

„Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe
,Verbesserung der regionalen
Wirtschaftsstruktur‘ (GRW)“ durch
einzelbetriebliche Erfolgskontrolle

- Kurzfassung -

Halle (Saale), Coburg, März 2024

Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick

(1) Die „Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ (GRW)“ repräsentiert das wichtigste Instrument der Regionalpolitik in Deutschland. Das Förderprogramm unterstützt Investitionsprojekte von Betriebsstätten (und Kommunen) im GRW-Fördergebiet. Die GRW verfolgte in der zu evaluierenden Förderperiode vorrangig das Ziel, dauerhafte und hochwertige Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen. Die wesentliche Voraussetzung für die Gewährung von GRW-Zuschüssen war der überregionale Absatz der Güter, die von der zu fördernden Betriebsstätte hergestellt werden. Für ausgewählte Branchen galt diese Voraussetzung automatisch als erfüllt. Betriebe, die nicht zu diesen Branchen zählen, hatten allerdings die Möglichkeit, im konkreten Einzelfall nachzuweisen, dass sie dieses Kriterium erfüllen.

(2) Aufgrund der Besonderheiten in der Bewilligung von GRW-Zuschüssen stellt der Kreis an Betrieben, welche die GRW-Förderung in Anspruch genommen haben, keine Zufallsauswahl aus der Gesamtheit der Betriebe in Deutschland dar, sondern umfasst eine spezielle Gruppe sich sehr dynamisch entwickelnder Unternehmen, die Güter herstellen, welche überregional abgesetzt werden. Ein Evaluationsdesign zur Bestimmung der Effekte der GRW-Förderung muss daher diesen Besonderheiten Rechnung tragen, um potenzielle Selektionsprobleme und daraus folgende Verzerrungen bei der Abschätzung der Effekthöhe der Förderung adäquat zu berücksichtigen.

(3) Für die Förderkohorten des Zeitraums 2009-2020 zeigt die Evaluierung der GRW-Förderung, dass von dieser eine deutlich positive Wirkung auf das Wachstum der Beschäftigung in den geförderten Betrieben ausgeht. Für das Wachstum der Medianlöhne ist ein leicht positiver Effekt nachweisbar. Darüber hinaus zeigt sich ein Effekt der GRW-Förderung auf die Beschäftigungsstruktur. Für die Anteile der Beschäftigten nach Qualifikationsniveau ergab sich, dass der Anteil an hochqualifizierten Beschäftigten in GRW-geförderten Betrieben im Vergleich zu den Kontrollbetrieben zurückgeht, während es sich beim Anteil der geringqualifizierten Beschäftigten genau anders herum verhält. Hier steigt der Anteil an geringqualifizierten Beschäftigten in GRW-geförderten Betrieben gegenüber jenen der Kontrollgruppe. Dies ist allerdings nicht mit einem Rückgang der absoluten Anzahl an hochqualifiziert Beschäftigten in den geförderten Betrieben verbunden.

(4) Die Untersuchung offenbart zudem heterogene Effekte der GRW-Förderung auf die Beschäftigung. Diese fallen im Hinblick auf die Sektorstruktur in den Branchen des Dienstleistungsgewerbes höher aus als im Verarbeitenden Gewerbe. Für die Analyse nach Betriebsgrößenklassen zeigen sich höhere Effekte in der Gruppe der kleinsten und kleinen Betriebe. Heterogene Effekte der GRW-Förderung können zudem nachgewiesen werden für die Medianlöhne. Überdurchschnittliche hohe Effekte zeigten sich insbesondere für die Branchen der Herstellung von Waren für den privaten Verbrauch, welche die Effekte in den Branchen der Herstellung von Maschinen und Ausrüstungen sowie der Dienstleistungen übertreffen. Hinsichtlich der Betriebsgrößenklassen sind die Effekte der GRW-Förderung auf die Medianlöhne wiederum in den kleinsten und kleinen Betrieben am höchsten ausgeprägt.

(5) Neben den Arbeitsplatzeffekten untersucht die Studie die weiteren Effekte der Förderung, insbesondere auf die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes mit mehr als 20 Beschäftigten. Hier zeigt sich ein deutlich positiver Effekt der GRW-Förderung auf das Wachstum des Umsatzes der geförderten Betriebe. Die Höhe dieses Effekts entspricht etwa jenem Effekt auf der Förderung auf das Beschäftigungswachstum, weshalb sich kein Effekt auf das Wachstum der Arbeitsproduktivität nachweisen lässt. Auch für weitere Produktivitätsmaße lässt sich kein Effekt der Förderung nachweisen. Mit Blick auf die Investitionstätigkeit wird deutlich, dass die GRW einen deutlich positiven Anreizeffekt ausübt.

(6) In einer ergänzenden empirischen Analyse auf regionaler Ebene wird zudem gezeigt, dass die GRW-Förderung – über den betrieblichen Effekt hinaus – einen robusten positiven Effekt auf die Beschäftigungsentwicklung in den geförderten Regionen ausübt. Ebenso steigert die GRW-Förderung das regionale Einkommensniveau (BIP). In ihrer Größenordnung sind diese Effekte als moderat einzustufen. Ein Produktivitätseffekt kann demgegenüber nicht statistisch gesichert nachgewiesen werden.

(7) Ordnet man die Ergebnisse dieser Evaluierung in den Kontext der (regional) wirtschaftlichen Dynamik in Deutschland ein, so wird folgendes deutlich. Die wirtschaftliche Entwicklung verlief in der letzten Dekade überwiegend positiv. Die Arbeitslosigkeit ist in allen Regionen in Deutschland deutlich gesunken. Vielfach deuten sich Knappheiten bei Fachkräften an. Das Gutachten zur Evaluierung der GRW auf einzelbetrieblicher Ebene aus dem Jahr 2020 empfahl daher, die Ziele der GRW neu zu gewichten. Im Zielsystem sollten Produktivitätsziele eine stärkere Berücksichtigung erfahren, ohne dabei das Beschäftigungs- und das Einkommensziel aus dem Blick zu verlieren. Das Gutachten sprach sich dafür aus, die Art und den Umfang der zu sichernden bzw. zu schaffenden Arbeitsplätze zu prüfen, damit betriebliche Output- und Beschäftigungseffekte so in Einklang gebracht werden, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen verbessert. Bei einer stärkeren Berücksichtigung von Produktivitätszielen sollte sichergestellt werden, dass sich mögliche Produktivitätszuwächse der GRW-Förderung auch in der Entlohnung der Beschäftigten widerspiegeln.

(8) Ausgehend von den geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Gutachtens aus dem Jahr 2020 erfuhr das Regelwerk der GRW eine grundlegende Reform. Das Zielsystem der reformierten GRW – welche seit dem Jahr 2020 Bestandteil des „Gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen“ (GFS) ist – und die strategische Ausrichtung der GRW sind nunmehr deutlich breiter ausgerichtet und umfassen unter anderem auch Wertschöpfungs- und Produktivitätsaspekte sowie Transformationsanstrengungen in Richtung klimaneutraler Produktion. Auch der betrieblichen Lohnentwicklung misst das neue Regelwerk eine größere Bedeutung bei.

(9) Das geänderte Zielsystem der GRW hat Folgen für zukünftige Evaluationen. Hier muss es vor allem darum gehen, geeignete Daten – mit denen das neue Zielsystem analysiert werden kann – bereits jetzt zu erschließen. Eine Verbesserung ist darüber hinaus notwendig im Zugang zu administrativen Förderinformationen – weniger für die GRW, die ein sehr gut dokumentiertes Förderprogramm darstellt – als vielmehr für die übrigen Programme des GFS. Da sich diese ebenfalls an der Fördergebietsabgrenzung der GRW orientieren, lässt sich der Effekt der GRW ohne eine genaue Kenntnis des Zusammenspiels der GRW mit den übrigen Programmen nicht ohne weiteres ermitteln.