

Öffentliche Investitionsförderung: Chancen und Risiken für Betriebe und Regionen in Deutschland

17. Workshop zum Jahrbuch für öffentliche Finanzen

Matthias Brachert, Eva Dettmann,
Lutz Schneider und Mirko Titze

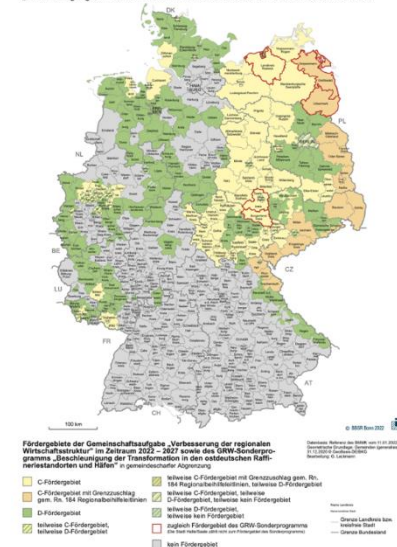
Was macht die GRW?

- Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) in Deutschland fördert:
 - Investitionen von Unternehmen in strukturschwachen Regionen (variiert nach Region und Betriebsgrößenklasse)
 - Wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung (z. B. Verkehr, Energieversorgung)

- Heute Bestandteil des GFS

- Festlegung des Fördergebiets:
 - GRW-Regionalindikator
 - Bevölkerungsplafond (EU)

GRW-Fördergebiete 2022 – 2027 und Fördergebiete des GRW-Sonderprogramms „Beschleunigung der Transformation in den ostdeutschen Refineriestandorten und Hälften“

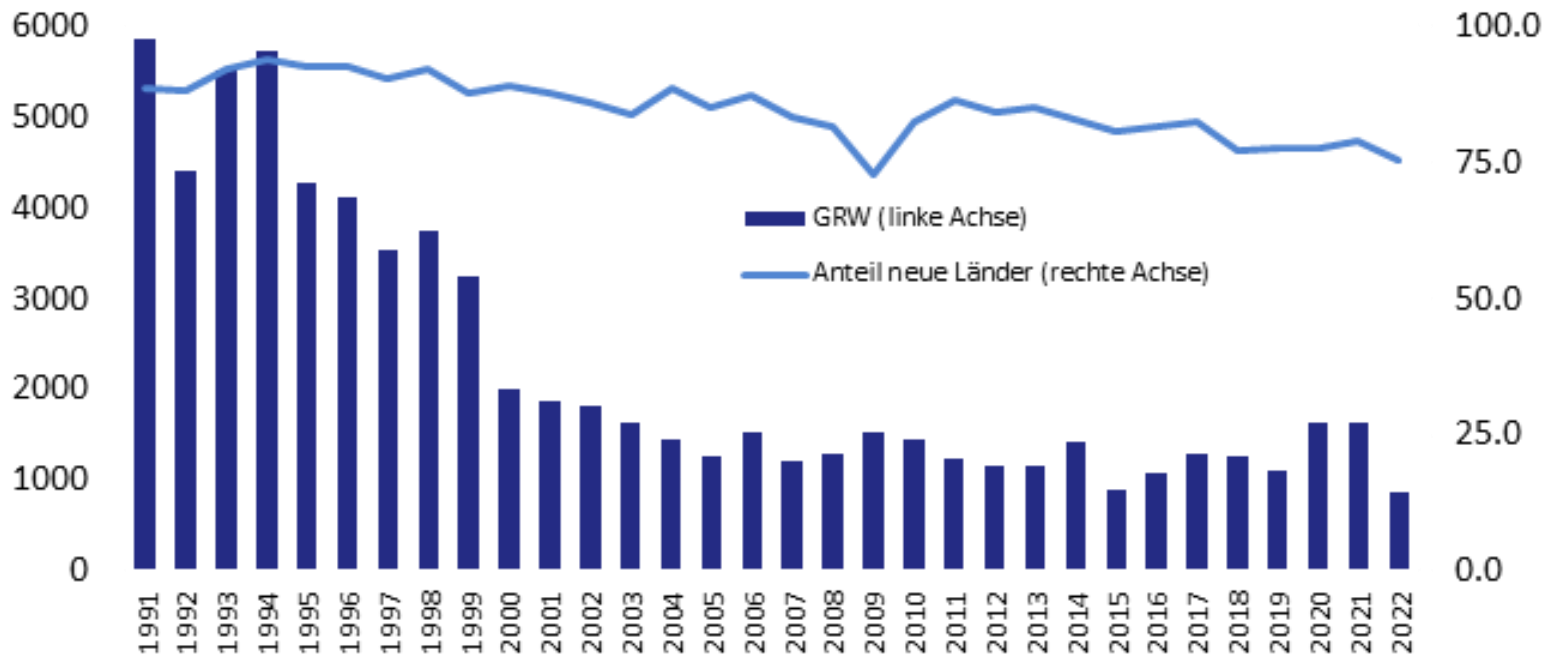


Auftrag und wesentliche Erkenntnisse

- Bestimmung der Effekte der GRW auf betrieblicher Ebene mit Hilfe einer Kontrollgruppenanalyse (Matching + Differenzen-von-Differenzen-Ansatz)
- Bestimmung der Effekte auf regionaler Ebene (Kreise, dynamischer Panelschätzer)
- Wirkungen der GRW auf betrieblicher Ebene
 - deutlich positive Effekte der Förderung auf die Investition, Umsatz und Beschäftigung,
 - sehr moderate Effekte auf Medianlöhne,
 - keine Effekte der GRW nachweisbar auf betriebliche Produktivität,
 - heterogene Effekte für arbeitsmarktrelevante Zielgrößen nachweisbar (Art der Beschäftigung, Betriebsgrößenklassen, Sektoren, etc.)
- Wirkung auf regionaler Ebene
 - Positiver Effekt der GRW-Förderung auf das Beschäftigungswachstum (insbesondere Verarbeitendes Gewerbe) und das Wachstum des BIP und die Investitionsintensität
 - Keine Effekte auf die regionale Produktivität
- Reformen der GRW setzen an diesen Punkten an: Ziel der Steigerung der Produktivität (im weitesten Sinne) in den Fokus gerückt, ohne das Beschäftigungsziel aufzugeben

GRW-Mittel im Zeitverlauf

- Bewilligte GRW-Mittel pro Jahr (in Mio. Euro, linke Achse) und Anteil der neuen Länder an den bewilligten Mitteln (in Prozent, rechte Achse)



Eckdaten der GRW für die gewerbliche Wirtschaft

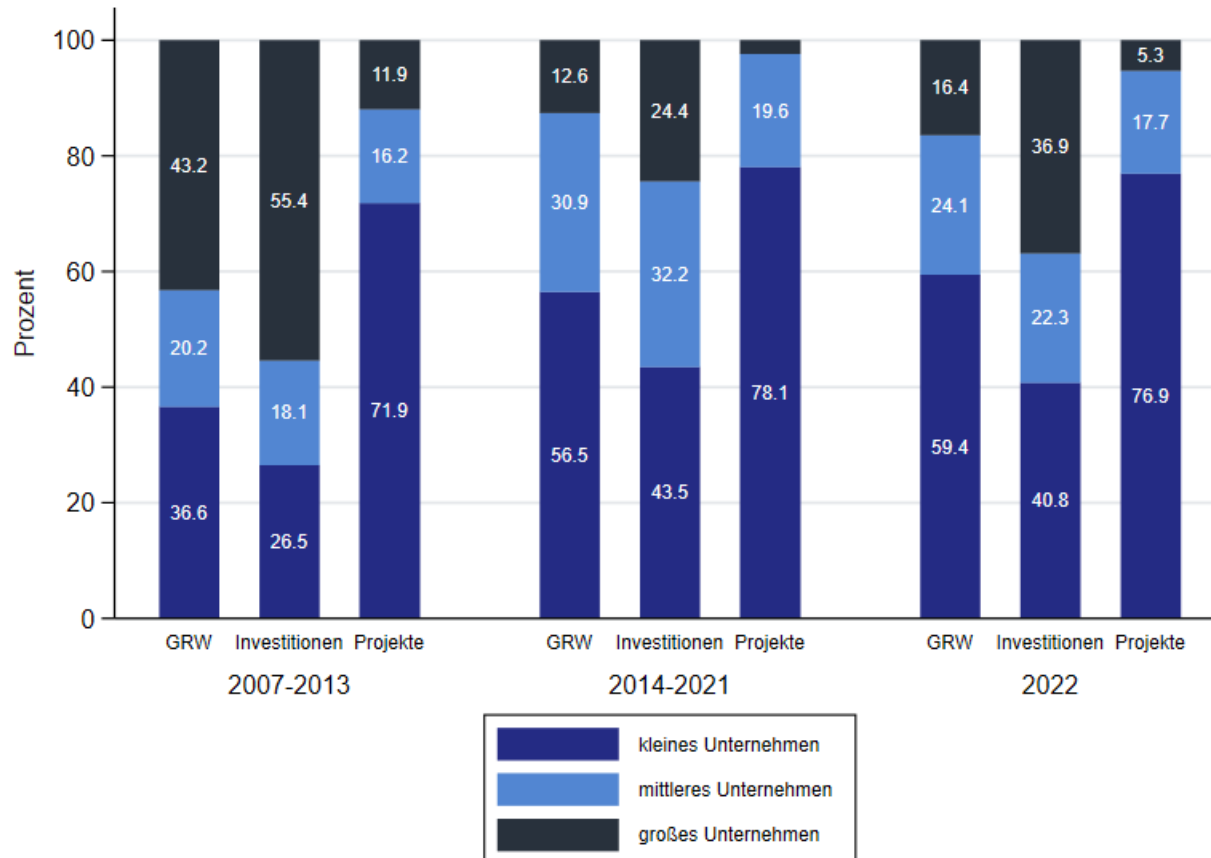
Förderperiode	Bewilligungsstatistik			Verwendungsnachweisstatistik		
	Unterstützte Gesamtinvestitionen (Mrd. Euro)	GRW-Mittel inklusive EFRE-Mittel (Mrd. Euro)	Anzahl unterstützter Projekte	Unterstützte Gesamtinvestitionen (Mrd. Euro)	GRW-Mittel inklusive EFRE-Mittel (Mrd. Euro)	Anzahl unterstützter Projekte
<i>Insgesamt</i>						
2007-2013 ^b	52,2	8,9	17 201	46,2	7,3	16 028
2014 ^b -2021	29,7	5,2	11 128	10,6	1,8	6 101
2022 ^a	2,5	0,5	924	0,0	0,0	9
<i>Jährlicher Durchschnitt</i>						
2007-2013 ^b	7,0	1,2	2 293,5	6,2	1,0	2 137,1
2014 ^b -2021	4,0	0,7	1 483,7	1,4	0,2	813,5
2022 ^a	2,5	0,5	924,0	0,0	0,0	9,0

^a Die Analyse berücksichtigt Bewilligungen bis zum Ende des Jahres 2022, dem ersten Jahr der Förderperiode 2022-2027. –

^b Der Wechsel von der Förderperiode 2007-2013 auf 2014-2020 fand am 01.07.2014 statt.

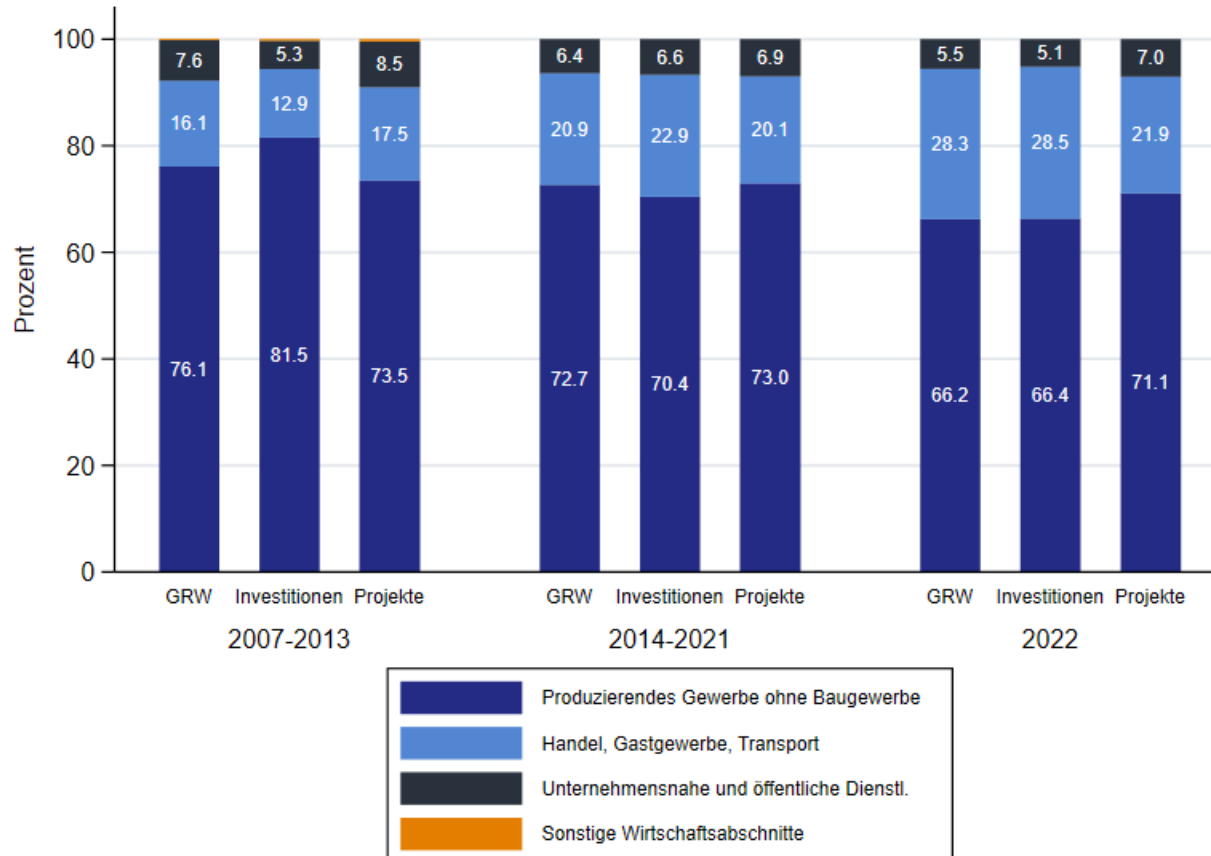
Formale Inzidenz der GRW-Förderung

↳ Betriebsgrößenstruktur:



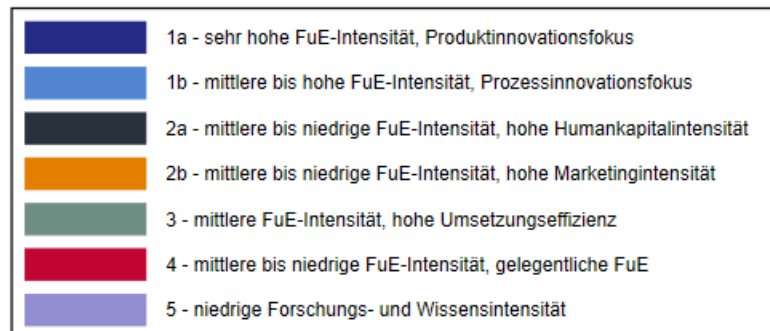
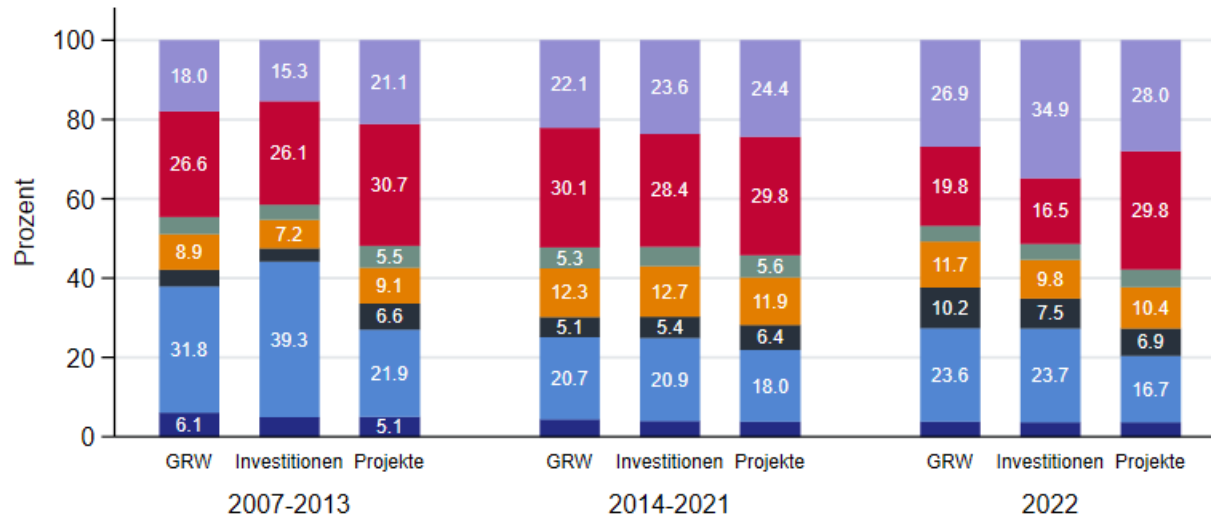
Formale Inzidenz der GRW-Förderung

Branchenstruktur I:



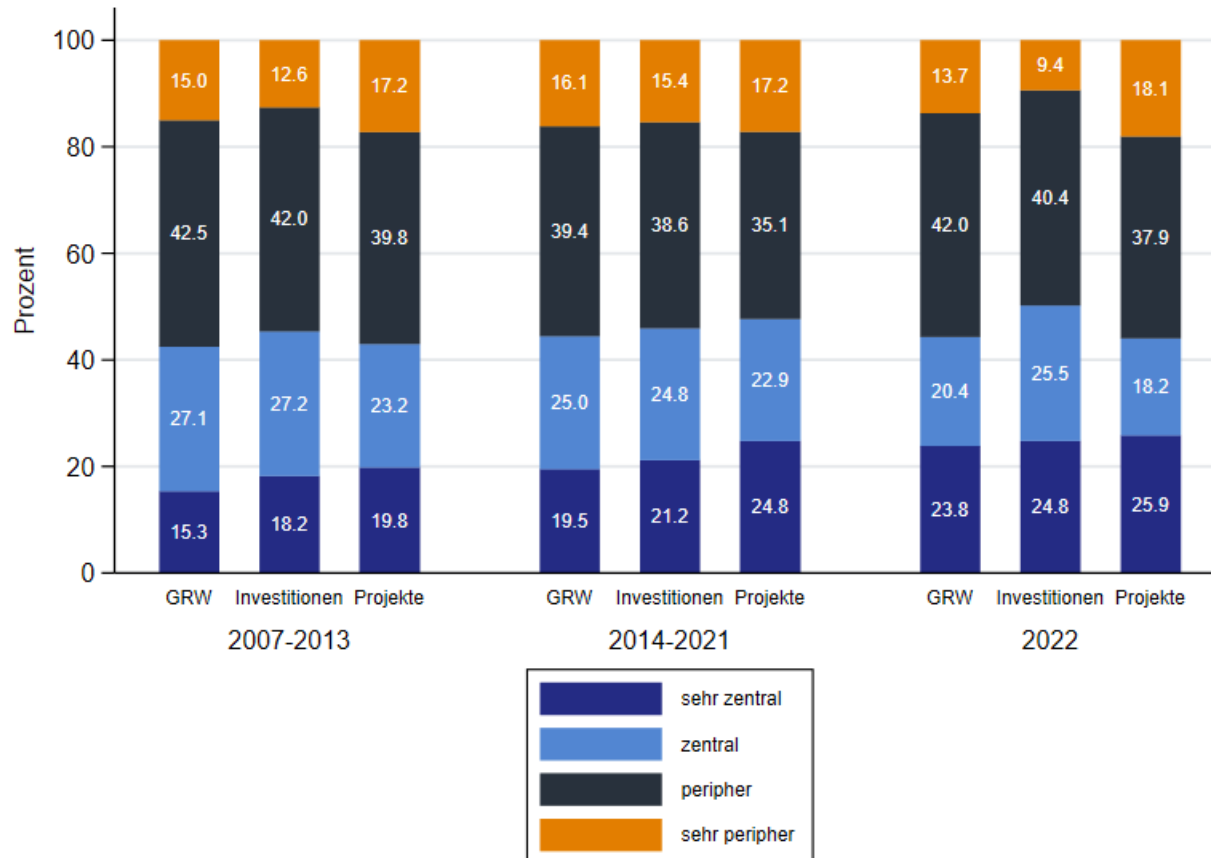
Formale Inzidenz der GRW-Förderung

Branchenstruktur II:



Formale Inzidenz der GRW-Förderung

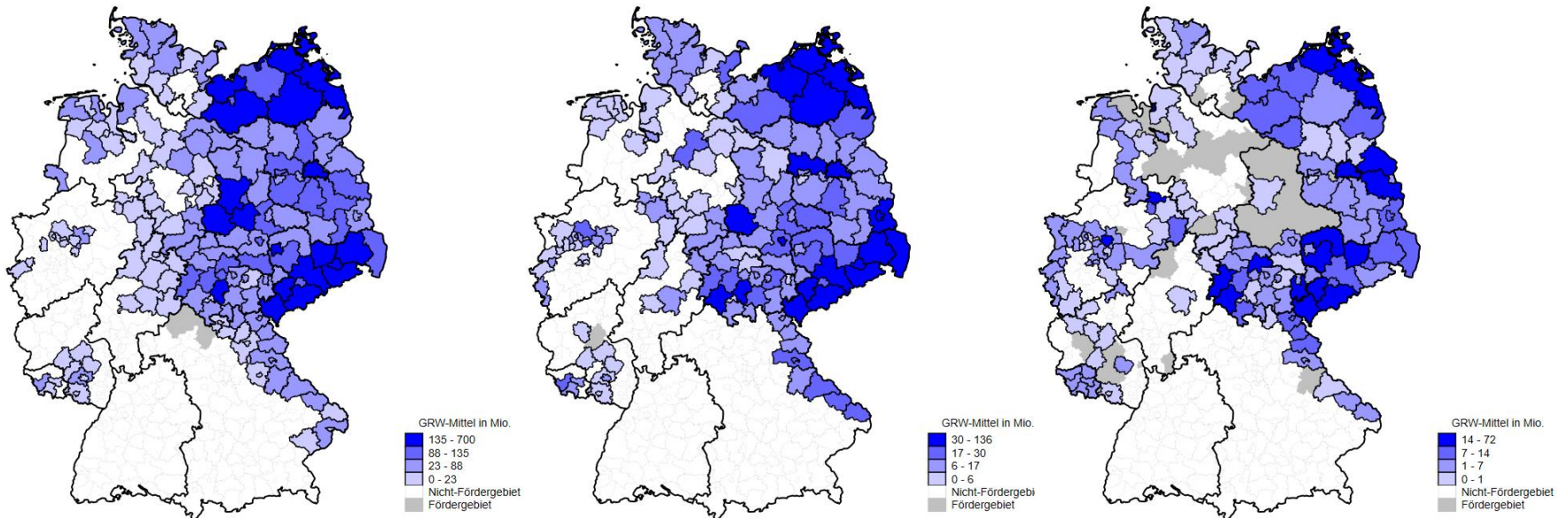
Regionale Struktur I:



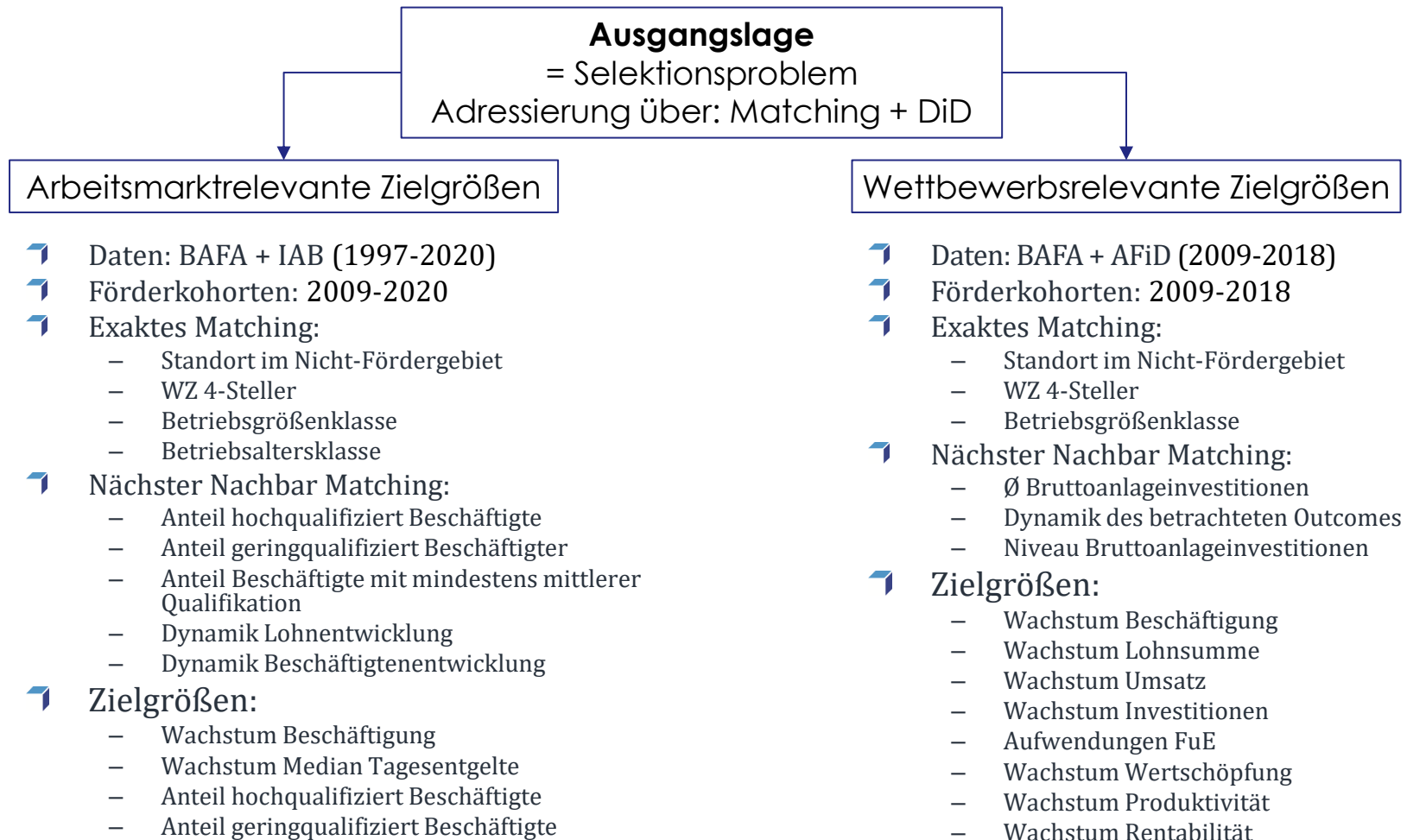
Formale Inzidenz der GRW-Förderung

Regionale Struktur II:

Förderperioden 2007-2013 (links), 2014-2021 (Mitte) und im Jahr 2022 (rechts)



Untersuchungsdesign für die Analyse der Effekte auf betrieblicher Ebene



Wirkungen auf arbeitsmarktrelevante Zielgrößen

- Stark positiver Effekt auf das Beschäftigungswachstum der geförderten Betriebe
- Leicht positiver Effekt auf Wachstum der Medianlöhne
- Effekte auf die Beschäftigtenstruktur:
 - Anteil hochqualifizierter Beschäftigter sinkt gegenüber Kontrollgruppe
 - Anteil geringqualifizierter Beschäftigter steigt gegenüber Kontrollgruppe
- Heterogene Effekte bezüglich Beschäftigung:
 - Branchen: höhere Effekte in DL-Betrieben als im Verarbeitenden Gewerbe
 - Betriebsgrößenklassen: höhere Effekte bei kleinsten und kleinen Betrieben
- Heterogene Effekte bezüglich Medianlöhnen:
 - Branchen: höchste Effekte bei Herstellung von Waren für den privaten Verbrauch
 - Betriebsgrößenklassen: höchste Effekte wiederum bei kleinsten und kleinen Betrieben

Wirkungen auf wettbewerbsrelevante Zielgrößen

- Deutlicher Anreizeffekt: positiver Effekt der GRW auf Investitionstätigkeit in geförderten Betrieben (allerdings beschränkt auf die Projektlaufzeit)
- Deutlich positiver Effekt auf das Wachstum der Beschäftigung, der betrieblichen Lohnsumme und des Umsatzes in den geförderten Betrieben
- Höhe des Effekts auf das Umsatzwachstum entspricht in etwa der Höhe des Effekts auf das Beschäftigungswachstum => Folge: kein Effekt auf das Wachstum der Produktivität in den geförderten Betrieben nachweisbar
- Ergebnisse robust auch gegenüber der Verwendung alternativer Produktivitätsmaße (bspw. TFP, Wertschöpfung je VZÄ)

GRW-Förderung und regionale Entwicklung

- Signifikant positiver Effekt der GRW-Förderung auf das regionale Beschäftigungswachstum, allerdings in sehr geringer Größenordnung
- Signifikant positiver Effekt der GRW-Förderung auf das regionale Einkommen (BIP), allerdings auch hier in moderater Größenordnung
- Kein Effekt der Förderung nachweisbar auf die Entwicklung der regionalen Produktivität
- Weitere Zielgrößen auf regionaler Ebene:
 - Signifikant positiver Effekt auf Investitionsintensität im Verarbeitenden Gewerbe
 - Signifikant positiver Effekt auf die Humankapitalintensität
 - Kein Effekt nachweisbar auf die Exportquote

Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

- **Positiver Beitrag der GRW zur Schaffung von Beschäftigung und Einkommen**
 - Woher kommen die Leute – aus Nichtbeschäftigung
 - Kosten: ~rund 25T € pro Job und Jahr
 - Wer profitiert überdurchschnittlich?
 - Junge Menschen
 - Gering- und mittelqualifizierte Beschäftigte
 - Pendler aus derselben AMR
 - Bezüglich Löhne: Festangestellte und hochqualifizierte Arbeitskräfte

- **Allerdings veränderte gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen: Alleinige Fokussierung auf Arbeitsmarktziele –**

- **Neuausrichtung der GRW mit stärkerem Fokus auf Wertschöpfung, Produktivität und damit verbundenen Zielgrößen weist in die richtige Richtung**

- **Herausforderungen für zukünftige Evaluationen:**
 - Erschließung geeigneter Datenbasen zur Operationalisierung der neuen Ziele
 - Verbesserung der Dokumentation der Förderprozesse im GFS
 - Fokussierung auf die Wirkmechanismen

Tabelle 3-1: Verknüpfung der Förderdaten mit den IAB-Daten^a

Zeile	Typ	Anzahl Betriebe	Anteil (in Prozent)
[1]	Anzahl der vom IWH gelieferten eindeutigen <u>Akteursidentifikatoren</u>	52 329	100,0
[2]	Betriebsnummer im IWH-Datensatz vorhanden	31 192	59,6
[3]	Zuspielen einer eindeutigen Betriebsnummer über die <u>Identifikatoren</u>	2 769	5,3
[4]	Mehrdeutige Betriebsnummern über die <u>Identifikatoren gefunden^b</u>	559	1,1
[5]	Input in den <u>Matching</u> -Prozess am IAB: [1]-[2]-[3]-[4]	17 809	34,0
[6]	IAB- <u>Matchingprozess</u> liefert eine eineindeutige Betriebsnummer	7 109	13,6
[7]	IAB- <u>Matchingprozess</u> liefert mehrdeutige Betriebsnummern	4 245	8,1
[8]	Keine Betriebsnummer gefunden	6 455	12,3
[9]	Für die Analysen verwendbare geförderte Betriebe: [2]+[3]+[6]	41 070	78,5

Anmerkungen: ^a Verknüpft wurden die GRW-Förderfälle 1997-2017 mit den Informationen aus dem Betriebshistorikpanel desselben Zeitraums. – ^b Die Identifikatoren in öffentlich zugänglichen Quellen werden häufig auf der Ebene von Unternehmen vergeben. Da ein Unternehmen aus mehreren Betrieben bestehen kann, stellt diese Nummer keinen eindeutigen Identifikator für einen Betrieb dar.

Quelle: Darstellung des IWH auf Basis der Daten des DWH der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2021.

Zeit seit Beginn der Förderung	(1) Beschäftigung	(2) Medianlohn	(3) Hochqualifizierte	(4) Geringqualifizierte
Durchschnittl. Effekt	0.262*** (0.00647)	0.0335*** (0.00265)	-0.00561*** (0.00155)	0.00835*** (0.00171)
t+ 1	0.232*** (0.00557)	0.0251*** (0.00248)	-0.00554*** (0.00144)	0.00607*** (0.00166)
t+ 2	0.220*** (0.00674)	0.0208*** (0.00293)	-0.00553*** (0.00177)	0.0105*** (0.00203)
t+ 3	0.219*** (0.00755)	0.0262*** (0.00328)	-0.00681*** (0.00194)	0.0121*** (0.00233)
t+ 4	0.198*** (0.00863)	0.0283*** (0.00383)	-0.00804*** (0.00228)	0.0133*** (0.00262)
t+ 5	0.198*** (0.00928)	0.0352*** (0.00415)	-0.00547** (0.00244)	0.0121*** (0.00276)
t+ 6	0.173*** (0.0106)	0.0483*** (0.00489)	-0.00605** (0.00264)	0.0104*** (0.00300)
t+ 7	0.156*** (0.0116)	0.0560*** (0.00511)	-0.00800*** (0.00300)	0.0130*** (0.00337)
t+ 8	0.125*** (0.0136)	0.0586*** (0.00538)	-0.00884** (0.00348)	0.00879** (0.00366)
t+ 9	0.114*** (0.0155)	0.0668*** (0.00623)	-0.00877** (0.00402)	0.0110** (0.00434)
t+ 10	0.113*** (0.0186)	0.0786*** (0.00789)	-0.00975* (0.00504)	0.0226*** (0.00565)
Konstante	1.636*** (0.00145)	4.241*** (0.00146)	0.112*** (0.000776)	0.146*** (0.000978)
BetriebsFE	ja	ja	ja	ja
JahresFE	ja	ja	ja	ja
Beobachtungen	1,327,587	159,469	163,624	161,321
Anzahl Betriebe ^b	124,839	13,775	13,769	13,700
F-test	283.6	548.9	22.24	29.33
Prob > F	0	0	0	0

Zeit seit Beginn der Förderung	(1) Kleinst- betriebe	(2) Klein- betriebe	(3) Mittelgroße Betriebe	(4) Groß- betriebe
Durchschnittl. Effekt	0.272*** (0.0115)	0.121*** (0.00480)	0.0859*** (0.00956)	0.0755* (0.0407)
t+ 1	0.251*** (0.0104)	0.118*** (0.00430)	0.0802*** (0.00836)	0.0497 (0.0345)
t+ 2	0.255*** (0.0135)	0.117*** (0.00535)	0.0914*** (0.0104)	0.0720* (0.0377)
t+ 3	0.258*** (0.0152)	0.115*** (0.00619)	0.0911*** (0.0121)	0.0758* (0.0395)
t+ 4	0.238*** (0.0174)	0.106*** (0.00706)	0.0892*** (0.0137)	0.0749* (0.0435)
t+ 5	0.242*** (0.0186)	0.0948*** (0.00763)	0.0810*** (0.0158)	0.0844* (0.0497)
Konstante	1.037*** (0.00167)	2.776*** (0.00152)	4.465*** (0.00494)	6.184*** (0.0198)
BetriebsFE	ja	ja	ja	ja
JahresFE	ja	ja	ja	ja
Beobachtungen	835,147	308,634	25,607	2,588
Anzahl Betriebe ^b	90,679	32,690	2,448	235
R-squared	0.011	0.086	0.192	0.088
F-test	118.1	191.6	31.53	3.813
Prob > F	0	0	0	6.36e-10