (1999):

Wirtschaftsförderung im Transformationsprozess. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Thüringen, in: Ifo-Dresden-Studien,

Bd. 21, München.

Schalk, H.J. (1992):

Kapitalnutzungskosten, Investitionen und Beschäftigung in den regionalen Fördergebieten der Bundesrepublik Deutschland, in: v. Birg, H.; Schalk, H.J. (hrsg.), Regionale und sektorale Strukturpolitik, Münster, S. 163-185.

Schalk, H.J.; Untiedt, G. (1995):

Kapitalnutzungskosten in den Kreisen der wiedervereinigten Bundesrepublik Deutschland, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 283-293.

Schalk, H.J.; Untiedt, G. (1999):

Regionale Wirtschaftsförderung: Erfolgreich, gewirkt oder lediglich mitgenommen?, in: Ifo Schnelldienst, Heft 10/11, S. 20-25.

Schalk, H.J.; Untiedt, G. (2000):

Regional Investment Incentives in Germany: Impacts on Factor Demand and Growth, in: Annals of Regional Science, 34, S. 173 ff.

Tetsch, F.; Benterbusch, U.; Letixerant, P. (1996):

Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Köln.

Walz, U. (1995):

Koreferat zum Referat Wolfgang Franz und Hans Joachim Schalk, in: v. Gahlen, B.; Hesse, H.; Ramser, H.J. (hrsg.), Standort und Region. Neue Ansätze zur Regionalökonomik, Tübingen, S. 303-306.

Zarth/Crome (1999):

Die regionale Infrastrukturausstattung als Indikator für die Auswahl regionalpolitischer Fördergebiete, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, S. 618-630.