

Finaler Abschlussbericht

Gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen (GFS)

Analyse der Raumwirksamkeit und Evaluation

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz



Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund und Aufgabenstellung	1
2	Datenaufbereitung	4
2.1	Einleitung und Methodik	4
2.2	Die GFS-Förderdatenbank	5
2.3	Zwischenfazit	8
3	Regionale Verteilung der Fördermittel (formale Inzidenz)	9
3.1	Einleitung und Methodik	9
3.2	Ergebnisse – Regionale Verteilung der Fördermittel	12
3.2.1	Deskriptive Analyse	12
3.2.2	Deskriptive Analyse nach Regionsmerkmalen	19
3.2.3	Zwischenfazit	25
4	Kurzfristige Wirkungsanalyse (effektive Inzidenz)	27
4.1	Einleitung und Methodik	27
4.1.1	Prozesshafte Darstellung der kurzfristigen Wirkanalyse	27
4.1.2	Ableitung von Wirkungskanälen, Zusammenführen in Wirkungstypen und Zuordnung zu den einzelnen GFS-Förderprogrammen	33
4.1.3	Methodik zur Berechnung der kurzfristigen Effekte	39
4.2	Ergebnisse – Kurzfristige Wirkungsanalyse	46
4.2.1	Kurzfristige Effekte (Gesamt-GFS und einzelne GFS-Förderprogramme)	48
4.2.2	Kurzfristige Effekte nach Regionsmerkmalen	63
4.2.3	Zwischenfazit	69
5	Erarbeitung eines erweiterten Datensatzes für die Evaluation des GFS	72
5.1	Einleitung und Methodik	72
5.2	Aufbau eines Indikatorensystems für die Messung der Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse	73
6	Analyse der Gesamtwirksamkeit des GFS	76

6.1	Einleitung und Methodik	76
6.1.1	Methodisches Vorgehen bei der quantitativen Analyse der Gesamtwirksamkeit	76
6.1.2	Darstellung von VAR-Ergebnissen	78
6.1.3	Gruppierung der Förderprogramme nach ähnlichen Wirkungen	79
6.2	Ergebnisse der quantitativen Analyse der Gesamtwirksamkeit	80
6.2.1	Gesamtwirksamkeit der Programmgruppen	80
6.3	Gesamtwirksamkeit des GFS: Fallstudien Förderprogramme	83
6.3.1	GRW-Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur	83
6.3.2	Breitbandförderung	85
6.3.3	Zukunftswerkstatt Kommunen	87
6.3.4	Partnerschaften für Demokratie	89
6.3.5	Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus	90
6.3.6	Städtebauförderung	92
6.3.7	ZIM	93
6.3.8	INNO-KOM	95
6.3.9	Überbetriebliche Bildungsstätten	96
6.3.10	EXIST-Potentiale	97
6.3.11	Digital Jetzt	99
6.3.12	Innovation & Strukturwandel	99
6.3.13	Kommunen Innovativ	101
6.3.14	Unternehmen Region	102
6.3.15	Zentrale Ergebnisse	104
6.4	Zwischenfazit	105
7	Raumwirksamkeit	107
7.1	Das GFS und sein Einfluss auf die Lebenszufriedenheit	108
7.2	Erwartete Raumwirksamkeit der Förderprogramme im GSF: ein Literaturüberblick	114
7.2.1	Bauinvestitionen im weiteren Sinn: Städtebauförderung und GRW – wirtschaftsnahe Infra-struktur	114
7.2.2	Bauinvestitionen im engeren Sinn: Breitbandausbau	117

7.2.3	Anlageinvestitionen im weiteren Sinn: Investitionszuschüsse für Unternehmen	119
7.2.4	Anlageinvestitionen im engeren Sinne: FuE-Investitionen	123
7.2.5	Förderung von Personal	129
7.2.6	Dienstleistungsbezug im Bereich Bildung	131
7.3	Fallbeispiele: Regionen	133
7.3.1	Zwischenfazit zu den Regionen-Fallstudien	133
7.4	Quantitative Ergebnisse zu der Raumwirksamkeit der GFS-Förderprogramme	135
7.4.1	Methodisches Vorgehen bei der quantitativen Analyse der Raumwirksamkeit	135
7.4.2	Verteilung der Fördermittel über die Arbeitsmarktregionen	136
7.4.3	Zentrale Ergebnisse	141
7.5	Zwischenfazit	142
8	Erarbeitung eines Vorschlags für ein Monitoring des GFS	144
9	Konzeptionelle Vorschläge für eine Weiterentwicklung des GFS und seiner Architektur	151
	Quellenverzeichnis	IX
	Anhang	XX
A.1	Räumliche Verteilung der Fördermittel	XX
A.2	Steckbriefe der Förderprogramme	LI
A.3	Vertiefende Informationen zur kurzfristigen Effektrechnung	LXIX
A.4	Ergebnisse der kurzfristigen Effektrechnung	LXXII
A.5	Methodisches Vorgehen bei der regionalen Wirkungsanalyse	LXXXVII
A.6	Regionale Fallstudien	XCIII

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Struktureller Aufbau der GFS-Förderdatenbank	4
Tabelle 2:	Übersicht über die GFS-Programme	7
Tabelle 3:	Deskriptive Analyse der GFS-Förderprogramme im Jahr 2022, Kreisebene, Fördervolumen	13
Tabelle 4:	Höhe der Fördermittel nach GRW-Fördergebietsstatus der Kreise, 2022	20
Tabelle 5:	Höhe der Fördermittel nach siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR, 2022	23
Tabelle 6:	Zusammenfassung von Förder- und Bevölkerungsanteilen nach Regionsmerkmalen	25
Tabelle 7:	Wirkungstypen der GFS-Förderprogramme sowie die anteilige Verteilung der Förderprogramme (in %)	37
Tabelle 8:	Höhe der Fördermittel nach GRW-Fördergebietsstatus der Kreise und Gesamt, 2021	47
Tabelle 9:	Kurzfristige Effekte der GFS-Förderprogramme im Inland nach Produktionswert und BWS	53
Tabelle 10:	Produktionswertzunahme nach GRW-Fördergebietsstatus	64
Tabelle 11:	Veränderung von Nachfrage, Produktionswert und Bruttowertschöpfung je € GFS-Förderung nach GRW-Fördergebietsstatus	67
Tabelle 12:	Zunahme des Produktionswerts und der Bruttowertschöpfung je Einwohner:in nach GRW-Fördergebietsstatus der Kreise	68
Tabelle 13:	Dimensionen der Lebensverhältnisse und zugrundeliegende Daten	75
Tabelle 14:	Liste aller Variablen, für welche die Effekte der GFS-Fördermittel analysiert werden	78
Tabelle 15:	Gruppierung der Förderprogramme und Festlegung des Untersuchungszeitraums	79
Tabelle 16:	Überblick der Handlungsempfehlungen	159

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Das gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen auf einen Blick	1
Abbildung 2:	Übersicht der Methodik zur Verteilung der Fördermittel (formale Inzidenz)	11
Abbildung 3:	Räumliche Verteilung der GRW-Förderung (gewerbliche Wirtschaft), absolut, 2022	15
Abbildung 4:	Räumliche Verteilung der GRW-Förderung (gewerbliche Wirtschaft), je Einwohner:in, 2022	16
Abbildung 5:	Räumliche Verteilung der Städtebauförderung, je Einwohner:in, 2022	17
Abbildung 6:	Räumliche Verteilung der GFS-Fördermittel, je Einwohner:in, 2022	18
Abbildung 7:	Einteilung der Landkreise / kreisfreien Städte nach siedlungsstrukturellen Kreistypen	22
Abbildung 8:	Prozesshafte Darstellung für die Analyse der kurzfristigen Effekte von GFS-Fördermitteln (effektive Inzidenz)	28
Abbildung 9:	Schematische Darstellung einer Input-Output-Tabelle	31
Abbildung 10:	Dynamisierung der Regionalquoten	44
Abbildung 11:	Räumliche Verteilung der kurzfristigen Effekte des GFS auf den Produktionswert (oben) im Vergleich zur räumlichen Verteilung der GFS-Fördermittel (unten), 2021	49
Abbildung 12:	Räumliche Verteilung der kurzfristigen Effekte des GFS auf die Bruttowertschöpfung, je Einwohner:in, 2021	51
Abbildung 13:	Räumliche Verteilung des Produktionswerts (oben) im Vergleich zur räumlichen Verteilung der Fördermittel (unten), GRW – gewerbliche Wirtschaft, 2021	56
Abbildung 14:	Räumliche Verteilung des Produktionswerts (oben) im Vergleich zur räumlichen Verteilung der Fördermittel (unten), Städtebauförderung, 2021	58
Abbildung 15:	Räumliche Verteilung des Produktionswerts (oben) im Vergleich zur räumlichen Verteilung der Fördermittel (unten), Partnerschaften für Demokratie, 2021	60

Abbildung 16:	Räumliche Verteilung des Produktionswerts (oben) im Vergleich zur räumlichen Verteilung der Fördermittel (unten), ZIM, 2021	62
Abbildung 17:	Kurz- und langfristige Effekte der Summe der analysierten GFS-Mittel sowie der Programmgruppen auf die untersuchten Zielvariablen	81
Abbildung 18:	Zufriedenheit mit dem aktuellen Wohnort	110
Abbildung 19:	Zufriedenheit mit der persönlichen Lebenssituation	111
Abbildung 20:	Teilaspekte genereller Zufriedenheit mit der Region	111
Abbildung 21:	Einschätzung der Zukunftsperspektiven	112
Abbildung 22:	Mögliche Ursachen negativer Zukunftserwartungen	113
Abbildung 23:	Zufriedenheit mit der Ausstattung der eigenen Region	113
Abbildung 24:	Anteil der jeweiligen Förderung in %, die in Arbeitsmarktregionen fließt, die bezüglich der jeweiligen Zielvariable unterhalb des Medians liegt	137
Abbildung 25:	Raumwirksamkeiten der analysierten Förderprogramme	139
Abbildung 26:	Graphische Darstellung des entwickelten Monitoringsystems	150
Abbildung 27:	Exemplarische Förderkette	154

Abkürzungsverzeichnis

BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
ERP	European Recovery Program
FuE	Forschung und Entwicklung
GAK-ILE	Förderbereich Ländliche Integrierte Entwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GFS	Gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GTAI	Germany Trade and Invest
INNO-KOM	Innovationskompetenz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KoMoNa	Kommunale Modellvorhaben zur Umsetzung der ökologischen Nachhaltigkeitsziele in Strukturwandelregionen
StStG.	Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen
ZIM	Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand

1 Hintergrund und Aufgabenstellung

Hintergrund

Zum 1. Januar 2020 ist das „Gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen“ (GFS) in Kraft getreten. Übergeordnetes Ziel des GFS ist es, durch spezifische Fördermöglichkeiten in strukturschwachen Regionen einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu leisten. Im Rahmen des GFS sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, die wirtschaftsnahe Infrastruktur oder die Attraktivität strukturschwacher Regionen für die Bürger:innen und die Unternehmen insgesamt gestärkt werden. Damit steht das Fördersystem für einen breiten und integrierten Ansatz der Regionalpolitik.¹

Abbildung 1: Das gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen auf einen Blick



Quelle: Gleichwertigkeitsbericht 2024

© Die Bundesregierung

¹ Das GFS richtet sich schwerpunktmäßig an strukturschwache Regionen, dabei orientiert sich das GFS maßgeblich an der GRW-Fördergebietskarte. Die unter dem Dach des GFS gebündelten Programme adressieren entweder explizit nur strukturschwache Regionen oder tragen durch bessere Förderkonditionen oder einen überproportionalen Mitteleinsatz für strukturschwache Regionen zur Stärkung dieser Regionen bei. Dies bewirkt eine zusätzliche Förderung für strukturschwache Regionen.

Derzeit bilden insgesamt 17² Förderprogramme des Bundes aus sieben Ressorts (BMWK, BMDV, BMUV, BMBF, BMWBS, BMEL, BMFSFJ) und sechs Förderbereichen den **Rahmen zur Unterstützung von strukturschwachen Regionen**. Die 17 Förderprogramme adressieren unterschiedliche Bedürfnisse der Menschen und Unternehmen in den Regionen: Es werden Investitionen, Innovationen, Gründungen, Fachkräfteinitiativen, der Breitbandausbau, die digitale Entwicklung oder Projekte zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts unterstützt. Die Programme des GFS lassen sich grundsätzlich den vier Bereichen Wirtschaft, Gesellschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge sowie Klima, Umwelt und Nachhaltigkeit zuordnen.

Der Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2021-2025 sah vor, die räumliche Wirkung der GFS-Förderprogramme anhand einheitlicher Datenstandards zu prüfen.³ Diese sogenannte „Raumwirksamkeit“ des GFS soll als erster Baustein im Rahmen dieses Gutachtens detailliert analysiert werden und eine wichtige Grundlage für die Weiterentwicklung des GFS darstellen. Im Koalitionsvertrag verankertes Ziel war es, das GFS noch stärker auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Transformation der Wirtschaftsstruktur auszurichten.⁴

Aufgabenstellung

Mithilfe der GFS-Förderdaten soll zunächst die **räumliche Verteilung** der GFS-Förderprogramme dargestellt und ausgewertet werden. Darauf aufbauend werden zunächst die ausgelösten **kurzfristigen Nachfrageeffekte** untersucht. Anschließend werden die **Gesamtwirkung** der GFS-Förderprogramme und die **Raumwirksamkeit** untersucht. Dabei wird geprüft, inwieweit das GFS durch das Zusammenwirken aller Effekte zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beiträgt. Grundlage hierfür ist die Festlegung von Wirkdimensionen, die eine Betrachtung der Gesamtwirksamkeit des Fördersystems erlauben und das Erheben von entsprechenden Daten. Weiterhin wird ein Vorschlag für ein künftig durchzuführendes **Monitoring** des GFS entwickelt – sowohl auf Ebene der Fördermaßnahmen und ihrer Empfängerinnen als auch auf Ebene der Regionen. Die Analyse mündet in einem Vorschlag von praktikablen Vorschlägen für die **Weiterentwicklung des GFS** (unter einer insgesamt stärkeren Fokussierung von Klimaneutralität, Nachhaltigkeit und Demographie).

Der Bericht und insbesondere die Einschätzungen stellen nicht die Meinung der Bundesregierung dar.

² Neben den 17 aktuellen GFS-Programmen sind weitere, vormals dem GFS zugeordnete Programme in die Analyse eingeflossen.

³ Bundesregierung (2021), S. 36.

⁴ Bundesregierung (2021), S. 36.



Bezugsjahre der Analysen und GRW-Koordinierungsrahmen

Die **Auswertung der regionalen Verteilung der Fördermittel** (siehe Kapitel 3 und Kapitel 6.3) bezieht sich auf das **Basisjahr 2022**. Die **nachgelagerten quantitativen und qualitativen Analysen** in den Kapiteln 4 bis 7 (exklusive Kapitel 6.3) beziehen sich aus methodisch Gründen hingegen auf das **Basisjahr 2021**.

Da Anfang 2022 die aktuelle GRW-Förderperiode begonnen hat, unterscheiden sich die jeweils gültigen GRW-Koordinierungsrahmen im Jahr 2021 und 2022. Damit ging eine neue Abgrenzung des GRW-Fördergebiets einher, was insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern zu maßgeblichen Verschiebungen geführt hat.

Während im Jahr 2021 nahezu alle ostdeutschen Landkreise und kreisfreie Städte als C-Fördergebiet klassifiziert waren, sind viele Landkreise und kreisfreie Städte aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung seit 2022 D-Fördergebiet bzw. gemischtes C- und D-Fördergebiet. In der Folge ist das C-Fördergebiet, gemessen am Bevölkerungsanteil der subsumierten Landkreise und kreisfreien Städte, im Übergang von 2021 auf 2022 kleiner und das D-Fördergebiet größer geworden. Dies ist bei der Interpretation zu berücksichtigen.

Ein Vergleich der Fördermittelverteilung nach GRW-Status kann anhand von Tabelle 4 (Basisjahr 2022) und Tabelle 8 (Basisjahr 2021) vorgenommen werden.

2 Datenaufbereitung

2.1 Einleitung und Methodik

Kapitel 2 skizziert die **Aufbereitung der erforderlichen bzw. verfügbaren Daten** (v. a. der relevanten Daten zu den GFS-Förderprogrammen) und den Aufbau einer fundierten Datengrundlage zu den GFS-Förderprogrammen.

In einem **ersten Schritt** wurden die zur Verfügung gestellten Daten zu den einzelnen GFS-Programmen zusammengeführt und hinsichtlich ihrer Qualität und Vollständigkeit geprüft. Die originalen Daten stammten dabei von den jeweils zuständigen Fachressorts. In einem **zweiten Schritt** wurden die vorhandenen Informationen in einen strukturierten Datenbestand überführt: Die Daten wurden anhand von verschiedenen Merkmalen klassifiziert (Förderprogramm, Fördervolumen, Kreiskennziffer, Förderempfänger:in, etc.). Sofern pro kreisfreie Stadt/Landkreis und Jahr mehrere Projekte durchgeführt wurden (z. B. 10 Projekte in einem GFS-Förderprogramm im Jahr 2021 in einer kreisfreien Stadt/ Landkreis), wurden diese aggregiert, sodass pro Jahr nur ein Eintrag vorliegt. Somit enthält die GFS-Förderdatenbank für jede kreisfreie Stadt/jeden Landkreis und jedes Förderprogramm maximal einen Eintrag pro Jahr. Tabelle 1 zeigt den strukturellen Aufbau der GFS-Förderdatenbank.

Tabelle 1: Struktureller Aufbau der GFS-Förderdatenbank

NR	Zuständiges Ministerium	Förderprogramm	Fördervolumen in €	Kreiskennziffer	Kreisname	Jahr	Förderempfänger:in	Wirkkanal
13	BMWK	EXIST-Potentiale	X €	1001	Flensburg, Stadt	2021	Wissenschaftliche Einrichtungen /Hochschulen	Personal, Reisekosten, Aufträge, Geräte, Material
...
18.1	BMWK	GRW – gewerbliche Wirtschaft	X €	1002	Kiel, Stadt	2021	Unternehmen, Kommune/ Verwaltung oder wissenschaftliche Einrichtung	Anlageninvestitionen (Technische Anlagen, Maschinen, Fahrzeuge oder Betriebs- und Geschäftsausstattung)
18.2	BMWK	GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur	X €	1003	Lübeck, Stadt	2021	Kommunen	Bauinvestition (energetische Sanierung, wirtschaftsnahe Infrastruktur, Breitband, Betriebsstätten)

Quelle: Eigene Darstellung.

© Prognos AG, 2024

Darüber hinaus wurden die zuständigen Ressorts um Auskunft nach vertiefenden Informationen zu den jeweiligen GFS-Förderprogrammen gebeten. Die Zielstellung bestand darin, ein besseres Verständnis im Hinblick auf die für die ökonomische Analyse relevanten Wirkungskanäle der jeweiligen Förderprogramme aufzubauen. Neben den zugänglichen Richtlinien ist dieses Expertenwissen elementar für die weiteren Arbeitsschritte – v. a. für die Analyse der kurzfristigen Effekte (Kapitel 4). Besonders mit Blick auf die Wirkungskanäle (vgl. Kapitel 4.1.2) ging es darum, Informationen zu erhalten, welche Nachfrage die GFS-Förderprogramme in den jeweiligen kreisfreien Städten/Landkreisen auslösen.

Bei den von den Ressorts zur Verfügung gestellten Daten haben sich unterschiedliche Herausforderungen aufgetan. Diese werden nachfolgend aufgelistet und im Hinblick auf ihre Implikationen für die verschiedenen Analysen kurz diskutiert:

- Grundsätzlich unterscheidet sich die Quantität der bereitgestellten Informationen je GFS-Förderprogramm, sodass die in Tabelle 1 dargestellten Indikatoren nicht für alle GFS-Förderprogramme vorliegen. Für einige Programme konnten keine Daten auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise (GAK-ILE und GTAI, vgl. Kapitel 1) bereitgestellt werden.
- In einigen Programmen erfolgt keine eindeutige Zuordnung von Fördersummen zu einem Jahr, vielmehr werden Jahresscheiben ausgewiesen, die auf Basis von Schätzungen den Einzeljahren zugeordnet werden müssen. Dadurch können Unschärfen entstehen.
- Die vorliegenden bzw. zur Verfügung gestellten Zeiträume unterscheiden sich, auch weil einige Programme noch recht neu sind, z. T. stark, was sich auf die Analyse der mittel- und langfristigen Effekte auswirkt. Für die Durchführung von Panelanalysen bedarf es für eine verlässliche Analyse über einen längeren Zeitraum ausreichend Beobachtungen. Aus diesem Grund können die GFS-Förderprogramme Zukunftswerkstatt Kommunen, Kommunale Modellvorhaben, Zukunft Region und Digital Jetzt nicht mittels Panelanalysen untersucht werden.⁵

2.2 Die GFS-Förderdatenbank

Tabelle 2 gibt eine Übersicht zu den auf Programmebene aggregierten Daten und Informationen. Sie zeigt alle GFS-Förderprogramme, den Zeitraum der übermittelten Daten, die Art der Finanzmittel⁶ sowie das Fördervolumen im Jahr 2022. Das **Jahr 2022** bildet somit den zeitlichen Bezugspunkt für die **Analyse der regionalen Fördermittelverteilung** (vgl. Kapitel 3.2). Abweichend hiervon wurde aufgrund einer höheren Informationstiefe im Hinblick auf die mittel- und langfristige Wirkungsanalyse aus Gründen der Kohärenz auch für die **kurzfristige Wirkungsanalyse des Basisjahr 2021** gewählt (vgl. Kapitel 4.2). Die Zusammenfassung der Fördervolumina mehrerer Jahre würde der inhärenten Logik der kurzfristigen Wirkungsanalyse widersprechen. Vielmehr wird eine Längsschnittanalyse unter Berücksichtigung der Datenpunkte aus allen verfügbaren Zeitperioden in den Kapiteln 6 und 7 unternommen (Analyse der mittel- und langfristigen Effekte). Somit bezieht sich die regionale Verteilung der GFS-Fördermittel auf das Jahr 2022, alle weiteren empirischen Analysen der Studie beziehen sich dagegen auf das Jahr 2021 bzw. dort bildet das Jahr 2021 den Endpunkt der Analysen.

⁵ Neben der zu geringen Anzahl an Beobachtungsjahren bei den genannten Förderprogrammen, können aufgrund der fehlenden regionalen Datentiefe die Programme GAK-ILE, GTAI und Stadt.Land.Digital sowie aus inhaltlichen Gründen die Programme Großbürgerschaftsprogramm, ERP-Regionalförderprogramm bzw. ERP-Förderkredit KMU und ERP-Kapital für Gründung nicht in einer Panelanalyse ausgewertet werden.

⁶ Für alle Programme, die im Rahmen der quantitativen Analysen berücksichtigt werden.

Die in Tabelle 2 blau hinterlegten GFS-Förderprogramme werden keiner weiterführenden quantitativen Analyse (sowohl bei den kurz- als auch bei den mittel- und langfristigen Effekten) auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise unterzogen. Die Gründe hierfür werden nachfolgend ausgeführt:

- **ERP-Regionalförderprogramm / ERP-Förderkredit KMU und ERP-Kapital für Gründung:** Das Leistungsportfolio der ERP-Programme besteht aus Krediten mit zinsgünstigen Finanzierungen. Um eine Vergleichbarkeit mit den Zuschussprogrammen herstellen zu können, muss demzufolge der Subventionswert, sprich die eigentliche Fördersumme, die sich unter Berücksichtigung des Zinsvorteils ergibt, ermittelt werden. Ansonsten würden die Fördersummen der Kreditprogramme deutlich überschätzt. Da die Ableitung des genuinen Subventionswerts auf der bestehenden Datengrundlage nicht vorgenommen werden konnte, bleiben die Programme unberücksichtigt.
- **Großbürgerschaftsprogramm:** Das Großbürgerschaftsprogramm (Bundesbürgschaften unter Einbindung paralleler Landesbürgschaften) ist kein investives Programm, für das jährliche Haushaltsmittel bereitgestellt und nach einem Kriterienkatalog vergeben werden. Es handelt sich vielmehr um eine Risikoabsicherung von Krediten für Unternehmen mit tragfähigem Konzept, bei denen bankübliche Sicherheiten nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung stehen. Somit fließen Gelder nur für Ausfallzahlungen in Schadensfällen.
- **Programm zur Internationalisierung von Regionen im Strukturwandel (ISW) bei der GTAI:** Bei diesem Programm findet keine unmittelbare Förderung statt.
- **Stadt.Land.Digital.:** Es liegen keine Regionaldaten auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise vor. Das Programm ist im Juni 2023 ausgelaufen und nicht Teil der hier vorliegenden Analyse.
- **GAK-ILE:** Dem BMEL liegen gegenwärtig keine Daten auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise vor, da die Umsetzung des Programms durch die Länder erfolgt.
- **Kommunale Modellvorhaben (KoMoNa):** Dieses Förderprogramm ist erst im Jahr 2021 gestartet. Daher stand zum Zeitpunkt der Analysen kein abschließender Datenstamm in der benötigten Qualität und Tiefe zur Verfügung.
- **Zukunft Region:** Dieses Förderprogramm ist erst im Dezember des Jahres 2022 gestartet. Daher stand zum Zeitpunkt der Analysen kein abschließender Datenstamm in der benötigten Qualität und Tiefe zur Verfügung.

Aufgrund der zu kurzen Zeitreihen bleiben darüber hinaus – wie im vorherigen Kapitel beschrieben – bei der mittel- und langfristigen Wirkungsanalyse die GFS-Programme Zukunftswerkstatt Kommunen und Digital Jetzt unberücksichtigt.

Tabelle 2: Übersicht über die GFS-Programme

Förderprogramm	Zeitraum gelieferte Daten	Art der Finanzmittel	Fördervolumen 2022 (in Mio. €)
GRW	2000-2023	Bewilligte Mittel	GRW – gewerbliche Wirtschaft: 539,90 GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur: 385,62 davon 363,93 investiv (jeweils Bundes- und Landesmittel zusammen)
Breitbandförderung	2015-2022	Ausgezahlte Mittel (abgerufene Mittel bzw. Mittelabfluss)	1.038,09
Städtebauförderung ⁷	2000-2022	Verpflichtungsermächtigungen	785,87 (Bundesmittel)
ZIM	2008-2022	Ausgezahlte Mittel	574,38
INNO-KOM	2017-2022	Ausgezahlte Mittel	74,00
Innovation und Strukturwandel	2018-2023	Ausgezahlte Mittel (Mittelabfluss)	58,07
Unternehmen Region	2014-2023	Ausgezahlte Mittel (Mittelabfluss)	57,49
Partnerschaften für Demokratie	2015-2022	Ausgezahlte Mittel	44,37
EXIST-Potentiale (EXIST-IV / EXIST-V) ⁸	2011-2024 (geschätzt)	Bewilligte Mittel	42,81
Digital Jetzt	2021-2024 (geschätzt; Programm wurde 2023 eingestellt)	Ausgezahlte Mittel	41,79
Überbetriebliche Bildungsstätten	2012-2022	Ausgezahlte Mittel	37,52
Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus	2012-2022	Ausgezahlte Mittel	29,15
Kommunen innovativ	2016-2024 (geschätzt)	Ausgezahlte Mittel	2,59
Zukunftswerkstatt Kommunen	2016-2020 Demografiewerkstatt & 2021-2022 Zukunftswerkstatt Kommunen	Ausgezahlte Mittel	2,07
Stadt.Land.Digital	Keine Daten auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise verfügbar (Programm wurde 2023 eingestellt)		2,03
GAK-ILE	Keine Daten auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise		456,07 (Bundes- und Landesmittel zusammen)
Kommunale Modellvorhaben (KoMoNa)	2021-2022		44,00 (Förderphase I StStG.)
Zukunft Region	12/2022-01/2023		0,82
Gesamt (ohne Kredit- und Bürgerschaftsprogramme)			4.216,64⁹
Die darunter stehenden Programme fließen nicht in die Berechnung der Gesamtsumme ein			
ERP-Regionalförderprogramm / ERP-Förderkredit KMU ¹⁰	Kreditprogramme mit vergünstigten Konditionen		5.365,77
ERP-Kapital für Gründung	Kreditprogramm mit vergünstigten Konditionen		106,44
Großbürgerschaftsprogramm	Risikoabsicherung von Krediten bei Unternehmen in strukturschwachen Regionen		284,73
ISW (GTAI)	Keine unmittelbare Förderung		Keine unmittelbare Förderung

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

⁷ Bei der Städtebauförderung wurden nur Daten für den Bundesanteil bereitgestellt. Dieser stellt in der Regel ein Drittel dar. Es handelt sich dabei zudem um Verpflichtungsermächtigungen, die über fünf Jahre abfließen.

⁸ Bis 2019 stammten die Fördermittel aus dem Programm EXIST-IV. Seit 2020 besteht das Nachfolgeprogramm EXIST-V (nur EXIST-Potentiale ist dabei Teil des GFS). Die regionale Verteilung der Fördermittel sowie die kurzfristige Wirkungsanalyse beziehen sich demzufolge auf EXIST-Potentiale, die mittel- und langfristige Wirkungsanalyse bezieht beide Programme mit ein.

⁹ Ausweisung der Summe ohne ERP-Programme und Großbürgerschaftsprogramm, da die Fördersummen aufgrund der Kreditausrichtung nicht mit den übrigen Programmen vergleichbar sind.

¹⁰ Ab 2022 ERP-Förderkredit KMU. Dieser ist nicht nur auf strukturschwache Regionen beschränkt.

2.3 Zwischenfazit

Aufbauend auf den dargestellten Herausforderungen und der entwickelten GFS-Förderdatenbank kann zunächst festgehalten werden, dass in der Summe ausreichend mit hoher Güte versehene Daten für die Analyse der kurz-, mittel und langfristigen Effekte des GFS zur Verfügung gestellt wurden. Allerdings unterscheiden sich die Daten hinsichtlich der bereitgestellten Erhebungszeiträume, der Form der dargestellten Mittel (bewilligte Mittel, ausgezahlte Mittel, etc.) und der zur Verfügung stehenden räumlichen Tiefe der Daten. Somit können in der Analyse nicht alle GFS-Förderprogramme eingehend begutachtet werden.

Um in Zukunft die Erhebung und Aufbereitung der Daten der GFS-Förderprogramme zu vereinfachen und die Qualität einer sich anschließenden Evaluierung und Analyse weiter zu erhöhen, schlagen die Gutachter folgende Handlungsempfehlungen vor:

Handlungsempfehlung I: Aufbau eines einheitlichen Erfassens von festgelegten Indikatoren für alle GFS-Förderprogramme (**verbindliches Indikatorensystem**). Dazu zählt v. a. ein abgestimmtes Vorgehen, welche Daten und Variablen für alle GFS-Förderprogramme einheitlich erhoben und ausgewiesen werden. Dadurch kann sichergestellt werden, dass für jedes GFS-Förderprogramm die gleiche Informationstiefe vorherrscht.

Handlungsempfehlung II: Aufbau eines einheitlichen Layouts der erfassten Daten. D. h. jedes GFS-Förderprogramm sollte die erfassten Daten/Variablen im gleichen Format und unter einheitlichen Variablennamen aufbereiten. Dadurch wird eine effiziente Verschneidung der einzelnen GFS-Förderprogramme ermöglicht.

Alternativ oder komplementär ist mit Blick auf die inhaltliche Stoßrichtung beider Handlungsempfehlungen der Aufbau einer zentralen Schnittstelle zur Datenübertragung zu erwägen. Auf diese Weise können auf einem standardisierten Übertragungsweg die notwendigen Daten aus den jeweiligen Datenbanken der einzelnen Ressorts abgerufen und bereitgestellt werden. Dadurch können etablierte Verfahren in der Datenerhebung beibehalten werden. Gleichwohl sollte bei der zentralen Schnittstelle darauf geachtet werden, dass die zugelieferten Daten einheitlich aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden.

3 Regionale Verteilung der Fördermittel (formale Inzidenz)

3.1 Einleitung und Methodik

Im Rahmen einer regionalen Inzidenzanalyse müssen zunächst die Fördermittel vollständig erhoben und aufbereitet werden. Anschließend wurden die formalen Empfänger:innen von GFS-Fördermitteln bestimmt. Empfängergruppen sind u. a.:

- Unternehmen (sofern möglich nach Branchen),
- Forschungseinrichtungen (Universitäten, Hochschulen, außeruniversitäre Einrichtungen),
- öffentliche Haushalte (Kommunen) oder
- private Personen (z. B. bei der Gründungsförderung).

Neben der Identifizierung der Empfänger:innen galt es, die geflossenen GFS-Fördermittel einer kreisfreien Stadt oder einem Landkreis eindeutig zuzuordnen (vgl. Abbildung 2). Die Bestimmung der Empfänger:innen sowie deren geographische Zuordnung erfolgte auf Basis der zugelieferten Informationen der beteiligten Ressorts.

Grundsätzlich wird das regionale GFS-Fördervolumen (formale Inzidenz) als die Summe aller einer kreisfreien Stadt oder einem Landkreis zufließenden Individualinzidenzen (Summe aller Einzelförderungen in einer kreisfreien Stadt oder einem Landkreis) definiert:

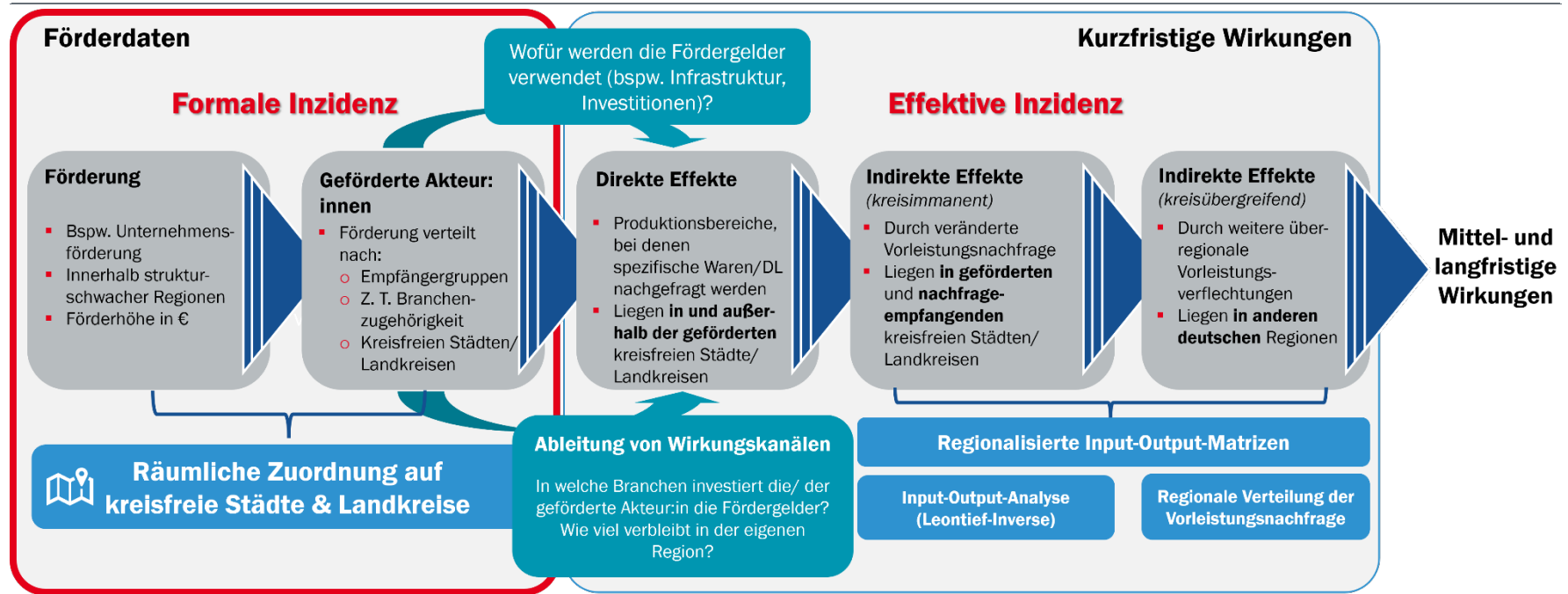
**Regionales GFS-Fördervolumen =
Summe der Individualinzidenzen.**

In diesem Zusammenhang ist kritisch zu reflektieren, dass der gewählte Raumbezug auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise nicht in jedem Einzelfall die angemessene Bezugsebene darstellen kann. So kann bspw. die Betrachtung der Verteilung der Fördermittel der Städtebauförderung mit ihrem kleinräumigen Raumbezug auf der Kreisebene unter methodischen Gesichtspunkten kritisch gesehen werden. Zum einen können in einem Landkreis mehrere Kommunen mit völlig unterschiedlichen Fördervolumina, fachlichen Ausrichtungen und Laufzeiten gefördert werden. Auch die strukturpolitische Situation der Kommunen innerhalb eines Kreises kann sich deutlich unterscheiden. Durch die Aggregation auf Kreisebene werden diese Differenzierungen eliminiert und auf einen Gesamtwert verdichtet. Eine einzige großvolumige städtebauliche Gesamtmaßnahme könnte demnach die Effekte mehrerer anderer Maßnahmen mit weniger Volumen überdecken. Zum anderen lässt die kleinräumige Ausrichtung der Fördermaßnahme nur mittelbare Effekte auf regionaler Ebene erwarten. Derartige Effekte sind bei der Interpretation der Ergebnisse folglich zu berücksichtigen, insbesondere, da die Städtebauförderung primär darauf ausgerichtet, städtebauliche Missstände und Funktionsverluste in den geförderten Kommunen zu beheben. Die Städtebauförderung hat einen engen kleinräumigen Raumbezug (Sanierungsgebiete) und setzt mit ihren drei Programmen Lebendige Zentren, Sozialer Zusammenhalt sowie Wachstum und nachhaltige Erneuerung ganz gezielt darauf ab, die Lebensverhältnisse vor Ort zu verbessern.

Trotz dieser potenziellen Unschärfen ist darauf hinzuweisen, dass die Wahl der Kreisebene als räumlichem Bezugspunkt unverrückbaren forschungspragmatischen Überlegungen folgt bzw. eine kohärente Analyse des gesamten GFS überhaupt ermöglicht. Der diesbezüglich

entscheidende Aspekt liegt darin, dass das umfangreiche statistische Datenmaterial, welches für die Durchführung der kurzfristigen sowie der mittel- und langfristigen Wirkungsanalyse elementar ist, in sehr großen Teilen einzig auf der Kreisebene vorliegt. In anderen Worten würde der Rückgriff auf feingliedrigere Raumabgrenzungen dazu führen, dass einzelne Programme gar nicht oder nur im Hinblick auf eine sehr begrenzte Indikatorik in ihrer Raumwirksamkeit analysiert werden könnten.

Abbildung 2: Übersicht der Methodik zur Verteilung der Fördermittel (formale Inzidenz)



Quelle: Eigene Darstellung.

© Prognos AG, 2024

3.2 Ergebnisse – Regionale Verteilung der Fördermittel

3.2.1 Deskriptive Analyse

In einem **ersten Arbeitsschritt** werden die einzelnen GFS-Förderprogramme auf Ebene der 400 deutschen kreisfreien Städte und Landkreise deskriptiv ausgewertet. Wie in Kapitel 1 erläutert, sind die GFS-Förderprogramme ERP-Regionalförderprogramm / ERP-Förderkredit KMU, ERP-Kapital für Gründung, Großbürgerschaftsprogramm, Außenwirtschaftsförderung GTAI, Stadt.Land.Digital, GAK-ILE, Kommunale Modellvorhaben und Zukunft Region nicht Teil der Analyse.

Nachfolgend werden für jedes analysierte GFS-Förderprogramm folgende Merkmale für das Referenzjahr 2022 dargestellt:

- die Zahl der **geförderten Regionen** je GFS-Programm,
- das **Fördermittelvolumen**: Summe der bewilligten oder ausgezahlten Mittel bzw. Verfügungsermächtigungen je GFS-Programm (in Mio. €),
- die **durchschnittliche Förderhöhe** und der **Median** der Förderungen pro Kreis bzw. kreisfreier Stadt,
- die **Standardabweichung**¹¹ und
- die **Extremwerte** (kleinster und größter Wert).

Die Auswertung erfolgt jeweils auf Basis der durch das jeweilige Programm geförderten kreisfreien Städte und Landkreise – nicht geförderte kreisfreie Städte und Landkreise bleiben bei der Berechnung der statistischen Verteilungsparameter der GFS-Förderprogramme unberücksichtigt.

Bei der Ausweisung der Gesamtförderung durch alle betrachteten GFS-Programme erfolgt die Auswertung ebenfalls auf Basis der geförderten kreisfreien Städte und Landkreise – was in diesem Fall alle 400 kreisfreien Städte und Kreise sind, da es in jeder kreisfreien Stadt bzw. in jedem Landkreis mindestens eine Förderung durch eines der GFS-Programme gab.

Über alle analysierten Förderprogramme hinweg wurde im Jahr 2022 ein Gesamtfördervolumen in Höhe von 3,71 Mrd. € ausgezahlt, bewilligt oder bevollmächtigt (vgl. Tabelle 3). Gemessen an der Gesamtbevölkerung – alle 400 Kreise und kreisfreien Städte wurden durch mindestens ein GFS-Förderprogramm gefördert – entspricht dies einer Förderintensität von 44,02 € je Einwohner:in. Hierbei wurden für die folgenden GFS-Förderprogramme absolut betrachtet und je Einwohner:in am meisten Geld verausgabt¹²:

- **Breitbandförderung**: 1.038,09 Mio. € / 18,66 € je Einwohner:in der 259 geförderten Kreise
- **GRW Gesamt**: 925,52 Mio. € / 27,60 € je Einwohner:in der 155 geförderten Kreise
- **Städtebauförderung**: 785,87 Mio. € / 9,51 € je Einwohner:in der 390 geförderten Kreise
- **ZIM**: 574,38 Mio. € / 6,85 € je Einwohner:in der 395 geförderten Kreise

Das geringste **absolute Fördervolumen** sowie die niedrigste **Pro-Kopf-Intensität** entfällt auf die Programme „Kommunen innovativ“ mit 2,59 Mio. € bzw. 0,27 € je Einwohner:in und „Zukunftswerkstatt Kommunen“ mit 2,07 Mio. € bzw. 0,24 € je Einwohner:in in den geförderten Kreisen.

¹¹ Die Standardabweichung misst die Streuung einer Verteilung von Werten, indem die Distanz zwischen einem Datenpunkt und dem arithmetischen Mittel berechnet wird.

¹² Sortierung der vier größten GFS-Programme nach absoluten Fördervolumina.

Zur Gruppe mit mittleren Fördervolumina und Pro-Kopf-Intensitäten können acht Förderprogramme gezählt werden. Die Spannweite der Fördervolumina reicht von 29,15 Mio. € beim Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus bis zu 74,00 Mio. € bei INNO-KOM. Die niedrigste Förderintensität zeigt sich mit 0,37 € je Einwohner:in wiederum beim Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus, der höchste Wert innerhalb der skizzierten Gruppe fällt gleichsam mit 6,00 € bei INNO-KOM an. Dass der Abstand zwischen dem Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus und INNO-KOM bei der Förderintensität erheblich stärker ausgeprägt ist als beim absoluten Fördervolumen lässt sich wie folgt erklären: Erstgenanntes Programm fördert mit 354 Landkreisen bzw. kreisfreien Städten im Großteil des Bundesgebiets, zweitgenanntes Programm fördert exklusiv in der GRW-Gebietskulisse und wurde 2022 in einer vergleichsweise geringen Anzahl von 35 Landkreisen bzw. kreisfreien Städten in Anspruch genommen. Folglich unterscheiden sich die Bevölkerungszahlen, anhand derer die Fördervolumina normiert werden, erheblich.

Tabelle 3: Deskriptive Analyse der GFS-Förderprogramme im Jahr 2022, Kreisebene, Fördervolumen¹³
In Mio. €

Förderprogramm	Zahl der geförderten Kreise / kreisfreien Städte	Volumen	Mittelwert	Median	Standardabweichung	Kleinster Wert	Größter Wert
GRW – gewerbliche Wirtschaft	154	539,90	3,51	1,58	5,97	0,02	56,97
GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur	56	385,62	6,89	4,09	8,52	0,02	43,96
GRW Gesamt	155	925,52	5,97	1,91	10,27	0,02	86,86
Breitbandförderung	259	1.038,09	4,01	1,12	9,31	0,003	88,03
Städtebauförderung	390	785,87	2,02	1,49	2,65	0,02	41,53
ZIM	395	574,38	1,45	0,56	3,20	0,01	36,42
INNO-KOM	35	74,00	2,11	0,63	2,86	0,005	10,70
Innovation und Strukturwandel	104	58,07	0,56	0,08	1,24	0,0002	8,27
Unternehmen Region	117	57,49	0,49	0,04	1,32	0,00002	7,10
Partnerschaften für Demokratie	229	44,37	0,19	0,14	0,22	0,01	2,82
EXIST-Potentiale	93	42,81	0,46	0,39	0,34	0,08	2,21
Digital Jetzt	320	41,79	0,13	0,10	0,17	0,002	2,09
Überbetriebliche Bildungsstätten	45	37,52	0,83	0,37	1,38	0,03	7,46
Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus	354	29,15	0,08	0,06	0,08	0,03	1,20
Kommunen innovativ	23	2,59	0,11	0,10	0,07	0,01	0,36
Zukunftswerkstatt Kommunen	33	2,07	0,06	0,03	0,14	0,01	0,84
Gesamt	400	3.713,72	9,28	4,30	15,51	0,17	187,42

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

¹³ Die Sortierung der Förderprogramme orientiert sich an ihrem Volumen im Jahr 2022. Ausnahme ist die GRW, die aufgrund ihrer in großen Teilen rahmengebenden Gebietskulisse – entweder exklusiv oder in Form spezifischer Konditionen – an erster Stelle steht.

Resümierend lässt sich im Hinblick auf Leistungsportfolio und Volumenverteilung des GFS somit eine breite Angebotsvielfalt bei gleichzeitig ausgeprägter Konzentration in den Bereichen unternehmensnahe Maßnahmen, (digitale) Infrastruktur sowie Forschung und Innovation ableiten.

Den Blick auf die weiteren statistischen Lageparameter lenkend zeigt sich innerhalb der einzelnen GFS-Programme eine zum Teil breite Streuung des Fördervolumens zwischen den kreisfreien Städten und Landkreisen. Besonders ausgeprägt ist diese bei den beiden größten Programmen, der Breitbandförderung und der GRW (Standardabweichung Breitbandförderung: 9,31 Mio. € bzw. 54,62 € je Einwohner:in¹⁴; Standardabweichung GRW: 10,27 Mio. € bzw. 48,58 € je Einwohner:in). Weiterhin zeigt sich auch bei anderen GFS-Förderprogrammen wie ZIM, Innovation und Strukturwandel sowie Unternehmen Region eine vergleichsweise hohe Standardabweichung, sprich eine hohe Streubreite der Werte um den Mittelwert. Da bei diesen Programmen die mittlere Fördersumme pro Kreis bzw. kreisfreier Stadt jeweils deutlich über dem Medianwert rangiert, bedeutet dies, dass einige große Fördersummen den Durchschnitt und die Standardabweichung nach oben ziehen. Demgemäß sind innerhalb der Breitbandförderung und der GRW die höchsten einzelnen Fördervolumina je Landkreis bzw. kreisfreier Stadt zu verzeichnen: Im Rahmen der Breitbandförderung erhielt der Landkreis Ludwigslust-Parchim Fördermittel in Höhe von 88,03 Mio. €, die höchste Pro-Kopf-Intensität rangiert bei 536,77 € im Altmarkkreis Salzwedel. Bei der GRW wurde in Berlin im Jahr 2022 ein Höchstwert von 86,86 Mio. € verausgabt. Die höchste Förderintensität der GRW liegt bei 273,99 € im Landkreis Schmalkaden-Meiningen.

Nachfolgend werden die skizzierten Unterschiede zwischen einzelnen GFS-Programmen hinsichtlich der räumlichen Streuung der Fördermittel grafisch illustriert.¹⁵ Mit der GRW und der Städtebauförderung werden dabei exemplarisch zwei Förderprogramme mit unterschiedlichen Förderlogiken kontrastiert – die GRW fokussiert sich ausschließlich auf strukturschwache Regionen (exklusive Gebietskulisse), während die Städtebauförderung grundsätzlich im gesamten Bundesgebiet fördert.¹⁶ Diese Gegenüberstellung steht somit stellvertretend für die übrigen diesen beiden Förderlogiken zugeordneten GFS-Programme (vgl. Abbildung A 31 bis Abbildung A 45). Abschließend erfolgen Darstellung und Diskussion der regionalen Fördermittelverteilung des gesamten GFS.

Bezugnehmend auf Abbildung 3¹⁷, die Aufschluss über die räumliche Verteilung **GRW-Fördermittel im Bereich der gewerblichen Wirtschaft** (in absoluten Werten) gibt, lässt sich insbesondere eine starke regionale Konzentration auf die ostdeutschen Bundesländer konstatieren. Nicht nur finden sich die drei größten Volumenklassen zwischen 11 und 57 Mio. € ausschließlich in den ostdeutschen Regionen, ebenfalls attrahieren die ostdeutschen Landkreise und kreisfreien Städte 74,7 Prozent der gesamten Fördermittel. Diese Verteilung ist naturgemäß durch die programmimmanente Zielstellung – die Förderung von strukturschwachen Regionen, die wiederum überproportional in Ostdeutschland lokalisiert sind – zu erklären.

¹⁴ Die zugrundeliegenden Rechenschritte lauten wie folgt: Die Fördersummen der 259 geförderten Kreise werden durch die Anzahl der jeweiligen 259 Kreis-Bevölkerungen dividiert. Anschließend wird von den daraus folgenden 259 Fördervolumina je Einwohner:in die Standardabweichung berechnet.

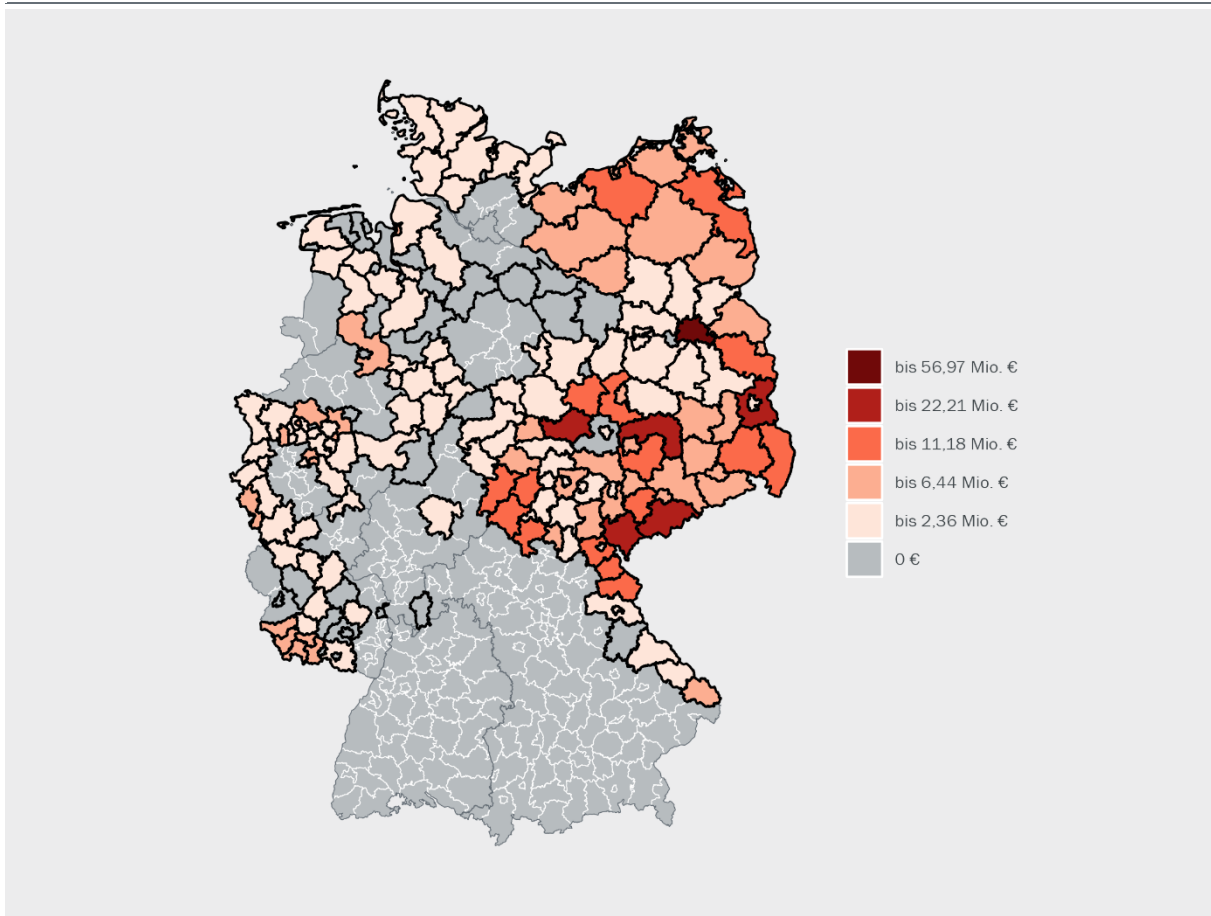
¹⁵ Landkreise und kreisfreie Städte, die zum GRW-Fördergebiet gehören, sind schwarz umrandet.

¹⁶ Die kartographische Darstellung der räumlichen Verteilung der anderen GFS-Förderprogramme findet sich sowohl in absoluten Werten also auch in Euro je Einwohner:in im Anhang A.1 (Abbildung A 2 bis Abbildung A 30).

¹⁷ Die Einteilung der Gruppen in den Karten basiert auf so genannten Jenks. Dabei handelt es sich um natürliche Unterbrechungen in der zugrundeliegenden Verteilung der Daten. Klassengrenzen werden so erstellt, dass ähnliche Werte möglichst gut gruppiert und die Unterschiede zwischen den Klassen maximiert werden. Es werden Grenzen an den Stellen gesetzt, wo die Daten relativ große Unterschiede aufweisen.

Abbildung 3: Räumliche Verteilung der GRW-Förderung (gewerbliche Wirtschaft), absolut, 2022

In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse



Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

In dunkelgrau hinterlegten Kreisen wurden im Analysejahr 2022 keine Fördermittel verausgabt.

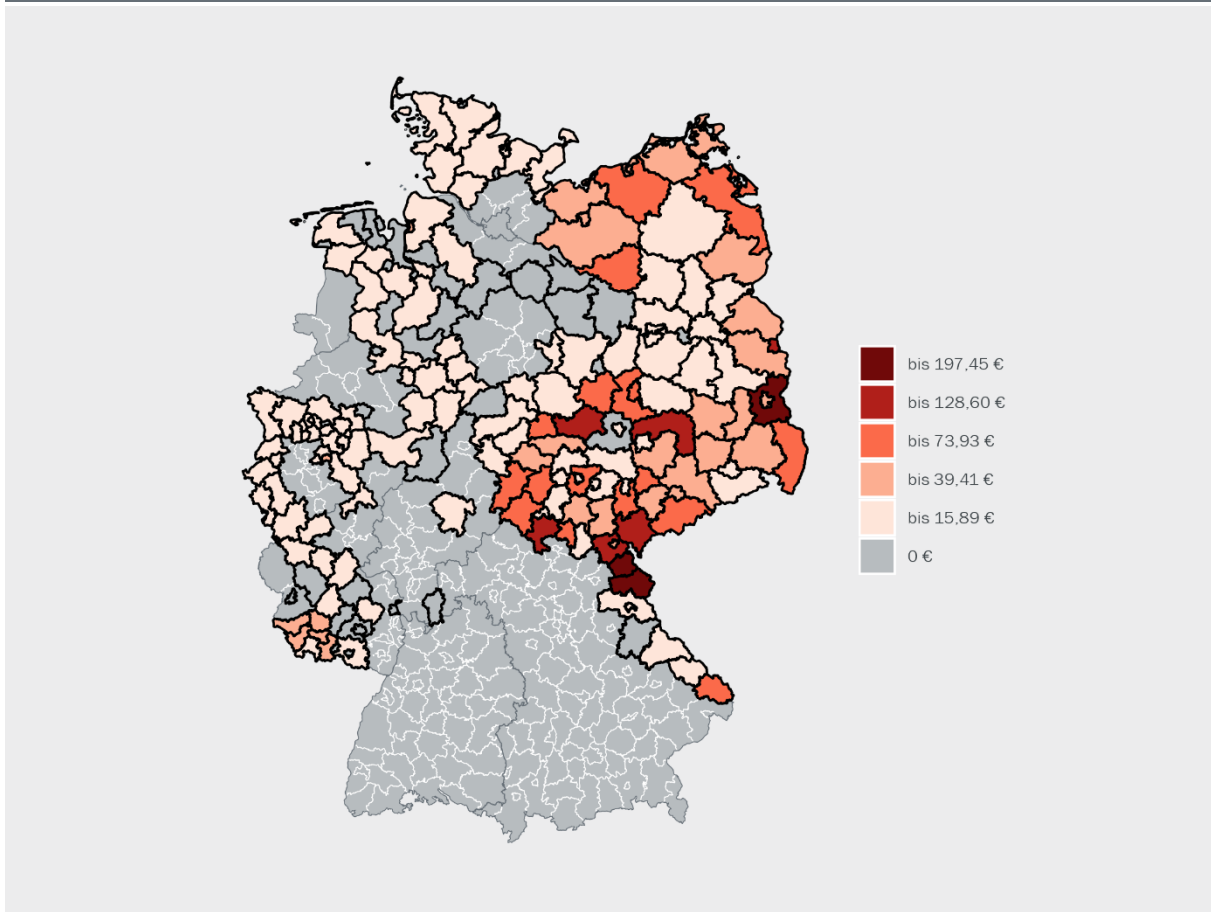
© Prognos AG, 2024

Wird, wie in Abbildung 4 aufgezeigt, das Fördervolumen anhand der von der Förderung in den jeweiligen Gebietskörperschaften betroffenen Bevölkerung relativiert, ergibt sich ein zusätzlicher Betrachtungswinkel. Während absolut betrachtet Berlin im Jahr 2022 die mit weitem Abstand höchsten Förderzahlungen attrahiert hat, erhalten allen voran ländliche Kreise in Ostdeutschland nach relativen Maßstäben überproportional hohe Fördersummen aus der GRW-Förderung der gewerblichen Wirtschaft.

Aus diesen Befunden lässt sich somit auf Ebene der Fördermittelverteilung ableiten, dass die GRW durch die inhärenten Programmziele und die konkrete Fördergebietsabgrenzung das übergeordnete Ziel des GFS unterstützt, durch eine spezifische Förderung in strukturschwachen Regionen einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu leisten. Auch die Programme INNO-KOM, Innovation und Strukturwandel und Unternehmen Region zeigen aufgrund ihrer entweder exklusiv oder prioritär an das GRW-Gebiet angelehnten Fördergebietskulissen sehr ähnliche räumliche Verteilungsmuster mit einem Fokus auf die ostdeutschen Bundesländer (vgl. Abbildung A 11, Abbildung A 13, Abbildung A 15).

Abbildung 4: Räumliche Verteilung der GRW-Förderung (gewerbliche Wirtschaft), je Einwohner:in, 2022

In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse



Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

In dunkelgrau hinterlegten Kreisen wurden im Analysejahr 2022 keine Fördermittel verausgabt.

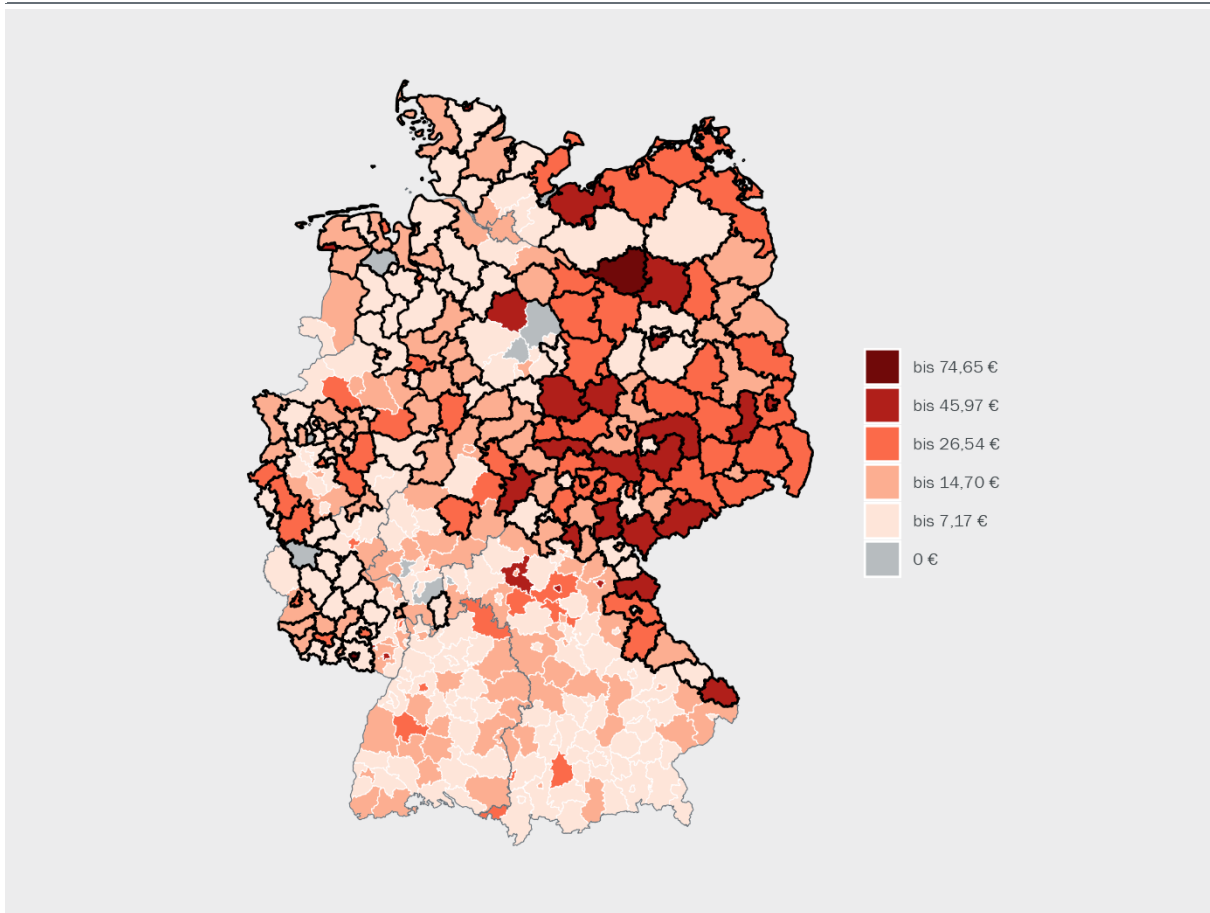
© Prognos AG, 2024

Andere GFS-Förderprogramme verteilen ihre Mittel dagegen deutlich homogener zwischen den kreisfreien Städten und Landkreisen im und außerhalb des Fördergebiets. Ein markantes, weil äußerst breit streuendes Programm stellt dabei die **Städtebauförderung** dar (vgl. Abbildung 5).

Bei der Städtebauförderung ermöglicht der Einsatz der Fördermittel die Umsetzung von bedarfsorientierten Maßnahmen. Die regionale Verteilung der Städtebauförderungsmittel (Bundesfinanzhilfen) ist dabei Ergebnis eines zweistufigen Verfahrens. In der ersten Stufe findet eine Aufteilung der Bundesfinanzhilfen auf der Ebene der Länder statt. Bund und Länder haben sich dabei auf einen problemorientierten gesamtdeutschen Verteilerschlüssel geeinigt. Die konkrete Umsetzung liegt in der Kompetenz der Länder, die länderspezifische stadtentwicklungspolitische Vorstellungen, strategische Förderansätze und landestypische Erfordernisse berücksichtigen. Die Fördermittel werden dann wiederum gezielt an die Städte und Gemeinden weitergeleitet. Die Priorisierung der beantragten Fördermaßnahmen erfolgt zuständigshalber durch die Länder.

Abbildung 5: Räumliche Verteilung der Städtebauförderung, je Einwohner:in, 2022

In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse



Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

In dunkelgrau hinterlegten Kreisen wurden im Analysejahr 2022 keine Fördermittel verausgabt

© Prognos AG, 2024

Wie bereits überblicksartig umrissen, unterstreicht Abbildung 5 die große Reichweite der Städtebauförderung. Die ostdeutschen Bundesländer¹⁸ erhalten zwar durchschnittlich höhere Fördermittel als die übrigen Bundesländer, die Spannweite der Förderhöhe je Kreis fällt jedoch deutlich geringer aus als z. B. bei der GRW-Förderung im Bereich der gewerblichen Wirtschaft (vgl. Tabelle 3 und Tabelle A 1). Eine starke Förderung von Regionen im GRW-Gebiet wird ebenfalls offenkundig – 56,3 Prozent der Fördermittel aus der Städtebauförderung fließen in dazugehörige Landkreise und kreisfreie Städte. Neben den ostdeutschen Regionen, die allesamt Teil des GRW-Fördergebiets sind, sind in diesem Zusammenhang auch relevante Fördermittelzuflüsse in Nordrhein-Westfalen maßgeblich. Ähnliche räumliche Verteilungsmuster weisen ZIM und das Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus auf (vgl. Abbildung A 9, Abbildung A 25).

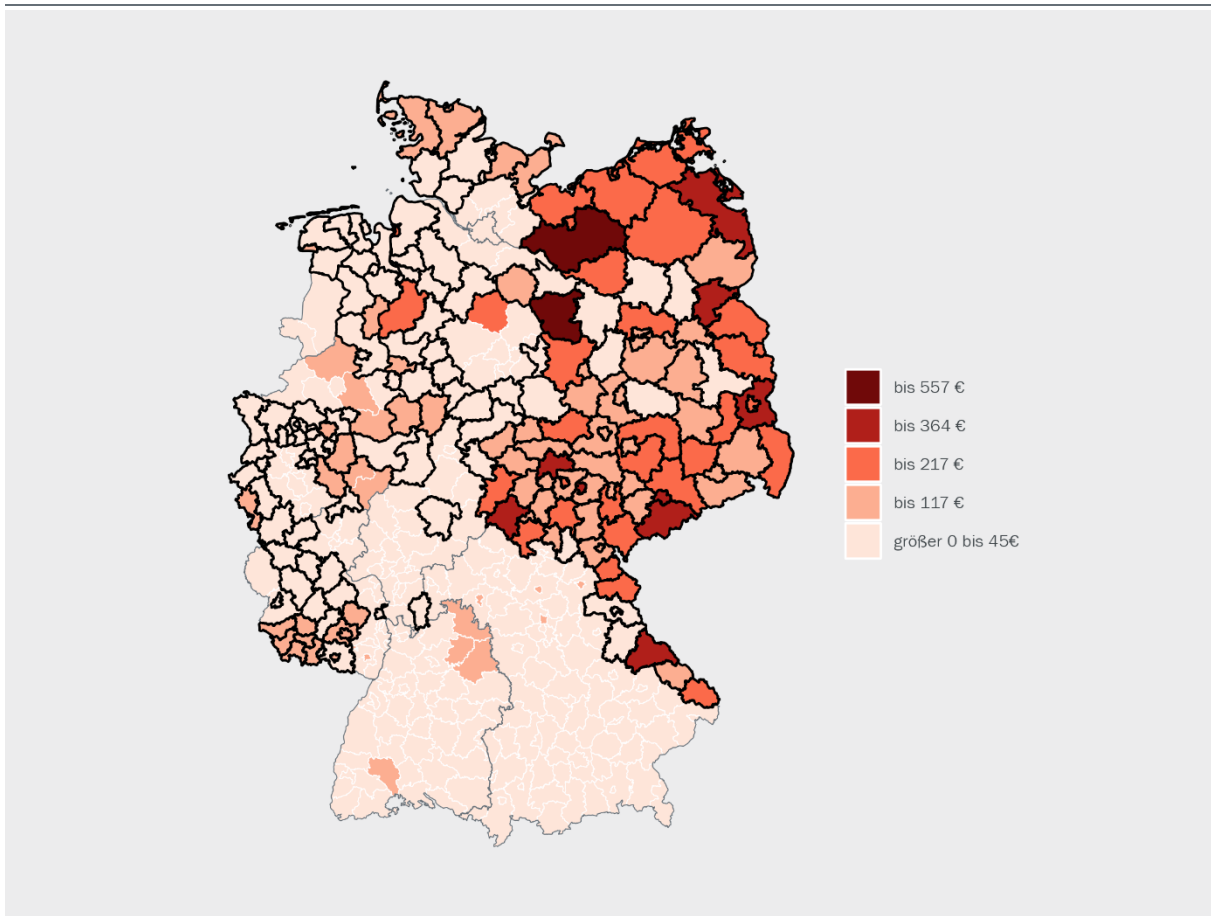
Über alle GFS-Förderprogramme hinweg ergibt sich die in Abbildung 6 dargestellte räumliche Verteilung der GFS-Fördermittel. Dabei ist zunächst augenfällig, dass alle deutschen Landkreise und kreisfreien Städte von der GFS-Förderung profitieren. Die durchschnittliche Intensität in Höhe von

¹⁸ Bedingt durch den Mehrbedarf der ostdeutschen Bundesländer bestand bis zum Jahr 2019 eine im Solidarpakt II festgelegte überproportionale Mittelausstattung dieser Länder. Nach dem Auslaufen des Solidarpakts II verständigten sich Bund und Länder darauf, die Besserstellung der ostdeutschen Länder ab 2020 sukzessive auslaufen zu lassen.

44,04 € je Einwohner:in (Median: 23,25 € je Einwohner:in) belegt, dass die GFS-Förderung alle Regionen und nicht exklusiv strukturschwache Regionen unterstützt. Im Hinblick auf regionale Förderhotspots lässt sich gleichwohl auch für das gesamte GFS eine deutliche Fokussierung auf die ostdeutschen Bundesländer ausmachen: Die 20 Landkreise und kreisfreien Städte mit den höchsten Förderintensitäten sind allesamt dort verortet, die im Jahr 2022 höchste Förderintensität verzeichnete der sachsen-anhaltische Altmarkkreis Salzwedel mit 556,72 € je Einwohner:in.

Abbildung 6: Räumliche Verteilung der GFS-Fördermittel, je Einwohner:in, 2022

In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse



Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Infolgedessen ist auch in der Summe aller GFS-Programme ein deutlich überproportionaler Fördermittelzufluss in das GRW-Gebiet zu konstatieren. In diesem Zusammenhang ist allerdings hinzuzufügen, dass eine nicht unbedeutende Anzahl an Landkreisen und kreisfreien Städten im GRW-Gebiet (insbesondere Teile Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens) keine substantiell höheren Förderintensitäten aufweisen als Nicht-Fördergebiete, sprich strukturstärkere Regionen. Eine tiefgehende Analyse der Fördermittelverteilung nach Regionsmerkmalen wird im nachfolgenden Kapitel unternommen.

3.2.2 Deskriptive Analyse nach Regionsmerkmalen

In einem **zweiten Arbeitsschritt** wird die Verteilung der jeweiligen GFS-Förderprogramme mit regionalen Strukturmerkmalen in Verbindung gesetzt. Dadurch sollen erste räumliche Muster und Tendenzen der GFS-Förderungen abgeleitet werden. Den Ausgangspunkt der Analyse bildet die im Jahr 2022 gültige regionale Abgrenzung des **GRW-Fördergebiets**. Darüber hinausgehend wird auf die Raumabgrenzung nach **siedlungsstrukturellen Kreistypen** des BBSR zurückgegriffen.

Die Analyse nimmt sich somit zwei zentralen Spannungsfeldern der Regionalpolitik sowie deren Interdependenz an: raumbezogene wirtschaftliche Disparitäten einerseits und strukturelle Unterschiede im Hinblick auf ländlich und städtisch geprägte Regionen andererseits. Der Abgleich der Förderdaten mit diesen Raumtypen erlaubt es zu prüfen, ob bestimmte GFS-Förderprogramme in verschiedenen Raumtypen stärker in Anspruch genommen werden als andere GFS-Programme. Diese Ergebnisse werden wiederum mit den Ergebnissen der Raumwirksamkeit und Gesamtwirkungen verknüpft und in die konzeptionellen Vorschläge für eine Weiterentwicklung des GFS und seiner Architektur (vgl. Kapitel 9) integriert.

Zunächst erfolgt die Analyse der Fördermittelvergabe anhand des **GRW-Fördergebietsstatus** der Landkreise und kreisfreien Städte. Die Bestimmung des Förderstatus fußt auf Abgrenzung des Fördergebiets für die Förderperiode 2022-2027 gemäß dem im Jahr 2022 gültigen Koordinierungsrahmen der GRW, der am 01.01.2022 in Kraft getreten ist und am 01.01.2023 durch einen neuen Koordinierungsrahmen ersetzt wurde.

Die darin geregelte Festlegung der deutschen Fördergebiete anhand ihrer Strukturschwäche basiert auf einem regionalökonomischen Gesamtindikator, der sich aus vier Einzelindikatoren mit unterschiedlichen Gewichtungen speist: Regionale Produktivität, gemessen als Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen 2018 (37,5 Prozent), durchschnittliche Unterbeschäftigungsquote 2017 bis 2019 (37,5 Prozent), Entwicklung der Zahl der Erwerbsfähigen 2017 bis 2040 (17,5 Prozent) sowie ein Infrastrukturindikator (7,5 Prozent).

Die Verteilung der gesamten GFS-Fördermittel nach GRW-Fördergebietsstatus in den Blick nehmend (vgl. Tabelle 4) zeigt sich, dass das C-Fördergebiet mit einem Anteil von 42,3 Prozent den größten Teil des Gesamtfördervolumens auf sich vereint. Im Verhältnis zu seinem Bevölkerungsanteil in Höhe von 18,1 Prozent wird zudem eine stark überproportionale Förderung manifest. Wird der Fördermittel- durch den Bevölkerungsanteil dividiert, ergibt sich ein im Rahmen des Gutachtens als **Förderquotient** definierter Wert von 2,3. Auch das D-Fördergebiet wird überproportional gefördert, jedoch weniger stark als im C-Fördergebiet. Während der Bevölkerungsanteil im D-Fördergebiet bei 23,8 Prozent rangiert, beläuft sich der Anteil am Gesamtfördervolumen des GFS auf 30,3 Prozent. Der entsprechende Förderquotient liegt bei 1,3. Im Hinblick auf Landkreise und kreisfreie Städte, die nicht als GRW-Fördergebiet definiert sind, lässt sich das gegenteilige Bild ableiten: Einem Fördermittelanteil von 27,4 Prozent steht ein erheblich größerer Bevölkerungsanteil von 58,1 Prozent entgegen. Dementsprechend liegt der Förderquotient mit 0,5 auch deutlich unter 1, sprich dem Wert, der eine perfekt proportionale Förderung anzeigt.

Tabelle 4: Höhe der Fördermittel nach GRW-Fördergebietsstatus der Kreise, 2022

in Mio. € / Anteil an Gesamtförderung in Prozent

Förderprogramm	C-Fördergebiet		D-Fördergebiet		kein Fördergebiet	
	Bevölkerungsanteile					
	18,1%		23,8%		58,1%	
GRW – gewerbliche Wirtschaft	373,51	69,2%	166,39	30,8%	0,00	0,0%
GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur	254,70	66,1%	130,92	33,9%	0,00	0,0%
GRW Gesamt	628,21	67,9%	297,31	32,1%	0,00	0,0%
Breitbandförderung	451,37	43,5%	301,34	29,0%	285,38	27,5%
Städtebauförderung	234,63	29,9%	207,77	26,4%	343,47	43,7%
ZIM	114,87	20,0%	180,07	31,4%	279,44	48,7%
INNO-KOM	31,71	42,8%	38,88	52,5%	3,41	4,6%
Innovation und Strukturwandel	41,21	71,0%	15,31	26,4%	1,55	2,7%
Unternehmen Region	21,08	36,7%	31,68	55,2%	4,66	8,1%
Partnerschaften für Demokratie	14,52	32,7%	10,71	24,1%	19,14	43,1%
EXIST-Potentiale	7,56	17,7%	10,90	25,4%	24,35	56,9%
Digital Jetzt	7,94	19,0%	11,39	27,2%	22,46	53,7%
Überbetriebliche Bildungsstätten	7,79	20,8%	11,99	32,0%	17,74	47,3%
Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus	7,69	26,4%	7,41	25,4%	14,04	48,2%
Kommunen innovativ	1,03	39,7%	1,11	42,8%	0,45	17,5%
Zukunftswerkstatt Kommunen	0,74	35,8%	0,92	44,7%	0,40	19,5%
Gesamt	1.570,35	42,3%	1.126,79	30,3%	1.016,50	27,4%

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten des BMWK.

© Prognos AG, 2024

Eine vertiefte Betrachtung auf der Ebene der einzelnen Förderprogramme offenbart, dass das C-Fördergebiet in nahezu allen Programmen – ausgenommen ist lediglich EXIST-Potentiale – eine mindestens leicht überproportionale Förderung erfährt. Besonders ausgeprägt ist dieser Befund naturgemäß bei der GRW-Förderung (Förderquotient: 3,8), aber auch im Hinblick auf die Programme INNO-KOM (Förderquotient: 2,4) und Innovation und Strukturwandel (Förderquotient: 3,9). Ausschlaggebend hierfür ist, dass auch diese Programme ausschließlich oder schwerpunktmäßig die GRW-Gebietskulisse fördern. Darüber hinaus zeigt sich im C-Fördergebiet ein absolut und relativ betrachtet relevanter Fördermittelzufluss aus der Breitbandförderung (Förderquotient: 2,4).

Einen im Verhältnis zum Bevölkerungsanteil relativ starken Schwerpunkte innerhalb des D-Fördergebiets haben insbesondere die Programme INNO-KOM (Förderquotient: 2,2), Unternehmen

Region (Förderquotient: 2,3), Kommunen innovativ (Förderquotient: 1,8) und Zukunftswerkstatt Kommunen (Förderquotient: 1,9). Der Anteil des D-Fördergebiets an den GRW-Fördermitteln in Höhe von 32,1 Prozent (Förderquotient: 1,3) korrespondiert in etwa mit dem Anteil an der Gesamtförderung des GFS.

Jene Regionen, die nicht Teil des GRW-Fördergebiets sind, erhalten in keinem Förderprogramm eine überproportionale Förderung. Gleichwohl weisen sie insbesondere bei den Programmen Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus, ZIM, Digital Jetzt und EXIST-Potentiale hohe Fördermittelzuflüsse auf, die sich zwischen 48,3 Prozent und 56,9 Prozent der jeweiligen Gesamtfördersumme belaufen. Die entsprechenden Förderquotienten liegen zwischen 0,81 und 0,98.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die als in besonderem Umfang strukturschwach definierten Regionen (C-Fördergebiet) nicht nur im Rahmen der GRW, sondern auch durch die Gesamtheit der GFS-Programme überproportional stark gefördert werden. Die grundsätzlich gleiche Systematik ergibt sich für das D-Fördergebiet. Die niedrigere Intensität steht dabei im Einklang mit dem geringeren Grad der Strukturschwäche. Regionen, die nach GRW-Systematik nicht mit Strukturschwäche assoziiert sind, erhalten insgesamt nur rund ein Viertel des GFS-Förderaufkommens. Fast 90 % der Mittel für die Nicht-Fördergebiete stammen aus der Breitbandförderung, der Städtebauförderung und aus ZIM. Auffällig ist, dass diese Gebiete in innovations- und gründungsnahen Programmen (z. B. ZIM und EXIST-Potentiale) signifikant höhere Anteile an den jeweiligen Fördersummen akquirieren.

Die differenzierte Betrachtung des regionalen Urbanisierungsgrads in Kombination mit programmspezifischen Fördermittelzuflüssen erfolgt anhand der Einteilung in **siedlungsstrukturellen Kreistypen** des BBSR (vgl. Abbildung 7). Entgegen der vorangegangenen Analyse wird dabei nicht auf die 400 Landkreise / kreisfreie Städte, sondern auf so genannte Kreisregionen rekurriert.¹⁹ Diese 361 Kreisregionen werden nach ihrem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten, der Einwohnerdichte der Kreisregion sowie der Einwohnerdichte der Kreisregion ohne Berücksichtigung der Groß- und Mittelstädte klassifiziert. Auf diese Weise können vier unterschiedliche Klassifizierungen getroffen werden:

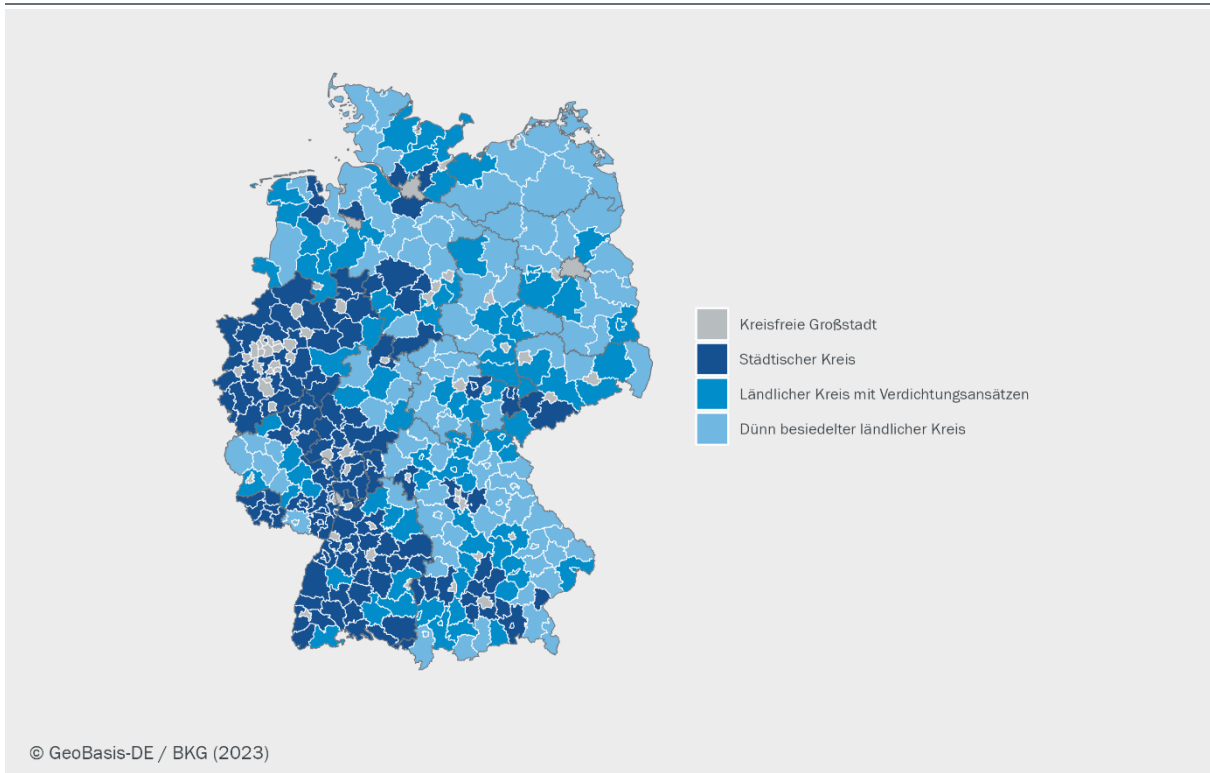
- **Kreisfreie Großstädte:** Kreisfreie Städte mit mindestens 100.000 Einwohnern (EW).
- **Städtische Kreise:** Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten von mind. 50 Prozent und einer Einwohnerdichte von mind. 150 EW/km²; sowie Kreise mit einer Einwohnerdichte ohne Groß- und Mittelstädte von mind. 150 EW/km².
- **Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen:** Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten von mind. 50 Prozent, aber einer Einwohnerdichte unter 150 EW/km², sowie Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten unter 50 Prozent mit einer Einwohnerdichte ohne Groß- und Mittelstädte von mind. 100 EW/km².
- **Dünn besiedelte ländliche Kreise:** Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten unter 50 Prozent und Einwohnerdichte ohne Groß- und Mittelstädte unter 100 EW/km².

Während dünn besiedelte ländliche Kreise (40,4 Prozent) und ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen (27,7 Prozent) flächenmäßig den weit überwiegenden Teil des Bundesgebiets

¹⁹ Die Aggregation mehrerer Kreise zu Kreisregionen ist der Tatsache geschuldet, dass die Anzahl der Kreise im Zeitverlauf deutlichen Änderungen unterworfen ist. Um zu bundesweit vergleichbaren Raumeinheiten zu gelangen und damit Zeitreihenanalysen zu ermöglichen, werden diese analytisch orientierten Zusammenfassungen vom BBSR vorgenommen (vgl. BBSR, o. J.: Laufende Raumbearbeitung – Raumabgrenzungen). Durch die Zusammenfassung mehrerer Kreise folgt zwar eine leichte statistische Unschärfe, insbesondere wenn zwei aneinandergrenzende Kreise mit sonst unterschiedlichen Gegebenheiten nivelliert werden. Insgesamt ist aber eine hohe Überschneidung mit den sonstigen raumbezogenen Indikatoren gegeben.

ausmachen, lebt der Großteil der Bevölkerung in städtischen Kreisen (38,9 Prozent) und kreisfreien Großstädten (29,4 Prozent).²⁰

Abbildung 7: Einteilung der Landkreise / kreisfreien Städte nach siedlungsstrukturellen Kreistypen



Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten des BBSR

© Prognos AG, 2024

Eine Auswertung der Förderdaten nach diesem Strukturmerkmal zeigt, dass rund die Hälfte aller Fördermittel im Jahr 2022 in dünn besiedelte ländliche Kreisregionen (28,3 Prozent) und ländliche Kreisregionen mit Verdichtungsansätzen (22,0 Prozent) fließt (vgl. Tabelle 5). Die andere Hälfte verteilt sich in annähernd äquivalenter Weise auf städtische Kreise (27,5 Prozent) und kreisfreie Großstädte (22,7 Prozent).

Auch in diesem Fall muss die analytische Einordnung der geschilderten räumlichen Fördermittelkonzentration die Verteilung der Gesamtbevölkerung berücksichtigen. Hierbei ergibt sich folgendes Bild: In Relation zur Einwohnerzahl beziehen die beiden ländlich geprägten siedlungsstrukturellen Kreistypen deutlich bzw. moderat überproportionale Fördermittel bezogen auf das gesamte GFS. Werden Fördermittel- und Bevölkerungsanteil miteinander durch Division ins Verhältnis gesetzt, ergibt sich für dünn besiedelte ländliche Kreise ein Förderquotient von 1,9²¹, für ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen von 1,3. Erstgenannte Gruppe wird relational betrachtet folglich annähernd so stark gefördert wie C-Fördergebiete (2,3), zweitgenannte Gruppe genauso intensiv wie D-Fördergebiete. Die beiden Kreistypen mit höherem Urbanisierungsgrad erhalten gemessen an ihren Bevölkerungsanteilen hingegen unterproportionale Fördermittelanteile. Bei städtischen

²⁰ Gebiets- und Bevölkerungsstand: 31.12.2022.

²¹ Exemplarische Berechnung: 28,3 Prozent / 15,3 Prozent = 1,9

Kreisen liegt der diesbezügliche Förderquotient bei 0,7, im Hinblick auf kreisfreie Großstädte bei 0,8. Beide Quotienten liegen leicht über dem Wert für Landkreise und kreisfreie Städte, die nicht Teil des GRW-Fördergebiets sind (0,5).

Tabelle 5: Höhe der Fördermittel nach siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR, 2022

in Mio. € / Anteil an Gesamtförderung in Prozent

Förderprogramm	Dünn besiedelte ländliche Kreisregionen		Ländliche Kreisregionen mit Verdichtungsansätzen		Städtische Kreisregionen		Kreisfreie Großstädte	
	Bevölkerungsanteile							
	15,2%		16,5%		38,9%		29,4%	
GRW – gewerbliche Wirtschaft	193,70	35,9%	154,76	28,7%	90,85	16,8%	100,60	18,6%
GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur	135,69	35,2%	55,43	14,4%	91,35	23,7%	103,15	26,7%
GRW Gesamt	329,39	35,6%	210,19	22,7%	182,20	19,7%	203,74	22,0%
Breitbandförderung	439,65	42,4%	285,86	27,5%	282,72	27,2%	29,86	2,9%
Städtebauförderung	174,75	22,2%	169,76	21,6%	262,53	33,4%	178,83	22,8%
ZIM	47,67	8,3%	80,55	14,0%	198,47	34,6%	247,68	43,1%
INNO-KOM	4,18	5,6%	12,46	16,8%	4,30	5,8%	53,06	71,7%
Innovation und Strukturwandel	17,74	30,6%	15,32	26,4%	4,54	7,8%	20,46	35,2%
Unternehmen Region	6,91	12,0%	8,16	14,2%	3,99	6,9%	38,35	66,8%
Partnerschaften für Demokratie	11,73	26,4%	8,85	19,9%	12,77	28,8%	11,02	24,8%
EXIST-Potentiale	2,19	5,1%	6,54	15,3%	11,30	26,4%	22,79	53,2%
Digital Jetzt	6,25	14,9%	6,59	15,8%	16,08	38,5%	12,87	30,8%
Überbetriebliche Bildungsstätten	2,24	6,0%	5,01	13,3%	15,07	40,2%	15,20	40,5%
Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus	7,32	25,1%	6,36	21,8%	9,84	33,8%	5,63	19,3%
Kommunen innovativ	0,34	13,0%	0,33	12,7%	0,84	32,2%	1,09	42,1%
Zukunftswerkstatt Kommunen	0,59	28,4%	0,30	14,4%	0,20	9,5%	0,98	47,6%
Gesamt	1.050,94	28,3%	816,28	22,0%	1.004,85	27,1%	841,57	22,7%

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts und des BBSR

© Prognos AG, 2024

Differenziert nach einzelnen Programmen lassen sich von dieser Gesamtverteilung wiederum markante Abweichungen feststellen. Mittel des Förderprogramms zum Breitbandausbau konzentrierten sich sehr stark auf ländliche Kreisregionen (69,9 Prozent), insbesondere dünn besiedelte ländliche Kreisregionen (42,4 Prozent). Auch die GRW (58,3 Prozent) sowie Innovation und Strukturwandel (56,9 Prozent) setzten hier ihre Förderschwerpunkte. Die großvolumigen

Programme sind also zentrale Einflussfaktoren für die hohen Förderquoten in ländlichen Räumen. Insgesamt wird für dünn besiedelte ländliche Kreisregionen in neun und für ländliche Kreisregionen mit Verdichtungsansätzen in acht Programmen ein überproportionaler Fördermitteleingang ersichtlich.

Die Programme Überbetriebliche Bildungsstätten (80,7 Prozent), EXIST-Potentiale (79,6 Prozent), ZIM (77,7 Prozent), INNO-KOM (77,5 Prozent), Kommunen innovativ (74,3 Prozent), Unternehmen Region (73,7 Prozent) und Digital Jetzt (69,3 Prozent) fördern hingegen insbesondere und auf überproportionale Weise in den Agglomerationsräumen. Interessanterweise ist dieser Befund mit Ausnahme der Förderung überbetrieblicher Bildungsstätten ausschließlich auf die Fördermitteleinzufüsse in kreisfreien Großstädten zurückzuführen. Mit anderen Worten weist dieser siedlungsstrukturelle Kreistyp in acht Förderprogrammen höhere Fördermittel- als Bevölkerungsanteile auf, städtische Kreisregionen hingegen nur bei einem Programm.

Mit Blick auf die jeweiligen Ziele der einzelnen Förderprogramme ist die Verteilung zwischen den unterschiedlichen Regionstypen grundsätzlich zweckmäßig und zu erwarten. Unternehmensnahe Förderungen und der Ausbau der digitalen Infrastruktur finden in besonderem Umfang in den Regionen statt, in denen diesbezüglich aufgrund struktureller Nachteile mit Defiziten zu rechnen ist. Innovations- und gründungsbezogene Programme konzentrieren sich vor allem in den urbanen Gebieten, weil dort eine höhere Dichte an innovationsaffinen Unternehmen, gründungsdienlichen Infrastrukturen, Forschungseinrichtungen und Studierender vorhanden ist.

Wie bereits anhand des Vergleichs der Förderquotienten aufgezeigt, lassen sich Verbindungen zwischen wirtschaftlicher Strukturschwäche einerseits und Siedlungsstruktur andererseits ziehen. Die simultane Auswertung beider Strukturmerkmale zeigt auf, dass von den 103 Kreisen, die Teil des siedlungsstrukturellen Typs „dünn besiedelte ländliche Kreisregionen“ sind, 68 zum GRW-Fördergebiet gehören. Dies entspricht einem Anteil von rund 66 Prozent. Bei den ländlichen Kreisregionen mit Verdichtungsansätzen (n=97) beläuft sich dieser Anteil auf 52 Prozent, bei kreisfreien Großstädten (n=67) auf 49 Prozent und bei städtischen Kreisen (n=133) auf nur 29 Prozent.²² Der Zusammenhang von Siedlungsstruktur und wirtschaftlicher Strukturschwäche ist also differenziert zu betrachten: Im Sinne einer groben Stadt-Land-Gegenüberstellung sind ländliche Regionen zwar häufiger und stärker von unterdurchschnittlich performanten Wirtschaftsstrukturen gekennzeichnet als Städte und städtisch geprägte Regionen. Innerhalb der Gruppe der kreisfreien Großstädte besteht aber eine äußerst starke Spreizung in Bezug auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit: Zentren mit großer Wirtschaftskraft stehen – häufig vom Strukturwandel betroffenen – Großstädten gegenüber, die wirtschaftlich vielfach schwächer aufgestellt sind als ländliche Regionen bzw. städtische Kreisregionen. Dieser Befund ist nicht exklusiv als Schwäche der benannten Ballungsräume, sondern gleichsam als Stärke vieler ländlicher Räume und städtischer Kreisregionen zu lesen. Derartige Regionen finden sich nahezu im gesamten Bundesgebiet, regionale Hotspots lassen sich in Bayern und Baden-Württemberg ausmachen.

Tabelle 6 fasst die Ergebnisse für die einzelnen Raumtypen anhand der Fördermittel- und Bevölkerungsanteile über alle GFS-Programme noch einmal zusammen.

²² Eine ergänzende Analyse dieses Zusammenhangs anhand der Bevölkerungsanteile produziert nahezu dieselben Ergebnisse: 66 Prozent der Bevölkerung in dünn besiedelten ländlichen Kreisregionen lebt gleichsam im GRW-Fördergebiet. Bei den ländlichen Kreisregionen mit Verdichtungsansätzen liegt die Quote bei 54 Prozent, in kreisfreien Großstädten bei 46 Prozent und in städtischen Kreisen bei nur 26 Prozent.

Tabelle 6: Zusammenfassung von Förder- und Bevölkerungsanteilen nach Regionsmerkmalen

Fördermittelanteil jeweils bezogen auf die Gesamtsumme aller GFS-Programme

Regionstyp	Merkmalsausprägung	Bevölkerungsanteil	Fördermittelanteil
GRW-Fördergebiete (BMWK)	C-Fördergebiet	18,1 %	42,3 %
	D-Fördergebiet	23,8 %	30,3 %
	kein Fördergebiet	58,1 %	27,4 %
Siedlungsstrukturelle Kreistypen (BBSR)	dünn besiedelter ländlicher Kreis	15,2 %	28,3 %
	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	16,5 %	22,0 %
	städtischer Kreis	38,9 %	27,1 %
	kreisfreie Großstadt	29,4 %	22,7 %

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts und des BBSR

© Prognos AG, 2024

3.2.3 Zwischenfazit

Die **allgemeine deskriptive Analyse** verdeutlicht für das **Beobachtungsjahr 2022** die folgenden Aspekte:

- Die im Hinblick auf die **Fördervolumina** größten GFS-Förderprogramme sind die Breitbandförderung (1.038 Mio. €), GRW (926 Mio. €), Städtebauförderung (786 Mio. €) und ZIM (574 Mio. €).
- Die **räumliche Verteilung der Fördermittel** hängt stark vom jeweiligen Programm ab. Während die GRW-Fördermittel, Innovation und Strukturwandel sowie Unternehmen Region mit einer hohen Konzentration in Ostdeutschland stark heterogen verteilt sind, zeigt sich bspw. bei der Städtebauförderung, dem Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus oder ZIM eine homogenere Allokation über das Bundesgebiet.
- Viele Programme weisen eine breite **Streueung der Förderhöhe** zwischen den kreisfreien Städten und Landkreisen auf. Dies zeigt sich insbesondere bei der GRW- und der Breitbandförderung.

Die deskriptive Analyse nach **Regionsmerkmalen** verdeutlicht für das **Beobachtungsjahr 2022** die folgenden Aspekte:

- Die Analyse nach **GRW-Fördergebietsstatus** zeigt auf, dass insbesondere das als besonders **strukturschwach definierte C-Fördergebiet** durch den gesamten GFS-Förderkatalog intensiv gefördert wird. Auch im **D-Fördergebiet** haben sich gemessen am Bevölkerungsanteil überproportionale Fördermittelzuflüsse materialisiert.
- In der Gesamtbetrachtung lässt sich schlussfolgern, dass die räumliche Schwerpunktsetzung des GFS eindeutig dazu führt, dass die Mittel der **GFS-Programme**, wie beabsichtigt, **weit überwiegend in strukturschwache Regionen fließen**.
- Bei näherer **Betrachtung einzelner Programme** sowie programmatischer **Schwerpunkte in der Gesamtförderkulisse** lassen sich weitere Einsichten erlangen und teilweise Abweichungen von der Gesamtverteilung feststellen:
 - Die überdurchschnittlichen Fördervolumen und Pro-Kopf-Intensitäten der Landkreise und kreisfreien Städte im **C-Fördergebiet** basiert insbesondere auf der signifikanten Partizipation an der **GRW- und der Breitbandförderung**. Zusammengenommen machen beide

Programme 69 Prozent des gesamten Fördermittelaufkommens im C-Fördergebiet aus (D-Fördergebiet: 53 Prozent / Nicht-Fördergebiet: 28 Prozent).

- Die **strukturstarken bzw. strukturstärkeren Landkreise** und **kreisfreien Städte**, die nicht Teil des GRW-Fördergebiets sind, haben trotz insgesamt unterdurchschnittlicher Fördervolumen und -intensitäten in spezifischen Programmen einen relevanten Förderzufluss. Sie profitieren vor allem absolut von großvolumigen Programmen wie der Breitband- und der Städtebauförderung sowie ZIM. Darüber hinaus verzeichnen sie überdurchschnittliche Zuflüsse aus diversen kleineren Programmen: EXIST-Potentiale, Digital Jetzt, Überbetriebliche Bildungsstätten, Partnerschaften Demokratie und das Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus.
- Aus diesen Ergebnissen lässt sich ableiten, dass das Augenmerk in **strukturschwachen Regionen** zu einem hohen Anteil auf der Förderung von **Infrastruktur** und **Investitionen von Unternehmen** liegt. In den offen konzipierten Fördermaßnahmen mit dem Ziel der Wirtschafts- und Innovationsförderung besteht hingegen ein unterdurchschnittliches Fördergeschehen, was an einem Mangel an Unternehmen und/oder fehlenden Ressourcen und Kompetenzen für das Einwerben von Mitteln liegen kann. In den **wirtschaftsstärkeren Regionen** lässt sich das gegenteilige Bild erkennen. Da diese Regionen einen höheren Besitz wettbewerbsfähiger Unternehmen und wissenschaftlicher Einrichtungen aufweisen, werden hohe Volumina von **gründungs- und innovationsnahen Programmen** eingeworben.
- Die Betrachtung der Fördermittelverteilung gemäß **siedlungsstrukturellen Kreistypen** untermauert eine **intensive Förderung der ländlichen Räume**. Einem Bevölkerungsanteil von 31,7 Prozent steht ein Fördermittelanteil von 50,3 Prozent gegenüber.
- Im Hinblick auf **städtische Ballungsräume** erfahren vor allem einige vom Strukturwandel betroffene **kreisfreie Großstädte** relevante Förderungen durch einen breiten Programmmix. **Städtische Kreisregionen** werden gemessen an ihrer Bevölkerungszahl am wenigsten intensiv gefördert. Ausschlaggebend hierfür ist die häufig überdurchschnittliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, was sich am geringsten Anteil – sowohl in Bezug auf die Kreiszahl als auch auf die Bevölkerungsanteile – an GRW-Fördergebieten innerhalb der siedlungsstrukturellen Kreistypen ablesen lässt.

4 Kurzfristige Wirkungsanalyse (effektive Inzidenz)

4.1 Einleitung und Methodik

4.1.1 Prozesshafte Darstellung der kurzfristigen Wirkanalyse

Die Wirkungsanalyse (effektive Inzidenz) baut direkt auf der Analyse der regionalen Verteilung der Fördermittel auf (formale Inzidenz, vgl. Kapitel 3). Die dort dargestellten Fördermittel lösen unmittelbar (unternehmerische) Aktivitäten aus, die gesamtwirtschaftlich zu einer Veränderung der Nachfrage führen. Hierzu zählen bspw. Ausrüstungsinvestitionen in neue Maschinen und Anlagen, Bautätigkeiten unterschiedlichster Art oder schlicht zusätzliche Konsumausgaben (durch die Förderung von Personal). In diesem Arbeitsschritt werden diese **kurzfristigen Nachfrageeffekte** quantifiziert. Im Vordergrund der Analyse steht damit die Veränderung der regionalen Nachfrage, die durch ein bestimmtes Förderprogramm ausgelöst wird und sich auf die Produktion der 400 kreisfreien Städte und Landkreise auswirkt. Die mittel- bis langfristigen Effekte auf die regionalen Produktionsfaktoren, wie bspw. Kapitalstock, Humankapital oder Wissensstock, sind dann Gegenstand der Analysen in Kapitel 6.

Abbildung 8 zeigt eine prozesshafte Darstellung für die Analyse der nachfrageorientierten Effekte. Einleitend ist an dieser Stelle anzufügen, dass sich die Programme innerhalb des GFS-Katalogs hinsichtlich der intendierten Ziele und der damit einhegenden ökonomischen Auswirkungen zum Teil erheblich unterscheiden. Programmen mit eindeutig **wirtschaftspolitischem Profil und investiver Ausrichtung** wie bspw. GRW, ZIM oder INNO-KOM stehen **gesellschaftspolitisch orientierten Programmen** wie dem Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus oder den Partnerschaften für Demokratie gegenüber, die einen **nicht-investiven Charakter** aufweisen.²³ Während im Rahmen der erstgenannten Gruppe u. a. Investitionszuschüsse für Betriebsstätten und Anlagen gewährt sowie die Durchführung von (investiven) FuE-Projekten gefördert werden, steht bei der zweitgenannten Gruppe die Stärkung des regionalen Zusammenhalts, einer gemeinsamen Identität und des öffentlichen Engagements im Vordergrund. In anderen Worten sind positive Auswirkungen auf das informelle, immaterielle Regionsgefüge zu erwarten. Die klassischen ökonomischen Effekte der nicht-investiven Förderungen hingegen fallen sachlogisch im Vergleich geringer aus. Dies ist bei der Interpretation der Wirkungsanalyse zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 4.2). Gleichwohl versprechen auch diese Programme neben den intendierten Wirkungen eine langfristige wirtschaftliche Rendite. Die Ziele der Programme zahlen nicht zuletzt auf den Aufbau und die Verstärkung von sozialem Kapital ein, das seinerseits positiv mit der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung in Verbindung steht.²⁴ Unter sozialem Kapital kann dabei eine Vielfalt von Aspekten der sozialen Organisation wie Vertrauen, Netzwerke und Normen verstanden werden. Da eine umfassende Zeitreihenanalyse dieser Variable auf Kreisebene kaum möglich ist, verbleibt dieses Argument größtenteils auf der qualitativen Ebene und sollte in dieser Form in die Gesamtbewertung der durch die GFS-Förderkulisse angestoßenen Wirkungen einbezogen werden.²⁵

²³ Steckbriefe aller analysierten GFS-Förderprogramme, aus denen neben der wirtschafts- oder gesellschaftspolitischen Ausrichtung weitere Informationen hervorgehen, finden sich im Anhang (Abbildung A 31 bis Abbildung A 45).

²⁴ Siehe z. B. Muringani et al. (2021). Social capital and economic growth in the regions of Europe.

²⁵ Durch die Einbeziehung der indirekten Zielvariable Ehrenamt/Vereinstätigkeit erfolgt aber eine empirische Approximation der grundlegenden Idee.

Abbildung 8: Prozesshafte Darstellung für die Analyse der kurzfristigen Effekte von GFS-Fördermitteln (effektive Inzidenz)



Quelle: Eigene Darstellung.

© Prognos AG, 2024

Die kurzfristige Wirkungsanalyse weist einige methodische Herausforderungen auf. In einigen Fällen liegen bisher nur unzureichende Informationen darüber vor, welche spezifische Nachfrage durch die bereitgestellten Fördermittel ausgelöst wird. Zwar lassen einige Förderprogramme erahnen, in welche Branchen die Fördermittel zum Großteil fließen (bspw. Breitbandausbau), häufig lassen sich aber auch keine oder nur sehr unkonkrete Rückschlüsse ziehen. Zu nennen ist hier u. a. die direkte Unternehmensförderung. Die geförderten Unternehmen investieren die Fördermittel bspw. in die Errichtung, Erweiterung oder Verbesserung ihrer Produktion. Angaben dazu, wie dies erfolgt, bspw. durch den Kauf einer neuen Maschine, durch eine verbesserte IT-gestützte Produktionssteuerung oder durch den Kauf neuer chemischer Zusatzstoffe, stehen jedoch nicht zur Verfügung.

Neben der Herausforderung, dass nicht immer klar ist, in welche Branchen oder Bereiche direkt investiert wird, liegen auch aus datenbedingten Gründen keine Informationen darüber vor, in welcher Region eine Nachfrage ausgelöst wird. Zwar lassen sich die Empfänger und Empfängerinnen von Fördermitteln eindeutig einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten zuordnen. Es besteht aber keine Informationsbasis darüber, wo das Maschinenbau-, IT- oder Chemieunternehmen sitzt, bei dem dann die gewünschten Produkte oder Dienstleistungen durch das geförderte Unternehmen eingekauft werden. Es gibt keine amtlichen Statistiken bzw. keine empirische Evidenz, die Aufschluss darüber liefert.

Aufgrund der genannten Herausforderungen muss die Analyse der kurzfristigen Wirkung (effektive Inzidenz) auf einigen methodischen Annahmen und modellhaften Rechnungen aufbauen. Das dafür notwendige prozesshafte Vorgehen wird nachfolgend beschrieben.

Für die **Quantifizierung der kurzfristigen Effekte** müssen sog. **Wirkungskanäle für die GFS-Förderprogramme** erarbeitet werden (vgl. Kapitel 4.1.2). Diese zeigen in standardisierter Form auf, ‚Wie‘ und ‚Wo‘ die erhaltenen Fördermittel **direkt**²⁶ investiert werden. D. h. die nachfolgend skizzierten Wirkungskanäle fokussieren auf die inhaltliche und räumliche Verteilung der **direkten Effekte** (vgl. Kasten direkte Effekte in Abbildung 8). Aus diesen direkten Effekten leiten sich dann in nachgelagerten Schritten über Input-Output-Verflechtungen und weiteren Berechnungsschritten die indirekten Effekte ab.²⁷ Bei der Entwicklung der Wirkungskanäle müssen **vier zentrale Punkte** geklärt werden:

1. Im ersten Schritt ist zu bestimmen, **in welchen Produktionsbereichen** aufgrund der Förderung **zusätzliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen ausgelöst** wird. Die sog. Produktionsbereiche sind hierbei nahezu deckungsgleich mit den klassischen Wirtschaftszweigen, wie bspw. Maschinenbau oder Bauwirtschaft. Es wird also die Frage geklärt, in welche Branchen die GFS-Fördermittel investiert werden.
2. Da ein gewisser Anteil der Nachfrage zumeist auch durch Importe gedeckt wird, gilt es im zweiten Schritt zu klären, wie groß der **Anteil der ausgelösten Nachfrage** ist, der **im Inland verbleibt** (Bestimmung der Importquote aus dem Ausland).
3. Die im Inland verbleibende Nachfrage ist dann weiter zu zerlegen. Der dritte Schritt prüft, wie hoch der inländische **Nachfrageanteil** ist, der **in der Region des Förderempfängers bzw. der -empfängerin** verbleibt und welcher Anteil **überregional durch andere Regionen** befriedigt wird (Regionalquote).²⁸

²⁶ Es geht somit um die Verteilung der direkten Effekte in Produktionsbereiche und Regionen. Die Vorleistungsverflechtungen werden erst in einem späteren Schritt der Analyse berücksichtigt.

²⁷ Die nachfolgend skizzierte Zerlegung der Nachfrageerhöhung in Branchen und Regionen ist somit die Basis für die Berechnung der indirekten Effekte (vgl. Kapitel 4.1.3)

²⁸ Festlegung der regional wirksamen Nachfrage.

4. Abschließend müssen die deutschen kreisfreien Städte und Landkreise identifiziert werden, aus denen der **überregionale Bezug** erfolgt (Lieferquote).

Die zu entwickelnden Wirkungskanäle treffen Annahmen zur Beantwortung dieser vier zentralen Punkte. Die Definition der Wirkungskanäle setzt dabei auf unterschiedliche Informationsquellen auf. Um zu klären, in welche Branchen die Fördermittel fließen bzw. in welchen Produktionsbereichen eine zusätzliche Nachfrage ausgelöst wird, werden einerseits die verfügbaren Informationen zu den einzelnen Programmen ausgewertet, welche unterschiedliche Angaben zu den Zielen, den geförderten Maßnahmen oder den adressierten Empfänger:innen (Unternehmen, Wissenschaft, Kommune) machen. Andererseits erfolgte eine direkte Einbindung der und ein Austausch mit den betroffenen Ressorts. Die Definition der anderen drei Punkte zum ‚Wo‘, bei denen die Verortung der Investitionen bzw. der ausgelösten Nachfrage im Fokus stehen, erfolgte im Wesentlichen auf Basis statistischer Daten sowie spezifischer Modellrechnungen (vgl. Abschnitt 4.1.3).

Die aufgezeigten Schritte erfolgen für jedes Förderprogramm. Um die Komplexität bei 16 zugrundeliegenden Förderprogrammen jedoch zu reduzieren, werden die erarbeiteten Wirkungskanäle auf Analogien bzw. Ähnlichkeit bei ihrer Wirkrichtung geprüft. Förderprogramme, die aus volkswirtschaftlicher Perspektive ähnlich wirken, werden dann in übergeordneten Wirkungstypen zusammengefasst. Die inhaltliche Vorstellung der Wirkkanäle der GFS-Förderprogramme erfolgt in Abschnitt 4.1.2.

Der erste Punkt der Wirkungskanäle hat das Ziel zu klären, ‚Wie‘ investiert wird. Im Fokus steht die Frage, in welchen **Produktionsbereichen** zusätzliche Nachfrage ausgelöst wird. Dies lässt sich in einem ersten Schritt aus der thematischen Ausrichtung und den geförderten Maßnahmen der Förderprogramme ableiten. Werden in einem Förderprogramm bspw. Investitionszuschüsse für Anlagen gewährt, dann wird dadurch die Nachfrage nach Anlageninvestitionen erhöht (vgl. Abbildung 9 Anlageninvestitionen). Werden dagegen bauliche Maßnahmen unterstützt, lässt sich auf eine erhöhte Nachfrage nach Bauinvestitionen schließen. In einem zweiten Schritt gilt es die entsprechend nachgefragten Güter und Dienstleistungen (z. B. Anlage- oder Bauinvestitionen) auf die Produktionsbereiche zu verteilen. Sofern keine weiteren Informationen vorliegen, wird die Nachfrageerhöhung gemäß der IO-Tabelle 2018 auf die Produktionsbereiche verteilt. Sofern spezifischere Informationen vorliegen (aufgrund der Ziele der Förderprogramme oder der Informationen von den Ressorts) werden die Investitionen in spezifische Produktionsbereiche/Wirtschaftszweige kanalisiert.

Im **Resultat** definiert der Arbeitsschritt, in welchen Produktionsbereichen die durch die GFS-Fördermittel ausgelöste Nachfrageänderung stattfindet. Bei den Bau- und Anlageinvestitionen wird dabei angenommen, dass die gewährte GFS-Fördersumme vollständig investiert werden kann. Somit gilt:

$$\text{Nachfrageerhöhung} = \text{Höhe der GFS-Fördersumme.}^{29}$$

Bei der Nachfragekomponente³⁰ Konsum, die bspw. aufgrund steigender Einkommen zu berücksichtigen ist, führt nicht die komplette GFS-Fördersumme in eine Nachfrageerhöhung, vielmehr müssen hier auch Steuern, Abgaben sowie Spar- und Konsumquoten berücksichtigt werden, die

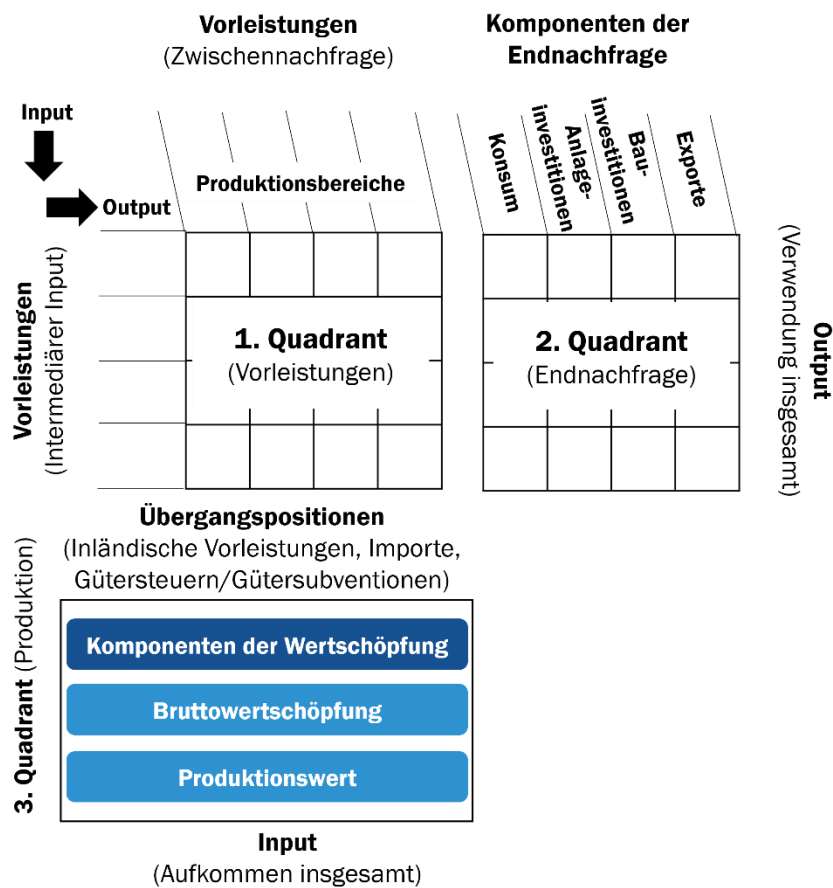
²⁹ Die Nachfrageerhöhung besteht somit aus GFS-Fördermitteln unmittelbar für den Bezug von Gütern und Dienstleistungen verausgabten Mitteln.

³⁰ Als Nachfragekomponente werden die verschiedenen Elemente, aus denen sich die Gesamtnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen in einer Volkswirtschaft zusammensetzt, definiert. Dazu zählen (privater und staatlicher) Konsum, Investitionen (Anlegen und Bau) sowie Exporte.

nicht direkt nachfragewirksam sind. D. h. zufließende Einkommen werden von privaten Haushalten für Konsumausgaben und Ersparnis verwendet, davor unterliegen die Bruttoeinkommen der Belastung durch Steuern und Abgaben. Daher gilt:

$$\text{Nachfrageerhöhung}_{\text{Konsum}} = \text{Konsumquote}^{31} * (\text{Höhe der GFS-Fördersumme} - \text{Steuern und Abgaben}).$$

Abbildung 9: Schematische Darstellung einer Input-Output-Tabelle



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Destatis (2010).

Zur Abschätzung der **direkten Effekte** ist weiterhin nicht nur die Information notwendig, in welchen Produktionsbereichen Endgüter und Dienstleistungen nachgefragt werden. Es gilt auch zu klären, welcher Anteil davon in der Region des Empfängers/der Empfängerin nachgefragt bzw. von dieser produziert werden kann und welcher Anteil überregional befriedigt wird. Der zweite bis

³¹ Konsumquote = (1-Sparquote).

vierte Punkt widmet sich deshalb der **räumlichen Ebene** der Wirkungskanäle und klärt ‚Wo‘ investiert bzw. direkte Nachfrage ausgelöst wird.³²

Der zweite Punkt bereinigt die ausgelöste Nachfrage um die **ausländischen Importe**, indem abgeschätzt wird, welcher Anteil der durch die GFS-Förderung ausgelösten Nachfrage durch Importe aus dem Ausland befriedigt werden kann (**Importquote**).

Mit dem dritten Punkt wird geschätzt, welcher Anteil der im Inland verbleibenden Nachfrageerhöhung in der eigenen Region und welcher Anteil in anderen deutschen kreisfreien Städten und Landkreisen wirksam wird (**Regionalquote**). Neben der Durchführung einer **Desk Research** zu definierten Regionalquoten (vgl. Tabelle A 2) werden je Produktionsbereich auch die **Produktionskapazitäten** auf Basis der Erwerbstätigen berücksichtigt. Dadurch werden die per Desk Research ermittelten Regionalquoten auf Basis der jeweiligen regionalen Produktionskapazitäten kreis- und branchenspezifisch skaliert. Die Berechnung der effektiven Regionalquote eines Empfängerkreises basiert dabei auf verschiedenen Schritten. Da die empirische Evidenz keine Anhaltspunkte dafür liefert, dass die beobachteten Regionalquoten unterschritten werden, werden sie als Minimalwerte definiert. Somit wird für jeden Produktionsbereich eines Wirkungstyps die spezifische Regionalquote festgesetzt. Eine Ausnahme von diesem Vorgehen liegt vor, wenn ein Empfängerkreis in einem Produktionsbereich oder mehreren Produktionsbereichen über keine Erwerbstätige verfügt. In diesem Fall beträgt die Regionalquote bezogen auf diesen Produktionsbereich / diese Produktionsbereiche null. Dies kann bei betroffenen Empfängerkreisen zu einer Regionalquote führen, die unterhalb des standardisierten Ausgangswerts liegt. Sind in einem Empfängerkreis in einem Produktionsbereich oder mehreren Produktionsbereichen mehr Erwerbstätige als im bundesdeutschen Durchschnitt lokalisiert, wird die Regionalquote aufgrund hieraus abgeleiteter überdurchschnittlicher Produktionskapazitäten nach oben angepasst. Auf den Wirkungstyp als Ganzes betrachtet, folgt hieraus ceteris paribus eine höhere Regionalquote im Vergleich zum standardisierten Ausgangswert.

Der letzte Punkt dient der **Verortung der nicht regional wirksamen Nachfrageerhöhung**. Dabei wird berechnet, welche kreisfreien Städte und Landkreise die ausgelöste Nachfrageerhöhung bedienen können, die nicht durch die Empfängerregion selbst gedeckt wird (**Lieferquoten**). Dies erfolgt über sog. Lokalisierungsquotienten, welche aufzeigen, in welchen Regionen bestimmte Wirtschaftszweige bzw. Branchen überproportional vertreten sind. Ein Beispiel dafür ist u. a. die Chemiebranche in Ludwigshafen oder die optischen Industrien in der Stadt Jena. Grundlage für die Ermittlung der Lokalisationsquotienten sind die Erwerbstätigen je Produktionsbereich.

Das dargestellte Vorgehen für die Berechnung der **regional wirksamen Nachfrage** und deren **räumliche Verteilung** findet für alle Nachfragekomponenten Anwendung – dabei wird für jede Nachfragekomponente eine unterschiedliche Regionalquote angenommen. Allerdings bildet auch bei der Frage nach dem ‚Wo‘ die Nachfragekomponente **Konsum** einen Sonderfall. Hier sind – wie bei allen GFS-Förderprogrammen – Unternehmen, Forschungseinrichtungen oder Kommunen Empfänger:innen. Allerdings geben diese – anders als bei den übrigen Nachfragekomponenten – die Förderung implizit an private Haushalte weiter, indem sie mit der Förderung neues Personal anstellen. Und hierbei ist es durchaus möglich, dass bei dem Personal der Wohnort nicht dem Arbeitsort entspricht. Ergänzend zum dargestellten Vorgehen der räumlichen Verortung muss beim Konsum daher eine Annahme getroffen werden, ob die Förderung in der kreisfreien Stadt bzw.

³² Anders als bei den Produktionsbereichen (‚Wie‘) lassen sich die Fragestellungen der räumlichen Verortung nicht direkt aus den verfügbaren Informationen (öffentliche und interne Informationen) zu den einzelnen GFS-Programmen ableiten. Vielmehr bedarf es an dieser Stelle vermehrt modellhafter Rechnungen und Annahmen (auch auf Basis der geförderten Nachfragekomponenten und Produktionsbereiche der GFS-Förderprogramme).

dem Landkreis des Empfängers verkonsumiert wird. Erst dann können die dargestellten Punkte 3 und 4 wie beschrieben durchgeführt werden.

4.1.2 Ableitung von Wirkungskanälen, Zusammenführen in Wirkungstypen und Zuordnung zu den einzelnen GFS-Förderprogrammen

In diesem Abschnitt werden die Wirkungskanäle für die GFS-Förderprogramme abgeleitet und in Wirkungstypen zusammengefasst. Die Wirkungstypen wurden nach dem Kriterium der größtmöglichen Wirkungsgleichheit oder -ähnlichkeit abgegrenzt (hohe inhaltliche Überschneidungen bei den Förderzielen oder -mechanismen). Insgesamt konnten 7 Wirkungstypen definiert werden. Der unterstellte Wirkungsverlauf wird für jeden Wirkungstyp skizziert. Anschließend fasst Tabelle 7 die Zuordnung der GFS-Förderprogramme zu den 7 Wirkungstypen zusammen. Da Förderprogramme teilweise mehrere Wirkungstypen abbilden, wurde ein Förderprogramm maximal 3 Wirkungstypen zugeordnet.

Wirkungstyp 1: Bauinvestitionen im weiteren Sinn

Bei diesem Wirkungstyp werden GFS-Förderprogramme gebündelt, die Bauinvestitionen auslösen. Diese werden durch weitere, mit der Bauwirtschaft verknüpfte Leistungen flankiert. Bei der Betrachtung der Wirkungskette wird angenommen, dass sich die erhöhte Nachfrage (100% der getätigten GFS-Fördermittel) dabei auf die einzelnen Produktionsbereiche gemäß dem **Vektor Investitionen in Bauten** der amtlichen Input-Output-Tabelle verteilt. Konkret fließen dabei mehr als 60% der Mittel in Güter des Baubereichs (Hochbauarbeiten, Tiefbauarbeiten, Vorbereitende Baustellen-, Bauinstallations- und sonstige Ausbauarbeiten) und mehr als 10% in Bereiche wie Herstellung von Metallerzeugnissen oder Dienstleistungen von Architektur- und Ingenieurbüros und der technischen, physikalischen Untersuchung. Ein Förderbeispiel für diesen Wirkungstyp ist die **GRW (wirtschaftsnahe Infrastruktur)** oder die **Städtebauförderung**, bei der neben reinen Bauleistungen auch investitionsvorbereitende und baubegleitende Maßnahmen der Städtebauförderung (z.B. Quartiersmanagement) gefördert werden.

Die Ausgaben verbleiben nur teilweise regional, basierend auf den ausgewerteten Regionalstudien beträgt die standardisierte Regionalquote 40 %.³³ Diese Regionalquote wird – wie in Kapitel 4.1.3 beschrieben – anhand der regionalen Produktionskapazitäten in den einzelnen Produktionsbereichen weiter individualisiert. Aus der Addition der regionalen wirksamen Nachfrage und der anderen Regionen zufließenden Baunachfrage kann somit die Effektive Inzidenz abgeschätzt werden.

Wirkungstyp 2: Bauinvestitionen im engeren Sinn – v. a. Breitbandausbau

Hierunter ist die **Breitbandförderung** des Bundes zu verstehen, die Bauinvestitionen im Kontext des Breitbandausbaus vorantreibt. Ziel ist dabei eine flächendeckende, hochleistungsfähige, ökologisch nachhaltige und sichere digitale Infrastruktur zu schaffen. Zu diesem Zweck wird einerseits die Förderung der Glasfaserinfrastruktur (Modul 1) und andererseits Beratungsleistungen im Kontext des Ausbaus gefördert (Modul 2).³⁴ Die Beratung soll dabei konkret der Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen dienen. Im Gegensatz zu den Bauinvestitionen im weiteren Sinn (Wirkungstyp 1) werden durch den Wirkungstyp ausschließlich

³³ Mit Hilfe der Regionalquoten wird abgeschätzt, wie groß diese Anteile in den einzelnen kreisfreien Städten und Landkreisen sind.

³⁴ Darunter fallen z. B. die Analyse der Ist-Situation / Ermittlung von Kostensenkungspotenzialen, Machbarkeitsstudien und Wirtschaftlichkeitsabwägungen, Geoinformations-Dienstleistungen, Juristische und technische Begleitung bei Ausschreibungsverfahren, Beratungsleistungen Gigabitgesellschaft, Erstellung von übergreifenden Netzstrukturkonzepten.

Bauinvestitionen in den Produktionsbereichen „Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden“ (umfasst die Herstellung von Glasfasern und Waren daraus), „Herstellung von elektrischen Ausrüstungen“ (umfasst Herstellung von Glasfaserkabeln) und „Baugewerbe“ (umfasst Elektroinstallationen inkl. Leitungen für Computernetze, Kabelfernsehen und Glasfaserkabeln) gefördert (Modul 1).³⁵ Modul 2 wird den Produktionsbereichen „Dienstleistungen der Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung“ sowie „Architektur- und Ingenieurbüros; technische, physikalische und chemische Untersuchung“ zugeordnet. Da unklar ist, wie sich Investitionen zwischen den Produktionsbereichen verhalten, werden die Fördermittel in Modul 1 jeweils zu einem Drittel den drei Branchen zugeordnet. In Modul 2 erfolgt eine Verteilung von 50:50 zwischen den beiden Branchen.

Auch hier beträgt die standardisierte Regionalquote zunächst 40 %.

Wirkungstyp 3: Anlageinvestitionen im weiteren Sinn – Investitionszuschüsse für Anlagen

Bei diesem Wirkungstyp wird angenommen, dass die geflossenen GFS-Mittel von den Empfängern zu 100% für Investitionsmaßnahmen verwendet werden. Bei der Aufteilung der Investitionen auf nachgefragte Güter bzw. der Bestimmung der von der Auftragsvergabe profitierenden Produktionsbereiche, kann auf den Vektor **Anlageinvestitionen (exklusive des Produktionsbereichs Forschung und Entwicklung)** der amtlichen Input-Output-Tabellen zurückgegriffen werden. Die Nicht-Berücksichtigung des Produktionsbereichs Forschung und Entwicklung fußt auf zwei Überlegungen: Zum einen werden durch die Zuschüsse konkret Investitionen in Anlagen und Maschinen, nicht aber in FuE-Aktivitäten gefördert. Zum anderen wird die Förderung von FuE-Investitionen gezielt durch den Wirkungstyp 4 adressiert, so dass die gleichzeitige Berücksichtigung des Produktionsbereichs innerhalb dieses Wirkungstyps eine signifikante Überschneidung beider Typen implizierte. Dies widerspräche wiederum dem methodischen Aufbau der Wirkungstypen, die wirkungsähnliche Programme bzw. Programmlinien bündeln (interne Homogenität) und im Hinblick auf die weiteren Wirkungstypen möglichst verschieden ausgestaltet sind (externe Heterogenität). Ein GFS-Förderprogramm dieses Wirkungstyps ist bspw. die **GRW (Gewerbliche Wirtschaft)**. Darüber hinaus fördern auch die Programme **INNO-KOM** und **EXIST-Potentiale** z. T. Investitionen in Anlagen.

Sind die stimulierten Produktionsbereiche bestimmt, kann mit Hilfe der Regionalquoten ermittelt werden, welcher Anteil der Investitionsgüternachfrage in der Region wirksam wird und welche überregional in andere Regionen abfließt. Wie in Tabelle A 2 dargestellt, liegt die Regionalquote auf Kreisebene bei 28 %.

Wirkungstyp 4: Anlageinvestitionen im engeren Sinn – Förderung von FuE-Investitionen

Seit der Einführung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010³⁶ werden die Ausgaben für FuE nicht mehr als Vorleistung, sondern als Investition behandelt. Dies umfasst keine klassischen Investitionen bspw. in Anlagen und Maschinen. Diese tauchen in den entsprechenden Gütergruppen der Anlageinvestitionen wie bspw. dem Maschinenbau auf. Vielmehr umfassen **Anlageinvestitionen im Produktionsbereich** „Forschung und Entwicklung“ immaterielle Güter, wie Patente, Rechte und Ähnliches. Theoretisch ist der Wert des Outputs von FuE daher gleich den diskontierten zukünftigen Erträgen, die ein Unternehmen aus

³⁵ Da bei den überbetrieblichen Bildungsstätten auch der Breitbandausbau gefördert wird, fließen 10 % der Fördergelder in diesen Wirkungstyp.

³⁶ Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 ist ein international vereinheitlichtes Rechnungssystem, das systematisch und detailliert eine Volkswirtschaft (Region, Land, Ländergruppe) mit ihren wesentlichen Merkmalen und den Beziehungen zu anderen Volkswirtschaften beschreibt.

seinen Forschungsanstrengungen erzielt. Diese zukünftigen Erträge sind jedoch schwer zu messen. Zudem wird ein Großteil von Forschungs- und Entwicklungsleistungen im Unternehmen oder der Forschungseinrichtung selbst erstellt. Aus diesen Gründen wird die Produktion von Forschungs- und Entwicklungsleistungen üblicherweise über die Summe der Kosten bewertet.³⁷ GFS-Förderprogramme mit dem Ziel der Durchführung von FuE-Projekten werden daher als Anlageinvestitionen interpretiert (auch wenn damit FuE-Personal eingestellt wird), die ausschließlich die Nachfrage im Produktionsbereich Forschung und Entwicklung erhöhen.³⁸ Die Investitionen fließen damit nicht in den kompletten Vektor Anlageinvestitionen der IO-Tabelle. Mit Blick auf die GFS-Förderprogramme werden **Zukunftswerkstatt Kommunen, ZIM, INNO-KOM, EXIST-Potentiale, Innovation und Strukturwandel, Kommunen Innovativ** und **Unternehmen Region** komplett oder teilweise dem Wirkungstyp zugeordnet.

Da die Programme mit Ausnahme von **Zukunftswerkstatt Kommunen** und **EXIST-Potentiale** primär die Erbringung von **internen FuE-Leistungen** fördern, ist eine Anpassung der standardisierten Regionalquote erforderlich. Um möglichst programmspezifische Aussagen über die regional wirksame Nachfrageerhöhung zu erlangen, wurden die Förderrichtlinien hinsichtlich der zuwendungsfähigen Kosten und – sofern in dieser Detailschärfe vorhanden – deren Anteile analysiert. Darüber hinaus konnte in einigen Fällen auf vertiefende Informationen der Ressorts zurückgegriffen werden. Im Ergebnis konnten durch näherungsweise Berechnungen und qualitative Überlegungen vier unterschiedliche Regionalquoten geschätzt werden, die sich wie folgt auf die Förderprogramme aufteilen:

- Zukunftswerkstatt Kommunen und EXIST-Potentiale: 28 %
- ZIM, Innovation und Strukturwandel und in Teilen Unternehmen Region: 68 %
- INNO-KOM: 75 %
- Kommunen innovativ und in Teilen Unternehmen Region³⁹: 77 %

Wie üblich sind die jeweiligen Regionalquoten als Minimalwerte definiert, die – im Fall von Zukunftswerkstatt Kommunen und EXIST-Potentiale – nur unterschritten werden können, wenn in einer Empfängerregion keine Erwerbstätigen im Produktionsbereich Forschung und Entwicklung ansässig sind. Bei den übrigen Förderprogrammen sind die Regionalquoten als fixe Minima zu verstehen, die nicht unterschritten werden können, da sie den Anteil obligatorisch in der Empfängerregion erbrachter FuE anzeigen.

Wirkungstyp 5: Anlageinvestitionen im engeren Sinn – Investition in digitale Technologie

In diesem Wirkungstyp, dem ausschließlich das GFS-Förderprogramm **Digital Jetzt** zugeordnet ist, werden gezielt Anlageinvestitionen in digitale Technologien und damit verbundene Prozesse und Implementierungen gefördert. Ziel ist es, bspw. durch finanzielle Zuschüsse Anreize zu schaffen

³⁷ Statistisches Bundesamt (2016).

³⁸ Laut Statistik (ESVG) sind davon Fördermittel ausgenommen, die an Akteur:innen des Produktionsbereichs Forschung und Entwicklung selbst fließen. Ausschließlich in diesem Bereich werden die Ausgaben für FuE in der Statistik nicht als Anlageinvestition, sondern als Vorleistung gebucht. In dem Produktionsbereich Forschung und Entwicklung würde das zu Vorleistungseffekten führen, die wiederum den Produktionswert und Löhne erhöhen, welcher z. T. verkonsumiert wird (vgl. Wirkungskanal 7). Würde man dieser buchhalterischen Argumentation folgen, führte dies dazu, dass die Effekte innerhalb eines Förderprogramms substanzial von der jeweiligen Branche der Empfänger:innen abhängen (z. B. bei ZIM), obwohl das Förderziel für alle Empfänger:innen – unabhängig von der Branche – einheitlich ist. Dieser inhaltlichen Argumentation folgend, sollten alle Empfänger:innen von FuE-Förderungen einem einheitlichen Wirkungstyp folgen. Daher wird diese – rein buchhalterische Besonderheit – in der Analyse nicht berücksichtigt. Es wird jeweils die gesamte Förderung als Nachfrageerhöhung im Produktionsbereich Forschung und Entwicklung interpretiert.

³⁹ Der Grund für die Zuweisung von zwei unterschiedlichen Regionalquoten zum Förderprogramm Unternehmen Region liegt in den unterschiedlichen Programmlinien, die innerhalb dieser Programmfamilie gebündelt sind. Aus den verfügbaren Informationen und der förderfähigen Gebietskulisse lassen sich Annahmen ableiten, die für einen Teil der ostdeutschen Kreise eine höhere Regionalquote implizieren. Entscheidend hierfür ist ein Förderanteil wissenschaftlicher Einrichtungen $\geq 50\%$.

(v. a. für Unternehmen), mehr in digitale Technologien zu investieren. Konkret werden dabei Investitionen in Soft- und Hardware unterstützt. Dementsprechend erfolgt hierbei eine Erhöhung der Nachfrage nach Anlageinvestitionen nicht über den kompletten Vektor Anlageinvestitionen aus der IO-Tabelle, sondern ausschließlich in den **beiden Produktionsbereichen** „Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen“ (umfasst u. a. die Herstellung von Computern und elektronischen Erzeugnissen) sowie „IT- und Informationsdienstleistungen“. Da unklar ist, wie sich die Investitionen in Technologien aufteilt, werden die Fördermittel dieses Wirkungstyps 50:50 zwischen den beiden Branchen verteilt.

Bei der Regionalquote wird derselbe Quotient wie bei den Anlageinvestitionen im weiteren Sinn angenommen (28 %).

Wirkungstyp 6: Förderung von Personal – Konsuminduzierende Förderungen

Dieser Wirkungstyp beschreibt GFS-Förderprogramme, die hauptsächlich den **Erhalt und den Aufbau von Personal** fördern. Die damit geschaffenen oder erhöhten Einkommen werden von privaten Haushalten für Konsumausgaben und Ersparnis verwendet. Anders als bei den Bau- und Anlageinvestitionen fließen die GFS-Fördermittel daher nicht direkt zu 100% in eine Erhöhung der Nachfrage. Vielmehr werden hier zunächst die Belastungen der Arbeitnehmer mit Steuern und Abgaben (Steuern und Sozialabgaben) in Höhe von 32,2 % berücksichtigt.⁴⁰ Weiterhin werden Spar- bzw. Konsumquoten berücksichtigt, um den Anteil des verbleibenden Nettoeinkommens zu berechnen, welcher für Konsumzwecke verausgabt wird. Der verbliebene Betrag wird entsprechend des Vektors **Konsum (privat)** der amtlichen Input-Output-Tabellen auf die einzelnen Produktionsbereiche verteilt (vgl. Abbildung A 48). Dem Wirkungstyp können – komplett oder teilweise – die Förderprogramme **Zukunftswerkstatt Kommunen, Partnerschaften für Demokratie, Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus** und **EXIST-Potentiale** zugeordnet werden.

Die standardisierte Regionalquote dieses Wirkungstyps beläuft sich auf 61 %, womit die Förderung von Personal im Vergleich der Wirkungstypen deutlich stärker regional wirksam wird.

Wirkungstyp 7: Vorleistungsbezüge aus dem Bildungssektor – Konsuminduzierte Förderungen

Unter diesem Wirkungstyp werden Förderprogramme gefasst, die zum Ziel haben, Unternehmen dazu zu befähigen, ihre Aus-, Fort- und Weiterbildungsfähigkeit zu stärken und zu erhöhen. Die GFS-Fördermittel werden konkret genutzt, um die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Fachkräften durch externe Dienstleister zu stärken. Anders als bei den bislang skizzierten Wirkungskanälen wird hierbei die Endnachfrage durch die Förderung nicht direkt erhöht, vielmehr fließen geförderte Bildungsleistungen in Form von Vorleistungen in den Unternehmenssektor.

Dementsprechend erhöht der Wirkungstyp zunächst die vom Produktionsbereich „Erziehung und Unterricht“ bereitgestellten Vorleistungen in Höhe der GFS-Förderung. Dabei kann aus den vorhandenen Daten nicht geschlossen werden, in welchem Produktionsbereich die zusätzlich bereitgestellten Vorleistungen verwendet werden. Dies geht aus den gelieferten Daten der Ressorts nicht hervor. Deshalb wird eine standardisierte Verteilung auf Basis der IO-Tabelle angenommen.⁴¹ Entscheidend für die statistische Berechnung der effektiven Inzidenz ist, dass der

⁴⁰ Universität Duisburg-Essen – Institut für Arbeit und Qualifikation (2022).

⁴¹ Diese Steigerung der genutzten Vorleistungen in den Produktionsbereichen, die durch die zusätzliche Nutzung von Vorleistungen aus dem Bereich „Erziehung und Unterricht“ ausgeht, bleibt unberücksichtigt. Grund dafür ist, dass durch Inanspruchnahme der Vorleistung der Produktionswert nicht steigt, sondern vielmehr die Bruttowertschöpfung sinkt, da die Gewinne sinken. Das würde durch die Förderung jedoch aufgefangen werden. Weiterhin bleiben die Löhne konstant, sodass keine zusätzlichen Impulse (negativ wie positiv) ausgehen.

Produktionswert im Bereich „Erziehung und Unterricht“ in Höhe der GFS-Förderung ansteigt. Ausgehend von dem dort gesteigerten Produktionswert kann wiederum auf die gezahlten Löhne im Bereich „Erziehung und Unterricht“ geschlossen werden. Der geschätzte Anteil der Bruttowertschöpfung am Produktionswert liegt im genannten Bereich bei ca. 77,0 %. Die Bruttowertschöpfung selbst setzt sich aus Gewinnen und Löhnen zusammen. Dabei entfallen laut IO-Tabelle im Bereich „Erziehung und Unterricht“ 77,8 % der Bruttowertschöpfung auf Löhne. In Summe werden im Bereich „Erziehung und Unterricht“ von der Fördersumme somit ca. 59,9 % in Form von Löhnen ausgezahlt. Von diesen ausgezahlten Löhnen werden – wie bei Wirkungstyp 6 – Steuern und Sozialabgaben sowie die Sparquoten abgezogen. Der verbleibende Betrag wird abschließend über den Vektor **Konsum (privat)** der amtlichen Input-Output-Tabellen auf die Endnachfrage übertragen. Beispiele für GFS-Förderprogramme dieses Wirkungstyps sind die **Überbetriebliche Bildungsstätten** und **Digital Jetzt** (Modul 2).

Bei der Regionalquote wird derselbe Wert wie bei der Förderung von Personal (konsuminduzierende Förderung) angenommen (61 %).

Tabelle 7: Wirkungstypen der GFS-Förderprogramme sowie die anteilige Verteilung der Förderprogramme (in %)

GFS-Förderprogramme	Regionalquote ⁴²	Wirkungstyp	Maßnahmen (Auswahl)
07 Städtebauförderung 18.2 GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur	40 %	Bauinvestitionen im weiteren Sinn	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bauinvestitionen ■ Investitionszuschuss Bau ■ Infrastrukturmaßnahmen ■ Baubegleitende Maßnahmen
01 Breitbandförderung⁴³ 10 Überbetriebliche Bildungsstätten (10 %)	40 %	Bauinvestitionen im engeren Sinn – v. a. Breitbandausbau	<ul style="list-style-type: none"> ■ Förderung der Glasfaserinfrastruktur ■ Beschaffung digitaler Ausstattungen oder Modernisierung vorhandener Ausstattungen einschließlich in diesem Zusammenhang anfallender weiterer Investitionen (z. B. für erforderliche Umbaumaßnahmen, Installationen, etc.)
09 INNO-KOM (17%)⁴⁴ 11 ERP-Regionalförderprogramm (80 %)⁴⁵ 12 ERP-Kapital für Gründung (60 %)⁴⁶ 13 EXIST-Potentiale (5 %) 18.1 GRW – gewerbliche Wirtschaft	28 %	Anlageinvestitionen im weiteren Sinn – Investitionszuschüsse für Anlagen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Allgemeine Investitionszulagen ■ Investitionszuschuss für Anlagevermögen ■ Investitionszulagen für Ausrüstungen

⁴² Bezogen auf die im Inland verbleibende Nachfrage.

⁴³ In den Daten der Breitbandförderung sind die Fördermittel für den Breitbandausbau als auch die Ausgaben für Beratungsleistungen separat aufgeführt.

⁴⁴ Laut Ressort wurden durchschnittlich 17 % in Modul IZ gefördert. Dieses Modul fördert investive Vorhaben zur Verbesserung der wissenschaftlich-technischen Infrastruktur (u. a. Geräte, technische Anlagen und Maschinen).

⁴⁵ Das Regionalförderprogramm finanzierte bis zum Jahr 2022 Investitionen (u. a. Anschaffung von Anlagen, Maschinen, Betriebs- und Geschäftsausstattung) sowie Betriebsmittel (u. a. Personalkosten). Eine fixe Verteilung zwischen Investitions- und Betriebsmitteln ist nicht möglich. Es wird eine Verteilung von 80-20 zu Gunsten der Investitionen angenommen, da das zentrale Ziel in der Förderung von langfristigen Investitionen lag.

⁴⁶ Das Programm ERP-Kapital für Gründungen finanziert Investitionen (u. a. Anschaffung von Anlagen, Maschinen, Betriebs- und Geschäftsausstattung) sowie Betriebsmittel (u. a. Personalkosten) bei Gründer:innen und jungen Unternehmen. Dabei können bis zu 40 % der Fördersumme für Betriebsmittel genutzt werden.

03 Zukunftswerkstatt Kommunen (75 %)⁴⁷	28 %		
13 EXIST-Potentiale (21 %)			
<hr/>			
08 ZIM			
20 Innovation und Strukturwandel	68 %	Anlageinvestitionen im engeren Sinn – Förderung von FuE-Investitionen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Durchführung von FuE-Projekten ■ Durchführbarkeitsstudien ■ Marktorientierte FuE-Vorhaben ■ Ausgaben bzw. Kosten für Aufträge an Dritte bzw. FE-Fremdleistungen ■ Entwicklung von Demographiestudien
22 Unternehmen Region			
09 INNO-KOM (83 %)	75 %		
<hr/>			
21 Kommunen Innovativ	77 %		
22 Unternehmen Region⁴⁸			
<hr/>			
17 Digital Jetzt (entsprechend der Ausweisung „Modul 1“⁴⁹ durch das Ressort)	28 %	Anlageinvestitionen im engeren Sinn – Investition in digitale Technologie	<ul style="list-style-type: none"> ■ Investition in digitale Technologien
<hr/>			
03 Zukunftswerkstatt Kommunen (25 %)⁵⁰			
04 Partnerschaften für Demokratie⁵¹	61 %	Förderung von Personal – Konsuminduzierenden Förderungen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Förderung von Personalkosten (Betriebsmittel) ■ Projektförderung in Verbindung mit Personalaufstockung ■ Direkte Personalförderung
05 Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus⁵²			
13 EXIST-Potentiale (74 %)			
<hr/>			
10 Überbetriebliche Bildungsstätten (90 %)	61 %	Dienstleistungsbezug – Bildung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Maßnahmen, die unmittelbar der Aus-, Fort- und Weiterbildung dienen ■ Maßnahmen, die eine Berufsausbildung oder einen Berufsabschluss vorbereiten, ermöglichen oder unterstützen ■ Qualifizierungsmaßnahmen für Mitarbeitende des geförderten Unternehmens im Umgang mit digitalen Technologien
17 Digital Jetzt (entsprechend der Ausweisung „Modul 2“⁵³ durch das Ressort)			

Quelle: Eigene Darstellung.

© Prognos AG, 2024

⁴⁷ Ziel der Fördermaßnahme als Modellprojekt ist es innovative Lösungen für strukturschwache Regionen zu finden. Dafür werden ausgewählte Kommunen durch den Einkauf von Beratungsleistungen zur Erstellung zu einer Demografie-Strategie unterstützt. Somit handelt es sich bei dem Programm im weitesten Sinne um den Einkauf und die Durchführung von FuE-Projekten. Bei einer Förderung ist der Empfänger eindeutig nachweisbar und es geht aus den Daten hervor, dass 100% der Fördersumme durch den Empfänger In-House verausgabt wurden. Daher wird für dieses Förderprojekt angenommen, dass 100% im Wirkungskanal Förderung von FuE-Investitionen angesetzt werden, zudem verbleiben 100% der Fördersumme in der kreisfreien Stadt/ Landkreis des Empfängers.

⁴⁸ Der Grund für die Zuweisung von zwei unterschiedlichen Regionalquoten zum Förderprogramm Unternehmen Region liegt in den unterschiedlichen Programmlinien, die innerhalb dieser Programmfamilie gebündelt sind. Aus den verfügbaren Informationen und der förderfähigen Gebietskulisse lassen sich Annahmen ableiten, die für einen Teil der ostdeutschen Kreise eine höhere Regionalquote implizieren. Entscheidend hierfür ist ein Förderanteil wissenschaftlicher Einrichtungen $\geq 50\%$.

⁴⁹ Hierbei werden Investitionen in konkret zu benennenden digitalen Technologien gefördert.

⁵⁰ Hierunter fällt die Durchführung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf die kommunalen Demografie-Strategie. Um diese Maßnahmen durchzuführen, bedarf es v. a. Personal. Dementsprechend ist dieser Teil der Zukunftswerkstatt Kommunen in diesem Wirkkanal verortet.

⁵¹ Neben den ca. 50 %, die laut Ressort in Personal fließen, werden auch die verbleibenden 50 % in diesem Wirkkanal verortet, da damit Projekte gefördert werden, die wieder v. a. Personal bedürfen.

⁵² Entsprechend der ausgewiesenen Anteile für Personal und Honorar, die restlichen Betriebsmittel sind dagegen nicht eindeutig zuordenbar und bleiben daher unberücksichtigt.

⁵³ Qualifizierungen oder Weiterbildungsmaßnahmen zur Digitalen Transformationen, zur Digitalen Strategie, in digitalen Technologien, in IT-Sicherheit und Datenschutz, zu Digitales und agiles Arbeiten oder in digitalen Basiskompetenzen.

4.1.3 Methodik zur Berechnung der kurzfristigen Effekte

Modellbeschreibung REGINA

REGINA – Akronym für **REGionalised National Accounts** – ist das regionalökonomische Modell der Prognos AG. Es bildet detailliert wirtschaftliche Verflechtungen der Branchen und ihre Entwicklung auf Kreisebene ab. Der Ausgangspunkt von REGINA ist die Abschätzung von **regionalisierten Input-Output-Matrizen** (IO-Matrizen) für alle deutschen Kreise und kreisfreien Städte. Entscheidend für die hier vorliegenden Fragestellungen ist somit, dass REGINA für jeden der 400 Landkreise und kreisfreien Städte eine spezifische Input-Output-Matrix (IO-Matrix) abschätzt. Basisjahr der regionalisierten IO-Tabellen ist das Jahr 2018. Die regionalen IO-Matrizen sind somit auch mit der IO-Tabelle Bund aus dem Jahr 2018 kongruent.⁵⁴ Die Berechnung von IO-Matrizen auf Kreisebene sowie die detaillierte Unterteilung in bis zu 63 Produktionsbereiche sind zentrale Alleinstellungsmerkmale von REGINA, da amtliche Statistiken lediglich eine IO-Matrix auf Bundesebene liefern. Für alle deutschen Kreise liegen damit die kreisimmanenten Wirtschaftsverflechtungen, bestehend aus Vorleistungs-, Produktions- und Nachfragetabelle, vor (vgl. Infobox).

In Kongruenz mit den IO-Tabellen des Bundes bestehen die von REGINA abgeschätzten regionalen IO-Matrizen aus drei Quadranten (vgl. Abbildung 10):

- Vorleistungsmatrix.
- Matrix der Endnachfrage.
- Matrix der Primärinputs.

Eine Besonderheit stellt bei regionalen IO-Tabellen v. a. die Vorleistungsmatrix sowie die Matrix der Endnachfrage dar. Bei der Vorleistungsmatrix wird zwischen den genutzten Vorleistungen aus dem jeweiligen Landkreis/ der kreisfreien Stadt und den erhaltenen Vorleistungen aus anderen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten unterschieden. Gleiches gilt für die Vorleistungslieferungen, die entweder an den eigenen Landkreis/ kreisfreie Stadt oder an andere deutsche Landkreise/ kreisfreie Städte geliefert werden. Ähnliches gilt für die Matrix der Endnachfrage, die zwischen der Endnachfrage aus dem Landkreis bzw. der kreisfreien Stadt und aus anderen Landkreisen/ kreisfreien Städte differenziert. Die interregionalen Verflechtungen werden dabei als Intrahandel bezeichnet. Die Matrix der Primärinputs besteht aus regionsspezifischen Informationen zur Aufteilung des Produktionsergebnisses in Vorleistungen, Wertschöpfung und Produktionswert. Der Matrix der Primärinputs liegen branchen- und regionsspezifische Berechnungen für die Produktion zugrunde. Die Lokalisierung der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion für die jeweilige regionale Ebene berücksichtigt auch, dass auf der regionalen Ebene zunehmend Vorleistungen aus anderen Regionen importiert werden. Je weniger Produktionskapazitäten die jeweilige Region in einer bestimmten Branche hat, umso mehr müssen Vorleistungen aus anderen Regionen importiert werden.

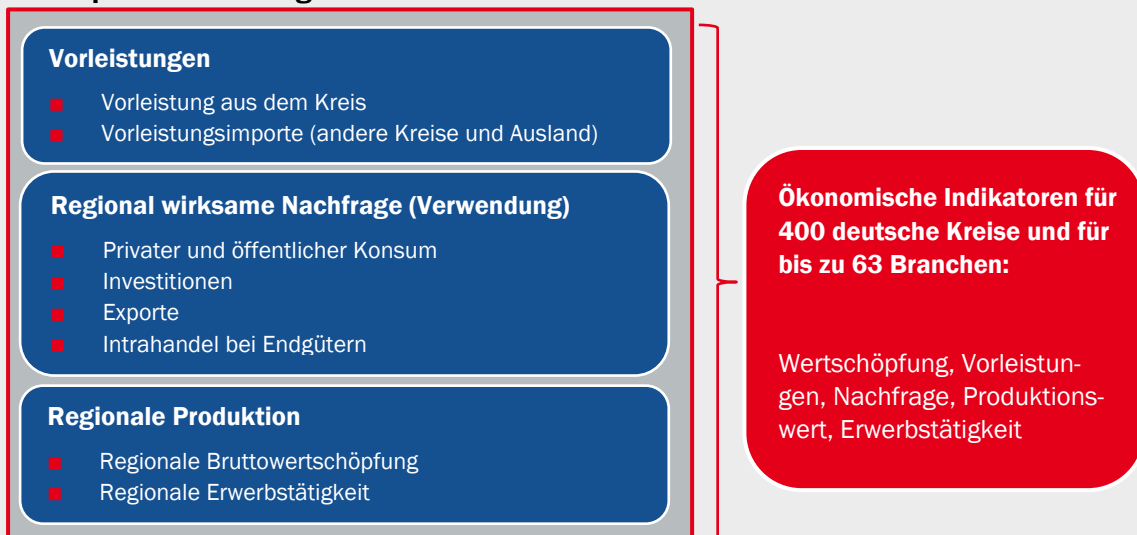
⁵⁴ Alle ausgewiesenen Werte aus der deutschen IO-Tabelle beziehen sich auf das Jahr 2018 (z. B. Abbildung A 48).



REGINA – Das regionalökonomische Modell der Prognos AG

Der Ausgangspunkt des Regionalmodells ist die Schätzung von **regionalisierten Input-Output-Matrizen** (IO-Matrizen) für alle deutschen Kreise und kreisfreien Städte. Alternativ können Raumeinheiten auch flexibel definiert werden.⁵⁵ Die Abschätzung basiert dabei auf fundierten wissenschaftlichen Methoden, welche u. a. regionale Lokalisationsquotienten nutzen.⁵⁶ Die Berechnung von IO-Matrizen auf Kreisebene sowie die detaillierte Unterteilung in bis zu 63 Produktionsbereiche sind zentrale Alleinstellungsmerkmale von REGINA. Amtliche Statistiken liefern lediglich IO-Matrix auf Bundesebene. Basierend auf den regionalen IO-Tabellen des Jahres 2018 (siehe Schaubild) kann REGINA in mehreren Analyseschritten die regionale Wertschöpfung als auch die Erwerbstätigen für alle 400 deutschen Kreise bis ins Jahr 2050 prognostizieren. Dabei ist REGINA anschlussfähig an die erweiterte Modelllandschaft der Prognos und berücksichtigt somit auch makroökonomische Veränderungen auf Bundesebene. Eine genauere Erläuterung der Zusammenhänge sowie Beschreibungen der einzelnen Modelle der Prognos AG finden sich unter: <https://www.prognos.com/leistungen/modelle/>.

Komponenten der regionalen IO-Tabelle



Lokalisierung & Intrahandel REGINA

Die Abschätzung der regionalisierten IO-Tabellen beruht auf der fundierten wissenschaftlichen **Methodik der Lokalisationskoeffizienten**. Konkret kommt eine Anpassungsverfahren auf der Grundlage von Lokalisationskoeffizienten zum Einsatz, welches sowohl die Produktionsmöglichkeiten als auch die Nachfragepotentiale bei der Lokalisierung entsprechend detaillierten empirischen Strukturinformationen berücksichtigt. Die **AFLQ-Methode** (Augmented Flegg's Location Quotient) ist eine Weiterentwicklung der einfachen Lokalisationsfaktoren.⁵⁷ Anhand von

⁵⁵ Voraussetzung für die Erstellung von selbst definierten Raumeinheiten ist, dass diese kreisscharf sind. D. h. die Raumeinheiten müssen aus Aggregaten der bestehenden 400 deutschen Kreisen bestehen.

⁵⁶ Vgl. Flegg & Tohmo (2013) oder Kowalewski (2015).

⁵⁷ Flegg & Tohmo (2013) oder Kowalewski (2015).

Beschäftigungs-/ Erwerbstätigenzahlen nach Wirtschaftszweigen mit Bezug auf eine übergeordnete Einheit wird dabei auf Produktionsbeziehungen in der untergeordneten Einheit geschlossen. Das Verfahren ist deterministisch, da es auf der Anwendung von Relationen beruht. Das Ergebnis der Abschätzung der regionalen IO-Tabelle ist ein hybrides Modell in dem Sinne, dass die AFLQ-Quotienten nicht allein die regionalisierte IO-Tabelle bestimmen, sondern deren Ergebnis noch von vorliegenden statistischen Daten zur regionalen Einheit in einem mehrstufigen Verfahren korrigiert werden. Die geschätzten **regionalen IO-Matrizen** sind die Grundlage für die Berechnung von (kreisimmanenten) indirekten Effekten in den einzelnen Landkreisen/ kreisfreien Städten.

Wie oben beschrieben, sind regionalisierte IO-Tabellen aufgrund des Intrahandels deutlich komplexer als nationale. Die Modellierung des Intrahandels baut unmittelbar auf der Abschätzung der regionalisierten IO-Tabellen nach 63 Produktionsbereichen auf. Als Ergebnis dieser Abschätzung ergibt sich bspw. pro Landkreis/ kreisfreie Stadt die Summe der Vorleistungen, die ein Landkreis/ kreisfreie Stadt pro Produktionsbereich aus den anderen Landkreisen/ kreisfreien Städten bezieht. In einem ersten Schritt wird unter Bezug auf die deutsche IO-Tabelle berechnet, aus welchen Produktionsbereichen die importierten Vorleistungen je Produktionsbereich kommen. Dabei gilt die Annahme, dass Landkreise/ kreisfreie Städte, die in einem Produktionsbereich gegenüber der deutschen IO unterrepräsentiert sind, mehr importieren und umgekehrt. In einem nächsten Schritt wird für jeden Produktionsbereich in einem Landkreis/ kreisfreie Stadt die Vorleistungssumme aus den anderen Landkreisen/ kreisfreien Städten auf die 63 Produktionsbereiche aus den anderen Landkreisen/ kreisfreien Städten aufgeteilt. Im Ergebnis ist anschließend bekannt, was jeder Landkreis/ kreisfreie Stadt in jedem Produktionsbereich an Vorleistungen aus anderen Landkreisen/ kreisfreien Städten erhält und aus welchen Produktionsbereichen diese Lieferungen stammen. Im letzten Schritt wird ermittelt, aus welchen Landkreisen/ kreisfreien Städten die gelieferten Vorleistungen je Produktionsbereich kommen. Dies erfolgt mit Hilfe der Erwerbstätigen-Anteile aller Landkreise/ kreisfreien Städte (ohne den betrachteten Landkreis/ kreisfreie Stadt).

Als Ergebnis dieser Berechnungen ergibt sich in einer **multidimensionalen Matrix-Darstellung** aller 400 Landkreise/ kreisfreien Städte und Produktionsbereiche die Vorleistungsproduktion (Exporte) pro Landkreis/ kreisfreie Stadt und Produktionsbereich für alle anderen Landkreise/ kreisfreien Städte. Der so entwickelte Intrahandel mit **multidimensionalen IO-Matrizen** ist die Grundlage, um kreisübergreifende indirekte Effekte zwischen den Landkreisen/ kreisfreien Städten zu berechnen.

Datengrundlage REGINA

Datengrundlage für den Aufbau und die Kalibrierung der IO-Matrizen sind die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Bundes und der Länder (v. a. Bruttowertschöpfung und Erwerbstätige), Daten der Bundesagentur für Arbeit, Daten der Regionalstatistik(datenbanken) der statistischen Ämter und bei Genesis-Online (Struktur- und Konjunkturerhebungen in den Wirtschaftsbereichen und in den Regionen, Gebäudebestand), Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe und der Laufenden Wirtschaftsrechnung. Die Komponenten des Nachfrage- und Produktionsblocks werden auf die Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Bundes und der Länder sowie auf die Input-Output-Tabelle des Statistischen Bundesamtes kalibriert. Die Kalibrierung erfolgt auf Basis der regionalökonomischen Daten und der IO-Tabelle Bund des Jahres 2018.

Berechnung der kurzfristigen Effekte mit REGINA

Die durchgeführte Input-Output-Analyse erlaubt unter Verwendung der regionalen Input-Output-Tabellen die Identifikation und Analyse intersektoraler Güterströme. Hierbei werden die regionalen Input-Output-Tabellen für die Quantifizierung der sektoralen Wirkungen verwendet, die von einer **Veränderung der Endnachfrage** ausgehen. Die IO-Analyse ermöglicht es, die direkten und indirekten Produktions-, Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte zu ermitteln, die von dieser Veränderung ausgehen. Dabei wird auf das statische Leontief-Modell zurückgegriffen, das die Gesamtleistung jedes Produktionsbereichs als Summe aus den Vorleistungen an andere Produktionsbereiche und der Endnachfrage definiert. Diese Gesamtleistung wird mit Hilfe eines linearen Gleichungssystems oder einer Matrizenrechnung berechnet. Bei der Analyse der kurzfristigen Effekte wird mit Hilfe der Input-Output-Analyse bestimmt, wie sich eine Vergrößerung der Endnachfrage (ausgelöst durch die Förderung) in bestimmten Produktionsbereichen auf den eigenen sowie auf die weiteren Produktionsbereiche auswirkt. Je stärker bspw. die intersektorale Verflechtung zwischen Chemie und Maschinenbau, desto stärker wirkt sich eine Steigerung der Endnachfrage im Maschinenbau auf die Chemieindustrie aus.

Die IO-Analyse der kurzfristigen Effekte beginnt in einem **ersten Schritt** mit der Bestimmung der durch die Förderung ausgelöste Nachfragerhöhung (vgl. Schema Abbildung 8). Diese Nachfrageerhöhung ist als **direkter Effekt** einer Förderung definiert:

$$\text{Direkte Effekte} = \text{Durch GFS-Fördermittel ausgelöste Nachfrageänderung.}^{58}$$

In den meisten Fällen entspricht die ausgelöste Nachfrageänderung der Höhe der Förderung (Ausnahme: Konsum, vgl. Abschnitt 4.1). Zur Abschätzung der Effekte von GFS-Fördermitteln, die in erster Linie private Haushalte und somit den Konsum betreffen, werden regionalspezifische Kenngrößen für die genannten Größen Sparquote, Steuern und Sozialabgaben ermittelt. Diese werden von der GFS-Förderung entsprechend abgezogen. Für die Steuern und Sozialabgaben werden Daten aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und für die Sparquote Daten von Statista verwendet.

Die Zuordnung der direkten Effekte zu Produktionsbereichen basiert auf den **Wirkungskanälen bzw. -typen**. Zunächst wurde durch die Verknüpfung von Förderprogrammen mit Nachfragekomponenten anhand des jeweiligen Vektors der nationalen IO-Tabelle berechnet, in welchen Produktionsbereichen die Nachfrage ausgelöst wird. Abbildung A 48 veranschaulicht beispielhaft den Vektor mit der Verteilung der privaten Konsumausgaben nach Produktionsbereichen. Löst ein GFS-Förderprogramm privaten Konsum aus, dann verteilt sich diese Nachfrage entsprechend dieser Verteilung.

Das dreistufige Verfahren der **räumlichen Verortung der direkten Effekte** (Punkt 2 bis 4 der Wirkungskanäle in Abschnitt 4.1) wird methodisch wie folgt umgesetzt:

Punkt 2 – Verbleibquote der GFS-Fördergelder im Inland: Zunächst wird über die bundesdeutsche Input-Output-Tabelle der Anteil der Importe aus dem Ausland je Produktionsbereich und je

⁵⁸ Vgl. Hesse (2013), S. 79: „Das offen statische Mengenmodell berechnet die Auswirkungen einer veränderten Nachfrage. Aus dieser Nachfrage entsteht zunächst ein Produktionswert in selber Höhe in den entsprechenden Produktionsbereichen deren Güter nachgefragt werden, auch direkter Effekt, Erstrundeneffekt oder Initialeffekt genannt“.

Nachfragekomponente (Konsum, Bau- und Anlageinvestitionen) bestimmt. Dieser Anteil wird von der durch die GFS-Förderung ausgelösten Nachfrage abgezogen.⁵⁹

Punkt 3 – Berechnung von „atmenden“ Regionalquoten: Anschließend wird berechnet, welcher Anteil der im Inland nachgefragten Güter und Dienstleistungen in der eigenen Region und welcher Anteil in anderen deutschen Regionen wirksam wird.

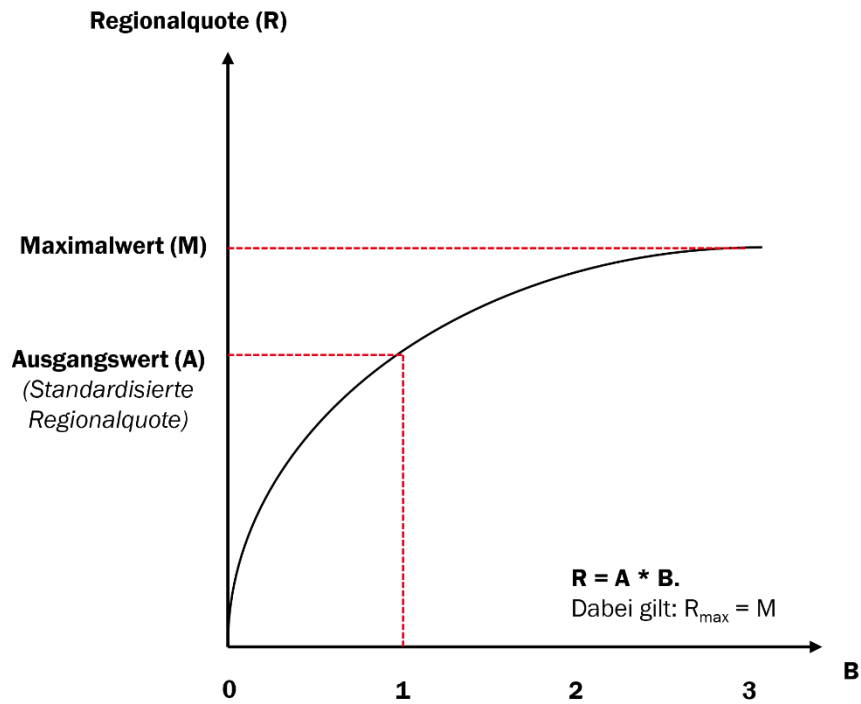
- Zu diesem Zweck wurden zunächst für alle **Nachfragekomponenten Regionalquoten** ermittelt, d. h. der Anteil der im Inland nachgefragten Endgüter und Dienstleistungen, der in der jeweiligen kreisfreien Stadt oder dem Landkreis des Empfängers bzw. der Empfängerin nachgefragt bzw. durch die jeweilige kreisfreie Stadt oder Landkreis bereitgestellt werden kann. Der Ausgangswert der Regionalquote wurde mit Blick auf vorhandene Vergleichswerte und durch Plausibilitätsüberlegungen festgesetzt. Im Sinne einer **Desk Research** wurden dafür bestehende empirische Regionalstudien herangezogen, um eine fundierte Abschätzung von **standardisierten Regionalquoten** für jede mögliche Nachfragekomponente (Bauinvestitionen, Anlageinvestitionen, Konsum) abzuleiten (vgl. Tabelle A 2). Bei der Festlegung der Ausgangswerte wurde der Durchschnittswert aller auf **Kreisebene** vorliegenden regionalen Verbleibquoten errechnet. Die Auswertung unterstreicht, dass für den Bereich Konsum (61 %) im Durchschnitt der überwiegende Teil in der näheren Umgebung verausgabt wird. Entsprechend werden ausgelöste Konsumausgaben zu einem hohen Teil der kreisfreien Stadt bzw. dem Landkreis zugerechnet, in dem die/ der Fördergeldadressat:in sitzt. Für Bauinvestitionen (40 %) und besonders Anlageinvestitionen (28 %) zeigt sich, dass der Anteil, der in der jeweiligen kreisfreien Stadt/ Landkreis verausgabt wird, geringer ausfällt.
- Anschließend wird die jeweilige **Regionalquote dynamisiert**, d. h. entsprechend der regionalen branchenspezifischen Produktionskapazitäten angepasst, wodurch sie entsprechend „atmet“. Als Ausgangspunkt werden die wirkungstypspezifischen Regionalquoten als Minimalwerte definiert, da aus der Literatur keine Evidenz für ein systematisches Unterschreiten abgeleitet werden kann. Somit wird für jeden Produktionsbereich eines Wirkungstyps die spezifische Regionalquote festgesetzt. Abweichend von dieser normalen Konfiguration kann der Fall auftreten, dass ein/e geförderte/r kreisfreie Stadt bzw. Landkreis die Nachfrage in einem oder mehreren relevanten Produktionsbereichen nicht befriedigen kann, da diese Branche(n) in der kreisfreien Stadt bzw. dem Landkreis nicht vertreten ist. Dementsprechend sinkt die standardisierte Regionalquote in diesen Produktionsbereichen auf null und in der Summe die effektive Regionalquote in der geförderten kreisfreien Stadt bzw. dem Landkreis. In kreisfreien Städten und Landkreisen, in denen der spezifische Produktionsbereich gemäß der Erwerbstätigen dagegen überproportional vertreten ist, übersteigt die effektive Regionalquote die standardisierte Regionalquote. Somit gilt: Je stärker eine Branche in einer Empfängerregion ausgeprägt ist, desto höher wird die Regionalquote angesetzt. Die Abschätzung der regionalen Produktionskapazitäten erfolgt dabei über die relative **Lokalisierung der Erwerbstätigen in den 63 Produktionsbereichen**, in die die Fördergelder fließen.⁶⁰ Mit steigendem Beschäftigungsanteil konvergiert die Regionalquote dabei gegen einen Maximalwert (vgl.

⁵⁹ Dies kann über die Verknüpfung der bundesdeutschen Input-Output-Tabellen 2.1 (Input-Output-Tabelle zu Herstellungspreisen - Inländische Produktion und Importe) und 2.3 (Input-Output-Tabelle zu Herstellungspreisen - Inländische Produktion) berechnet werden.

⁶⁰ Für diese Informationen liegen keine amtlichen Daten vor, sie werden über das regionalökonomische Modell REGINA (REGionalised National Accounts) erhoben. Die Zahl der Erwerbstätigen werden dabei je Produktionsbereich und Region mit dem Mittelwert des Produktionsbereiches über alle deutschen Region verknüpft.

Abbildung 10).⁶¹ Im **Resultat** liegt für jede GFS-Förderung der Anteil der dadurch erhöhten Nachfrage in allen 63 Produktionsbereichen vor, der regional wirksam wird.

Abbildung 10: Dynamisierung der Regionalquoten



R = Regionalquote
 A = Standardisierte Regionalquote
 B = Relativer Beschäftigungsanteil einer Branche in einer Region. Dabei gilt:

$$B = \frac{\text{Beschäftigte}_{\text{Branche, Region}}}{\bar{x} \text{Beschäftigte}_{\text{Branche, Deutschland}}} \text{ mit } \bar{x} = \text{Mittelwert}$$

M = Maximalwert. Dieser wird durch die Importquote je Nachfragekomponente aus der deutschen IO-Tabelle festgelegt

Quelle: Eigene Darstellung.

© Prognos AG, 2024

Punkt 4 – Verortung der nicht regional wirksamen Nachfrageerhöhung (Lieferquoten): Abschließend erfolgt eine räumliche Impulserlegung. D. h. der Anteil der durch die GFS-Förderung ausgelösten inländischen Nachfrage, der nicht durch die kreisfreie Stadt bzw. den Landkreis des Empfängers bzw. der Empfängerin befriedigt werden kann, muss anderen deutschen kreisfreien Städten und Landkreisen zugeordnet werden. Hierfür erfolgt eine Abschätzung von regionalen Lieferquoten auf Basis der regionalen Produktionskapazitäten der jeweils verbleibenden 399 kreisfreien Städte und Landkreise. Grundlage ist eine **Lokalisierung der Erwerbstätigen** in den

⁶¹ Diese beschreibt den Anteil der importierten Waren und Dienstleistungen auf Bundesebene. Es wird somit unterstellt, dass eine kreisfreie Stadt/ Landkreis maximal so viele Güter und Dienstleistungen aus der eigenen Region beziehen kann, der Rest wird überregional bezogen.

63 Produktionsbereichen, in die die GFS-Fördermittel fließen (siehe Komponente „Produktionsbereiche“). Wird bspw. in einem Kreis eine hohe Nachfrage nach Bauinvestitionen ausgelöst, die nicht durch die kreisfreie Stadt/ den Landkreis selbst gedeckt werden kann, wird diese Nachfrage durch kreisfreie Städte und Landkreise bedient, in denen Produktionsbereiche, die Güter der Bauwirtschaft produzieren, überproportional vertreten sind.⁶²

Durch die Veränderung der Nachfrage nach Endgütern und Dienstleistungen (direkte Effekte), werden in einem **zweiten Schritt Vorleistungen** aus anderen Produktionsbereichen der Wirtschaft nachgefragt, wodurch es auch dort zu Produktionseffekten kommt. Diese sogenannten **indirekten Effekte** beschreiben die zusätzlichen Effekte, die über den direkten Erstrundeneffekt hinaus aufgrund der Wirtschaftsverflechtungen in weiteren Wirkungsrunden entstehen.⁶³ Im Zusammenspiel aus Wirkungslogiken und den regionalisierten Input-Output-Verflechtungen lassen sich die kurzfristigen, **kreisimmanenten indirekten Wirkungen** der Förderung ermitteln. Die regionalisierten IO-Matrizen zeigen auf, welche Vorleistungsnachfrage bzw. indirekten Effekte durch die GFS-Fördergelder und den damit in Beziehung stehenden Gütern und Dienstleistungen in der **eigenen kreisfreien Stadt bzw. Landkreis** ausgelöst werden. Dabei berücksichtigen die IO-Matrizen nicht nur die Vorleistungsnachfrage, die direkt ausgelöst wird, sondern auch die Nachfrage der zweiten, dritten, ..., n -ten Runde.

Im **dritten Schritt** der effektiven Inzidenzanalyse werden schließlich die **indirekten Effekte ermittelt, die über die Kreisgrenzen hinaus wirksam werden**. Die Grundlage für diese Berechnungen liefern ebenfalls die durch REGINA geschätzten regionalen IO-Matrizen. Die Matrizen zeigen auf, wie hoch der Anteil der Vorleistungsnachfrage eines Kreises ist, der durch Importe gedeckt werden muss. Dabei unterscheidet das Modell zwischen Importen aus dem Ausland und Importen, die aus anderen deutschen kreisfreien Städten und Landkreisen erfolgen. Für die Vorleistungsimporte aus den anderen deutschen kreisfreien Städten und Landkreisen erfolgt eine Verortung anhand der jeweils vorherrschenden Branchenstruktur (Lokalisationsquoten basierend auf den Erwerbstätigen). Besteht bspw. in einem Kreis eine durch die GFS-Förderung ausgelöste Vorleistungsnachfrage nach Gütern des Maschinenbaus, die nicht durch die kreisfreie Stadt bzw. Landkreis selbst gedeckt werden kann, wird diese zusätzliche Nachfrage nach Vorleistungsgütern insbesondere durch kreisfreie Städte und Landkreise bedient, in denen diese Branche überproportional vertreten ist. Über alle 400 Kreise und kreisfreien Städte hinweg arbeitet REGINA dabei als ausgeglichenes System.

Vor der Deskription, der Interpretation und der darauf basierenden Ableitung von förderpolitischen Implikationen ist an dieser Stelle eine kurze Reflektion von Möglichkeiten und Grenzen der durchgeführten modelltheoretischen Berechnung kurzfristiger regionalökonomischer Effekte vorzunehmen. Wie beschrieben beruht das Modell zur Messung der kurzfristigen Effekte in Ermangelung realer Daten (bspw. Regionalquoten) oder spezifischer Informationen (bspw. Verteilung der Produktionsbereiche nicht standardisierten Wirkungstypen) an einigen Stellen auf indirekten Evidenzpunkten oder vereinheitlichten Annahmen. Auch wenn dadurch im Vergleich zu realen wirtschaftlichen Prozessen der Detaillierungsgrad unweigerlich abnimmt, erlaubt dieses – in jeglichem Modell inhärente – Vorgehen der Komplexitätsreduzierung einen grundlegenden Einblick in die **zentralen ökonomischen Auswirkungen der GFS-Förderung**. Die aus dieser modellhaften Betrachtung erwachsenden Implikationen lassen sich anhand eines Beispiels illustrieren: Es ist im Fall der Förderung von Investitionszuschüssen für Anlagen naturgemäß davon auszugehen, dass

⁶² Studien (z. B. Färber et al., 2007) zeigen, dass beim Bezug von Waren und Dienstleistungen, die nicht aus der eigenen Region stammen, die Entfernung zum Produktionsort eine vergleichbar unwichtige Rolle spielt. Aus diesem Grund erfolgt in dieser Studie die Verteilung der überregionalen Nachfrage distanzunabhängig und ausschließlich auf Basis der branchenspezifischen regionalen Produktionskapazitäten in den 400 kreisfreien Städten und Landkreisen.

⁶³ Hesse (2013), S. 79-80.

die im Empfängerkreis verbleibende Fördersumme auf Einzelfallebene aufgrund unternehmerischer Individualentscheidungen variiert. Gleichmaßen ist anzunehmen, dass sich die nicht im Empfängerkreis befriedigte Residualnachfrage mit Blick auf einzelne Förderungen nicht anhand der gewichteten Produktionskapazitäten auf das Bundesgebiet verteilt. Beide Aspekte markieren somit eine Abweichung von modelltheoretischen Annahmen und tatsächlichen wirtschaftlichen Prozessen. Gleichwohl erscheint es mit Blick auf das skizzierte Beispiel plausibel, dass in der Gesamtheit aller Einzelfälle keine systematische Abweichung von der empirisch abgeleiteten Regionalquote vorliegt und sich die Summe der regionalen Beschaffungsschwerpunkte in Richtung des gewichteten Bundesschnitts bewegt. Folglich lässt sich festhalten, dass die im folgenden dargestellte Berechnung Aufschluss darüber gibt, mit welchen **regionalökonomischen Effekten im Durchschnitt und unter modelltheoretischer Annahme eines perfekten Wettbewerbs mit vollständiger Konkurrenz**⁶⁴ durch die einzelnen Förderprogramme zu rechnen ist. Die Ergebnisse sind hingegen nicht als mikroökonomische Analyse einzelner Förderungen zu verstehen.

4.2 Ergebnisse – Kurzfristige Wirkungsanalyse

Die Darstellung der kurzfristigen ökonomischen Effekte erfolgt analog zum Vorgehen bei der Fördermittelverteilung. Zunächst werden die zentralen Ergebnisse, sowohl absolut als auch relativ, mit Blick auf das GFS insgesamt aufgezeigt und diskutiert. Daran anschließend werden die einzelnen im GFS subsumierten Programme analysiert, verglichen und zu wirkungsähnlichen Typen zusammengefasst. Abschließend wird eine Auswertung der kurzfristigen Effekte nach Regionsmerkmalen unternommen. Hierbei wird ein besonderer Fokus auf die Einteilung nach GRW-Fördergebieten gelegt, da hierüber die fördertechnische Definition von strukturschwachen Regionen operationalisiert wird. In diesem Kontext wird demnach der Frage nachgegangen, ob auch auf der Ebene des Effektaufkommens eine ökonomische Angleichung strukturschwacher an strukturstarke Regionen durch die GFS-Förderung stattfindet. Wie die Analyse aufzeigt, stehen die hieraus abgeleiteten Ergebnisse gewissermaßen stellvertretend für die Betrachtung siedlungsstruktureller Kreistypen.

Wie in Kapitel 1 bereits dargelegt, bezieht sich die **Analyse der kurzfristigen Effekte sowie alle weiteren empirischen Analysen der Studie auf das Basisjahr 2021 (Kapitel 4 bis 7)**. Da die Einordnung der kurzfristigen Effekte entscheidend von der Fördermittelverteilung abhängt bzw. auf sie rekurriert, gibt Tabelle 8 einen deskriptiven Überblick hinsichtlich des Fördermittelaufkommens im Jahr 2021. Im Sinne des in Kapitel 4.2.2 maßgeblichen Fokus auf die GRW-Fördergebiete, beinhaltet die Tabelle die Verteilung der GFS-Fördermittel nach C-, D- und Nicht-Fördergebiet sowie die Fördersummen der einzelnen Programme über alle Gebietstypen hinweg. In diesem Kontext ist ferner zu beachten, dass in der alten Förderperiode, die im Jahr 2021 endete, eine andere Fördergebietsabgrenzung als 2022 galt. Dies geht mit einer abweichenden Abgrenzung des C-, D- und Nicht-Fördergebiets und dementsprechend auch variierenden Bevölkerungsanteilen einher.

⁶⁴ Das Modell der vollständigen Konkurrenz zeichnet sich u. a. durch die Annahmen homogener Güter und dem Vorhandensein einer atomistischen Marktstruktur mit einer Vielzahl von Anbietern und Nachfragern aus. Hieraus resultiert ein Marktgeschehen, in dem kein Anbieter über Preisgestaltungsmacht durch die Differenzierung von Produktqualitäten verfügt. Die Berechnung der durch die GFS-Fördermittel angestoßenen kurzfristigen Effekte reflektiert diese Logik. Da nicht bekannt ist, wo genau die Fördergelder verausgabt werden – bspw. bei welchem Produzenten Maschinen gekauft wurden – werden die nachgefragten Güter anhand der regionalen Produktionspotenziale umgelegt.

Tabelle 8: Höhe der Fördermittel nach GRW-Fördergebietsstatus der Kreise und Gesamt, 2021

in Mio. € / Anteil an Gesamtförderung in Prozent

Förderprogramm	C-Fördergebiet		D-Fördergebiet		kein Fördergebiet		Gesamt
	Bevölkerungsanteile						
	25,3%		14,3%		60,4%		
GRW – gewerbliche Wirtschaft	961,84	84,4%	178,22	15,6%	0,00	0,0%	1.140,07
GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur	431,82	85,1%	75,39	14,9%	0,00	0,0%	507,21
GRW Gesamt	1.393,66	84,6%	253,62	15,4%	0,00	0,0%	1.647,28
Breitbandförderung	510,18	58,8%	99,32	11,5%	257,48	29,7%	866,98
Städtebauförderung	324,26	41,3%	114,14	14,5%	347,48	44,2%	785,87
ZIM	206,03	38,1%	65,43	12,1%	269,08	49,8%	540,53
INNO-KOM	67,18	87,7%	9,46	12,3%	0,00	0,0%	76,65
Innovation und Strukturwandel	44,27	91,4%	3,56	7,4%	0,58	1,2%	48,41
Unternehmen Region	95,25	88,2%	5,55	5,1%	7,21	6,7%	108,01
Partnerschaften für Demokratie	16,93	44,2%	5,81	15,2%	15,58	40,7%	38,31
EXIST-Potentiale	11,35	30,9%	5,32	14,5%	20,11	54,7%	36,78
Digital Jetzt	1,30	15,6%	1,29	15,4%	5,77	69,0%	8,36
Überbetriebliche Bildungsstätten	9,43	29,0%	6,58	20,2%	16,57	50,9%	32,58
Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus	9,84	36,9%	3,19	12,0%	13,62	51,1%	26,65
Kommunen innovativ	0,45	54,3%	0,07	8,8%	0,31	36,9%	0,83
Zukunftswerkstatt Kommunen	0,22	18,0%	0,54	44,5%	0,45	37,5%	1,21
Gesamt	2.690,23	63,8%	573,87	13,6%	954,33	22,6%	4.218,44

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten des BMWK.

© Prognos AG, 2024

4.2.1 Kurzfristige Effekte (Gesamt-GFS und einzelne GFS-Förderprogramme)

In diesem Abschnitt werden zunächst die kurzfristigen Effekte – aggregiert für alle Programme des GFS – ausgewertet und dargestellt. Anschließend erfolgt für die einzelnen GFS-Förderprogramme eine vergleichende Darstellung der Einzeleffekte.

Durch die Summe der gezahlten GFS-Fördermittel in Höhe von 4,22 Mrd. € wird im Inland eine Nachfrageerhöhung von 3,35 Mrd. € ausgelöst. Das Delta zwischen beiden Größen ergibt sich zum einen durch Steuern und Abgaben (Steuern und Sozialabgaben) sowie Sparneigung bei den konsuminduzierten/ personalfördernden Förderprogrammen und zum anderen durch den Import von Gütern und Dienstleistungen aus dem Ausland. Im nächsten Schritt wird durch den Nachfrageimpuls im Inland eine Produktionssteigerung in Höhe von 4,67 Mrd. € initiiert. Die über die ausgelöste Nachfrage hinausgehenden zusätzlichen Effekte entstehen durch unterschiedliche Vorleistungsverflechtungen zwischen den Produktionsbereichen, sowohl innerhalb der 400 kreisfreien Städte und Landkreise als auch zwischen den kreisfreien Städten und Landkreisen. Werden Nachfrageerhöhung und Produktionssteigerung ins Verhältnis gesetzt, lässt sich somit ein Multiplikator von 1,39 ableiten.⁶⁵ Die Höhe des ermittelten Multiplikators liegt damit auf dem Niveau von vergleichbaren Studien, welche die Wirkung regionaler Ausgaben untersuchen.⁶⁶ Pro Kopf entspricht dies einer Erhöhung der Produktion um 56,07 € je Einwohner:in. Verglichen mit der Fördermittelintensität von 50,68 € je Einwohner:in lässt sich somit eine Steigerung von 10,6 Prozent konstatieren (vgl. Tabelle 9). Ergo lässt sich folgende Schlussfolgerung ziehen: Trotz Verlusten im Übergang vom formalen Fördervolumen zur Nachfragerhöhung bedingt durch Steuern und Abgaben, Sparquote sowie Importen, wird eine Ausweitung der Produktion im Inland erreicht, die über dem initialen Impuls, sprich der gesamten GFS-Förderung, liegt.

Die regionale Produktion lässt sich in Wertschöpfung- und Vorleistungsanteile separieren, welche sich zwischen den jeweiligen Produktionsbereichen unterscheiden. In anderen Worten sind bestimmte Produktionsbereiche wertschöpfungsintensiver, andere hingegen stärker vorleistungsgeprägt. Die ausgelösten Produktionserweiterungen im Inland von 4,67 Mrd. € lassen sich in eine zusätzlich ausgelöste Wertschöpfung in Höhe von 2,20 Mrd. € übersetzen. Dies entspricht je Einwohner:in einer zusätzlichen Bruttowertschöpfung von 26,46 €. Somit lässt sich zusammenfassend festhalten, dass je € GFS-Förderung im Durchschnitt aller betrachteten Programme im Inland

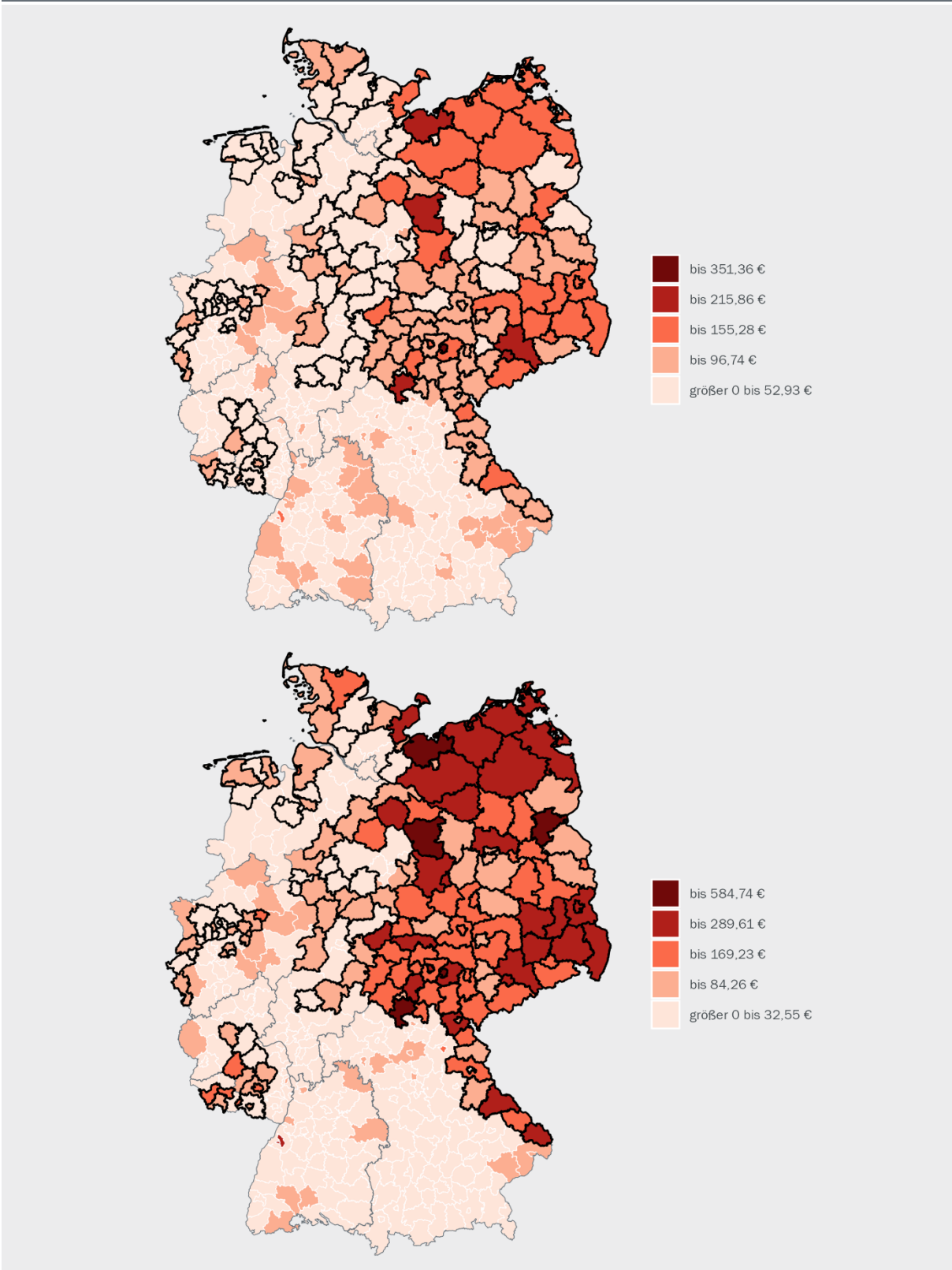
- **0,79 € Nachfrageerhöhung** ausgelöst,
- **1,11 € Produktionswerterhöhung** stimuliert, und
- **0,52 € zusätzliche Bruttowertschöpfung** generiert werden.

⁶⁵ Der Multiplikator stellt das Verhältnis der Gesamteffekte (direkte, kreisimmanente und kreisübergreifende indirekte Effekte) zur im Inland verbleibenden Nachfrageerhöhung dar.

⁶⁶ Siehe z. B. DIW Econ (2017), Glückler & König (2011) und Stoetzer & Krähmer (2007).

Abbildung 11: Räumliche Verteilung der kurzfristigen Effekte des GFS auf den Produktionswert (oben) im Vergleich zur räumlichen Verteilung der GFS-Fördermittel (unten), 2021

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte und GFS-Fördermittel je Einwohner:in, in €



Das Augenmerk auf die räumliche Verteilung der skizzierten Gesamteffekte legend, verdeutlichen Abbildung 11 und Abbildung 12, dass es innerhalb des Inlands zu einer gewissen Umverteilung zwischen den ausgezahlten GFS-Mitteln (formale Inzidenz) und den damit realisierten kurzfristigen Effekten in Form von Produktionswert und Bruttowertschöpfung (effektive Inzidenz) kommt. Ausschlaggebend für diesen Befund ist das Zusammenspiel von Regional- und Lieferquote: Die ermittelte Regionalquote über alle GFS-Programme liegt bei 56,0 Prozent. Dies entspricht dem Anteil der angestoßenen Nachfrageerhöhungen, der im Inland verbleibt und durch die jeweiligen Empfängerkreise der Förderung direkt selbst bedient werden kann (räumlichen Verortung der direkten Effekte, siehe Abschnitt 4.1 und Infobox). Daraus folgt wiederum, dass 44,0 Prozent der aggregierten Nachfrageerhöhung von – bezogen auf die Summe der einzelnen Fördertatbestände – Nicht-Empfängerkreisen gedeckt werden (Lieferquote). Da sich die Befriedigung dieser Residualnachfrage anhand der Produktionskapazitäten verteilt, profitieren hierbei insbesondere wirtschaftsstarke Regionen mit einer hohen Anzahl an Erwerbstätigen in den geförderten Produktionsbereichen (vgl. Abschnitt 4.1.3). Natürlich partizipieren auch wirtschaftsschwächere Regionen an der Residualnachfrage aus anderen Empfängerkreisen, aber in deutlich geringerem Umfang. Die höheren Lieferquoten von Regionen mit einer unterdurchschnittlichen Fördermittelintensität im Vergleich zu Regionen, die eine überdurchschnittliche Fördermittelintensität aufweisen, münden somit in der geschilderten Umverteilung.⁶⁷



Glossar kurzfristige Effekte (vgl. Abschnitt 4.1)

Ausgangspunkt der Analyse sind die im Jahr 2021 geflossenen GFS-Fördermittel. Diese Nachfrageimpulse werden anhand von drei Quoten räumlich verortet (Verteilung der initialen, direkten Effekte). Anhand des Lieferquotienten wiederum können interregionale Verschiebungen zwischen formaler und effektiver Inzidenz dargestellt werden. Die regionale Nachfrageerhöhung führt im nächsten Schritt zu einer Ausweitung der Produktion (Produktionswert).

Importquote: Anteil der durch die GFS-Förderung ausgelösten Nachfrage, der durch Importe aus dem Ausland befriedigt werden kann.

Regionalquote: Anteil der im Inland verbleibenden Nachfrageerhöhung (GFS-Förderung abzüglich Importe), der direkt in der eigenen Region nachgefragt/ produziert werden kann.

Lieferquote: Anteil der im Inland verbleibenden Nachfrageerhöhung (GFS-Förderung abzüglich Importe), der in anderen deutschen kreisfreien Städten und Landkreisen (nicht Förderkreisen) nachgefragt/ produziert werden kann und in den geförderten Kreis geliefert wird.

Lieferquotient: Summe der Lieferungen geteilt durch die Summe der im Kreis befriedigten Nachfrageerhöhungen.

Produktionswert: Dieser Begriff stammt aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und gibt den Gesamtwert aller im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen in einer Periode an.

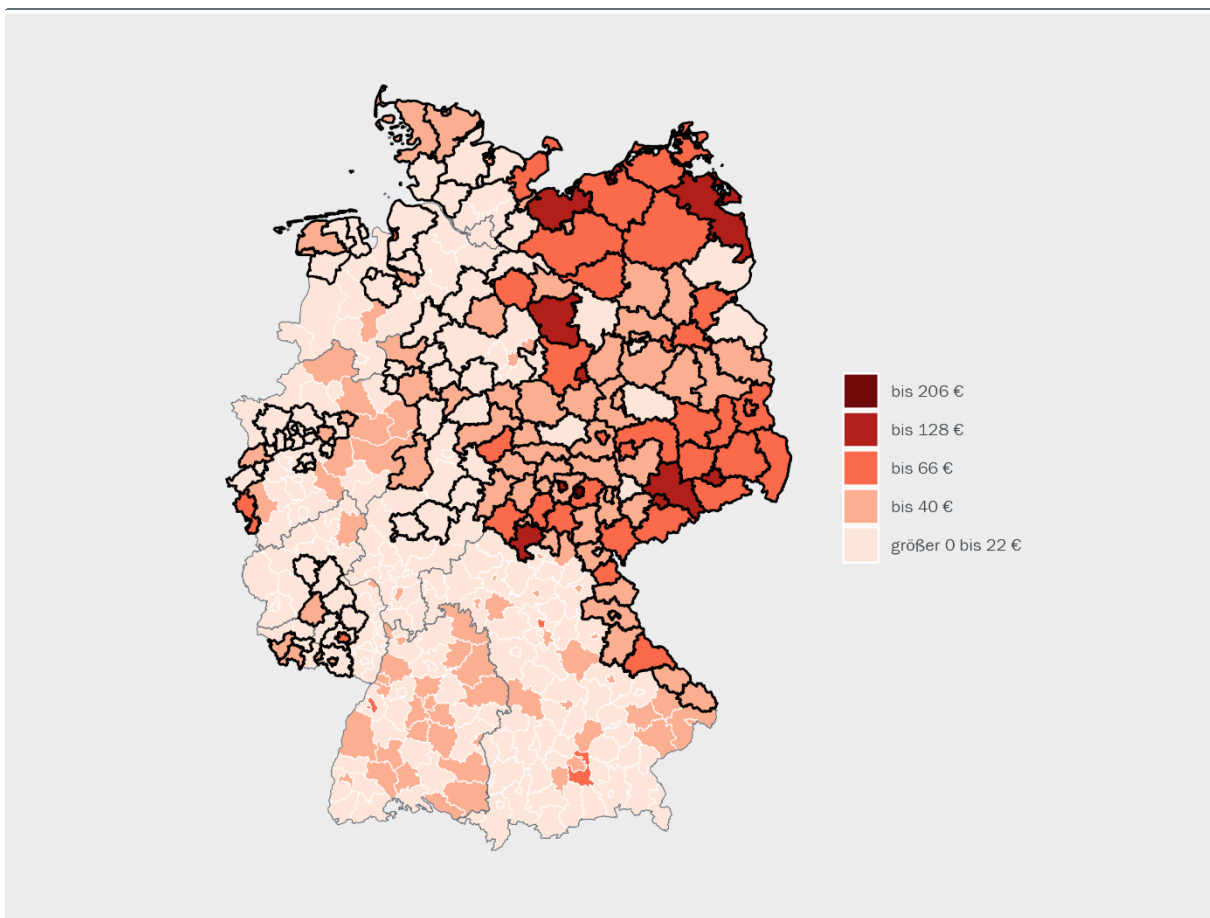
Raumwirksamkeit: Im Rahmen dieses Kapitels wird dieses Attribut anhand der kurzfristigen Effektstärke durch Nachfrageimpulse in den Empfängerkreisen der Förderungen definiert. Anders ausgedrückt wird die Raumwirksamkeit nicht umfassend wie in Kapitel 7, sondern spezifisch mit Blick auf die kurzfristigen Effekte in den Empfängerkreisen bewertet.

⁶⁷ Die Lieferquotienten, definiert als Summe der Lieferungen geteilt durch die Summe der im Kreis befriedigten Nachfrageerhöhung, liegt in diesen Regionen deutlich über 1. Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang auf die kreisfreien Städte Wolfsburg und Frankfurt am Main verwiesen, die ausgehend von einer relativ geringen formalen Förderung und hohen Lieferungsleistungen Lieferquotienten von 37,4 und 5,8 aufweisen. Bei Regionen mit überdurchschnittlichen Fördermittelzuflüssen, wie z. B. die GRW-Fördergebiete, liegt der Lieferquotient fast immer unter 1.

Hieraus lassen sich zwei wichtige Schlüsse ziehen: Zum einen verdeutlichen die Ergebnisse, dass über alle Förderprogramme hinweg mehr als die Hälfte der angestoßenen Nachfrageeffekte auch direkt im Landkreis bzw. der kreisfreien Stadt verbleiben. Dies ist als Beleg für eine insgesamt hohe regionale Wirksamkeit der GFS-Förderung auch im Kontext der Effektverteilung zu interpretieren. Eine grundlegende Kohärenz zwischen der räumlichen Verteilung der GFS-Fördermittel (vgl. Abschnitt 3) und den gemessenen kurzfristigen Effekten auf den Produktionswert und die Bruttowertschöpfung wird somit deutlich.⁶⁸

Abbildung 12: Räumliche Verteilung der kurzfristigen Effekte des GFS auf die Bruttowertschöpfung, je Einwohner:in, 2021

Δ Bruttowertschöpfung je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte, in €



Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Zum anderen unterstreicht die Analyse, dass durch interregionale Wirtschafts- und Lieferbeziehungen eine im Vergleich zur Fördermittelverteilung stärkere Homogenität in Bezug auf Produktions- und Bruttowertschöpfungssteigerungen auftritt, was sich an den einschlägigen statistischen Kennzahlen ablesen lässt. Gemessen an der Fördermittelintensität zeigt sich bspw. bei den Effekten auf den Produktionswert eine geringere Spannweite der regionalen Intensitäten (Minimum:

⁶⁸ Die kurzfristigen Effekte auf den Produktionswert und die Bruttowertschöpfung sind in Abbildung A 50 und Abbildung A 51 in absoluten Werten dargestellt.

19,90 € / Maximum: 351,36 €)⁶⁹, eine absolut und bezogen auf den Mittelwert weniger intensive Streuung (Standardabweichung: 35,12 €)⁷⁰ sowie ein deutlich geringerer Abstand von Mittelwert und Median (Mittelwert: 55,16 € / Median: 44,97 €).⁷¹ Die damit einhergehende gemäßigte Angleichung der Effekte auf initial überdurchschnittlich und unterdurchschnittlich geförderten Regionen lässt sich anhand des Förderfokus des GFS auf die ostdeutschen Regionen explizieren, der auch im Jahr 2021 stark ausgeprägt ist: Während 76 der 76 ostdeutschen Landkreise und kreisfreien Städte im Jahr 2021 eine überdurchschnittliche Fördermittelintensität aufweisen, verringert sich diese Anzahl mit Blick auf die Produktionswerterhöhung auf 64 und bezogen auf die Steigerung der Bruttowertschöpfung auf 62. In Summe ist demnach festzuhalten, dass die stark überproportionale Förderung von ostdeutschen Kreisen im Rahmen der initialen Fördermittelverteilung auf der Ebene des Effektaufkommens moderat entzerrt und zugunsten initial weniger stark geförderter Regionen erweitert wird, ohne dabei die grundsätzliche Ausrichtung und Architektur des GFS entscheidend zu ändern oder gar zu konterkarieren.

Die dargelegten aggregierten Effekte des gesamten GFS speisen sich aus Programmen mit differenzierten Förderzielen, prioritären Gebietskulissen sowie unterschiedlichen Wirkungstypen und Wirkungstypkombinationen. Die aus dieser Vielfalt erwachsende Heterogenität der Ergebnisse auf Ebene der einzelnen Programme lässt sich aus Tabelle 9 entnehmen und wird im Folgenden tiefergehend erläutert.

Angefangen mit den Regionalquoten, die darüber informieren, welcher Anteil der im Inland verbleibenden Nachfrageerhöhungen von den Empfängerkreisen der Förderungen direkt selbst bedient werden kann, wird ersichtlich, dass ein hoher regionaler Verbleib insbesondere bei Förderprogrammen der Wirkungstypen „Anlageinvestitionen im engeren Sinn – Förderung von FuE-Investitionen“ und „Förderung von Personal – Konsuminduzierende Förderungen“ erreicht wird. Wie in Kapitel 4.1.2 dargelegt, ergibt sich dieser Befund beim erstgenannten Wirkungstyp aus den spezifischen Förderrichtlinien, die schwerpunktmäßig auf die Erbringung interner FuE-Leistungen fokussieren. Auch Förderprogramme mit Bauinvestitionen lösen einen vergleichsweise hohen unmittelbaren Effekt in den geförderten Regionen aus. Der Wirkungstyp „Anlageinvestitionen im weiteren Sinn – Investitionszuschüsse für Anlagen“ weist die mit Abstand niedrigste Regionalquote auf. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass durch Clustereffekte die Produktionskapazitäten für Maschinen und Anlagen in einzelnen Hotspots stark konzentriert sind und neue Anlagen nur in einem geringen Maße regional nachgefragt werden (können). Darüber hinaus ist auch grundsätzlich anzumerken, dass das Kriterium der Distanz im Kontext von Anlageinvestitionen wie Maschinen im Vergleich zu Bau- und Konsumgütern bzw. -dienstleistungen aufgrund des relativ geringeren Anteils von Transaktionskosten wie Such- oder Transportkosten an den Gesamtkosten eine deutlich geringere Relevanz innehat (vgl. auch die bestehende empirische Literatur in Tabelle A 2).

Rückbezug auf das Verhältnis von Regional- und Lieferquoten nehmend, kann für die Einzelprogrammebene abgeleitet werden, dass das Umverteilungspotential ceteris paribus mit steigenden / sinkenden Regionalquoten abnimmt / zunimmt. Folglich ist insbesondere bei Programmen mit FuE- und Konsumelementen in der kurzen Frist eine starke Kohärenz zwischen Fördermittelverteilung und Effektaufkommen zu erreichen, während Programme mit Investitionszuschüssen für Maschinen und Anlagen stärker redistributiv wirken. Bei der Förderung von Bauinvestitionen sind diesbezüglich mittlere Auswirkungen zu erwarten.

⁶⁹ Bei der Fördermittelverteilung ergibt sich folgendes Bild: Minimum = 2,72 €, Maximum = 584,74 €.

⁷⁰ Bei der Fördermittelverteilung liegt die Standardabweichung bei 74,11 €.

⁷¹ Bei der Fördermittelverteilung ergibt sich folgendes Bild: Mittelwert = 56,18 €, Median = 24,97 €.

Tabelle 9: Kurzfristige Effekte der GFS-Förderprogramme im Inland nach Produktionswert und BWS

In Mio. €, € je Einwohner:in

Förderprogramm	Regionalquote	Δ Produktionswert	Δ Produktionswert je Einwohner:in	Δ BWS	Δ BWS je Einwohner:in	Produktionswert-Multiplikator
GRW – gewerbliche Wirtschaft	38,6%	999,46	12,01	418,56	5,03	1,42
GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur	57,4%	697,70	8,38	321,64	3,86	1,43
GRW Gesamt	46,3%	1.697,16	20,39	740,20	8,89	1,42
Breitbandförderung	50,4%	1.010,23	12,14	412,47	4,96	1,43
Städtebauförderung	54,1%	1.077,15	12,94	495,3	5,95	1,43
ZIM	81,4%	540,18	6,49	349,7	4,20	1,26
INNO-KOM	82,0%	75,17	0,90	46,1	0,55	1,28
Innovation und Strukturwandel	79,6%	48,03	0,58	31,2	0,37	1,25
Unternehmen Region	88,2%	107,71	1,29	69,9	0,84	1,25
Partnerschaften für Demokratie	69,0%	28,50	0,34	14,5	0,17	1,39
EXIST-Potentiale	64,8%	29,41	0,35	15,9	0,19	1,34
Digital Jetzt	45,2%	6,30	0,08	3,4	0,04	1,40
Überbetriebliche Bildungsstätten	67,5%	25,67	0,31	12,7	0,15	1,40
Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus	68,0%	19,79	0,24	10,1	0,12	1,38
Kommunen innovativ	86,6%	0,84	0,01	0,5	0,01	1,27
Zukunftswerkstatt Kommunen	58,0%	1,13	0,01	0,7	0,01	1,25
Gesamt	56,0%	4.667,27	56,07	2.202,6	26,46	1,39

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Bei der durch das gesamte GFS angestoßenen Produktionsausweitung zeigt sich ebenfalls ein heterogenes Gefüge. Denn wie in Kapitel 4 dargestellt, spielen bei der Betrachtung der kurzfristigen Effekte nicht nur räumliche Aspekte eine Rolle (Wo), sondern auch, nach welchen Wirkungstypen und somit auch in welchen Produktionsbereichen Nachfrage ausgelöst wird (Wie). GFS-Programme mit Nachfrageerhöhungen in Produktionsbereichen mit vergleichsweise geringen Vorleistungsanteilen, hierzu zählen jene mit exklusivem oder prioritärem FuE-Förderfokus, weisen die niedrigsten und Programme der Wirkungstypen Bau- bzw. allgemeine Anlageinvestitionen, ihrerseits sehr vorleistungsintensiv, die höchsten Produktionswertmultiplikatoren auf (Verhältnis der Gesamteffekte zur im Inland verbleibenden Nachfrageerhöhung). Konsum stimulierende Förderprogramme bilden in diesem Zusammenhang die mittlere Gruppe, wobei die Multiplikatoren tendenziell in Richtung der vorleistungsintensiven Wirkungstypen tendieren.

Die durch die Förderungen zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung korreliert naturgemäß stark mit dem im Inland verbleibenden Fördervolumen der einzelnen GFS-Programme. Gleichwohl zeigen sich hinsichtlich des Verhältnisses von inländischen GFS-Fördermitteln und damit einhergehenden BWS-Zuwächsen ebenfalls Unterschiede zwischen verschiedenen Programmtypen. Die gemessen an der inländischen Fördersumme stärksten Zunahmen der Bruttowertschöpfung

entfallen auf jene Programme, die (nahezu) ausschließlich FuE-Leistungen fördern. Dies liegt insbesondere daran, dass der Produktionsbereich Forschung und Entwicklung eher weniger vorleistungintensiv, dagegen aber hochgradig wertschöpfend ist. Somit können die ausgelösten Produktionseffekte in eine hohe Wertschöpfung umgesetzt werden. Danach folgen Programme mit einem ausschließlichen oder hohen Anteil an konsuminduzierten Förderungen wie Partnerschaften für Demokratie oder Zukunftswerkstatt Kommunen. Ein leicht niedrigeres Verhältnis von Bruttowertschöpfung zu inländischer Fördersumme weisen Programme mit Fokus auf Bauinvestitionen auf. Die geringste relative Steigerung der Bruttowertschöpfung ergibt sich in der kurzfristigen Betrachtungsweise bei Programmen mit einem hohen oder exklusiven Anteil des Wirkungstyps „Anlageinvestitionen im weiteren Sinn – Investitionszuschüsse für Anlagen“. Der Grund hierfür liegt in den Vorleistungsverflechtungen: die nachfrageauslösenden Impulse erfolgen bei den Anlageinvestitionen v. a. in vorleistungintensiven Produktionsbereichen (z. B. im Maschinenbau).

Bei der Betrachtung der generierten Produktionswert- und Bruttowertschöpfungseffekte je Einwohner:in ist neben den skizzierten Unterschieden ebenfalls zu beachten, dass die absolute Zunahme für jedes Förderprogramm durch die bundesdeutsche Gesamtbevölkerung geteilt wurde. Dies lässt sich dadurch erklären, dass durch indirekte kreisübergreifende Effekte jede kreisfreie Stadt bzw. jeder Landkreis im Rahmen aller Programme mindestens mittelbar von den Förderungen profitiert. Dies ist bei der Interpretation der Zahlen, gerade auch im Vergleich zur initialen Förderintensität zu berücksichtigen (vgl. Tabelle 3 und Tabelle A 1). Anders ausgedrückt legt eine vergleichsweise niedrigere Pro-Kopf-Zunahme des Produktionswerts oder der Bruttowertschöpfung keine unterdurchschnittliche Effektivität eines Förderprogramms nahe, sondern ergibt sich durch das relativ geringe Fördervolumen.

Ein noch divergenteres Bild als bei den Produktionswertmultiplikatoren ergibt sich bei der Gegenüberstellung des initialen Fördervolumens (inkl. des ins Ausland abfließenden Teils) mit der effektiv realisierten Produktionserhöhung. Während bei den baubezogenen Programmen (Breitbandförderung, Städtebauförderung und GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur) erhebliche Steigerungen zwischen 16,4 Prozent und 37,6 Prozent auftreten, geht bei der Personalförderung (Partnerschaften für Demokratie und Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus) rund ein Viertel der Fördersumme verloren. Dieser starken Spreizung liegen neben den spezifischen Produktionswertmultiplikatoren (Vorleistungsintensitäten) Unterschiede bei der Ausgabenwirksamkeit der Fördermittel und den ausländischen Importquoten zugrunde: Bei der erstgenannten Gruppe ergänzen sich ein hoher Multiplikator (vorleistungintensiv) und eine geringe ausländische Importquote (3,9 Prozent), beim zweitgenannten Wirkungstyp sind Steuern und Abgaben sowie Sparquote die entscheidenden Faktoren. Auch im Bereich der Investitionsförderung für Anlagen (GRW – gewerbliche Wirtschaft) ist ein negatives Delta in Höhe von 12,3 Prozent zu beobachten, in diesem Fall durch den hohen Anteil von ausländischen Importen bedingt (38,2 Prozent). Bei den FuE-Förderprogrammen (ZIM, INNO-KOM, Innovation und Strukturwandel, Kommunen Innovativ und Unternehmen Region) heben sich Importquote (20,5 Prozent) und Multiplikatoreffekt (weniger vorleistungintensiv) in etwa auf, so dass sich nur geringe Verluste bzw. Steigerungen zwischen -6,3 % und +0,7 % einstellen.

Werden die beschriebenen Wirkungszusammenhänge zu einem Gesamtbild integriert, lassen sich Programme desselben Wirkungstyps oder stark ähnlicher Wirkungstypen zu Programmgruppen zusammenfassen und hinsichtlich ihrer kurzfristigen Effektcharakteristika übergreifend einordnen. Hierzu werden im Folgenden für die Wirkungstypen Förderung von allgemeinen Anlageinvestitionen, Bauinvestitionen, Personal- bzw. Konsumförderung sowie FuE-Förderung exemplarische Programme anhand der Produktionswertzunahme kartografisch dargestellt.⁷²

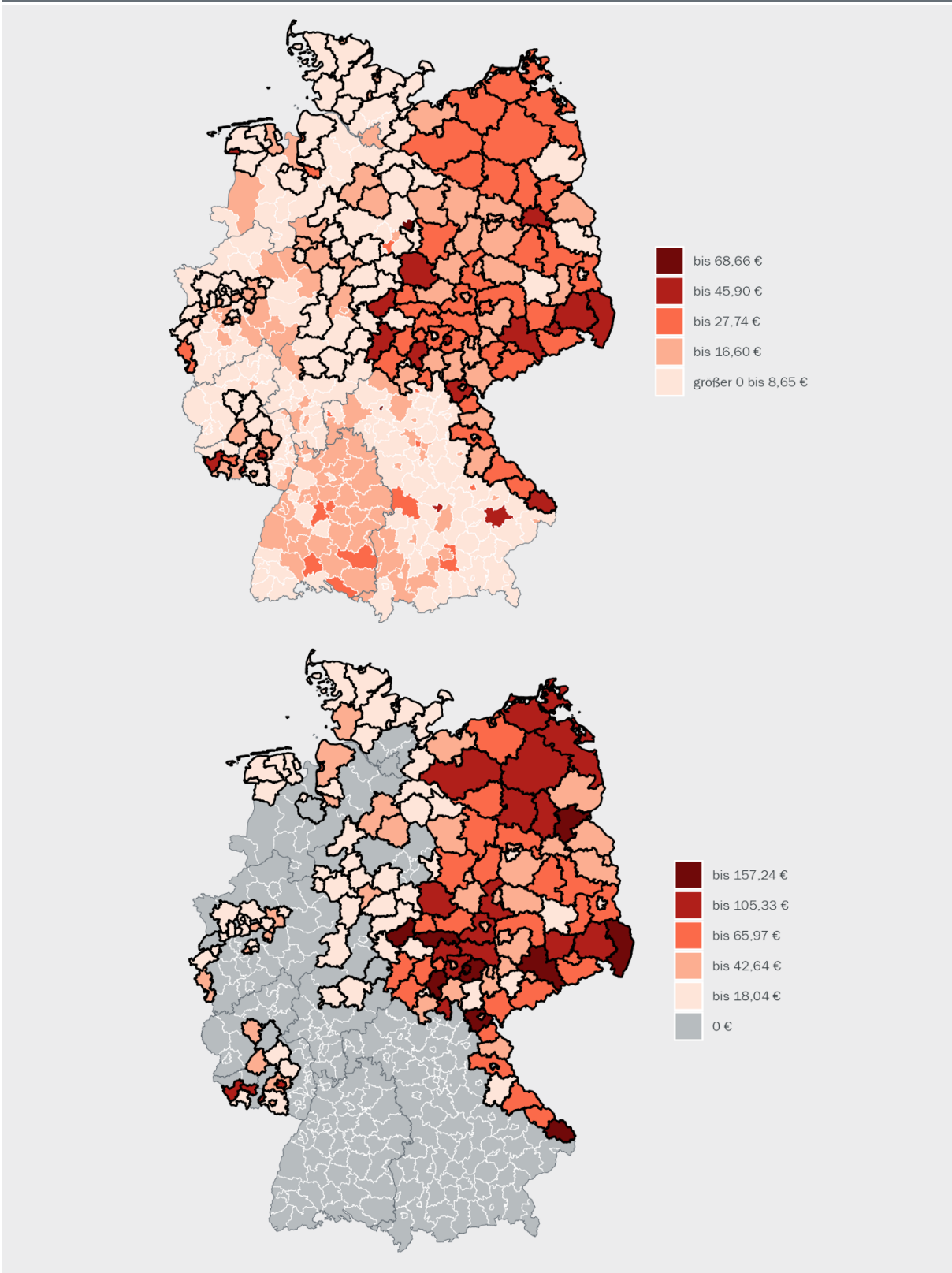
Beginnend mit der **Gewährung von Investitionszuschüssen** im Rahmen der GRW-Förderung wird bei der Betrachtung von Abbildung 13 ersichtlich, dass es zu relativ starken Verschiebungen zwischen Fördermittelinzidenz und Effektverteilung kommt. Wie bereits umrissen, zeichnet sich dieser Fördertyp dadurch aus, dass der positive Nachfrageschock am wenigsten regional absorbiert werden kann. Dies impliziert wiederum, dass ein hoher Anteil des Produktionswerts und der Bruttowertschöpfung externalisiert wird. Hierbei ist auffällig, dass einige Regionen verhältnismäßig stark von der nicht in den Empfängerkreisen bedienten Nachfrage profitieren. Dies lässt sich bspw. an den hohen Zuwächsen des Produktionswerts in Regionen Bayerns und Baden-Württembergs ablesen. Belegt werden kann diese Systematik auch am Anteil der 100 Landkreise / kreisfreien Städte mit dem höchsten Beitrag an den gesamten interregionalen Lieferungen. Dieser rangiert bei 61,1 Prozent, im Vergleich zur Bauförderung also 10,5 Prozentpunkte höher (vgl. Abbildung A 48). Hinzukommt, dass lediglich 22 der 162 geförderten Landkreise / kreisfreien Städten zu jenen 100 produktionsstärksten Regionen zählen, Lieferungen zwischen Förderkreisen also relativ unbedeutend sind. Demzufolge lässt sich für diesen Wirkungstyp in der kurzfristigen Betrachtung am deutlichsten ein Transfer von strukturschwachen zu strukturstarken Regionen ausmachen. Gleichwohl führt dies nicht zu einer systematischen Umkehr. In den initialen Förderhotspots werden in der kurzen Frist weiterhin überdurchschnittliche Effekte realisiert.

Was die Differenz von initialer Fördersumme und erreichter Produktionsausweitung anbelangt, ist auf die hohe Importquote, sprich den intensiven Internationalisierungsgrad der geförderten Produktionsbereiche zu verweisen, der sich trotz eines hohen Produktionswertmultiplikators in einer Produktionsausweitung widerspiegelt, die unter der formalen Fördersumme liegt. Hinsichtlich der Effektstreuung besteht Ähnlichkeit mit Bauinvestitionen: Eine begrenzte Anzahl von Produktionsbereichen, in diesem Fall insbesondere hochtechnologische Industriebereiche wie der Maschinenbau, profitiert in hohem Umfang von der Nachfrageerhöhung.

⁷² Die kartografische Darstellung der räumlichen Verteilung des Produktionswerts findet sich für die übrigen Programme im Anhang A.4.

Abbildung 13: Räumliche Verteilung des Produktionswerts (oben) im Vergleich zur räumlichen Verteilung der Fördermittel (unten), GRW – gewerbliche Wirtschaft, 2021

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte und Fördermittel je Einwohner:in, in €

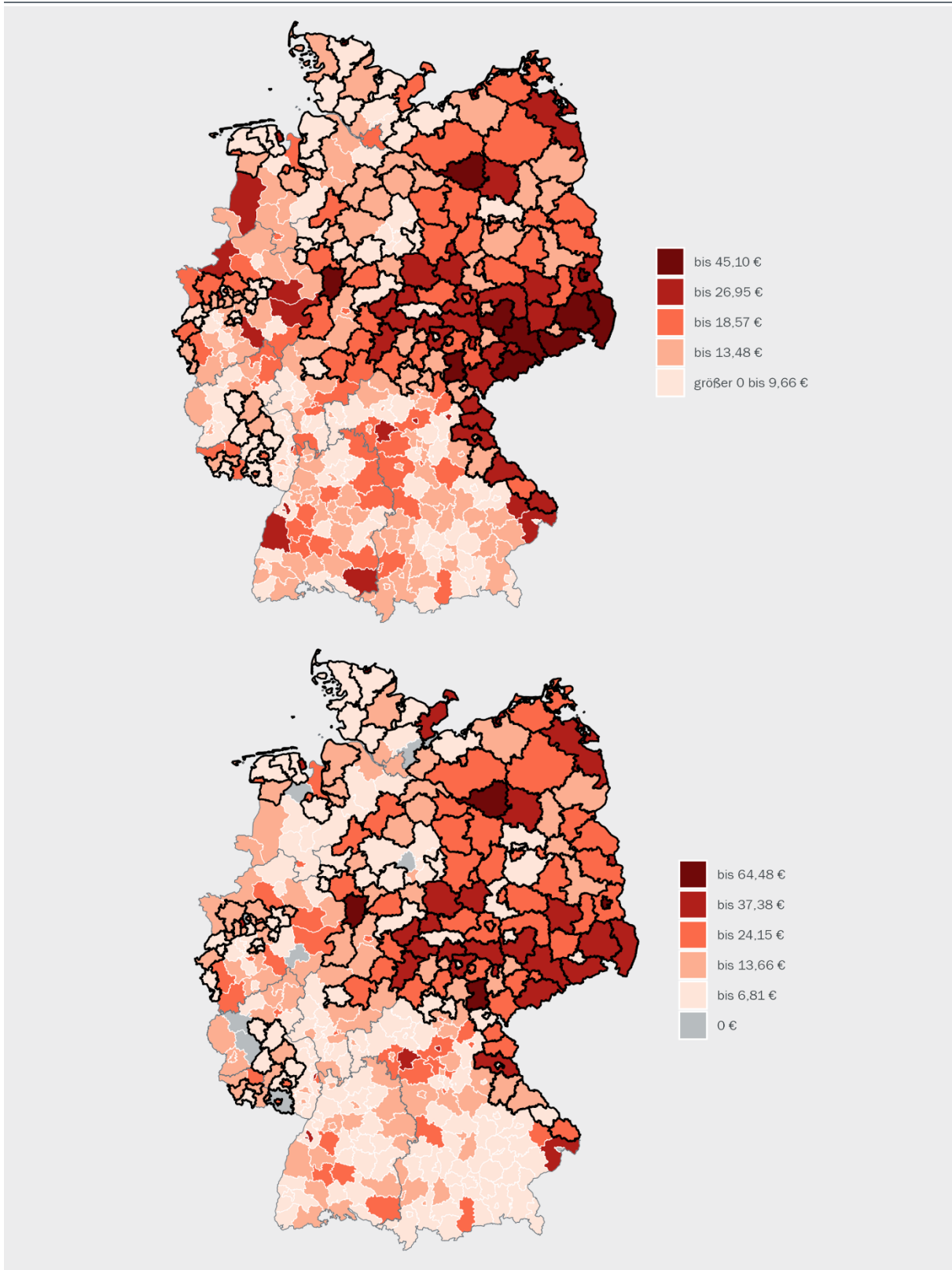


Wie anhand der Städtebauförderung exemplarisch aufgezeigt, zeichnen sich **Bauinvestitionen** insbesondere durch die intensive kurzfristige Effektstärke auf Basis der starken Produktionswertmultiplikatoren (vorleistungsintensiv) und der geringen Importquoten aus, was zur Folge hat, dass die mittlere Produktionserhöhung je Einwohner:in (12,94 €) über der mittleren Förderintensität (9,59 €) liegt (vgl. Abbildung 14). Da Regional- und Lieferquoten in etwa mit dem gesamten GFS korrespondieren, ist eine insgesamt hohe Raumwirksamkeit gegeben. Dass die Umverteilungsdynamik eher moderat ist, zeigt sich am hohen Korrelationskoeffizienten von Fördermittelintensität und Produktionswert je Einwohner:in. Dies ist u. a. dadurch getragen, dass die Lieferungen – insbesondere im Vergleich mit der Förderung im Programm GRW (gewerbliche Wirtschaft) – relativ homogen verteilt sind. Ausschlaggebend hierfür ist, dass Produktionskapazitäten im Bereich der Bauwirtschaft und damit verbundener Sektoren bundesweit gegeben sind und die interregionalen Konzentrationsunterschiede deutlich geringer ausfallen. Verdeutlicht werden kann dieser Befund am Anteil der 100 Landkreise bzw. kreisfreien Städte mit dem höchsten Lieferaufkommen an den gesamten Lieferungen: Dieser liegt bei 50,6 Prozent, was den niedrigsten Wert im Vergleich der Wirkungstypen markiert.

Auffällig ist ebenfalls, dass bei den Lieferungen im Vergleich der Wirkungstypen der ländliche Raum am stärksten profitiert. Die Förderung von Bauinvestitionen ist somit ein konjunktureller Stimulus, der vergleichsweise homogene Effekte im gesamten Bundesgebiet auslöst und nicht nur die Produktion in vereinzelt, stark konzentrierten Zentren anreizt.

Abbildung 14: Räumliche Verteilung des Produktionswerts (oben) im Vergleich zur räumlichen Verteilung der Fördermittel (unten), Städtebauförderung, 2021

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte und Fördermittel je Einwohner:in, in €



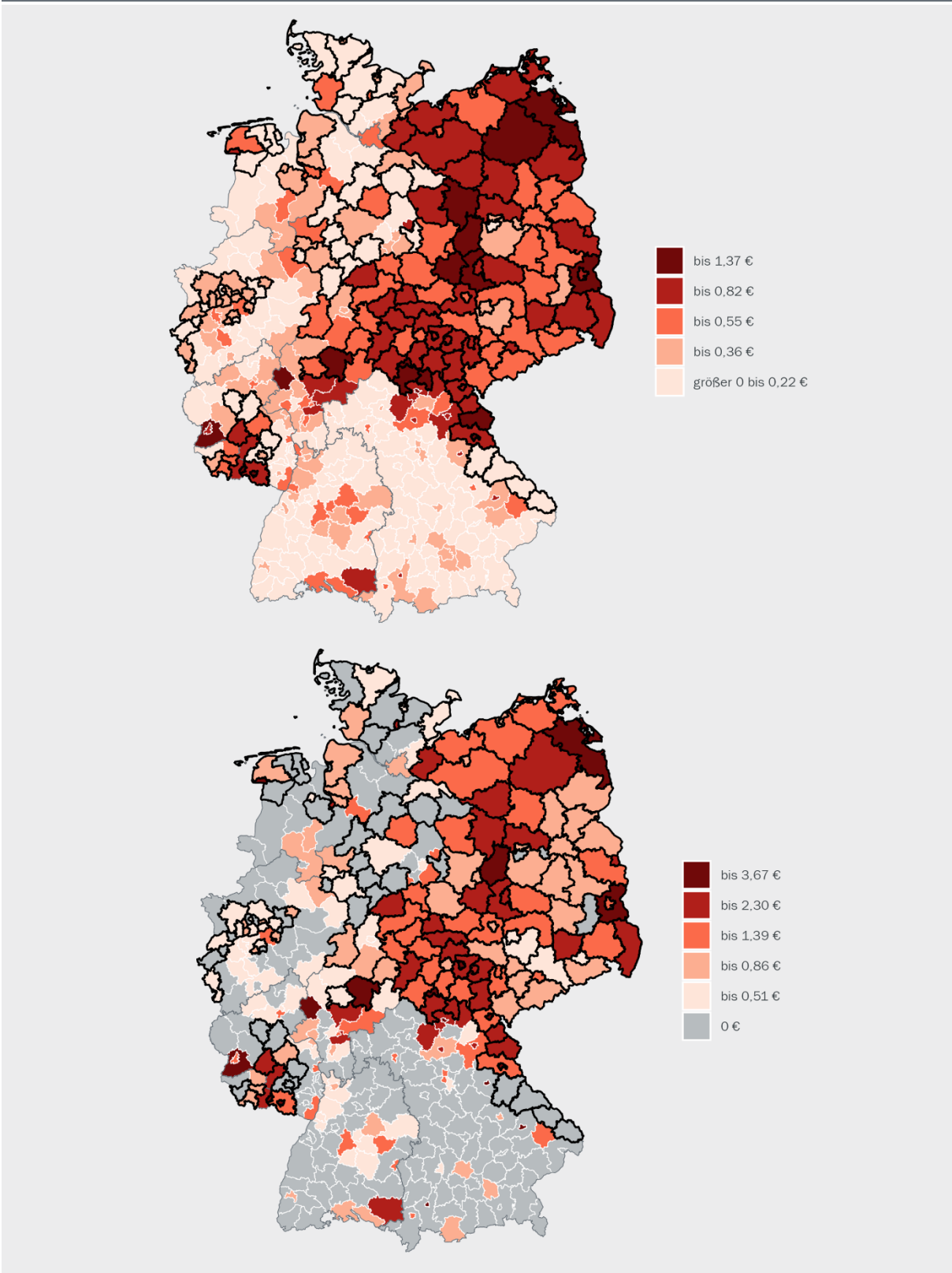
Die **Personal- und damit Konsumförderung** ist durch widerstreitende Effekte gekennzeichnet. Der (kurzfristig) beschränkten Ausgabenfähigkeit bedingt durch Sparneigung sowie Steuern und Abgaben und dem damit verbundenen Verlust an Produktionswert steht eine vergleichsweise hohe Regionalquote gegenüber. Für die integrierte Bewertung der kurzfristigen Raumwirksamkeit ist zusätzlich zu beachten, dass durch Pendlerverflechtungen, sprich dem Auseinanderfallen von Wohn- und Arbeitsort, in moderatem Umfang Abflüsse von Förderkreisen in nicht geförderte Kreise entstehen. Zusammengenommen führt dies auf Kreisebene zu einer Korrelation von Förderintensität und Produktionswert je Einwohner:in, die leicht über der allgemeinen Bauförderung angesiedelt ist (vgl. Abbildung 15).

Gleichzeitig lässt sich beim Vergleich von Fördermittel- und Produktionswertanteilen eine etwas höhere Divergenz feststellen. Für diesen Befund erklärend ist die relativ höhere Konzentration der Produktionskapazitäten: Die 100 lieferstärksten Landkreise bzw. kreisfreien Städte vereinen 59,7 Prozent der Lieferungen auf sich. Da im Falle der Partnerschaften für Demokratie viele dieser Regionen auch formal partizipiert haben und eine hohe Regionalquote vorliegt, weisen aber nur sechs der 122 formal überdurchschnittlich geförderten Regionen ein unterdurchschnittliches Effektaufkommen auf. Folglich kann generalisierend festgehalten werden, dass verzerrende Effekte vor allem dann auftreten, wenn im Rahmen des Förderprogramms keine formale Begünstigung der produktionsstarken Regionen stattfindet. Gleichwohl ist durch die hohe Regionalquote des Konsums auch in diesem Fall nur mit begrenzten Umschichtungen zu rechnen.

Im Gegensatz zu den übrigen Wirkungstypen ist die Konsumförderung ebenfalls dadurch charakterisiert, dass eine Vielzahl verschiedener Produktionsbereiche tangiert wird, so dass diese Förderart eine hohe Breitenwirkung in der regionalen Wirtschaft entfacht und somit zur gesamtkonjunkturellen Belebung beiträgt. An dieser Stelle sei zusätzlich angefügt, dass die ökonomischen Effekte bei gesellschaftspolitischen Programmen wie Partnerschaften für Demokratie eher ein Nebenprodukt und explizit nicht Teil der intendierten Ziele sind. Vielmehr stehen die Stärkung des zivilgesellschaftlichen Engagements und demokratiefördernder Strukturen im Vordergrund.

Abbildung 15: Räumliche Verteilung des Produktionswerts (oben) im Vergleich zur räumlichen Verteilung der Fördermittel (unten), Partnerschaften für Demokratie, 2021

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte und Fördermittel je Einwohner:in, in €



Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Ausgehend von den mit Abstand höchsten Regionalquoten (vgl. Tabelle 9) und dem damit einhergehend geringen Umverteilungspotential belegt Abbildung 16 die überdurchschnittlich hohe Raumwirksamkeit der internen **FuE-Förderung**. Weitere Förderprogramme, die vollständig oder zum Großteil diese Art der FuE anreizen, sind INNO-KOM, Innovation und Strukturwandel, Unternehmen Region und Kommunen Innovativ.

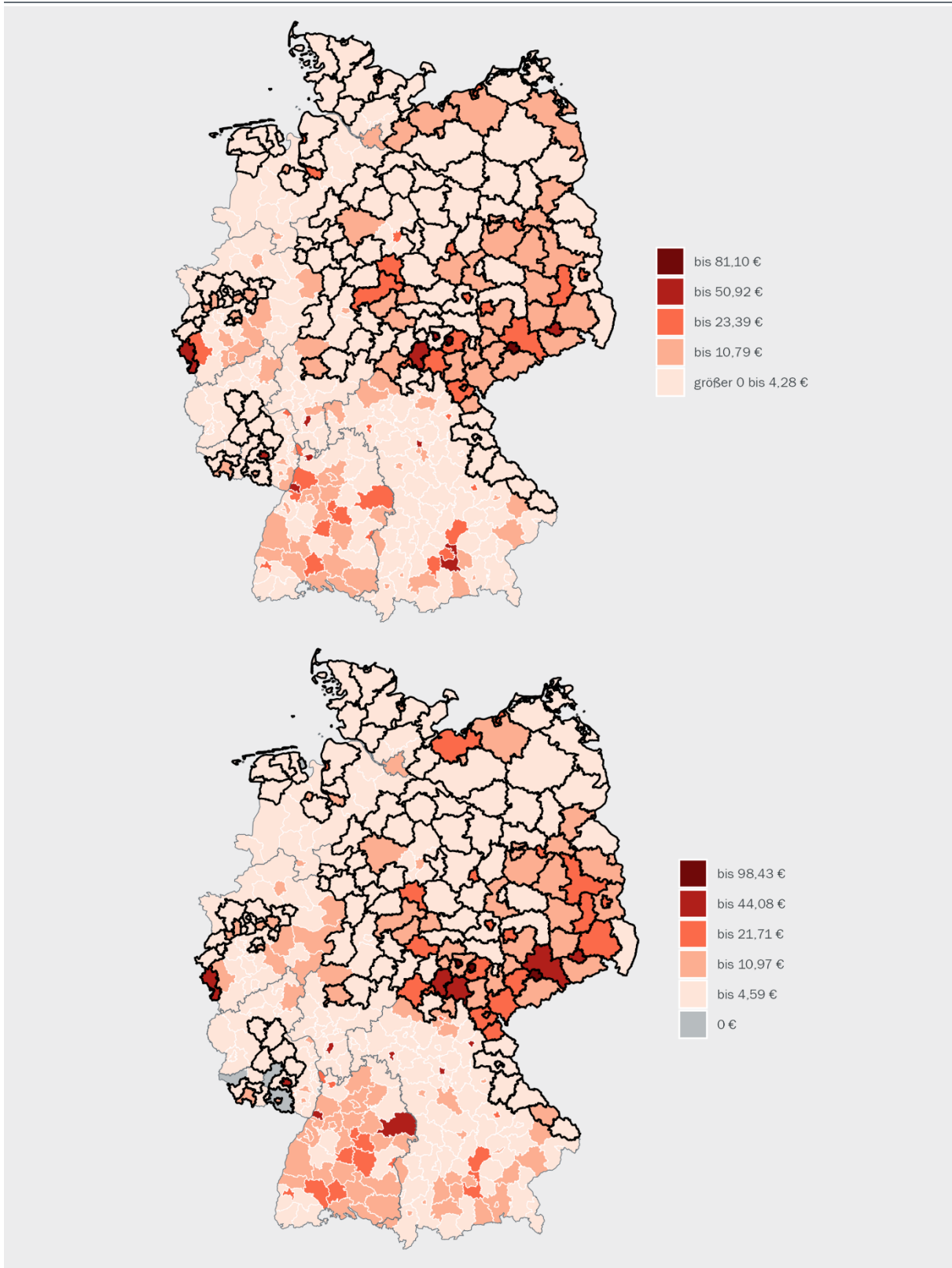
Illustrativ ist in diesem Zusammenhang ebenfalls die nahezu perfekte Korrelation zwischen Fördermittelintensität und Produktionswert je Einwohner:in, oder anders formuliert die weitestgehende Übereinstimmung von Fördermittel- und Effektverteilung. Interessanterweise demonstriert die kurzfristige Effektrechnung, dass sich dieser Befund bei einer Förderung externer FuE-Leistungen fundamental ändern würde.⁷³ Die diesbezüglichen Kompetenzen sind regional äußerst uneinheitlich verteilt und in hohem Umfang konzentriert. So entfallen 89,9 Prozent des im Rahmen der internen FuE-Förderung außerordentlich kleinen Lieferumfangs auf die lieferfähigsten 100 Regionen, 59,7 Prozent werden gar von den Top 25 Regionen bereitgestellt. Eine hohe regionale Wirksamkeit von ökonomisch motivierter FuE-Förderung ist dementsprechend in kritischer Weise vom Förderansatz bzw. der Priorisierung eigener FuE-Leistungen abhängig.

Grundsätzlich ist diese Förderart in ihrer kurzfristig messbaren Wirkkraft im Vergleich zu den übrigen Wirkungstypen als deutlich direkter einzustufen, da sie Innovationsleistungen innerhalb von Unternehmen bzw. als Kooperationsleistung von Bündnissen anregt und verhältnismäßig wenige Vorleistungen erfordert. Dieser geringe Vorleistungsanteil überträgt sich gleichsam in hohes Wertschöpfungspotenzial gemessen an der formalen Fördersumme. Vor diesem Hintergrund ist bei der gezielten internen FuE-Förderung in strukturschwachen Regionen mit geringen Produktions- und Wertschöpfungstransfers in strukturstarke Regionen zu rechnen.

⁷³ Externe FuE-Leistungen werden in nennenswertem Umfang lediglich im Programm Zukunftswerkstatt Kommunen gefördert. Aufgrund der ausschließlich gesellschaftspolitischen Ausrichtung des Programms und der damit einhergehend niedrigen Relevanz genuin ökonomischer Effekte wie Produktionswert und Bruttowertschöpfung, kommt die Argumentation in diesem Fall nicht zu tragen.

Abbildung 16: Räumliche Verteilung des Produktionswerts (oben) im Vergleich zur räumlichen Verteilung der Fördermittel (unten), ZIM, 2021

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte und Fördermittel je Einwohner:in, in €



Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Wie die vorangegangenen Ausführungen deutlich gemacht haben, gibt es zwischen den verschiedenen Wirkungstypen und damit den im GFS gebündelten Programmen deutliche Unterschiede hinsichtlich Umfang, Raumwirkung und Streuung der kurzfristigen Effekte. Bei Förderprogrammen mit mehreren Wirkungstypen wirken diese je nach Kombination komplementär oder in unterschiedliche Richtungen, was bei der Interpretation der programmspezifischen Effektverteilung zu berücksichtigen ist.⁷⁴ Für den ersten Fall kann das Förderprogramm Breitbandförderung genannt werden, bei dem die Typen Bauinvestitionen im weiteren und Bauinvestitionen im engeren Sinn eine hohe Überschneidung und Ähnlichkeit bezüglich der von ihr ausgelösten kurzfristigen Effekte aufweisen. Exemplarisch für das zweitgenannte Wirkungsgefüge ist das Förderprogramm EXIST-Potentiale, welches insbesondere von Elementen der Konsum- und FuE-Förderung geprägt ist. Während die Konsumförderung zu den eher vorleistungsintensiven und wertschöpfungsschwächeren Wirkungstypen zählt, zeigt sich bei der FuE-Förderung ein gegenteiliges Bild. Gleichzeitig sind auch Gemeinsamkeiten auszumachen, da beide Fördermechanismen mit überdurchschnittlich hohen Regionalquoten einhergehen.

4.2.2 Kurzfristige Effekte nach Regionsmerkmalen

Um der Frage nachzugehen, ob die hinsichtlich der initialen Förderintensität festgestellte überproportionale Förderung strukturschwacher Regionen auch auf Ebene der kurzfristigen Effekte vorliegt, werden im folgenden Kapitel die kurzfristigen Effekte in strukturschwachen und strukturstarken Regionen gegenübergestellt. Hierfür wird auf die Analyse des Indikatoren-Dreiklangs aus Fördermittelinzidenz, Produktionswertsteigerung und Bruttowertschöpfungseffekt abgestellt. Anhand des Vergleichs von initialem Fördermittelanteil einerseits und nachgelagertem Produktionswert- bzw. Bruttowertschöpfungsanteil andererseits können somit die Diskrepanz von Fördermittel- und Effektverteilung herausgearbeitet und Implikationen für die ökonomische Angleichung strukturschwacher an strukturstarke Regionen diskutiert werden.

⁷⁴ Die grafische Repräsentation der Effekte auf den Produktionswert je Einwohner:in findet sich für alle weiteren Förderprogramme im Anhang.

Tabelle 10: Produktionswertzunahme nach GRW-Fördergebietsstatus

in Mio. € / Anteil an gesamter Produktionswertzunahme in Prozent

Förderprogramm	C-Fördergebiet		D-Fördergebiet		kein Fördergebiet	
	Bevölkerungsanteile					
	25,3%		14,3%		60,4%	
	Initiale Fördermittelanteile GFS-Gesamt					
	63,8%		13,6%		22,6%	
GRW – gewerbliche Wirtschaft	389,28	38,9%	146,60	14,7%	463,58	46,4%
GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur	367,33	52,6%	114,79	16,5%	215,58	30,9%
GRW Gesamt	756,61	44,6%	261,39	15,4%	679,16	40,0%
Breitbandförderung	393,38	38,9%	118,50	11,7%	498,35	49,3%
Städtebauförderung	347,32	32,2%	152,11	14,1%	577,71	53,6%
ZIM	186,09	34,4%	67,48	12,5%	286,61	53,1%
INNO-KOM	51,33	68,3%	9,98	13,3%	13,85	18,4%
Innovation und Strukturwandel	34,90	72,7%	4,52	9,4%	8,62	17,9%
Unternehmen Region	78,31	72,7%	7,71	7,2%	21,69	20,1%
Partnerschaften für Demokratie	10,05	35,3%	4,02	14,1%	14,43	50,6%
EXIST-Potentiale	8,05	27,4%	3,98	13,5%	17,37	59,1%
Digital Jetzt	1,06	16,8%	0,88	14,0%	4,36	69,2%
Überbetriebliche Bildungsstätten	7,19	28,0%	4,24	16,5%	14,23	55,5%
Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus	6,09	30,7%	2,54	12,8%	11,17	56,4%
Kommunen innovativ	0,41	49,5%	0,08	9,6%	0,34	40,9%
Zukunftswerkstatt Kommunen	0,20	17,5%	0,23	20,3%	0,71	62,2%
Gesamt	1.881,00	40,3%	637,67	13,7%	2.148,60	46,0%

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Beginnend mit der in Tabelle 10 dargestellten Zunahme des Produktionswertes infolge der durch die GFS-Förderungen ausgelösten inländischen Nachfrageerhöhungen, zeigt sich für das GRW-Fördergebiet bezogen auf das gesamte GFS ein Anteilsverlust von 23,4 Prozentpunkten: Differenz aus initialem Fördermittelanteil ($63,8 + 13,6 = 77,4$) und Produktionswertanteil ($40,3 + 13,7 = 54,0$). Vereinfacht ausgedrückt wird also ein Teil der Fördersumme, die von Landkreisen bzw. kreisfreien Städten im GRW-Gebiet erhalten wurde, in Regionen des Nicht-Fördergebiets verausgabt (bspw. beim Kauf von Maschinen) und führt dort zu regionalökonomischen Effekten. Dies korrespondiert naturgemäß mit einer Anteilszunahme des Nicht-Fördergebiets im selben Umfang:

Differenz aus Produktionswertanteil in Höhe von 46,0 Prozent und initialem Fördermittelanteil von 22,6 Prozent.

Wird das GRW-Fördergebiet weiter nach C- und D-Fördergebiet differenziert, wird offenkundig, dass sich die negative Anteilsverschiebung im Übergang von der formalen Förderung zur Produktionsausweitung ausschließlich im C-Fördergebiet materialisiert und die Anteile des D-Fördergebiets sogar minimal zunehmen (+0,1 Prozentpunkte). Dieses Ergebnis kann gewissermaßen als Bestätigung der GRW-Förderlogik gelesen werden: Regionen im C-Fördergebiet, die entsprechend der Fördergebietsabgrenzung einen höheren Grad der Strukturschwäche aufweisen als die Regionen im D-Fördergebiet, geben aufgrund komparativer Produktionsnachteile und damit einhergehend niedrigerer Regionalquoten einen größeren Teil ihrer Fördermittelzuflüsse ab, der per Saldo von strukturstarken Regionen absorbiert wird. Das D-Fördergebiet weist in diesem Kontinuum eine „mittlere Leistungsfähigkeit“ auf und kann seine Fördermittelzugänge vollständig in Wert setzen.⁷⁵

Mit Blick auf die Bevölkerungsanteile der drei Regionstypen ist trotz der geschilderten Verschiebungen zwischen Fördermittel- und Produktionswertanteil weiterhin eine überproportionale effektive Förderung des C-Fördergebiets zu erkennen. Einem Bevölkerungsanteil von 25,3 Prozent steht ein Anteil an der Produktionswertzunahme im Umfang von 40,3 Prozent entgegen. Das daraus resultierende Verhältnis von Produktionswert- zu Bevölkerungsanteil rangiert bei einem Faktor von 1,59 (Fördermittel- zu Bevölkerungsanteil: 2,52). Beim D-Fördergebiet ergibt sich eine leichte Steigerung von 0,95 auf 0,96. Die von der „Umverteilung“ profitierenden Regionen ohne GRW-Status erfahren eine Steigerung des Verhältnisses von 0,37 auf 0,76.

Den Blick auf die Ebene einzelner Programme lenkend wird ersichtlich, dass die Befunde für das gesamte GFS von unterschiedlichen Dynamiken getrieben sind. Wie in Kapitel 4.2.1 tiefergehend beschrieben, gehen die verschiedenen Wirkungstypen mit einer heterogenen Effektivität und insbesondere variierenden Raumwirksamkeiten – gemessen an der Wirkungsentfaltung in den geförderten Regionen – einher. Aus diesem Grund liegt der Anteil der Produktionswertzunahme im C-Fördergebiet bei den stark raumwirksamen FuE-Förderprogrammen mit Fokus auf das GRW-Fördergebiet – sprich INNO-KOM, Innovation und Strukturwandel sowie Unternehmen Region – zwischen 68,3 Prozent und 72,7 Prozent und damit deutlich über dem angeführten Mittelwert der Produktionswertzunahme im C-Fördergebiet über alle Programme hinweg (40,3 Prozent). Des Weiteren ergibt sich für das C-Fördergebiet im Übergang vom Fördermittel- zum Produktionswertanteil bei Programmen wie ZIM oder Kommunen Innovativ lediglich eine Abnahme von 3,7 Prozentpunkten⁷⁶ bzw. 4,8 Prozentpunkten. Auch bei den Programmen der Wirkungstypen Bauinvestitionen – bspw. Städtebauförderung mit -9,0 Prozentpunkten – und Konsumförderung – bspw. Partnerschaften für Demokratie mit -8,9 Prozentpunkten – fallen die Anteilsverschiebungen verhältnismäßig moderat aus (vgl. Tabelle 4).

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Umverteilungsdynamik bei der Nachfrage v. a. von Programmen bestimmt wird, die exklusiv im GRW-Fördergebiet fördern und die einen hohen Anteil des Wirkungstyps „Förderung von Investitionszuschüssen für Anlagen“ aufweisen.⁷⁷ Demzufolge geht der größte Anteil des Produktionstransfers von strukturschwachen hin zu strukturstarken Regionen auf die Förderung der gewerblichen Wirtschaft in der GRW zurück – das einzige im

⁷⁵ Die Steigerung des Produktionswerts im Vergleich zur Fördersumme beträgt über alle Regionen 10,6 Prozent (vgl. 4.2.1). Das D-Fördergebiet kommt auf einen Wert von 11,1 Prozent. Im C-Fördergebiet vollzieht sich ein Verlust in Höhe von 30,1 Prozent, das Nicht-Fördergebiet verzeichnet ein dynamisches Wachstum von 125,1 Prozent.

⁷⁶ Beispiel: Der Fördermittelanteil beläuft sich auf 38,1 Prozent (siehe Tabelle 4), der Produktionswertanteil auf 34,4 Prozent.

⁷⁷ Diesen Befund gilt es dahingehend einzuordnen, dass das vorrangige Ziel dieser Programme die mittel- bis langfristige Verbesserung der angebotsseitigen Kapitalausstattung ist – und nicht eine kurzfristige Nachfrageerhöhung.

Rahmen der Effektrechnung berücksichtigte Programm, das beide genannten Kriterien erfüllt. Ebenfalls in diese Programmgruppe mit hohem Umverteilungspotential fällt der zweite GRW-Programmteil „wirtschaftsnahe Infrastruktur“. ⁷⁸ Zusammengefasst macht die gesamte GRW-Förderung 78,7 Prozent des aggregierten Transfers im Vergleich vom Fördermittelzufluss (2,690 Mrd.) zur Produktionswertzunahme (1,881 Mrd. €) aus. Wird die Breitbandförderung hinzugerechnet, bei der die gemäßigten Anteilsverschiebungen aufgrund des hohen Volumens absolut betrachtet stark ins Gewicht fallen, erklären zwei Programme 93,2 Prozent der Differenz. Bemerkenswerterweise kann das D-Fördergebiet seinen Anteil am Produktionswert im Rahmen der GRW-Förderung geringfügig steigern, da es zur Deckung der Lieferungen an das C-Fördergebiet beiträgt. Dies ist wiederum ein Hinweis auf den geringeren Grad der Strukturschwäche.

Da Produktionswert- und Bruttowertschöpfungszunahme hochgradig korrelieren, kommt es bei der in Tabelle A 3 dargestellten Anteilsverteilung der Bruttowertschöpfung nur zu sehr begrenzten Veränderungen im Vergleich zu den vorherigen Ausführungen. Gemessen am Produktionswert nimmt der Anteil des C-Fördergebiets an der Bruttowertschöpfung leicht (+0,5 Prozentpunkte) und des D-Fördergebiets marginal (+0,1 Prozentpunkte) zu. Im Nicht-Fördergebiet nimmt er hingegen leicht (-0,6 Prozentpunkte) ab. Ausschlaggebend sind abermals vor allem die in den jeweiligen Fördergebieten stark raumwirksamen und darüber hinaus wertschöpfungsintensiven FuE-Förderprogramme. Die zugrundeliegende Systematik lässt sich anhand des Förderprogramms INNO-KOM darlegen: Aufgrund der hohen programmspezifischen Regionalquote, die im C-Fördergebiet bei 80,1 Prozent liegt, verbleibt ein Großteil der inländischen Fördersumme in den strukturschwachen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten. Basierend auf der vergleichsweise geringen Vorleistungsintensität überträgt sich dies wiederum in ein starkes Wachstum der Bruttowertschöpfung. Da in Regionen außerhalb des GRW-Fördergebiets bei INNO-KOM keine Förderung stattfindet, entfällt nur ein Teil der wenigen interregionalen Lieferungen auf sie. In der Addition dieser Effekte steigt der Anteil des C-Fördergebiets an der Bruttowertschöpfung im Vergleich zum Produktionswert um 2,9 Prozentpunkte, während er im Nicht-Fördergebiet im selben Ausmaß abnimmt.

Zusammenfassend demonstrieren die Ergebnisse, dass die Anteile besonders strukturschwacher Regionen (C-Fördergebiet) am gesamten Produktionswert sowie an der Steigerung der bundesweiten Bruttowertschöpfung im Vergleich zur initialen Fördermittelverteilung niedriger sind. Diese „Verluste“ werden eins zu eins vom Nicht-Fördergebiet attrahiert, das einer dualistischen Logik folgend als strukturstärker bzw. strukturstark bezeichnend werden kann. Beim D-Fördergebiet ergeben sich zwischen formaler und effektiver Inzidenz so gut wie keine Unterschiede, was in der Gesamtheit auf eine relativ schwache Ausprägung von Strukturschwäche hindeutet. ⁷⁹

Eine abschließende Betrachtungsweise der aufgezeigten Prozesse erlaubt Tabelle 11. Während je Euro initialer GFS-Förderung im C-Fördergebiet 0,30 € (Produktionswert) bzw. 0,67 € (Bruttowertschöpfung) entlang der regionalökonomischen Wirkungskette verloren gehen, gewinnt das Nicht-Fördergebiet 1,25 € respektive 0,05 € hinzu. Die unterdurchschnittliche Effektivität in strukturschwachen korrespondiert mit einer überdurchschnittlichen Effektivität in strukturstarken Regionen. Das D-Fördergebiet weicht in seiner Gesamtheit wiederum kaum vom Bundesschnitt ab.

⁷⁸ Da die Raumwirksamkeit wie skizziert deutlich intensiver ist und zudem der Lieferanteil zwischen GRW-Gebieten höher ausfällt, liegt der Anteilsverlust bei der baubezogenen GRW-Förderung allerdings deutlich unter jenem im Kontext der einzelbetrieblichen Förderung.

⁷⁹ Auf der Ebene einzelner Kreise im D-Fördergebiet kann es naturgemäß zu Abweichungen von diesem übergreifenden Bild kommen.

Tabelle 11: Veränderung von Nachfrage, Produktionswert und Bruttowertschöpfung je € GFS-Förderung nach GRW-Fördergebietsstatus

In €

Je € GFS-Förderung	C-Fördergebiet	D-Fördergebiet	kein Fördergebiet	Bundesschnitt
Δ Nachfrage	0,53	0,79	1,52	0,79
Δ Produktionswert	0,70	1,11	2,25	1,11
Δ Bruttowertschöpfung	0,33	0,53	1,05	0,52

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Da strukturschwache Empfängerkreise aufgrund mangelnder Kapazitäten einen überdurchschnittlichen Teil ihrer Förderungen durch Lieferungen aus anderen Regionen befriedigen müssen, findet somit entlang der ökonomischen Wirkungskette von der Förderung bis zur Verausgabung und Inwertsetzung eine „Umverteilung“ zugunsten strukturstarker Regionen statt.

Trotz dessen manifestiert sich auch auf Ebene des Produktionswerts bzw. der Effekte auf die Bruttowertschöpfung, dass strukturschwache Regionen gemessen an der Einwohnerzahl überproportional profitieren (vgl. Tabelle 12). Mit Ausnahme von Zukunftswerkstatt Kommunen und Digital Jetzt weist das C-Fördergebiet in allen weiteren Förderprogrammen überdurchschnittliche Produktionswertsteigerungen je Einwohner:in auf. Zum Teil liegen diese gar mehr als doppelt so hoch im Vergleich zum Bundesschnitt. Zu nennen sind hierbei die Förderprogramme INNO-KOM, Innovation und Strukturwandel, Unternehmen Regionen sowie GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur. Selbst bei der gewerblichen GRW-Förderung, die wie skizziert redistributive Elemente aufweist, liegt die Produktionswertzunahme pro Kopf (18,50 €) 54,0 Prozent über dem Bundesschnitt (12,01 €) und 100,7 Prozent höher als im Nicht-Fördergebiet (9,22 €). Bei der Betrachtung der Bruttowertschöpfungseffekte sind es ebenfalls nur die beiden genannten Programme mit marginal unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Zunahmen.

Tabelle 12: Zunahme des Produktionswerts und der Bruttowertschöpfung je Einwohner:in nach GRW-Fördergebietsstatus der Kreise

Produktionswert (links) und Bruttowertschöpfung (rechts) in € je Einwohner:in

Förderprogramm	C-Fördergebiet		D-Fördergebiet		kein Fördergebiet		Bundesschnitt	
	Produktionswert	Bruttowertschöpfung	Produktionswert	Bruttowertschöpfung	Produktionswert	Bruttowertschöpfung	Produktionswert	Bruttowertschöpfung
GRW – gewerbliche Wirtschaft	18,50	7,83	12,34	5,33	9,22	3,79	12,01	5,03
GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur	17,45	8,07	9,66	4,55	4,29	1,95	8,38	3,86
GRW Gesamt	35,95	15,89	21,99	9,87	13,50	5,73	20,39	8,89
Breitbandförderung	18,69	7,52	9,97	4,12	9,91	4,08	12,14	4,96
Städtebauförderung	16,50	7,56	12,80	5,94	11,48	5,28	12,94	5,95
ZIM	8,84	5,78	5,68	3,70	5,70	3,66	6,49	4,20
INNO-KOM	2,44	1,56	0,84	0,52	0,28	0,14	0,90	0,55
Innovation und Strukturwandel	1,66	1,09	0,38	0,25	0,17	0,11	0,58	0,37
Unternehmen Region	3,72	2,47	0,65	0,41	0,43	0,26	1,29	0,84
Partnerschaften für Demokratie	0,48	0,25	0,34	0,18	0,29	0,14	0,34	0,17
EXIST-Potentiale	0,38	0,21	0,33	0,18	0,35	0,18	0,35	0,19
Digital Jetzt	0,05	0,03	0,07	0,04	0,09	0,05	0,08	0,04
Überbetriebliche Bildungsstätten	0,34	0,17	0,36	0,18	0,28	0,14	0,31	0,15
Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus	0,29	0,15	0,21	0,11	0,22	0,11	0,24	0,12
Kommunen innovativ	0,02	0,01	0,01	0,004	0,01	0,004	0,01	0,01
Zukunftswerkstatt Kommunen	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Gesamt	89,37	42,70	53,65	25,51	42,71	19,89	56,07	26,46

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Dieser grundlegende Befund kann zu zwei ähnlichen Aussagen mit verschiedenen Betrachtungswinkeln verdichtet werden. Zum einen legt die modellbasierte Effektrechnung nahe, dass trotz evidenter und erwartbarer „Umverteilungen“ – wenn Empfängerkreise die Nachfrageerhöhung vollständig absorbieren könnten, wären sie vermutlich ex ante auf Basis der herangezogenen Regionalindikatoren nicht als strukturschwach definiert worden – auf Ebene der kurzfristigen Effekte insbesondere eine relativ betrachtet weiterhin intensive Begünstigung strukturschwacher Regionen stattfindet. Auch in absoluten Maßstäben treten in diesen Regionen, wenn auch nur noch leicht, stärkere Effekte auf: Das GRW-Fördergebiet vereint 2,519 Mrd. € Produktionswert und 1,202 Mrd. € Bruttowertschöpfung auf sich. Dies entspricht einem Anteil von 54,0 Prozent respektive 54,6 Prozent am jeweiligen Gesamtaufkommen (vgl. Tabelle 10 und Tabelle A 3). Von der anderen Seite betrachtet lassen die Ergebnisse den Schluss zu, dass die stark überproportionale Ausgangsförderung der strukturschwachen Gebiete zweckmäßig und angezeigt ist, um auch am Ende der regionalökonomischen Wirkungskette einen Effekt-Überhang zu erreichen und somit dem Ziel steigender Konvergenz Rechnung zu tragen. Kurzum kann abgeleitet werden, dass Fördermitteltransfers von strukturschwachen zu strukturstarken Regionen, die dem Grundgedanken

des GFS einer Stärkung strukturschwacher Regionen potenziell zuwiderlaufen, zwar auftreten, die grundlegende Wirkungsrichtung aber nicht nivellieren und somit auch in der kurzfristigen Effektbetrachtung strukturschwache Regionen prioritär profitieren.

Dieses grundsätzliche Schema zeigt sich ungeachtet einiger weniger Abweichungen auf Ebene einzelner Programm-Regionsmerkmal-Konstellationen auch für die siedlungsstrukturellen Kreistypen. So nimmt der Produktionswert- bzw. Bruttowertschöpfungsanteil von städtischen Kreisen und kreisfreien Großstädten im Vergleich zum Fördermittelanteil zu, während für dünn besiedelte ländliche Kreise und ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen das Gegenteil der Fall ist. Trotz dessen liegt der Anteil der Produktionswert- bzw. Bruttowertschöpfungseffekte in dünn besiedelten ländlichen Kreisen und ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen weiterhin über dem oder nahe am Bevölkerungsanteil.⁸⁰ Dies überträgt sich in deutlich höheren Pro-Kopf-Zunahmen in ländlichen Räumen im Vergleich zu urbanen Gebieten.

4.2.3 Zwischenfazit

Aus der Analyse der durch die GFS-Förderungen angestoßenen kurzfristigen Effekte für das Jahr 2021 lassen sich folgende **allgemeine** und **wirkungstyp- bzw. programmspezifische** Schlussfolgerungen ableiten:

- Die aggregierten Förderungen des gesamten GFS lösen eine **Nachfrageerhöhung** von **3,35 Mrd. €** aus, die wiederum mit einer **Produktionssteigerung** in Höhe von **4,67 Mrd. €** einhergeht. Pro-Kopf entspricht dies einer Zunahme von **56,07 €**, was verglichen mit der formalen Förderinzidenz von **50,68 €** je Einwohner:in einer Steigerung von **10,6 Prozent** gleichkommt. Durch den ökonomischen Stimulus der Förderungen entsteht zudem eine zusätzliche Wertschöpfung im Umfang von **2,20 Mrd. €** respektive **26,46 €** je Einwohner:in.
- Bezogen auf das **gesamte GFS** konnte eine **Regionalquote von 56,0 Prozent** ermittelt werden, d.h. 56,0 Prozent der verausgabten Fördermittel verbleiben in den geförderten Regionen. Hieraus ergeben sich zwei Kernimplikationen: Zum einen unterstreicht dieses Ergebnis, dass mehr als die Hälfte der initiierten **direkten Effekte** im Empfängerkreis verbleibt, was als Ausweis der grundsätzlich **hohen regionalen Wirksamkeit** anzusehen ist. Zum anderen zeigt sich, dass im Zuge interregionaler Lieferbeziehungen eine gemäßigte Streuung der stark regional konzentrierten Fördermittelzuflüsse stattfindet. In Summe ist jedoch festzuhalten, dass die stark überproportionale formale Förderung einiger Regionen auf der Ebene des Effektaufkommens zwar moderat entzerrt und zugunsten formal weniger stark geförderter Regionen erweitert wird, ohne aber dabei die grundsätzliche Ausrichtung und Architektur des GFS entscheidend zu ändern oder gar zu konterkarieren.
- Über diese grundlegenden Einsichten hinaus hat die Analyse aufgezeigt, dass die **Wirkungstypen** und damit auch einzelne Programme oder Programmgruppen anhand ihrer **kurzfristigen Raumwirksamkeit** (Regionalquote und räumliche Verteilung der Lieferungen) und ihrer **Effektivität** (Veränderung des Produktionswerts und der Bruttowertschöpfung im Vergleich zur GFS-Fördersumme) klassifiziert werden können. Da die Programme auf mehrdimensionale und komplementäre Art und Weise auf die Ökonomie einwirken, sind diese Befunde nicht als wertende Rangordnung zu verstehen, zumal in der kurzfristigen Betrachtung ausschließlich ökonomische Effekte und damit nur ein Ausschnitt des gesamten Wirkungsgefüges beleuchtet wird.

⁸⁰ Lediglich bei den Bruttowertschöpfungseffekten liegt der Anteil ländlicher Kreise mit Verdichtungsansätzen mit -0,2 Prozentpunkten minimal unter dem Bevölkerungsanteil.

- Die Förderung von **Investitionszuschüssen** für Anlagen weist das mit Abstand **höchste Umverteilungspotential** auf. Zum einen zeigt sich bei diesem Wirkungstyp die **niedrigste Regionalquote**, zum anderen bezieht sich diese Förderart nahezu ausschließlich auf strukturschwache Regionen (GRW-Fördergebiet). Die Addition beider Effekte führt zu einer intensiven Partizipation von strukturstarken Regionen im Süden Deutschlands an der förderbedingten Produktionsausweitung. Die im Zuge der exklusiven Gebietskulisse räumlich **stark geballten Fördermittelzuflüsse** werden im Rahmen der **Produktionswert- und Bruttowertschöpfungszuwächse** merklich **dekonzentriert**. Die **Effektivität** wird maßgeblich von zwei entgegenwirkenden Faktoren determiniert. Dem hohen Produktionswertmultiplikator steht eine bedeutende Importquote aus dem Ausland gegenüber, so dass die Produktionsausweitung letztlich unterhalb der Fördersumme liegt. Der Abfluss von Fördermitteln ins Ausland, der in einer in globale Handelsströme fest eingespannten und davon in erheblichem Maße profitierenden Volkswirtschaft wie Deutschland unumgänglich ist, trübt in der isolierten Betrachtung also die kurzfristigen ökonomischen Effekte. Im Allgemeinen und nicht zuletzt aufgrund der Logik komparativer Vorteile dürfte dies aber effizienzsteigernd wirken und mittel- bis langfristig mit Produktivitätszuwächsen einhergehen.
- Die Förderung von **Bauinvestitionen** zeigt eine **hohe regionalökonomische Effektivität**. Die niedrige Importquote aus dem Ausland sowie die starke Vorleistungsintensität sind dabei die bestimmenden Faktoren. Die **kurzfristige Raumwirksamkeit** liegt im Vergleich der Wirkungstypen auf **mittlerem Niveau**. Eine Besonderheit dieses Wirkungstyps ist, dass von den **interregionalen Lieferungen** auch **ländliche Räume relativ stark profitieren**, da die Bauwirtschaft vergleichsweise homogen verteilt ist.
- **Konsum** induzierende Förderprogramme weisen **kurzfristig** die **niedrigste Effektivität** auf, da Steuern und Abgaben sowie Sparquote zu einer signifikant geringeren Ausgabenwirksamkeit der Fördermittel führen. Da Konsumausgaben zu einem Großteil in der unmittelbaren Umgebung verausgabt werden, ist dieser Wirkungstyp gleichzeitig von **überdurchschnittlichen regionalen Halteeffekten** gekennzeichnet, insbesondere auch in strukturschwachen Regionen. Eine Abweichung zu den übrigen Wirkungstypen besteht auch in der Streuung der Effekte: Konsumausgaben sind weit gefächert, so dass eine Breitenwirkung auf die regionale Wirtschaft entfacht wird.
- Die Förderung von **interner FuE** weist die **höchsten Regionalquoten** und ergo auch die **weitestgehende Kongruenz** von **formaler** und **effektiver Inzidenz** auf. Demzufolge verspricht dieser Wirkungstyp bei der Förderung strukturschwacher Regionen einen wirkungsvollen **Abbau** von **räumlichen Disparitäten** in der kurzen Frist. Die Förderung von FuE-Leistungen, die durch Externe erbracht werden, hätte allerdings einen gegenteiligen Effekt. In diesem Fall käme es zu erheblichen Mitteltransfers in tendenziell wirtschaftsstarke Regionen. Die **Effektivität** rangiert im **mittleren Bereich**, allerdings ist aufgrund verhältnismäßig geringer Vorleistungsanforderungen ein **überdurchschnittliches Wertschöpfungspotenzial** in der Empfängerregion gegeben. Im Vergleich zur Breitenwirkung der Konsumförderung ist dieser Förderansatz deutlich fokussierter.
- Bezüglich der Korrelation von Fördermittel- und Effektverteilung kann verallgemeinernd festgehalten werden, dass das Umverteilungspotential zwischen Förderkreisen und Nicht-Förderkreisen sowie strukturschwachen und strukturstarken Regionen insbesondere mit abnehmenden Regionalquoten steigt. Ein weiterer Einflussfaktor ist die Struktur der liefernden Landkreise bzw. kreisfreien Städte. Sind die Produktionskapazitäten v. a. in strukturstarken Gebieten konzentriert, wirkt die Befriedigung der nicht in den Empfängerregionen gedeckten Nachfrage stärker redistributiv.

Die Analyse der kurzfristigen Effekte nach **Regionsmerkmalen** verdeutlicht für das Beobachtungsjahr 2021 die folgenden Aspekte:

- Werden die Anteile vom **GRW-Fördergebiet** und **Nicht-Fördergebiet** am Fördervolumen mit den jeweiligen Anteilen an der Produktionsausweitung und an der Bruttowertschöpfung kontrastiert, lässt sich eine „**Umverteilung**“ **zulasten strukturschwacher und zugunsten strukturstarker Regionen** ausmachen.
- Die Anteile **besonders strukturschwacher Regionen (C-Fördergebiet)** an den gesamten **Produktionswertsteigerungen** sowie an der Steigerung der bundesweiten **Bruttowertschöpfung** nimmt im Vergleich zur **initialen Fördermittelverteilung** um rund **ein Viertel ab** (23,5 Prozentpunkte respektive 23,0 Prozentpunkte). Diese Verschiebungen werden fast **vollständig vom Nicht-Fördergebiet attrahiert**. Im **D-Fördergebiet** besteht eine nahezu perfekte **Kongruenz zwischen Fördermittel- und Effektaufkommen**. Saldiert betrachtet finden in sehr geringem Umfang Produktions- und Wertschöpfungstransfers vom C- in das D-Fördergebiet statt.
- Werden die **kurzfristigen Effekte** anhand der **Bevölkerung normiert**, ergibt sich jedoch weiterhin eine **stark überproportionale Förderung der strukturschwachen Räume**. Bezogen auf das **gesamte GFS** zeigt sich für das C-Fördergebiet eine **Produktionswerterhöhung** von **89,37 € je Einwohner:in**, im D-Fördergebiet sind es **53,65 € je Einwohner:in** und im Nicht-Fördergebiet **42,71 € je Einwohner:in**.
- In der Gesamtheit lassen die Befunde die Schlussfolgerung zu, dass die GFS-Förderung mit Blick auf die **kurzfristigen wirtschaftlichen Effekte** zu einer **steigenden Konvergenz** zwischen strukturschwachen und strukturstärkeren Räumen beitragen dürfte.

Abschließend ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die **Programmlogiken** des GFS naturgemäß prioritär auf die **mittel- bis langfristige Perspektive** abzielen, die Analyse der kurzfristigen Effekte mithin nur ein Baustein innerhalb der Gesamtevaluation darstellt. Zum Beispiel ist das Augenmerk der Förderung von Investitionszuschüssen für Anlagen vielmehr die nachhaltige Steigerung der Produktionskapazitäten in strukturschwachen Regionen als die Schaffung einer kurzfristigen Nachfrageerhöhung in Branchen wie dem Maschinenbau. Ein anderes Beispiel stellen die Programme mit dezidiert gesellschaftspolitischer Ausrichtung dar. Bei Programmen wie Partnerschaften für Demokratie steht die Stärkung zivilgesellschaftlichen Engagements und demokratiefördernder Strukturen im Vordergrund. In beiden Fällen ist also davon auszugehen, dass für das **Eintreten der intendierten Wirkungen der Faktor Zeit eine wichtige Rolle** spielt. Um ein umfassendes Bild der GFS-Förderung hinsichtlich ihrer Wirkung zu erlangen, gilt es demnach vor allem, auch die Vielfalt der **mittel- bis langfristigen Effekte des GFS zu schätzen**. Die diesbezüglichen Analysen und Einordnungen werden im Rahmen der folgenden Kapitel unternommen.

5 Erarbeitung eines erweiterten Datensatzes für die Evaluation des GFS

5.1 Einleitung und Methodik

Während in der oben beschriebenen Analyse die **räumliche Verteilung der Fördermittel** sowie deren kurzfristigen **nachfrageorientierten Wirkungen** untersucht wurden, wird in den folgenden statistischen Analysen (Kapitel 6 und 7) ein komplementärer Ansatz gewählt: Es wird statistisch ermittelt, ob als Folge der Fördermittel, die in einen Kreis oder eine kreisfreie Stadt fließen, es dort zu Veränderungen der Produktionskapazitäten und Lebensverhältnisse kommt. Dabei werden alle möglichen Veränderungen untersucht, unabhängig davon, ob diese erwartbar sind oder die Wirkungsketten dazu bekannt sind. Zudem werden zeitlich unmittelbare Wirkungen wie auch verzögerte oder vermittelte Wirkungen berücksichtigt. Auf diese Weise können bei der Analyse der **Effekte auf die Angebotsseite** kurz-, mittel- und langfristige Effekte analysiert werden.

Aufgrund der anderen Vorgehensweise ergänzen sich die obige und die folgenden Analysen in mehreren Punkten: Während in Kapitel 4 ermittelt werden konnte, welcher Anteil der Fördermittel seine Wirkung auf die Nachfrage in einer Region entfaltet und welcher Anteil nachfrageseitig in welchen anderen Regionen wirkt, wird in den folgenden Analysen untersucht, ob sich durch die Fördermittel im Endeffekt eine bessere Entwicklung in der geförderten Region im Vergleich zu allen anderen Regionen ergibt. Es wird damit die regionale Bilanz der Förderwirkungen analysiert, womit in den folgenden Analysen Effekte, die in nicht-geförderte Regionen fließen, negativ in die Gesamtbetrachtung eingehen. Es wird also nicht die deutschlandweite Wirkung der Fördermittel untersucht, sondern die Wirkung, die sich in einer besseren Entwicklung in der Region im Vergleich zum deutschen Durchschnitt äußert (Analyse der Konvergenz). Der Fokus liegt damit auf der Wirkung in der Region, in welche die Förderung fließt, wobei Nachbarregionen mitberücksichtigt werden. Dieses Vorgehen wird sowohl bei der Bestimmung der **regionalen Gesamtwirkungen** (Kapitel 6) als auch der **Raumwirksamkeit** (Kapitel 7) der GFS-Förderprogramme angewandt. Entgegen den ursprünglichen Planungen wurde dabei für beide Analysen das gleiche Verfahren angewandt: Die Schätzung **vektorautoregressiver Modelle** (kurz **VAR-Modelle**, siehe Kapitel 6.1.1 für Erklärungen zum Modell). Der ursprünglich für die Raumwirksamkeit geplante Differenz-von-Differenzen-Ansatz konnte nicht durchgeführt werden, da bei vielen Förderprogrammen keine geeigneten nicht-geförderten Vergleichsregionen existieren. Weitere Erklärungen zur Methode der VAR-Modelle und eine Diskussion der Vorteile und Gründe finden sich im Anhang A.5. Da zudem auch die Betrachtung der Raumwirksamkeit auf mehr Zielgrößen ausgedehnt wurde, baut diese methodisch und von den verwendeten Daten her auf die Analyse der regionalen Gesamtwirkungen auf. Deshalb wird im Kapitel 6 zunächst die Analyse der regionalen Gesamtwirkungen präsentiert und erst danach in Kapitel 7 die Raumwirksamkeit betrachtet.

Ein weiterer Unterschied zur Analyse der kurzfristigen Nachfrageeffekte in Kapitel 4 besteht darin, dass die regionale Perspektive eine Untersuchung unabhängig von identifizierten Wirkungskanälen erlaubt. Damit können weitere Zielgrößen berücksichtigt werden, die über die intendierten Wirkungen der Förderprogramme hinausgehen und die verschiedenen Dimensionen der Lebensverhältnisse abbilden. Somit werden explizit mögliche Effekte berücksichtigt, die über die definierten Wirkungskanäle in Kapitel 4.1.2 hinausgehen.

Somit werden bei dieser Analyse auch Konzepte zu den Lebensverhältnissen und Theorien zur Wahrnehmung dieser Lebensverhältnisse als Grundlage eingebunden. Es muss über die zuvor identifizierten Wirkungskanäle hinausgegangen werden, um die Effekte auf verschiedene Dimensionen der Lebensverhältnisse zu berücksichtigen. Konkret steht die übergeordnete Frage im Vordergrund, inwieweit das GFS insgesamt und die einzelnen Programmgruppen durch das Zusammenwirken aller Effekte zur Herstellung **gleichwertige Lebensverhältnisse** beitragen. Die Gesamtwirkungen beziehen sich dabei auf wirtschaftliche und soziale Aspekte, die für die Lebensverhältnisse eine Rolle spielen. Ergänzend zu den direkten Effekten werden hier also auch **mittelbare Effekte** untersucht werden. Zudem werden in den folgenden Kapiteln durch vertiefende Fallstudien und Interviews Aussagen zu nicht quantifizierbaren Wirkungen, z. B. aus nicht-investiven Förderungen, getroffen.

5.2 Aufbau eines Indikatorensystems für die Messung der Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse

Wie einleitend beschrieben, werden bei der Analyse der regionalen Gesamtwirkungen (Kapitel 6) sowie der Raumwirksamkeit (Kapitel 7) des Fördersystems auch verschiedene Maße der Lebensverhältnisse als Zielgrößen berücksichtigt. Deshalb mussten etliche zusätzliche Größen identifiziert und erhoben werden. Ziel ist es eine allgemeine, für alle Förderprogramme gleiche, Betrachtung vorzunehmen.

Die **Identifikation von Wirkdimensionen** und zugehörigen Indikatoren basiert auf der Zielsetzung, den Beitrag zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in den deutschen Regionen zu messen. In der Literatur werden zahlreiche Dimensionen für Messkonzepte zu gleichwertigen Lebensverhältnissen herangezogen. Basierend auf dem vom BBSR vorgeschlagenen System mit 12 Dimensionen wurde ein System mit insgesamt 15 Dimensionen entwickelt.⁸¹ Dabei wurde in folgenden Schritten vorgegangen:

- Zuerst wurden den Förderprogrammen entsprechende direkte und indirekte Zielvariablen auf Basis der Programmbeschreibungen und der identifizierten Wirkungskanäle (Kapitel 4) zugeordnet. Die Zuordnungen sind im Anhang A.2 für jedes Programm in den entsprechenden Profilen angegeben (vgl. Abbildung A 31 bis Abbildung A 45). Daraus ergeben sich insgesamt 17 Zielgrößen (BIP, Einkommen, Investitionen, Zahl der Betriebsstätten, Beschäftigung, Beschäftigung in der Bauindustrie, FuE-Beschäftigte, Patente, Löhne, Qualifikation, Gründungen, öffentliche Forschung, Breitbandverfügbarkeit, Wohnfläche, Wanderungssaldo, Tourismus, Verein/Ehrenamt), die möglichst zu berücksichtigen sind. Diese 17 Zielgrößen wurden in die Analysen einbezogen und decken bereits einige Dimensionen der Lebensverhältnisse ab.⁸²
- Um möglichst gute statistische Resultate zu erhalten, ist ein möglichst langer Zeitraum für die Analyse notwendig. Bei einigen der 17 Zielgrößen sind Daten jedoch erst seit 2008 und nur bis 2021 verfügbar. Deshalb wurde der Analysezeitraum auf den Zeitraum 2008-2021 beschränkt, falls aufgrund eines späteren Starts des Förderprogramms nicht noch weiter eingeschränkt wurde. Für alle Indikatoren wurde als Voraussetzung deklariert, dass diese auch für alle Jahre von 2008 bis 2021 auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte zur Verfügung stehen.
- Daten auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte stehen in Deutschland v. a. in der Regionaldatenbank (RDB) des Statistischen Bundesamtes und in der INKAR-Datenbank des

⁸¹ BBSR (2020).

⁸² Dabei erfolgte auch eine Abstimmung mit den Indikatoren in der parallel laufenden Studie „Erstellung eines Indikatorensatzes sowie Entwicklung und Durchführung einer umfragebasierten Erhebung zur Darstellung des Stands und Fortschritts bei der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“.

Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung zur Verfügung, wobei die Daten viele Überschneidungen aufweisen. Die dort verfügbaren Daten wurden gesichtet und alle verfügbaren Indikatoren den Dimensionen der Lebensverhältnisse zugeordnet oder neue Dimensionen erstellt. Bei Lücken wurden zudem weitere Datenquellen erschlossen. So wurden einige Sonderauswertungen beim Statistik-Service der Bundesagentur für Arbeit (BA) bestellt, Daten vom Stifterverband und vom Breitbandatlas bezogen, sowie eigene Auswertungen auf Basis von Daten des Sozial-ökonomischen Panels (SOEP)⁸³, der Patentdatenbank des Europäischen Patentamts (Patstat) und der Publikationsdatenbank (Web of Science) durchgeführt. Damit wurde sichergestellt, dass alle Aspekte der Lebensverhältnisse durch Indikatoren abgedeckt sind.

- In einem letzten Schritt wurden die Indikatoren für jede Dimension reduziert, indem bei Indikatoren mit sehr ähnlichem Inhalt jeweils nur ein Indikator verwendet wurde. Dabei wurde, soweit möglich, der Indikator beibehalten, der auch im Forschungsvorhaben des BMWK „Erstellung eines Indikatorensets sowie Entwicklung und Durchführung einer umfragebasierten Erhebung zur Darstellung des Stands und Fortschritts bei der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“ verwendet wird. Zudem wurden Indikatoren ausgeschlossen, bei denen die gewünschte Veränderung unklar war, da aus der Perspektive der Region eine andere Veränderung wünschenswert ist (z. B. zunehmende Grundstückspreise als Signal für steigende Attraktivität und Wirtschaftsentwicklung) als aus der Perspektive der Lebensverhältnisse (z. B. abnehmende Grundstückspreise zwecks geringerer Lebenshaltungskosten).

In Tabelle 13 sind die sich daraus ergebenden Dimensionen und die dahinterliegenden Indikatoren und Quellen dargestellt. Dabei kommt es auch zu Abweichungen zu den verwendeten Variablen im Forschungsvorhaben des BMWK „Erstellung eines Indikatorensets sowie Entwicklung und Durchführung einer umfragebasierten Erhebung zur Darstellung des Stands und Fortschritts bei der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“. Dies liegt v. a. daran, dass in der vorliegenden Studie eine jährliche Verfügbarkeit entsprechender Daten für 2008-2021 notwendig ist, während im parallelen Vorhaben eine einmalige Verfügbarkeit ausreichend ist. Weitere Abweichungen entstehen durch die hier gezielt beschafften Daten, v. a. auch im Zusammenhang mit den direkten und indirekten Zielgrößen. Schließlich wurde die Zahl der Indikatoren hier stärker eingeschränkt, um die statistischen Analysen zu beschränken. Eine Diskussion der Unterschiede und weiterer Empfehlungen findet sich in zudem in Kapitel 8. Die deckungsgleich verwendeten Variablen sind in Tabelle 13 fett markiert. Tabelle 13 enthält damit alle als direkte und indirekte Zielvariablen identifizierten Variablen sowie ergänzende Variablen zur Messung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

⁸³ Mit derzeit über 30.000 jährlich befragten Personen in rund 15.000 Haushalten in Deutschland bietet das Sozioökonomische Panel (SOEP) Forschungsdaten für Auswertungen in Bereichen wie bspw. Demographie, Arbeit, Familien, Gesundheit, Wohnen sowie persönliche Werte und Personenmerkmale. Über die anonymisierte regionale Zuordnung des Wohnortes zu den SOEP-Haushalten, sind regionale Analysen, wie etwa Auswertungen zur Lebenszufriedenheit auf der Ebene der 400 kreisfreien Städte und Landkreise, möglich. Allerdings sind die Aussagen auf Ebene der Landkreise nicht immer besonders aussagekräftig, weil die jeweiligen Fallzahlen zu gering werden. Daher wurde in einer parallelen BMWK Studie „Erstellung eines Indikatorensets sowie Entwicklung und Durchführung einer umfragebasierten Erhebung zur Darstellung des Stands und Fortschritts bei der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“ eine verbesserte Grundlage erarbeitet, die zum Zeitpunkt dieser Berichtslegung leider noch nicht zur Verfügung stand. Spätere Vertiefungsanalysen sollten aber angedacht werden.

Tabelle 13: Dimensionen der Lebensverhältnisse und zugrundeliegende Daten

fett = ebenfalls im parallelen Vorhaben verwendet

Dimension	Variablen	Quellen
Bildung	Auszubildende in Unternehmen (im Verhältnis zur Beschäftigtenzahl)	RDB BA
Gesundheit/Pflege	Beschäftigte im Gesundheitswesen (WZ86) pro Einwohner:in Beschäftigte in Heimen (WZ87) pro Einwohner:in	BA
Demographie	Wanderungssaldo	RDB
Nahversorgung	Beschäftigte im Einzelhandel (WZ47.2) pro Einwohner:in Beschäftigte in KITAs pro Einwohner:in Beschäftigte in der Gastronomie pro Einwohner:in	BA RDB
Digitale Infrastruktur	Breitbandverfügbarkeit	Breitbandatlas
Kommunale Finanzen	Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände pro Einwohner:in	RDB
Arbeitsmarkt	Beschäftigte pro Einwohner:in Qualifikation der Beschäftigten Lohnmedian	BA
Wirtschaft	BIP pro Einwohner:in Gründungen pro Einwohner:in Investitionen pro Einwohner:in Innovationen (Patente) pro Einwohner:in Forschungspersonal pro Einwohner:in	RDB PATSTAT Stifterverband
Armut	Wohngeldhaushalte pro Einwohner:in Einkommen pro Einwohner:in	RDB
Tourismus	Übernachtungen pro Einwohner:in	RDB
Umweltqualität	Erholungsfläche pro Einwohner:in	RDB
Partizipation/Freizeit	Ehrenamt (zeitlicher Aufwand)	SOEP
Wohnungsmarkt	Genehmigte Wohnfläche pro Einwohner:in	RDB
Gleichstellung	Gender-Gap bei den Löhnen Voll-Teilzeit-Relation (bei Frauen im Verhältnis zur gleichen Relation bei Männern)	BA
Lebenszufriedenheit	Beurteilung der eigenen Lebenszufriedenheit	SOEP

Quelle: Eigene Darstellung.

© Prognos AG, 2024

6 Analyse der Gesamtwirksamkeit des GFS

6.1 Einleitung und Methodik

Die Analyse der Gesamtwirksamkeit der GFS-Förderprogramme beruht auf der Betrachtung einer Vielzahl von Aspekten der regionalen Lebensverhältnisse. Dabei werden insbesondere auch indirekte Effekte in die Analyse einbezogen. Unter indirekten Effekten sind dabei Wirkungen der Fördermittel auf andere Variablen, die dann wiederum auf die betrachtete Zielgröße wirken, zu verstehen. Der unten verwendete Ansatz berücksichtigt dabei auch Wirkungen, die über mehrere Variablen hinweg vermittelt werden. Die Analyse besteht aus zwei Teilen. Zum einen werden die **Wirkungen der GFS-Förderprogramme auf zahlreiche Zielgrößen** sowie etliche Aspekte der **Lebensverhältnisse** in den Regionen quantifiziert. Zum anderen werden mit Hilfe von **Fallstudien** die Mechanismen hinter diesen Wirkungen und die nicht quantifizierbaren Effekte betrachtet.

6.1.1 Methodisches Vorgehen bei der quantitativen Analyse der Gesamtwirksamkeit

Ausgangspunkt für die quantitative Analyse sind die GFS-Fördermittel, die in den betrachteten Jahren in die zu untersuchenden Regionen geflossen sind. Im Gegensatz zu Kapitel 3 und 4 werden hier als regionale Analyseebene Arbeitsmarktregionen und nicht kreisfreie Städte und Kreise verwendet, da Effekte im Raum unabhängig von administrativen Grenzen entstehen und auf Basis von Arbeitsmarktregionen besser erfasst werden können (weitere Ausführungen dazu finden sich in Anhang A.5). Es wird untersucht, welche Effekte diese Fördermittel auf die Dynamik der Zielgrößen der Programme und weitere Indikatoren zur Messung der Lebensverhältnisse (siehe Tabelle 13) aufweisen. Um auch indirekte Effekte einzubeziehen, werden Wechselwirkungen zwischen den Zielvariablen und damit indirekte Wirkungen explizit in der Analyse berücksichtigt.

i

Identifikation kausaler Wirkungen

Eine Identifikation von kausalen Wirkungen auf Basis von sekundären Daten ohne zufälliges experimentelles Design ist nicht möglich. Dies liegt daran, dass bei statistischen Analysen Zusammenhänge zwischen zwei Variablen bestimmt werden und damit eine umgekehrte Wirkungsrichtung und Wirkungen anderer Größen auf beide Variablen nicht ausgeschlossen werden können, die ebenfalls zu den getesteten Zusammenhängen führen würden. Kausale Analysen, wie die **Differenz-von-Differenzen-Analysen** und **VAR-Modelle** subtrahieren diese möglichen anderen Wirkungszusammenhänge in der Analyse. Dies gelingt durch die Einbeziehung dieser anderen Wirkungen in der Analyse. Sollte es gelingen, alle anderen Wirkungszusammenhänge einzubeziehen und damit zu subtrahieren, würde die kausale Wirkung als Resultat übrigbleiben. Theoretisch wäre dies möglich, praktisch ist dafür ein **perfektes Matching (Differenz-von-Differenzen-Analysen)** oder eine **Einbeziehung aller relevanten Variablen (VAR-Modell)** notwendig. Eine Untersuchung, bei der die relevantesten Variablen einbezogen werden, wie die Analyse hier, kommt damit einer Identifikation von kausalen Wirkungen sehr nahe.

Zu diesem Zweck werden **räumliche Vektor-autoregressive (VAR-)Modelle** verwendet.⁸⁴ Diese Modelle erlauben es, direkte und indirekte Wirkungen von Förderungen auf die verschiedenen Zielgrößen umfassend zu erfassen und dadurch die kompletten Wirkungsketten zu berücksichtigen. Als Ergebnis ergeben sich „**Impulse-Response-Functions**“, die ein vollständiges Bild der kurz-, mittel- und langfristigen Wirkung der Förderungen liefern. VAR-Modelle erlauben dabei, wie auch Differenz-von-Differenzen-Analysen, die Identifikation von kausalen Wirkungen (siehe Infobox). Differenz-von-Differenzen-Analysen sind für das vorliegende Vorhaben nicht möglich, da aufgrund der gezielten Förderung von spezifischen Regionen für die meisten Förderprogramme keine geeigneten Vergleichsregionen ohne Förderung festgelegt werden können. Weitere Erklärungen zur Methodenwahl finden sich in Anhang A.5.

Wie im Anhang (A.5) erläutert, wird beim VAR-Modell zwischen drei Arten von Variablen unterschieden:

- **Input-Variable:** Die GFS-Fördermittel, die in einem Förderprogramm in einem Jahr in eine Region fließen, gehen in jeder Regression als unabhängige Variable ein. Eine Wirkung anderer Variablen auf die GFS-Förderung wird nicht berücksichtigt, da sich für eine Berücksichtigung eine Modellverschlechterung ergeben hat.
- **Endogene Variable:** Acht der insgesamt 26 berücksichtigten Variablen (s. Tabelle 13) werden als zentrale Variablen jeweils in einer Regression als abhängige Variable behandelt und gehen gleichzeitig in jede Regression als unabhängige Variable ein.
- **Weitere Effektvariablen:** Für alle weiteren Variablen aus Tabelle 13, die nicht als endogene Variablen berücksichtigt werden, wird eine Regression durchgeführt, bei der diese Variablen die jeweils abhängige Variable darstellen und die zentralen Variablen sowie die Fördersummen der Programme (Input-Variable) als unabhängige Variablen eingehen.

Die acht zentralen, endogenen Variablen wurden aus den 26 Variablen aus Tabelle 13 ermittelt, indem der Erklärungsgehalt des gesamten Modells optimiert wurde (siehe Anhang A.5). Dabei wurde für jede Variable eine Einbindung als endogene Variable getestet. Eine zusätzliche Berücksichtigung einer weiteren Variable in endogener Form konnte das Modell nicht verbessern, so dass sich ein Modell mit acht endogenen Variablen als statistisch optimal ergab. Dabei wurde auch getestet, ob sich der Erklärungsgehalt erhöht, falls die Fördermittel als endogene Variablen in das Modell eingehen. Dies würde bedeuten, dass die Fördermittel nicht exogen sind, sondern selbst von den Entwicklungen in der Region abhängen. Es wurden zwar geringe Abhängigkeiten gefunden, jedoch hat sich der Erklärungsgehalt dadurch insgesamt nicht signifikant verbessert. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass die GFS-Fördermittel nicht Teil der regionalen Entwicklung sind, sondern selbst neue Impulse setzen. Als Resultat blieb es bei einem zentralen System mit acht endogenen Zielvariablen (Tabelle 14, linke Spalte).

Zusätzlich zu diesen zentralen Variablen wurden die anderen 18 der insgesamt 26 in Kapitel 5 ermittelten Variablen, die entweder direkte und indirekte Zielvariable der Programme oder Maße für die Lebensverhältnisse darstellen (Tabelle 13), als weitere Effektvariablen einbezogen und für diese die entsprechenden Effekte untersucht. Dabei hat sich ergeben, dass einige Variablen nicht für alle Regionen in notwendiger Qualität vorliegen (Ehrenamt und Lebenszufriedenheit) und für etliche Variablen keine Effekte gefunden wurden (Gesundheitswesen, Heime, Einzelhandel, Gastronomie, Schulden, Wohngeldhaushalte und Erholungsfläche). Letzteres ist nicht überraschend, da diese Aspekte auch nicht im Fokus der GFS-Förderungen liegen. Deshalb werden diese Variablen bei der folgenden Auswertung nicht berücksichtigt. Die acht endogenen Variablen (linke

⁸⁴ Eberle et al. (2019); Eberle et al. (2020); Wardenburg & Brenner (2020).

Spalte) und die weiteren analysierten Effektvariablen (rechte Spalte) sind in Tabelle 14 aufgelistet.

Tabelle 14: Liste aller Variablen, für welche die Effekte der GFS-Fördermittel analysiert werden

Berücksichtigt als endogene Variablen	Berücksichtigt als weitere Effektvariablen
<ul style="list-style-type: none"> ■ BIP ■ Beschäftigung ■ Investitionen ■ Löhne (Median) ■ Qualifikation (Anteil der Beschäftigten mit Hochschulabschluss) ■ Unternehmensgründungen ■ FuE (Personal) ■ Beschäftigte in der Bauindustrie (Anteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Auszubildende ■ Patente ■ Niederlassungen ■ Wanderungssaldo ■ Breitbandverfügbarkeit ■ Tourismus (Übernachtungen) ■ KITA-Personal ■ Teilhabe Frauen (Vollzeit-Teilzeit-Relation) ■ Gender-pay-gap

Quelle: Eigene Darstellung.

© Prognos AG, 2024

Erwähnt werden soll hier jedoch noch: Für die Ehrenamtstätigkeit wurden positive Effekte der auf Infrastruktur und Daseinsvorsorge ausgerichteten Programme gefunden und für die Lebenszufriedenheit wurden positive Effekte des gesamten GFS gefunden. Beide Variablen wurden jedoch aus dem sozio-ökonomischen Panel abgeleitet und liegen damit nicht für alle Regionen in gleicher und belastbarer Form vor. Deshalb sind die Ergebnisse für weitere Analysen nicht valide genug und werden nicht weiter ausgewertet.

6.1.2 Darstellung von VAR-Ergebnissen

Die Besonderheit bei der Verwendung von VAR-Modellen liegt darin, dass die komplette Interaktion aller endogenen Variablen geschätzt wird und damit die durchschnittliche Weiterentwicklung des regionalen Systems nach dem Impuls der Förderung berechnet werden kann. Dadurch werden alle indirekten Effekte mit einbezogen. Durch die Berücksichtigung von räumlichen Spillovern bei der Analyse werden auch über Nachbarregionen vermittelte Effekte einbezogen. Dies erlaubt eine Vielzahl von Betrachtungen. Im Folgenden werden zwei Betrachtungen vorgenommen (weitere Details finden sich in Anhang A.5):

- **Kurzfristiger Effekt:** Die Summe der Reaktionen einer Variable auf eine Erhöhung der GFS-Fördermittel im Jahr dieser Erhöhung und des darauffolgenden Jahres. Falls eine positive Reaktion statistisch auf dem Signifikanzniveau von 5% gefunden wird, wird von einer statistisch nachgewiesenen positiven Wirkung gesprochen.
- **Langfristiger Effekt:** Die Summe der Reaktionen einer Variable auf eine Erhöhung der Fördermittel über die folgenden 25 Jahre hinweg, wobei zukünftige Jahre pro Jahr mit 3% abdiskontiert werden. Dabei werden alle indirekten Effekte einbezogen. Erneut gilt ein auf dem Signifikanzniveau von 5% identifizierter positiver Effekt als statistischer Nachweis für eine positive Wirkung.

6.1.3 Gruppierung der Förderprogramme nach ähnlichen Wirkungen

Für etliche GFS-Förderprogramme sind die geflossenen bzw. bewilligten Mittel und die Anzahl der begünstigten Regionen so gering, dass bei einer Analyse wenige oder keine signifikanten Effekte zu erwarten sind. Deshalb werden die Förderprogramme in Gruppen gemeinsam analysiert. Die Gruppierung orientiert sich an der Ausrichtung der Programme und es wird deshalb die Einteilung der Förderprogramme im ersten Bericht der Bundesregierung zum Gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen übernommen. Die Daten zu den verwendeten Variablen sind bis 2021 einheitlich verfügbar, so dass alle Analysen für einen Zeitraum bis 2021 durchgeführt werden (vgl. Analyse in Kapitel 4.2). Da für die Panelanalyse die Förderdaten mindestens 2 Jahre zuvor vorhanden sein müssen, ist die Analyse auf alle Programme beschränkt, zu denen spätestens ab 2019 ausreichend Daten vorhanden sind. Das Programm Digital Jetzt konnte deshalb nicht analysiert werden. Alle weiteren Förderprogramme wurden wie in Tabelle 15 dargestellt in Gruppen zusammengefasst und für die dort angegebenen Zeiträume analysiert.

Tabelle 15: Gruppierung der Förderprogramme und Festlegung des Untersuchungszeitraums

Programmgruppen	Gruppe 1: Unternehmensförderung	Gruppe 2: Forschung und Innovation	Gruppe 3: Fachkräfte	Gruppe 4: Breitbandausbau und Digitalisierung	Gruppe 5: Infrastruktur und Daseinsvorsorge
Programme	18 GRW 11 ERP Regional 12 ERP Kapital	08 ZIM 09 INNO-KOM 13 EXIST 20 Innovation & Strukturwandel 22 Unternehmen Region	10 Überbetriebliche Bildungsstätten	01 Breitbandförderung	03 Demokratiewerkstatt 04 Partnerschaften für Demokratie 05 Mehrgenerationenhaus 07 Städtebauförderung
Analysierter Zeitraum	2008-2021 und 2011-2021	2008-2021	2012-2021	2017-2021	2008-2021
Zahl der Beobachtung in der statistischen Analyse	5842 bzw. 5080	5842	4826	1016	5842

Quelle: Eigene Darstellung.

© Prognos AG, 2024

Bei den ERP-Programmen liegen nur Daten zu den Gesamtkosten der bewilligten Projekte vor, so dass keine vergleichbaren Informationen zu den Fördersummen zwischen GRW und ERP vorhanden sind und eine gemeinsame Untersuchung nicht sinnvoll ist. Deshalb wurden diese beiden Förderprogramme getrennt analysiert. In den Gruppen 3 und 4 sind hinreichende Daten nur jeweils für ein Programm verfügbar. Deshalb werden letztendlich vier Programme individuell analysiert: GRW, ERP, Überbetriebliche Bildungsstätten (ÜBS) und Breitbandförderung. Zusätzlich wurden zwei Gruppen von Förderprogrammen analysiert. Schließlich wurden auch die Wirkungen der Summe der Fördermittel aus allen oben genannten Förderprogrammen des GFS analysiert.

6.2 Ergebnisse der quantitativen Analyse der Gesamtwirksamkeit

6.2.1 Gesamtwirksamkeit der Programmgruppen

Die Ergebnisse der Gesamtwirksamkeitsanalysen sind in Abbildung 17 dargestellt. Für die Summe der analysierten GFS-Mittel sind die statistisch nachgewiesenen Gesamteffekte durch eine grüne Färbung der entsprechenden Zellen markiert. Die Programmgruppen werden bei einem statistisch nachgewiesenen Effekt in den entsprechenden Zellen genannt, wobei die Reihenfolge der Nennung der Stärke der Effekte entspricht. Dabei wird zwischen kurz- und langfristigen Gesamteffekten unterschieden. Bei den kurzfristigen Analysen werden nur die direkten Effekte der Förderung auf die Zielvariablen und die Effekte, die unmittelbar als Effekte der Fördermittel auf eine zentrale Variable und von dieser auf eine Zielvariable entstehen, innerhalb eines Zeitraums von 2 Jahren berücksichtigt. Bei den langfristigen Analysen wird das geschätzte Modell für einen Zeitraum von 25 Jahren simuliert, um alle indirekten Effekte zu berücksichtigen. Der Vergleich zwischen den kurz- und langfristigen Effekten zeigt, dass in den meisten Fällen aufgrund der indirekten Effekte die Gesamteffekte bei der langfristigen Betrachtung deutlich höher ausfallen. Darin zeigt sich, dass die GFS-Fördermittel nicht nur während der Förderung wirksam sind, sondern auch Prozesse in den Regionen anstoßen, die längerfristig wirksam bleiben oder sogar zusätzliche Entwicklungen in Gang setzen.

In der Regel stellen die längerfristigen Effekte eine Fortführung der bereits kurzfristig auftretenden Effekte dar, so dass kurz- und langfristig von den gleichen Programmgruppen die gleichen Zielvariablen beeinflusst werden. Es gibt nur einige wenige Ausnahmen, bei denen kurzfristige Effekte langfristig nicht mehr signifikant nachweisbar sind (vgl. Abbildung 17). Dies liegt vor allem an einer Zunahme der Streubreite der geschätzten Effekte. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass dies vor allem bei der Programmgruppe Forschung und Innovation auftritt. Innovationen sind immer mit einer großen Unsicherheit bezüglich ihrer ökonomischen Bedeutung verbunden. Die Ausrichtung auf Innovationen führt deshalb zu einer großen Streuung der langfristigen Effekte. Eine detaillierte Betrachtung zeigt, dass sich z.B. bei den Effekten der Programmgruppe Forschung und Innovation auf das BIP aber auch bei der ERP-Förderung auf die Löhne langfristig ein im Schnitt positiver Effekt ergibt, der jedoch eine sehr hohe Streubreite besitzt. Bei den Effekten der Programmgruppe Forschung und Innovation auf die Investitionen wird in einer detaillierten Betrachtung hingegen festgestellt, dass es sich nur um einen kurzfristigen Effekt handelt und die Förderung nicht längerfristig zu höheren Investitionen in der Region führt.

Es gibt auch einige Effekte, die erst langfristig sichtbar werden. Dabei handelt es sich zum einen um verzögerte Effekte. So wird bei der Breitbandförderung der Ausbau der Infrastruktur gefördert und es dauert einige Zeit bis die Einwohner diese nutzen können und eine höhere Breitbandverfügbarkeit statistisch signifikant sichtbar ist. Zum anderen gibt es langfristige, indirekte Effekte wie z.B. eine erhöhte Gründungsaktivität als Folge der Förderung im Bereich Forschung und Innovation oder das Auftreten von mehr Niederlassungen als Folge der ERP-Förderung.

Abbildung 17: Kurz- und langfristige Effekte der Summe der analysierten GFS-Mittel sowie der Programmgruppen auf die untersuchten Zielvariablen

Dargestellt werden statistisch signifikante positive Effekte⁸⁵ der gesamten analysierten GFS-Mittel und der Programmgruppen⁸⁶. Grün hinterlegte Zellen stehen für signifikante Effekte der summierten GFS-Mittel. Programmgruppen mit statistisch signifikanten Effekten werden jeweils einzeln genannt (die Reihenfolge entspricht der Stärke der Effekte).

Das GFS-System besitzt		Effekte	auf
kurzfristige	langfristige		
GRW, Breitbandförderung, Forschung/Innovation	GRW, Breitbandförderung, Forschung/Innovation		Beschäftigung
Breitbandförderung, GRW, Forschung/Innovation	GRW, Breitbandförderung		BIP
Infrastruktur/Daseinsvorsorge, ERP, GRW, Breitbandförderung	Infrastruktur/Daseinsvorsorge, Breitbandförderung, GRW		Qualifikation
Breitbandförderung, GRW, Forschung/Innovation	Breitbandförderung, GRW		Löhne
ÜBS, GRW	ÜBS, GRW		Auszubildende
Programme aus Forschung/Innovation	Programme aus Forschung/Innovation		FuE
			Patente
Forschung/Innovation			Investitionen
Forschung/Innovation	Forschung/Innovation, ERP		Niederlassungen
Infrastruktur/Daseinsvorsorge, Breitbandförderung	Infrastruktur/Daseinsvorsorge, Breitbandförderung		Gründungen
			Wanderungssaldo
Forschung/Innovation	Breitbandförderung		Breitbandverfügbarkeit
ERP	ERP		Tourismus
Infrastruktur/Daseinsvorsorge	Infrastruktur/Daseinsvorsorge		KITA-Personal
	Infrastruktur/Daseinsvorsorge		Teilhabe Frauen
Infrastruktur/Daseinsvorsorge, Forschung/Innovation	Infrastruktur/Daseinsvorsorge, Forschung/Innovation		Gender-pay-gap

Forschung/Innovation = ZIM, INNO-KOM, EXIST, Innovation & Strukturwandel, Unternehmen Region
 Infrastruktur/Daseinsvorsorge = Demokratiewerkstatt, Partnerschaften für Demokratie, Mehrgenerationenhaus, Städtebauförderung

Quelle: Eigene Darstellung

© Prognos AG, 2024

Für das gesamte GFS-System ergibt die Analyse **zahlreiche positive regionale Gesamteffekte** (grüne Zellen in Abbildung 17). Die Betrachtung der einzelnen Zielvariablen ergibt folgende Befunde:

- Zentrale Zielgrößen des GFS sind die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen – hier gemessen durch das BIP – und die Schaffung von Arbeitsplätzen zur Reduktion der Arbeitslosigkeit – hier gemessen durch die Beschäftigtenzahl. Beide Variablen werden durch das GFS signifikant positiv beeinflusst. Die größten Effekte werden dabei für die GRW-Förderung gefunden. Es zeigt sich aber auch die Wichtigkeit der Breitbandverfügbarkeit für die regionale wirtschaftliche Entwicklung. Zudem kann für die auf Forschung und Innovation ausgerichteten Programme ein langfristiger Beschäftigungseffekt nachgewiesen werden.
- Die Beschäftigungseffekte treten überwiegend im Bereich der qualifizierten, besser entlohnten Arbeitsplätze auf, was durch eine Zunahme der Qualifikation (Beschäftigte mit Hochschulabschluss) und des Lohnmedians nachgewiesen wird. Dies gilt für das gesamte GFS sowie etliche der Programmgruppen.

⁸⁵ Beim Gender-pay-gap wird eine Verringerung als positiv angesehen.

⁸⁶ Siehe auch Tabelle 15.

- Zudem können für zwei Förderprogramme, GRW und Überbetriebliche Bildungsstätten (ÜBS), positive Effekte auf die Zahl der Auszubildenden in den Betrieben nachgewiesen werden.
- Für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung von Regionen ist auch die Innovativität der Wirtschaft von Bedeutung. Auch in diesem Bereich können für das gesamte GFS signifikante, positive Effekte sowohl auf die FuE-Aktivitäten (FuE-Personal) als auch auf die Innovationserfolge (angemeldete Patente) nachgewiesen werden. Wenig überraschend werden die FuE-Aktivitäten vor allem durch die auf Forschung und Innovation ausgerichteten Programme positiv beeinflusst.
- Insgesamt werden die Regionen durch das GFS für Unternehmen attraktiver. Dies zeigt sich in einer Erhöhung der Investitionen und der Zahl der Niederlassungen. Dies gilt für das gesamte GFS, aber insbesondere für die auf Forschung und Innovation ausgerichteten Programme wie auch für das ERP-Programm.
- Parallel kann für das gesamte GFS eine Zunahme der Attraktivität der Region für Bewohner festgestellt werden, was sich in einer positiven Veränderung des Wanderungssaldos zeigt.
- Ein Faktor dabei ist auch die Breitbandverfügbarkeit, die langfristig vor allem durch die Breitbandförderung zunimmt.
- Eine spezifische Wirkung wird für das ERP-Programm gefunden: Es zeigt sich kurz- und langfristig eine Zunahme der Übernachtungen in der Region. Dies deutet auf eine erfolgreiche Förderung der Tourismusbranche hin.
- Schließlich werden auch positive Effekte auf die berufliche Gleichstellung von Frauen und die Versorgung mit KITAs nachgewiesen. Vor allem die auf die Infrastruktur und Daseinsvorsorge ausgerichteten Programme erhöhen den Anteil der Vollzeiterwerbstätigkeit von Frauen und verringern den Gender-Pay-Gap in den Regionen mit Förderung. Eventuell geht damit auch eine Zunahme des Personals in KITAs einher.

Insgesamt können damit die intendierten Wirkungen überwiegend bestätigt werden. Die auf die Wirtschaft ausgerichteten Programme zeigen langfristige Wirkungen im Bereich des BIP, der Beschäftigung und der Niederlassungen. Die stärker auf die Bevölkerung ausgerichteten Programme zeigen vor allem Effekte bei der Qualifikation und der Gleichstellung. Insgesamt weist das gesamte GFS-System klare Wirkungen im wirtschaftlichen Bereich, einschließlich Qualifikation und Innovation, und bei der Attraktivität der geförderten Regionen auf.

In diesem Zusammenhang muss noch einmal herausgestellt werden, dass in den Programmen in der Regel Akteursverbände gefördert werden und nicht die Region an sich. Die hier vorgestellten Befunde auf regionaler Ebene und deren Langfristigkeit zeigen, dass mit der Förderung regionale Prozesse angestoßen werden, die über diese Akteursverbände hinausgehen.

Trotz der **umfangreichen positiven Effekte** auf viele untersuchte Größen sollte zum Abschluss noch festgehalten werden, dass eine Reihe der Indikatoren zur Beschreibung der Lebensverhältnisse nicht signifikant beeinflusst werden. Diese liegen jedoch nicht im Bereich der Zielsetzung der betrachteten Programme. Damit kann dies nicht als Kritik an den Programmen selbst gesehen werden. Sollte aber mit dem GFS-System eine Beeinflussung aller Aspekte der Lebensverhältnisse in den deutschen Regionen intendiert werden, müssten weitere Aspekte berücksichtigt werden, z.B. im Bereich der Nahversorgung. Teilweise werden diese Aspekte möglicherweise durch GFS-Programme adressiert (wie etwa GAK-ILE), die aufgrund fehlender Daten im Rahmen der hier vorliegenden Analyse nicht berücksichtigt werden können.

6.3 Gesamtwirksamkeit des GFS: Fallstudien Förderprogramme

Im Rahmen der quantitativen Analyse wurde gezeigt, wie das GFS insgesamt und die verschiedenen Gruppen von GFS-Förderprogrammen auf die Zielgrößen der Lebensbedingungen in den Regionen wirken. Es wurde außerdem gezeigt, wie unterschiedlich diese Wirkungen in den verschiedenen Regionstypen sind. Um ein vollständigeres Verständnis der Raumwirksamkeit des GFS und seiner einzelnen Programme zu erhalten, ist es sinnvoll, auch die Wirkungsweise der Förderungen im Detail zu betrachten. Dies geschieht in den folgenden Unterabschnitten im Rahmen der qualitativen Analyse der Förderprogramme.

Hierzu betrachten wir die 16 Förderprogramme bzw. Programmfamilien, die auch im Rahmen der quantitativen Analyse untersucht wurden, noch einmal aus einer qualitativen Sicht. Wo dies möglich ist, geschieht dies in Form von repräsentativen Fallstudien konkreter Förderungen. In den wenigen Fällen, für die solche Beispiele nicht zugänglich waren, wird die Förderlogik der Programme allgemein erläutert. Es wird außerdem für alle Programme kurz dargestellt, wie sich die jeweiligen Mittel auf geförderte und nicht geförderte Regionen verteilen, um einschätzen zu können, ob Mittel tatsächlich schwerpunktmäßig in die Regionen fließen, die man für besonders aussichtsreiche Ziele der Förderungen halten würde – wo man also aus theoretischer Sicht und auf Basis des Literatursurveys besonders positive Effekte vermuten würde.

Das Ziel dieses Unterkapitels besteht darin, einen kompakten Überblick darüber zu geben, wie die einzelnen Programme im GFS Raumwirksamkeit erzielen und zugleich bereits mögliche Ansatzpunkte zu identifizieren, wie diese Raumwirksamkeit erhöht werden könnte. Dabei wird, wo dies sinnvoll ist, unterschieden zwischen den direkten, regionale Nachfrage generierenden Effekten und der langfristigen Verbesserung von Lebensqualität und anderen Standortbedingungen.

Es wurden außerdem kurze Fragebögen an für die Wirtschaftsförderung zuständige Personen in insgesamt 42 Kreisen versandt. Abgedeckt waren sieben Wirkungskanäle (Bauinvestitionen, Breitband, Anlageinvestitionen allgemein, FuE-Förderung, Förderung digitaler Technologie, Förderung von Personalkosten und Förderungen im Bildungssektor) mit je zwei geförderten und vier nicht-geförderten Nachbarkreisen. In einigen Fällen wurden im Anschluss an die Online-Befragung noch vertiefte Telefoninterviews geführt. Wo diese Befragungen für die qualitative Beurteilung der Programme relevante Ergebnisse gebracht haben, wurden diese in die Gesamteinschätzungen der einzelnen Programme integriert.

6.3.1 GRW-Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Verteilung der Fördermittel

Das GRW-Programm war mit insgesamt 925,52 Mio. € Förderung im Jahr 2022 das zweitgrößte Förderprogramm im Rahmen des GFS nach der Breitbandförderung. Die GRW-Mittel erreichten insgesamt 155 Kreise. Von den Mitteln flossen 67,9 % in C-Fördergebiete und 32,1 % in D-Fördergebiete. Im Jahr 2022 flossen 58,3 % der Mittel in ländliche Kreisregionen und dünn besiedelte Regionen (vgl. Kapitel 3.2.2).⁸⁷

⁸⁷ Die Verteilung nach siedlungsstrukturellen Kreistypen folgt in allen GFS-Programmen im Jahr 2021 einer ähnlichen Verteilung wie in dem hier dargestellten Jahr 2022.

Die Förderlogik

Im GRW-Programm läuft die Förderung über nicht-rückzahlbare Zuschüsse. Im C-Fördergebiet werden für Kleinunternehmen bis zu 40 % der zuwendungsfähigen Ausgaben und für große Unternehmen bis zu 20 % bezuschusst, im D-Fördergebiet sind es 20 % für kleine Unternehmen und 10% für mittlere Unternehmen. Für Großunternehmen ist eine Förderung nach den Rahmenbedingungen von De-minimis-Beihilfen. Förderfähig sind auch Kommunen, wenn sie Infrastrukturmaßnahmen durchführen, die für die regionale Wirtschaftsstruktur relevant sind. Hier können die Zuschüsse im Regelfall bis zu 60 % der förderfähigen Kosten betragen, in Ausnahmefällen bis zu 90 %. Im Unternehmenszweig der GRW-Förderung sind Investitionen mit bedeutenden regionalwirtschaftlichen Effekten förderfähig, sowie seit der GRW-Reform im Jahr 2022 auch Investitionen, die den Wandel hin zur Klimaneutralität beschleunigen. Bei KMU sind auch Digitalisierung, Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit förderfähig.

So breit dieser Förderrahmen auch klingt, so ist doch zu bedenken, dass auch im aktuellen GRW-Koordinierungsrahmen immer noch ein wesentlicher Schwerpunkt auf positiven Arbeitsplatzeffekten als Voraussetzungen für eine GRW-Unternehmensförderung gelegt wird.⁸⁸ Ob dies angesichts der demographischen Trends und der eigentlich wichtigeren Notwendigkeit, über Produktivitätssteigerungen die Einkommen der Menschen in peripheren Regionen wachsen zu lassen, noch zeitgemäß ist, muss bezweifelt werden.

Wird beispielsweise die Sanierung eines Landhotels im ländlichen Niederbayern mit einem Investitionsvolumen von knapp 5,5 Mio. € mit rund 1 Mio. € gefördert, so hat dies sicherlich Effekte im Sinne Beschäftigung im geförderten Hotel und auch positive Nachfrageimpulse auf Handwerker und Bauunternehmen in der Region während der Bauphase. Ob aber mit einer Förderung in einer Branche, die durch relativ niedrige Produktivität und Gehälter gekennzeichnet ist, die Wirtschaftsstruktur in der Region auch langfristig verbessert wird, ist fraglich.

Viele Einzelevaluationen des GRW-Programms (TU Dortmund 2012, Brachert et al. 2020, Brachert et al. 2024) auf Unternehmensebene zeigen, dass die Förderung deutlich positive Arbeitsmarkteffekte auslöst und kausal für höhere Beschäftigung und Einkommen in den geförderten Regionen verantwortlich ist. Dem geht ein Wachstum der Umsätze der geförderten Unternehmen voraus. Für das Wachstum der Medianlöhne finden diese Evaluationen leicht positive Effekte, ein Produktivitätseffekt findet sich zwar, jedoch wird er von den Autoren der Evaluationsstudien als sehr moderat eingestuft. In GRW-geförderten Betrieben steigt der Anteil der geringqualifizierten Beschäftigten, ohne dass die absolute Zahl der Hochqualifizierten sinkt.⁸⁹ Dies deutet auf eine stärker produktivitätsorientierte Förderung als möglichen Hebel hin, mit dem die Raumwirksamkeit der GRW-Förderung gestärkt werden könnte.

Vergleichbare Ergebnisse finden sich in Grunau et al. 2024, die mit einer Kombination aus Differenz-von-Differenzen-Ansatz (DiD) und vorgeschaltetem Matching zum Ausschluss möglicher Selektionsprobleme zeigen, dass die GRW-Förderung Betriebe bei der Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt, von denen jüngere und geringer qualifizierte Arbeitnehmer überproportional profitieren. Die geförderten Betriebe erhöhen ihre Löhne, aber im Gegensatz zur Beschäftigung sind die Lohnzuwächse nicht von Dauer. Auch bei der Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur könnte das Ziel stärker in den Mittelpunkt gerückt werden, Voraussetzungen für die Ansiedlung wachstumsstarker Unternehmen mit höherer Produktivität zu schaffen. Wenn heute z. B. auch Straßenbaumaßnahmen gefördert werden, die kleinere lokale Ärgernisse wie Rückstaus beseitigen

⁸⁸ BMWK (2023).

⁸⁹ Brachert et al. 2024.

sollen, die von anliefernden LKW verursacht werden, dann stellt sich wiederum die Frage, ob von solchen Projekten Effekte zu erwarten sind, die über die kurzfristigen Nachfrageimpulse während der Bauphase hinaus gehen.

Kurzeinschätzung

Die im Verhältnis zur Bevölkerungszahl überdurchschnittliche Förderung von strukturschwächeren Regionen mit der GRW gelingt, aber es gibt immer noch eine starke Streuung auch in Regionen hinein, die man aus ökonomischer Sicht von ihren Merkmalen her vielleicht für weniger förderbedürftig halten würde. Eigentlich sollte dieses Problem schon durch die Definition des GRW-Fördergebietes adressiert sein, aber es könnte sinnvoll sein, hier noch einmal nach Potentialen der genaueren Abgrenzung des GRW-Fördergebietes zu suchen.

Befragte Wirtschaftsförderer berichteten, dass sie bei Förderungen im Rahmen des Programms GRW – gewerbliche Wirtschaft einen hohen Verbleib der Mittel im eigenen Kreis vor allem bei baulichen Investitionen sahen. Hier sei damit zu rechnen, dass in erheblichem Ausmaß lokale Handwerker, Bauunternehmen und Planungsdienstleister beauftragt würden. Bei Investitionen z. B. in Maschinenparks verteile sich die Nachfrage dagegen überregional.⁹⁰

Die längerfristige Bedeutung über kurzfristige Nachfrageimpulse hinaus wird als sehr hoch eingeschätzt. Ein Befragter berichtet: *„Sowohl im Tourismus als auch in der Industrie und im Handwerk haben sich durch die Regionalförderung zahlreiche Unternehmen zu überregionalen Aushängeschildern oder gar zu sogenannten „Hidden Champions“ gemausert.“*

Als wünschenswert wird von Befragten hervorgebracht, dass auch kleinere Investitionen gefördert werden können sollten und dass über gezielte Förderungen für den Einzelhandel nachgedacht werden sollte.

Im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur wird von befragten Wirtschaftsförderern die Förderung in Nachbarkreisen als positiv für den eigenen, nicht-geförderten Kreis bewertet. So wird beispielsweise berichtet, dass man eine gemeinsame Projektierung und gemeinsames Regionalmanagement etabliert habe, um über Kreisgrenzen hinweg gemeinsam zu planen.

Gleichzeitig werden in der Förderung der gewerblichen Wirtschaft auch negative Spillover gesehen: Hier berichten Wirtschaftsförderer aus nicht-geförderten Nachbarregionen, dass es Verlagerungen von Unternehmen und eine Umleitung von Erweiterungsinvestitionen in geförderte Nachbarregionen tatsächlich in spürbarem Umfang gibt.

6.3.2 Breitbandförderung

Verteilung der Fördermittel

Die Breitbandförderung ist mit einem Volumen von 1.038,09 Mio. € im Jahr 2022 das umfangreichste GFS-Programm. Es zählt mit 259 geförderten Kreisen auch zu den breit streuenden Programmen. 72,5 % der Mittel fließen in GRW-Fördergebiete, damit aber auch ein erheblicher Teil in Regionen, die keine GRW-Fördergebiete sind. Auf dünn besiedelte ländliche Kreisregionen

⁹⁰ Dieses lokale Wissen ist grundlegend als Bestätigung der im Rahmen der Effektrechnung verwendeten Regionalquoten anzusehen.

entfielen im Jahr 2022 42,4 % des Volumens, 30,1 % flossen in städtische Kreisregionen und kreisfreie Großstädte (vgl. Kapitel 3.2.2).

Ein Fallbeispiel

Im Landkreis **Dahme-Spreewald** wurde die Breitbandförderung genutzt, um Versorgungslücken zu schließen. Hierbei wurde auf das Weiße-Flecken-Förderprogramm zurückgegriffen. Mit dem 2022 fertig gestellten Projekt wurde in dem Landkreis, der seine geringe Bevölkerungsdichte und einen hohen Anteil der Bevölkerung in peripheren Teilregionen hat, für 97 % aller Adressen eine Versorgung mit mindestens 50 Mbit/s sichergestellt. Über 90 % verfügen über mindestens 100 MBit/s. Für insgesamt 1.600 Haushalte, 450 Unternehmen und 62 Schulen wurde ein Glasfaseranschluss mit einer Bandbreite von 1 GBit/s bereitgestellt. Insgesamt erhielten 5.243 Haushalte einen neuen Festnetzanschluss.

Hierfür waren Baumaßnahmen auf ca. 204 Kilometern Länge im Tiefbau nötig, es wurden 846 Kilometer Leerrohre und 837 Kilometer Glasfaser neu verlegt. Dabei wurden 17,8 Mio. € investiert, von denen 8,9 Mio. € auf die Bundesförderung entfielen. 7,1 Mio. € trug das Land bei, 1,78 Mio. € betrug der kommunale Eigenanteil. Der Ausbau stellte auch technisch eine besondere Herausforderung dar, da zahlreiche Landschafts- und Naturschutzgebiete im Landkreis vom Ausbau nicht beeinträchtigt werden durften und weil die Region durch einen hohen Grundwasserspiegel gekennzeichnet ist.

In einem nächsten Schritt wird nun im Rahmen des sog. Graue-Flecken-Programms vom Landkreis der Ausbau des Glasfasernetzes angestrebt. Ein Förderbescheid des Bundes über 77 Mio. € liegt hierzu seit November 2023 vor. Das projektierte Investitionsvolumen umfasst jedoch 129 Mio. €. Die Lücke beabsichtigt das Land mit Mitteln aus dem Just Transition Fund der EU zu schließen.

Dieser weitere Ausbau wird als sinnvoll erachtet, um auf hohem Niveau die Unternehmen mit Netzinfrastruktur zu versorgen und auch um anspruchsvolle Home-Office-Lösungen zu ermöglichen. Damit sollen also Voraussetzungen für Ansiedlungen von Unternehmen in der Fläche geschaffen werden, aber der Landkreis soll insbesondere auch in seinen dünner besiedelten Teilregionen attraktiv werden für Haushalte, die als Selbständige oder Arbeitnehmer einen hohen Home-Office-Anteil in ihrer Arbeit ermöglichen können und gleichzeitig von den noch recht günstigen Immobilienpreisen und Mieten im Landkreis profitieren wollen.

Die Fachliteratur weist darauf hin, dass der Breitbandausbau tatsächlich ein wichtiger Einflussfaktor zur Erhöhung des Produktivitätsniveaus und damit der Einkommen sein kann⁹¹. Es ist daher damit zu rechnen, dass die langfristige Raumwirksamkeit gerade in peripheren Regionen und solchen, die mit Herausforderungen wie dem Strukturwandel zu tun haben, deutlich sein wird.

Gleichzeitig zeigt das Beispiel, wie wichtig die vertikale Zusammenarbeit verschiedener staatlicher Ebenen ist. Allein kommunal wäre dieses Investitionsvolumen nicht zu schultern gewesen, und auch in Landeshaushalten mit ihrem relativ hohen Anteil an schon feststehenden Ausgabenverpflichtungen sind solche Volumina nicht leicht zu mobilisieren. Dies gilt erst recht für den nun anstehenden weiteren Glasfaserausbau. Hier ist der Landkreis Dahme-Spreewald als Strukturwandelregion mit Chancen, JTF-Mittel zu erhalten, in einer positiven Sonderrolle. Andere Kommunen, die diese Möglichkeit nicht haben, könnten auch gemeinsam mit ihren Bundesländern

⁹¹ Brachert et al. (2023).

Schwierigkeiten bekommen, solche hohen zur Bundesförderung komplementären Finanzierungen zu schultern.

Kurzeinschätzung

Die Breitbandförderung kann zweifellos einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Standortattraktivität peripherer Regionen leisten. Sie ist gerade in Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte nötig, um die hohen Kosten der Breitbandversorgung in der Fläche tragfähig zu machen. Wir sehen aber, dass die Verteilung auf die Regionstypen zielgerichteter sein könnte. Vermutlich ist es möglich, aus dem gegebenen Finanzierungsvolumen durch eine stärkere Konzentration auf noch unterversorgte periphere Regionen eine höhere Raumwirksamkeit zu erreichen. Inwiefern die zwischenzeitliche Weiterentwicklung der Breitbandförderung dem entgegen kommt, könnte Teil künftiger Analysen sein.

Im Rahmen der Befragung zum Breitbandprogramm gab ein Wirtschaftsförderer aus einem Kreis, der nicht gefördert wurde, aber an einen geförderten Kreis angrenzt, an, dass er positive Effekte dieser Förderung auf seinen eigenen Kreis sieht. Er begründet dies damit, dass Unternehmen mit Sitz im geförderten Kreis oft auch über Betriebsstätten in den Nachbarkreisen verfügen. Werden die Unternehmen insgesamt wettbewerbsfähiger, dann profitieren auch die Nachbarkreise davon.

Außerdem wird über einen positiven Spillover-Effekt der Förderung dahingehend berichtet, dass ein Ausbau der Infrastruktur im geförderten Kreis bis an die Landkreisgrenzen einen kostengünstigen weiteren Ausbau in peripheren Regionen des eigenen Kreises ermögliche. Ein befragter Wirtschaftsförderer in einem geförderten Kreis gibt außerdem an, dass die Förderung zu einem großen Anteil in seinem Kreis verblieb, da einheimische Bauunternehmen mit dem Breitbandausbau beauftragt werden konnten.

Ein Interviewpartner zum Breitbandausbau wünschte sich außerdem, dass als Voraussetzungen für eine Breitbandförderung auch besondere Kostentreiber für den Breitbandausbau infrage kommen, die lokal vorhanden sein können, wie etwa die Existenz von Streusiedlungen, langen Erschließungswegen oder schwierigen Baubedingungen, etwa durch felsigen Grund.

Nicht überraschend wird in Interviews zum Breitbandausbau gefordert, die Förderung fortzusetzen, bis auch die grauen Flecken in der Netzverfügbarkeit mit Glasfaser versorgt sind. Ein anderer Interviewpartner wünschte sich, Infrastrukturförderung insgesamt zu intensivieren, auch wenn es um z. B. Straßen- und Wasserstraßenbau und -erhaltung geht.

6.3.3 Zukunftswerkstatt Kommunen

Verteilung der Fördermittel

Zukunftswerkstatt Kommune ist mit einem Volumen von insgesamt 2,07 Mio. € im Jahr 2022 das kleinste Programm im GFS. Es wurden 33 Regionen gefördert. Von den Gesamtmitteln gehen 80,5 % an Kreise im GRW-Fördergebiet, 44,7 % in D-Fördergebiete. Städtische Kreisregionen und kreisfreie Großstädte waren im Jahr 2022 mit 57,1 % der Mittel die größten Empfänger (vgl. Kapitel 3.2.2).

Ein Fallbeispiel

Im Modellprojekt Zukunftswerkstatt Kommunen werden seit 2021 und bis Ende 2024 40 Kommunen dabei unterstützt, vor Ort Lösungen für die Herausforderungen zu erarbeiten, die sich aus dem demographischen Wandel ergeben. Dabei geht es auch darum, zu eruieren, wie Personen an den Standort gebunden oder zum Zuzug motiviert werden können. Dies hat unmittelbare gesellschaftliche Implikationen, ist aber auch aus ökonomischer Sicht relevant, vor allem dort, wo Fachkräftemangel herrscht oder eine immer weiter sinkende Bevölkerungsdichte die Kosten pro Kopf für die Bereitstellung öffentlicher Daseinsvorsorge steigen lässt. Die Kommunen erhalten dabei externe Unterstützung durch Experten, sind aber frei, im Rahmen der breiten Projektziele ihre konkreten kommunalen Problemfelder selbst zu identifizieren und zu thematisieren.

Eine teilnehmende Region ist der Landkreis Uckermark, der mit 118.250 Einwohnern und einer Bevölkerungsdichte von 38 Einwohnern pro km² sehr dünn besiedelt ist. Weitere Herausforderungen ergeben sich daraus, dass die Siedlungsstruktur im Landkreis stark verstreut ist. Es gibt 500 Orte mit weniger als 300 Einwohnern, und davon haben mehr als die Hälfte weniger als 100 Einwohner. Der Altenquotient ist mit 55,1 % außergewöhnlich hoch. zugleich aber ist das BIP je Erwerbstätigen mit 82.829 € vergleichsweise hoch, was nicht zuletzt – jedenfalls bisher – auf die Mineralölraffinerie in Schwedt zurückzuführen ist.

Die Herausforderungen, die sich aus dieser Ausgangslage ergeben, wurden in einem strukturierten Verfahren in der Zukunftswerkstatt diskutiert. In einem Kick-off zu Beginn werden von der politischen Führung der Kommune die relevanten Akteure für die Erstellung eines kommunalen Demographiekonzeptes eingeladen. Dabei handelt es sich z. B. um kommunale Verbandsvertreter, etwa der Wohlfahrtsverbände vor Ort, aber auch um Vertreter von Vereinen und der sonstigen Zivilgesellschaft. Anschließend werden in einem Kommunalprofil unter der Mithilfe von Experten datenbasiert die spezifischen Probleme der Kommune identifiziert.

In der Uckermark wird als ein zentrales Problem die Sicherstellung von ausreichenden Pflegeangeboten in der herausfordernden demographischen Situation gesehen. Es folgt die eigentliche Zukunftswerkstatt, in der die beteiligten Akteure ihre Perspektiven zusammenbringen und einen Werkstattplan erarbeiten. Dieser soll bereits konkrete Schritte und auch Budgets zur Lösung des kommunalen Demographieproblems definieren. In einer Halbzeitbilanz werden die ersten Erfahrungen reflektiert. Am Ende des Prozesses steht eine kommunale Demographiestrategie.

Im Fall der Uckermark wurde beispielsweise mit Experten diskutiert, wie Fachkräfte für die Pflege gewonnen werden können und wie ehrenamtliche und familiäre Arbeit in der Pflege gefördert werden könnte. Es wurden Bürgerinterviews durchgeführt, um weitere Handlungsbedarfe zu identifizieren. In einer Zusammenarbeit mit einem weiteren Werkstattprojekt wurden Studierende der Universität Potsdam und der Hochschule Eberswalde eingeladen, ein Konzept für die nachhaltige Apothekenversorgung im Landkreis zu entwickeln. Schließlich wurde auch noch eine breite Umfrage zur Lebensqualität im Landkreis initiiert.

Man kann einen solchen Werkstattprozess als Versuch sehen, externe Expertise in den Landkreis zu holen und nutzbar zu machen, aber auch als Vehikel, um eine Partizipation relevanter Akteure und der Bevölkerung insgesamt an der Erarbeitung von Lösungen zu ermöglichen. Raumwirksamkeit wird hier weniger durch die (relativ geringen) eingesetzten Fördermittel und deren Nachfrageeffekte erzielt als idealerweise durch eine Verbesserung der Qualität kommunaler Politik. Dies wird durch eine Verbreiterung der Wissensbasis und durch eine Definition politischer Ziele unter direkter Einbeziehung der Zivilgesellschaft erreicht. Dies kann nicht zuletzt auch die gefühlte Legitimität von politischen Maßnahmen bei der Bevölkerung erhöhen.

Kurzeinschätzung

Zukunftswerkstatt Kommunen ist eines der Programme, die kaum direkte Nachfrageimpulse verursachen, aber trotz sehr geringen Fördervolumens positive Effekte auf die Problemlösungsfähigkeit der kommunalen Politik, hier insbesondere in Form von Lösungen für demographische Probleme vor Ort, haben können. Die Verteilung der Fördermittel im Raum kann – bereinigt um den Sondereffekt der fachlichen Projektbegleitung eines Dienstleisters, der in einer überaus strukturstarken kreisfreien Stadt lokalisiert ist – nach den meisten Regionscharakteristika durchaus begründet werden, vielleicht mit einer Ausnahme: Dass ein Programm, das vor allem demographische Probleme lösen soll, zu fast einem Drittel in Regionen mit wachsender Bevölkerung fließt, überrascht auf den ersten Blick. Die Themenbreite der Zukunftswerkstätten zeigt jedoch, dass dies sinnvoll ist. Diese befassen sich z. B. nicht nur mit der Versorgung einer alternden Bevölkerung, sondern auch mit Strategien, eine Region für zuziehende Fachkräfte attraktiver zu machen, deshalb ist diese Förderung – vor allem auch in Hinblick auf die immer wichtiger werdende präventive Wirkung – auch in wachsenden Regionen sinnvoll.

6.3.4 Partnerschaften für Demokratie

Verteilung der Fördermittel

Partnerschaften für Demokratie ist mit 44,37 Mio. € Volumen im Jahr 2022 eines der größeren unter den kleinen Programmen und streut mit 229 geförderten Kreisen stark. Mit einem Anteil von 43,1 % fließt ein großer Teil der Mittel in Regionen, die nicht im GRW-Fördergebiet liegen. 53,6 % der Mittel flossen 2022 in kreisfreie Städte und Großstädte (vgl. Kapitel 3.2.2).

Ein Fallbeispiel

Die Partnerschaften für Demokratie folgen alle derselben grundsätzlichen Struktur: Es wird eine Koordinierungs- und Fachstelle in einer Kommune eingerichtet, die in der Regel nicht bei der Kommune selbst, sondern bei einem Trägerverein angesiedelt ist. Diese arbeitet mit einem federführenden Amt zusammen, welches auch die Mittel verwaltet. Dieser Partnerschaft werden Fördermittel für einen Aktions- und Initiativfonds zugeteilt, die im Sinne des Projektzwecks verwendet werden können. Welche konkreten Aktionen und Initiativen profitieren, kann vor Ort entschieden werden. Hier spielt der Begleitausschuss die zentrale Rolle, dem sowohl Vertreter der Verwaltung als auch solche der Zivilgesellschaft angehören, wobei letztere die Mehrheit haben. Hinzu kommt noch ein Jugendforum, welches eigenverantwortlich Aktionen und Initiativen plant, die an Jugendliche gerichtet sind.

Ein Beispiel ist die Partnerschaft für Demokratie Westhavelland und Nauen. In dieser Partnerschaft koordinieren sechs Kommunen – Rathenow, Premnitz, Nauen, Friesack, Rhinow und Milower Land – Aktivitäten im Bereich der Extremismusprävention. Im Jahr 2024 wurden örtliche Initiativen zur Extremismusprävention mit insgesamt 155.450 Euro unterstützt, womit das in diesem Jahr zur Verfügung stehende Budget fast ausgeschöpft wurde. Hiermit wurden laut Informationen der Partnerschaft in diesem Jahr über 3.700 Teilnehmerinnen und Teilnehmer erreicht und 29 Projektideen gefördert. Die einzelnen Projekte werden mit kleinen Beträgen von in der Regel maximal 3.000 € gefördert, allerdings sind ausnahmsweise auch höhere Förderungen möglich. Empfänger der Förderungen sind lokale und regionale Initiativen, die ihrerseits Projekte und Veranstaltungen zur Extremismusprävention vorschlagen. Somit ermöglicht die Förderung einen dezentralen Ansatz der Demokratieförderung, in dem die Akteure vor Ort selbst Handlungsbedarfe und -möglichkeiten identifizieren und initiativ werden.

Ob in dieser Form tatsächlich eine gewünschte Wirkung in Kreise hinein erzielt wird, die anfällig für extremistische politische Positionen und eine Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung sind, kann hier nicht beurteilt werden. Allgemein kann aber festgehalten werden, dass eine Raumwirksamkeit mit diesem Programm vor allem dann zu erwarten wäre, wenn eine starke Fokussierung auf solche Orte erfolgen würde, in denen politische Polarisierung und Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung tatsächlich signifikante Probleme sind. Denn der direkte ökonomische Effekt allein ist bei dem relativ geringen Volumen der Fördermittel insgesamt sehr klein. Ein indirekter ökonomischer Effekt, der die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse stärkt, entsteht aber sicherlich dann, wenn politischer Extremismus in einer Region eingedämmt wird und z. B. die Offenheit für Fachkräfte mit Migrationshintergrund gesichert wird. Damit das Programm zur Angleichung der Lebensverhältnisse effektiv beiträgt, muss die langfristige gesellschaftliche Wirksamkeit also gerade an solchen Orten gewährleistet sein, an denen der Zuspruch zu extremen politischen Positionen bereits signifikant ist, oder aufgrund absehbarer sozio-ökonomischer Entwicklungen größer zu werden droht.

Kurzeinschätzung

Grundsätzlich können Programme zur Förderung demokratischer Kultur aus den oben genannten Gründen auch aus einer auf ökonomische Raumwirksamkeit abzielenden Perspektive sinnvoll sein. Hierzu ist eine starke Fokussierung auf Kommunen nötig, die mit entsprechenden Herausforderungen konfrontiert sind. Ob dies tatsächlich der Fall ist, müsste im Rahmen einer Einzelevaluation dieses Programms geklärt werden.

6.3.5 Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus

Verteilung der Fördermittel

Das Volumen des Bundesprogramms Mehrgenerationenhaus betrug 2022 insgesamt 29,15 Mio. €. Mit einem Anteil von 48,2 % floss ein erheblicher Anteil der Mittel nicht ins GRW-Fördergebiet. 26,4 % flossen ins C-Fördergebiet. Ein Anteil von 53,1 % der Mittel floss im Jahr 2022 in kreisfreie Großstädte und städtische Kreisregionen (vgl. Kapitel 3.2.2).

Ein Fallbeispiel

Insgesamt rund 530 Mehrgenerationenhäuser sollen helfen, mögliche Lücken in der kommunalen Daseinsvorsorge zu schließen und diese allgemein zu unterstützen. Sie sollen als Begegnungszentren dienen, in denen, wie der Name schon sagt, die in einer Kommune lebenden Generationen zum Austausch kommen. Damit sollen sie auch Impulse zum freiwilligen Engagement und der gegenseitigen bürgerschaftlichen Hilfe geben, beispielsweise auch in Form von Nachhilfe oder Betreuung, die die ältere der jüngeren Generation anbieten kann.

Wenn man diesen Ansatz verfolgt, ist es grundsätzlich sinnvoll, eine gute und schnelle Erreichbarkeit der Mehrgenerationenhäuser in den einzelnen Nachbarschaften zu gewährleisten. Dementsprechend gibt es in Großstädten oft ein Angebot mehrerer Häuser. Hamburg beherbergt beispielsweise 6, München 3, Mehrgenerationenhäuser, Köln und Düsseldorf aber nur je eines. In Berlin werden sogar 20 Häuser gefördert.

Ein Beispiel ist das Mehrgenerationenhaus Brügge in Hamburg-Lohbrügge, einem Stadtteil mit einem gemessen am Hamburgischen Durchschnitt etwas höheren Altenquotienten. Der Stadtteil weist eine heterogene Sozialstruktur auf, das durchschnittliche Einkommen liegt aber deutlich

unter dem Durchschnitt Hamburgs. Das Haus bietet ein Kursprogramm an, bei dem einerseits Unterstützung in besonderen Lebensphasen, etwa in Trauerzeiten, geboten wird, andererseits praktische Hilfe z. B. im Umgang mit Computern. Es gibt spezielle Angebote, die sich der Integration von Personen mit Flucht- oder sonstigem Migrationshintergrund widmen. Hinzu kommen ständige Angebote, etwa ein Café und ein Lieferservice für Mahlzeiten.

Da in den Mehrgenerationenhäusern ein erheblicher Teil des Angebots ehrenamtlich bereitgestellt wird und die Häuser neben einem vergleichsweise geringen hauptamtlichen Personaleinsatz vor allem einen Rahmen für zivilgesellschaftliches Engagement bieten, kann hier mit vergleichsweise geringen Fördermitteln eine große Hebelwirkung erreicht werden. Gerade in heterogenen Kommunen können sie als Orte funktionieren, an denen Personen mit unterschiedlichen Hintergründen zusammenkommen, die sonst wenig Gelegenheit dazu hätten. Die niederschweligen Angebote können einen positiven Beitrag zur Lebensqualität in den Regionen leisten.

Kurzeinschätzung

Mehrgenerationenhäuser wirken kleinräumig, nämlich da, wo gute Erreichbarkeit für sie herrscht und die Bürgerinnen und Bürger die Angebote mit geringem Wegeaufwand wahrnehmen können. Dies ist auch ein plausibler Grund dafür, dass die Mittel in diesem Programm auch in Städte und in Regionen fließen, die insgesamt ein Bevölkerungswachstum verzeichnen. Es kann auch hier sinnvoll sein, z. B. in einzelnen Stadtteilen mit besonderen sozialen Problemlagen Angebote wie das Mehrgenerationenhaus zu fördern und damit eine Raumwirksamkeit in der Verbesserung der Lebensqualität zu erreichen. Hierauf sollte aber bei der Mittelvergabe tatsächlich präzise geachtet werden: Mehrgenerationenhäuser sollten nicht an Orten gefördert werden, an denen es z. B. hinsichtlich der Demographie, der sozialen Segregation oder der Bereitstellung von Angeboten der Daseinsvorsorge kaum Probleme gibt.

Beim Mehrgenerationenhaus sehen die Befragten Wirtschaftsförderer aus dem Nachbarkreis nur eine begrenzte Wirkung auf ihren eigenen Kreis. Sie sehen aber durchaus, dass die Mehrgenerationenhäuser Lücken in der Daseinsvorsorge schließen. Der Effekt sei aber in der Regel auf die unmittelbare Nachbarschaft begrenzt.

Als Begründung dafür, dass kein eigener Förderantrag für ein Mehrgenerationenhaus gestellt wurde, wird einerseits die Notwendigkeit der Ko-Finanzierung genannt. Nicht jeder Kreis sei in der Lage, eigene Mittel in solchen Projekten zu binden. Genannt wird außerdem das Problem, dass der Betrieb eines Mehrgenerationenhauses stark von ehrenamtlicher Arbeit abhängt. Wenn nicht absehbar sei, dass hierfür ausreichend Kräfte zu mobilisieren sind, bestehe die Gefahr eines Scheiterns des Projektes in der Umsetzungsphase.

Es wird von einem Befragten kritisiert, dass im Programm Mehrgenerationenhaus die anfallenden Personalkosten nur zum Teil gefördert würden und die Förderdauer für einzelne Anträge zu kurz sei, um eine zukunftssichere Planung zu ermöglichen. Sofern kommunale Eigenmittel priorisiert werden müssen, werde das Programm der Mehrgenerationenhäuser als wenig dringlich angesehen.

6.3.6 Städtebauförderung

Verteilung der Fördermittel

Die Städtebauförderung gehört mit 785,87 Mio. € im Jahr 2022 zu den großen Programmen im GFS. Mit 390 geförderten Kreisen gehört sie gleichzeitig zu den Programmen, die die meisten Regionen erreichen. 56,3 % der Mittel flossen ins GRW-Fördergebiet, 29,9 % in das C-Fördergebiet. Ländliche Kreisregionen und dünn besiedelte Regionen wurden im Jahr 2022 mit einem Anteil von 43,8 % erreicht (vgl. Kapitel 3.2.2).

Ein Fallbeispiel

Die Städtebauförderung gehört, ähnlich der Breitbandförderung, zu den Programmen, die sowohl mit einem erheblichen investiven Mitteleinsatz verbunden sind als auch mit langfristigen Effekten auf die Standortattraktivität und Lebensqualität der geförderten Kommunen. Ein Sonderfall sind sie insofern, als hier die Bundesländer bei der Entscheidung über die zu fördernden Projekte maßgeblich sind. Die Förderung erfolgt dann durch Bund und Länder gemeinsam. Voraussetzung für eine Förderung ist die Abgrenzung eines Fördergebiets, in dem städtebauliche Missstände oder Funktionsverluste auftreten. Ebenfalls Voraussetzung sind integrierte Stadtentwicklungskonzepte, in denen auch Maßnahmen zur Anpassung an die Klimaveränderung enthalten sind.

Ein Beispiel ist die Stadt Spremberg in Südbrandenburg, die 2007 ihr integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) entwickelt und seitdem in drei Etappen formal fortgeschrieben hat. Die jüngste Version ist aus dem Jahr 2019. In mehreren Workshops wurden Leitbilder für die Stadtentwicklung formuliert, die in konkrete Ziele mündeten. Dies sind z. B. Verkehrsvermeidung durch bessere Erreichbarkeit wichtiger Orte in der Stadt, eine Konzentration auf die Entwicklung des inneren Stadtgebietes, um weiteren Flächenverbrauch zu reduzieren und Nutzungsüberlagerungen, um einen urbanen Charakter zu fördern und eine innovationsfördernde Atmosphäre zu schaffen. Das INSEK ist also von vornherein darauf ausgelegt, auch Probleme zu adressieren, die sich aus dem in der Region anstehenden Strukturwandel und der Notwendigkeit einer Neuorientierung wirtschaftlicher Aktivitäten ergeben.

Auf dieser Grundlage wird eine Reihe konkreter Handlungsschwerpunkte gesetzt. Dabei zeigt sich, dass es im Innenstadtbereich noch eine Reihe sanierungsbedürftiger Gebäude gibt, für die sich – jedenfalls ohne Förderung – keine privaten Investoren gewinnen lassen und für deren Sanierung – jedenfalls ohne Förderung – die kommunalen Mittel nicht ausreichen. In dieser Lage erfolgt eine Prioritätensetzung und die Kommune arbeitet die Sanierungsbedarfe nach und nach ab, wenn sich die Gelegenheit einer Fördermittelverfügbarkeit ergibt. Die Gefahr von Mitnahmeeffekten ist in solchen Konstellationen gering. Bei finanzstarken Kommunen mit geringerem städtebaulichen Sanierungsbedarf mag das anders allerdings anders aussehen.

In einer langfristigen Perspektive sieht sich die Stadt Spremberg unter aktuellen demographischen Prognosen auch mit dem aufziehenden Problem eines kommenden Wohnungsleerstandes konfrontiert. Darauf wurde früh vorausschauend reagiert, indem zunächst ein Rückbau von Wohnungen geplant wurde und sodann das Städtebauförderprogramm Stadtgrün zur Erweiterung von Grün- und Parkflächen auf dem Stadtgebiet eingesetzt wurde. Man sieht hier also auch, wie verschiedene Förderprogramme innerhalb der Städtebauförderung ineinandergreifen und verschiedene Bedarfe von Kommunen adressieren können, die sowohl strukturschwach als auch negativen demographischen Trends ausgesetzt sind.

Zwischen 1991 und 2020 hat die Stadt Spremberg nach Angaben des Landes Brandenburg rund 33 Mio. € Fördermittel aus der Städtebauförderung des Bundes und Landes erhalten. Diese langfristige Betrachtung des Stroms von Fördermitteln weist auf den hohen Bedarf hin, der nicht zuletzt durch die Bestandvernachlässigung und städtebauliche Fehler in der DDR entstanden ist. Vor allem aber zeigt sich hier, dass es über lange Zeit einen zwar nicht kontinuierlichen Zufluss von Städtebaumitteln gab, aber doch immer wieder Nachfrageimpulse für die Bauwirtschaft geschaffen wurden. Damit wirkt die Förderung auch in der Hinsicht, dass regionale Kapazitäten und Fähigkeiten in dieser Branche langfristig gestützt und erhalten werden. Es wäre zu kurzfristig, nur auf die kurzfristige Raumwirksamkeit einzelner Förderungen zu sehen; langfristige Programme wie die Städtebauförderung sind mit immer wiederkehrenden Nachfrageimpulsen auch strukturell raumwirksam.

Kurzeinschätzung

Die Städtebauförderung hat vom Ansatz her gute Voraussetzungen, um eine erhebliche Raumwirksamkeit zu erzielen: Sowohl über direkte Nachfrageimpulse durch die oft sehr hohen Bauinvestitionen vor Ort als auch mittelbar über eine Verbesserung der Lebensqualität in den geförderten Regionen. Auch hier gilt: Raumwirksamkeit kann prinzipiell schon mit der Aufwertung einzelner Stadtteile oder Straßenzüge erreicht werden. Auch in wachsenden Städten und zentralen Kreisen können kleinräumig städtebauliche Missstände und Funktionsverluste auftreten. Insgesamt können gerade in peripheren, strukturschwachen Regionen kontinuierlich aus der Städtebauförderung fließende Investitionsmittel durchaus bedeutsam für die lokale Bauwirtschaft sein.

6.3.7 ZIM

Verteilung der Fördermittel

ZIM ist das geographisch am weitesten streuende Programm im GFS, noch weiter als die Städtebauförderung: Insgesamt 395 Kreise wurden in Jahr 2022 erreicht. Für diese standen insgesamt 574,38 Mio. € zur Verfügung. Dabei floss ein Anteil von 51,3 % ins GRW-Fördergebiet (20 % in das C-Fördergebiet). Mit 77,7 % floss 2022 der deutlich größte Anteil der Mittel in städtische Kreisregionen und kreisfreie Großstädte (vgl. Kapitel 3.2.2).

Fallbeispiele

Die an KMU gerichtete Mittelstandsförderung ZIM soll Unternehmen, die bisher nur wenige eigene FuE-Kapazitäten haben, die Durchführung von FuE-Projekten erleichtern, sei es allein, oder in Kooperation mit anderen Unternehmen oder Forschungseinrichtungen. Eine Evaluation⁹² der früheren Phase des ZIM zeigt, dass die Unternehmen dabei auf der technischen Ebene durchaus erfolgreich sind: Je nach Unternehmensgröße zwischen 18,1 % und 27,5 % der Unternehmen gaben an, mit ZIM geförderte FuE-Resultate bereits zu vermarkten; zwischen 45,7 % und 51,8 % hielten diese Vermarktung für absehbar. Gleichzeitig gab aber auch die deutliche Mehrheit der Befragten an, bei ihrer Zusatzinvestition für das FuE-Projekt keinen Finanzierungsengpässen unterlegen zu haben.⁹³ Zugleich zeigte sich, dass bei etwa 15% der abgelehnten Anträge die Förderung dann doch durch Eigenmittel erfolgte.⁹⁴ Eine aktuelle Evaluation findet keine Hinweise auf Mitnahmeeffekte⁹⁵. Die bewilligten FuE-Vorhaben lösten bei den meisten der geförderten

⁹² Vgl. Kaufmann et al. 2019.

⁹³ Ebenda, S. 112.

⁹⁴ Ebenda, S. 34.

⁹⁵ Vgl. Stehnen et al. 2024.

Unternehmen zusätzliche FuE-Aktivitäten aus. Die insgesamt hohe Erfolgsquote im Hinblick auf die Markteinführung der Projektergebnisse lässt aber Zweifel daran zu, dass hier vor allem ex ante risikoreiche, aber im Erfolgsfall mit hohem Wachstumspotenzial verbundene Vorhaben gefördert wurden.

Das BMWK listet auf seiner ZIM-Webpräsenz inzwischen über 300 Erfolgsbeispiele der ZIM-Förderung auf. Da es sich hier um eine Unternehmensförderung handelt, sind die Fördersummen konkreter Projekte leider nicht öffentlich zugänglich. Aufgrund der Förderrichtlinie ist aber klar, dass es sich keinesfalls um exorbitant hohe Summen handeln kann: Es werden bei Einzelförderungen max. 45% der zuwendungsfähigen Kosten von max. 550.000 € als Zuschuss gezahlt, bei Innovationsnetzwerken sind die gesamten Zuschüsse für ein Unternehmen auf max. 420.000 € gedeckelt und für das gesamte Netzwerk auf 2,3 Mio. €. Prozentual sinkt der Zuschuss mit der Zeit von 90 % auf 30 % der förderfähigen Kosten.

Ein besonders positiver Effekt bei geförderten Kooperationen könnte darin bestehen, neue Projektpartner zusammenzubringen und zum Teilen ihres Wissens mit Ziel kooperativer Innovations-tätigkeit anzuregen.

Die Frage der Zusätzlichkeit stellt sich auch bei der Frage, ob Unternehmen, die bisher kaum FuE-affin sind, durch die Förderung zur Innovationstätigkeit gebracht werden. Hieran lässt die vorletzte Evaluation des Programms zumindest Zweifel aufkommen.⁹⁶ Demnach ist unter den antragstellenden Unternehmen der Anteil der sehr kleinen Unternehmen mit bisher sehr niedriger FuE-Intensität gering. Auch bei den kleinen Unternehmen, die an Kooperationsprojekten beteiligt sind, handelt es sich oft um Ingenieurbüros oder andere Wissensdienstleister, also um Anbieter, die bereits FuE-affin sind.

Sinnvoll in dieser Hinsicht kann sicherlich die Förderung von Durchführbarkeitsstudien sein, wie sie nach der Evaluation 2019 im ZIM eingeführt wurden. Ist in einer solchen Studie das Innovationsvorhaben eines kleineren Unternehmens als grundsätzlich plausibel und marktauglich validiert, dann könnte es mit diesem Wissen leichter sein, am Markt Mittel für das Vorhaben einzusammeln. Die Studien hätten dann also eine Art Zertifizierungsfunktion. Eine ähnliche Funktion wird für öffentliche Förderung generell in der Literatur diskutiert. Evidenz, ob es diesen Effekt auch im ZIM-Programm gibt, liegt aber bisher nicht vor.

Die Innovationen, die erfolgreiche geförderte Unternehmen im ZIM hervorbringen, erscheinen oft eher inkrementeller Art. Da ist beispielsweise ein Anbieter von Holzschutzmitteln, der eine Holzbeschichtung aus Bio-Ölen entwickelt und da sind die beiden Nanotechnologie-Unternehmen, die gemeinsam eine Injektion aus Nanopartikeln entwickeln, welche kranke Weinreben revitalisieren kann, oder auch das Mechatronik-Unternehmen, das ein neues Schließsystem für den Einsatz in Rechenzentren auf den Markt bringt. Es wäre allerdings auch falsch, von einem Programm wie ZIM Durchbrüche zu erwarten, aus denen Milliardenmärkte werden. Es geht dezidiert darum, Mittelständlern bei der schrittweisen Weiterentwicklung in ihren jeweiligen Märkten zu helfen.

Kurzeinschätzung

ZIM ist in der Form seiner Umsetzung bisher eher ein allgemeines Mittelstandsprogramm als eines, das sehr stark auf das Aufholen peripherer, strukturschwacher Regionen hin orientiert wäre. Wo ZIM wirken soll, muss es schon KMUs geben, die eine gewisse FuE-Affinität mitbringen, aber dies ist gerade in den sehr peripheren Regionen oft nur in sehr geringem Ausmaß der Fall. Würde

⁹⁶Vgl. Kaufmann et al. 2019, S. 54.

man dort eine mittelständische Unternehmenslandschaft mit FuE-Neigung ansiedeln wollen, dann wären Förderprogramme mit anderen Schwerpunkten sinnvoller. Dazu zählen z. B. solche, die erst einmal die allgemeinen Standortbedingungen so weit verbessern, dass die Regionen überhaupt attraktive Orte für Unternehmensniederlassungen werden.

6.3.8 INNO-KOM

Verteilung der Fördermittel

INNO-KOM hat ein Volumen von 74 Mio. €. Nur 4,6 % der Mittel fließen nicht ins GRW-Fördergebiet; 42,8 % fließen ins C-Fördergebiet. Gleichzeitig wird aber der ländliche Raum im Jahr 2022 nur wenig erreicht; 77,5 % der Mittel fließen in diesem Jahr in städtische Kreisregionen und kreisfreie Großstädte (vgl. Kapitel 3.2.2).

Ein Fallbeispiel

INNO-KOM versucht ebenfalls die Innovationsfähigkeit strukturschwacher Regionen zu stärken, soweit diese zumindest gemeinnützige Forschungseinrichtungen beherbergen, die dann über INNO-KOM gefördert werden. Diese Einrichtungen stellen ihre FuE-Infrastruktur den Unternehmen in der Region zur Verfügung, die selbst keine oder keine ausreichenden FuE-Kapazitäten haben.

Ein Beispiel für ein INNO-KOM-Projekt ist InnoWool. Hier ging es um die Entwicklung von Matten aus Schafwolle, die als Vegetationsträger im Garten- und Landschaftsbau eingesetzt werden können. Die Nutzung solcher Matten würde einerseits helfen, bisher überschüssige Schafwolle sinnvoll zu nutzen, andererseits aber vor allem andere, ökologisch problematischere Stoffe bei der Herstellung von Vegetationsmatten ablösen. Ökologisch weniger vorteilhaft sind andere Stoffe wie Stein- und Kokoswolle, weil die organische Verrottung nicht so günstig wie bei Schafwolle verläuft und weil zur Herstellung deutlich mehr Energie eingesetzt werden muss.

Gefördert wurde das Projekt am Institut für Agrar- und Stadtökologische Projekte in Berlin, einem An-Institut der HU Berlin. Dort hatte man sich schon vor Projektbeginn mit Verwertungsmöglichkeiten für Schafwolle beschäftigt. Die Förderung erfolgte im Rahmen des marktnahen Moduls MF innerhalb der INNO-KOM-Förderung. Die Entwicklung im Rahmen des Projektes umfasste sowohl Produktionsverfahren als auch die Suche nach optimalen Fasermischungen und sonstigen effizienten Gestaltungen von Produktdetails. Der Förderung lag ein Patent zugrunde (Nr. DE202005004354U1) das allerdings vor Projektabschluss bereits abgelaufen war. Hier ging es also darum, eine schon ältere Idee noch zur Marktreife zu bringen. Das geförderte Projekt mündete in wissenschaftliche Publikationen⁹⁷ und eine Produktionskooperation mit einem großen mittelständischen Hersteller von Vegetationsmatten im Umland von Bremen.

Das Beispiel zeigt einen typischen Ablauf von INNOKOM-Förderungen in der marktorientierten Forschung. Die Logik in der Vorlaufforschung ist ähnlich: Für ein konkretes Vorhaben werden insbesondere Personalkosten, Kosten für Material und Kleingeräte und Abschreibungen auf vorhabenspezifische Anlagen gefördert. Damit wird der laufende Betrieb von gemeinnützigen Forschungseinrichtungen durch projektbezogene Zuschüsse unterstützt, aus denen dann im Idealfall vermarktbar Produkte folgen, die selbst wiederum Einnahmen für das Institut und seine KMU-Partner generieren. Aber auch wenn dies nicht gelingt, wird ein Beitrag geleistet, die Kapazitäten der Institute zur Kooperation mit KMU direkt zu stützen. Dieser Effekt ist noch unmittelbarer,

⁹⁷ z. B. Herfort et al. (2023).

wenn im Modul IZ mit Investitionszuschüssen die Forschungseinrichtungen ihre grundlegende Forschungsinfrastruktur verbessern können, etwa durch die Anschaffung von Großgeräten.

Kurzeinschätzung

Die Idee, in strukturschwachen Regionen in gemeinnützigen Forschungseinrichtungen FuE-Kapazitäten zu fördern, die dann von KMU genutzt werden können, ist so einfach wie plausibel. Im Idealfall könnten im Umfeld solcher Einrichtungen auch mehrere Unternehmen aktiv sein, die auf ähnlichen Geschäftsfeldern agieren und zwischen denen es positive Wissens-Spillover geben würde. Ein Problem ist allerdings die regionale Verteilung der Mittel. Es gelingt nicht, die Förderung in die besonders strukturschwachen Regionen innerhalb der GRW-Gebietskulisse zu bringen – vermutlich, weil dort kaum gemeinnützige Forschungseinrichtungen vorhanden sind. Vielmehr wird ein Großteil der Fördermittel in GRW-Regionen verausgabt, die bereits über eine differenzierte FuE-Landschaft und beachtenswerte FuE-Kapazitäten verfügen. Verfolgt man das Ziel, auch in den innovationsschwachen und infrastrukturell schlecht aufgestellten Regionen FuE-Aktivität zu fördern, so wären andere Instrumente nötig als INNO-KOM und ZIM, die kaum in diesen Regionstyp hineinwirken.

6.3.9 Überbetriebliche Bildungsstätten

Verteilung der Fördermittel

Der Bund unterstützte im Jahr 2022 überbetriebliche Bildungsstätten mit 37,52 Mio. €. 57,7 % der Mittel kamen dem GRW-Fördergebiet zugute. Mit einem Anteil von 80,7 % floss 2022 der größte Teil der Mittel in städtische Kreisregionen und kreisfreie Großstädte (vgl. Kapitel 3.2.2).

Ein Fallbeispiel

Eine der Hauptaufgaben von überbetrieblichen Bildungsstätten (ÜBS) liegt darin, im dualen Berufsausbildungssystem praktische Ausbildungsinhalte zu vermitteln, die in manchen Betrieben nicht vermittelt werden können. Setzt beispielsweise eine Ausbildung die praktische Kenntnis bestimmter Maschinen voraus, die aber nicht in jedem ausbildenden KMU vorhanden sind, dann kann diese Lücke über ÜBS geschlossen werden. Außerdem bieten ÜBS für Arbeitnehmer, die bereits Berufserfahrung haben, Aus- und Weiterbildungen an.

Die Empfänger der Fördermittel aus dem Bundesprogramm ÜBS sind die Träger der Einrichtungen; in der Regel sind dies Handwerkskammern, in Einzelfällen auch IHK oder Landwirtschaftskammern. Anträge für Vorhaben im Bereich Ausbildung sind von diesen an das Bundesinstitut für Berufsbildung zu stellen, für Vorhaben im Bereich Weiterbildung an das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle. Dem Antrag muss im Regelfall eine Bedarfsanalyse mit zustimmender Stellungnahme des Bundeslandes und des für den Ausbildungsbereich zuständigen Fachverbandes beiliegen.

Möglich sind mit unterschiedlichen Fördersätzen sowohl die Förderung der Errichtung, Modernisierung und Ausstattung von ÜBS, als auch die Errichtung von Erweiterungsbauten und Werkstätten und die Weiterentwicklung zu Kompetenzzentren. In strukturschwachen Regionen können Bundesförderung bis zu 65 % der förderfähigen Kosten erreichen, hinzu kommen Landes- und Eigenanteile. Kosten für Digitalisierung können mit bis zu 90 % vom Bund getragen werden.

Ein Beispiel für die Förderung von ÜBS ist das Programm DALiB (Digitales Lernen und Arbeiten in der Baumaschinenbedienung), das gemeinsam vom Bildungswerk Bau Hessen-Thüringen e.V. und drei Einrichtungen der überbetrieblichen Bildung in Baden-Württemberg, Sachsen und Brandenburg durchgeführt wurde. Hier wurden zwischen 2020 und 2023 Methoden und Lernmodule entwickelt, mit denen die Bedienung von Baumaschinen digital unterstützt werden kann. Das Lernen in diesem Bereich wird orts- und zeitabhängig. Dies trägt gleichzeitig zu einer Kapazitätserweiterung der überbetrieblichen Ausbildung bei, da die Lernenden nun nicht mehr physisch in einem ÜBS anwesend sein müssen, um dort direkte persönliche Unterweisungen zu erhalten.

Der Einsatz von Virtual- und Augmented-Reality-Technologie ermöglicht nun die Vermittlung von Ausbildungseinheiten wieder vor Ort in den KMU, die zuvor ihre Auszubildenden in ÜBS entsandt hatten. Der Beitrag zur Abmilderung des Fachkräftemangels ist also zweifach: Unmittelbar in Form der Ausbildung, mittelbar durch die Möglichkeit des Personals in ÜBS, mehr Kapazitäten in den Bereichen bereitzustellen, die sich bisher der Digitalisierung entziehen. Ein weiterer Nebeneffekt besteht darin, die Auszubildenden mit digitalem Lernen vertraut zu machen, was zukünftige Weiterbildungen erleichtern kann.

Insgesamt ist die Förderung von ÜBS einer der wenigen Kanäle im GFS, über den das Fachkräfteproblem direkt adressiert wird. Über die unterschiedlichen Förderquoten wird schon bei der Förderung eine unmittelbare Raumwirksamkeit erreicht. Da ÜBS in peripheren Regionen mit vielen kleinen Betrieben eine besonders positive Wirkung erzielen dürften, setzt sich diese Raumwirksamkeit im laufenden Betrieb fort. Und auch von der Förderung innovativer Lernmethoden wie im Fallbeispiel dürften strukturschwache, dünn besiedelte Regionen, in denen auch ÜBS in Präsenz oft nicht leicht zu erreichen sind, langfristig besonders profitieren.

Kurzeinschätzung

Überbetriebliche Bildungsstätten sind für die Fachkräfteaus- und -weiterbildung in peripheren Regionen praktisch unverzichtbar. Auch hier stellt sich die Frage, ob die Förderung weiter in die sehr strukturschwachen Kreise hineinwirken könnte. Andererseits haben sich vielerorts Wege gefunden, mit dem Fehlen von ÜBS in manchen Teilregionen umzugehen, etwa indem für einzelne Bildungsmaßnahmen Lehrpersonal aus anderen Regionen entsandt wird, oder indem Auszubildende jeweils für einige Tage oder Wochen in die nächstgelegene ÜBS geschickt werden. Außerdem könnten, wie im Beispiel gesehen, digitale und ortsunabhängige Formate künftig stärker unterstützen.

6.3.10 EXIST-Potentiale

Verteilung der Fördermittel

Das EXIST-Potentiale-Programm stellt 42,81 Mio. € im Jahr 2022 bereit, das Fördervolumen im Median beträgt 390.000 €. Nur 43,1 % der Mittel fließen 2022 ins GRW-Fördergebiet; ins C-Fördergebiet fließen 17,7 % der Mittel. 79,6 % der Mittel flossen 2022 in städtische Kreisregionen und kreisfreie Großstädte; nur 5,1 % erreichten dünn besiedelte ländliche Regionen (Kapitel 3.2.2).

Das EXIST-Programm besteht aktuell aus sechs Bestandteilen, die inhaltlich miteinander verzahnt sind: EXIST-Potentiale dient der Förderung von Gründungskultur an Hochschulen. Ein weiteres Programm fördert Modellprojekte für Gründungen im Bereich Künstlicher Intelligenz. EXIST-Women dient der gezielten Förderung von Gründerinnen, ebenso setzen EXIST-Forschungstransfer

und das EXIST-Gründerstipendium bei der persönlichen Förderung von Gründerinnen und Gründern an. Teil des GFS ist nur das auf die Förderung der Gründungskultur hin orientierte EXIST-Potentiale. Dennoch ist in der Förderpraxis das Zusammenspiel der verschiedenen EXIST-Komponenten wichtig.

Ein Fallbeispiel

Die TH Deggendorf, in einer vergleichsweise strukturschwachen Region am Rande des Bayerischen Waldes gelegen, betreibt ein Zentrum für Gründungsförderung (Startup-Campus). Dieses betreibt regelmäßige Veranstaltungen für unterschiedliche Zielgruppen. Beim Deggendorfer Gründungstag mit rund 300 Teilnehmerinnen und Teilnehmern kommen Nachwuchsunternehmer, Startups und Experten für Gründung zusammen. Bei der Gründerwerkstatt wird Studierenden über eine Schwelle zur Gründung geholfen, indem sie bei einem Unternehmensplanspiel lernen, Geschäftsmodelle zu entwickeln. In der Gründerakademie werden verschiedene praxisrelevante Aspekte einer Unternehmensgründung vermittelt, die über das Geschäftsmodell hinausgehen.

Das Gründerzentrum begleitet gründungsinteressierte Studierende von einer Erstberatung über eine Qualifizierungsphase der Ideenentwicklung und des Teamaufbaus zur Förderphase mit Förderberatung, die eigentliche Gründungs- und die Wachstumsphase. In letzterer bleiben die Startups der TH-Teil des Netzwerks und helfen selbst den späteren Gründergenerationen. Auf dem Startup-Campus werden Büroräume und -infrastruktur angeboten. Die von Studierenden bereits erfolgreich gegründeten Unternehmen decken ein breites Branchenspektrum ab, von Designagenturen über Steuerkanzleien bis zu Internetplattformen.

Das Gründungszentrum der TH Deggendorf hat eine erhebliche Größe und Wirksamkeit erreicht. In dieser Größenordnung ist dies nicht allein mit EXIST-Förderung möglich. Das Zentrum hat erhebliche komplementäre Mittel von Stiftungen und anderen Partnern mobilisiert. Die EXIST-Förderung ist aber bedeutsam: Sie stellt einen großen Teil der Förderkulisse dar, die das Gründerzentrum gründungswilligen Studierenden anbieten kann: EXIST-Gründerstipendium, EXIST-Forschungstransfer und EXIST-Women. Ohne diese Programme wäre kaum eine vergleichbare Gründungsaktivität zu erreichen.

Darüber hinaus wird die TH Deggendorf aus dem Programm EXIST-Potentiale gefördert. Dieses dient dazu, die allgemeine Gründungskultur an Hochschulen zu fördern und trägt so dazu bei, die notwendige Basis zu schaffen, um für die oben genannten weiteren Förderprogramme überhaupt eine Nachfrage zu generieren. EXIST-Potentiale enthält auch die Förderung der Konzeption von Fundraising- und Sponsoring-Konzepten, mit denen Hochschulen ihre eigene Gründungsförderung auf eine breitere finanzielle Basis stellen können – so wie die TH Deggendorf es geschafft hat.

Das Beispiel zeigt, wie die EXIST-Förderung nicht nur einzelne Existenzgründerprojekte aus Hochschulen fördert, sondern dazu beitragen kann, eine Startup-Kultur und eine ausgebaute Gründungsinfrastruktur zu etablieren. Im Idealfall ist diese Förderung dann nur ein Baustein in einem breiteren Finanzierungskonzept.

Auf den ersten Blick könnte ein Problem darin bestehen, dass diese Gründungsförderung an die Existenz von Hochschulen gekoppelt ist, die natürlich nicht in jeder strukturschwachen Region vorhanden sind. Andererseits ist aber insbesondere durch Gründungen neuer Fachhochschulen inzwischen eine Hochschullandschaft in Deutschland entstanden, die weit in periphere Regionen hinein reicht. Damit bestehen gute Voraussetzungen dafür, dass EXIST auch über das Gründungsgeschehen eine Raumwirksamkeit entfaltet.

Kurzeinschätzung

EXIST ist ein wichtiges Programm zum Ausbau und späteren Erhalt der Gründungsaktivität aus Hochschulen heraus. Seine Raumwirksamkeit wird dadurch beschränkt, dass es – natürlich – an Hochschulstandorte gebunden ist, die oft in nicht sehr stark strukturschwachen Regionen und ebenfalls selten in sehr einkommensschwachen Kreisen liegen – allein die Existenz einer Hochschule hat in der Regel schon einen positiven Effekt auf das BIP pro Kopf einer Region. Damit lässt sich an dem aktuellen Muster der begrenzten Raumwirksamkeit in stark strukturschwachen Regionen auch nur wenig ändern, jedenfalls mit begrenzten Mitteln. Langfristig wäre vor allem der weitere Ausbau von Hochschulstandorten in der Fläche ein Mittel, das aber natürlich über das GFS weit hinausgeht.

6.3.11 Digital Jetzt

Verteilung der Fördermittel

Das Digital Jetzt-Programm hatte im Jahr 2022 ein Volumen von 41,79 Mio. € und erreichte 320 Kreise. 53,7 % der Mittel flossen 2022 in Kreise, die nicht im GRW-Fördergebiet liegen. Ins C-Fördergebiet flossen 19 % der Mittel. 30,7 % der Mittel erreichten ländliche Kreisregionen und dünn besiedelte Regionen (vgl. Kapitel 3.2.2).

Die Förderlogik

Das Ende 2023 ausgelaufene Programm hatte zum Ziel, in KMU den Einsatz digitaler Technologien und die hierzu notwendige Aus- und Weiterbildung von Beschäftigten zu fördern. Es richtete sich an mittelständische Unternehmen einschließlich Handwerker und Freiberufler mit weniger als 500 Beschäftigten. Gefördert wurden unterschiedlichste Digitalisierungsvorhaben. Dazu zählte die Digitalisierung interner Prozesse in KMU, aber auch die Entwicklung digitaler Geschäftsmodelle. Gefördert wurde auch die Digitalisierung von Prozessen zwischen Unternehmen, etwa entlang der Lieferkette zur effizienteren Abwicklung und Steuerung von Zulieferprozessen. Auch der Einsatz digitaler Prozesse im Marketing wurde gefördert, wie die Einrichtung von Online-Shops. Ebenfalls wurden Investitionen in die IT-Sicherheit von Unternehmen gefördert.

Kurzeinschätzung

Das Programm wurde von digitalisierungswilligen und -bereiten Unternehmen in Anspruch genommen. Dementsprechend erreichten die Mittel nur in verhältnismäßig geringem Umfang die strukturschwachen Regionen. Schlussendlich stand hier das allgemeine Digitalisierungsziel im Vordergrund, nicht der regionalökonomische Effekt.

6.3.12 Innovation & Strukturwandel

Verteilung der Fördermittel

Im Rahmen des Programms Innovation & Strukturwandel wurden im Jahr 2022 58,07 Mio. € verteilt. Bei der Verteilung gibt es große regionale Unterschiede, einzelne Kreise und kreisfreie Städte liegen in der Summe deutlich über dem Durchschnitt aller Kreise. 71 % der Mittel flossen ins C-Fördergebiet, weitere 26,4 % ins D-Fördergebiet. 56,9 % der Mittel erreichten im Jahr 2022 die ländlichen Kreisregionen und dünn besiedelte Regionen (vgl. Kapitel 3.2.2).

Ein Fallbeispiel

Composites United e.V. ist ein Netzwerk, in dem Unternehmen aus dem Bereich der Kompositwerkstoffe kooperieren. In der Oberlausitz engagiert sich dieser Verein seit 2023 und mit einer Laufzeit bis 2032 ein transferorientiertes Projekt mit dem Titel syntral - Synergetischer Transferraum Lausitz. Das Ziel dieses Projektes sind Innovationen auf dem Gebiet des Systemleichtbaus. Zu dieser Zielformulierung kam es, weil in der Lausitz in zahlreichen Hochschulen und Forschungseinrichtungen Expertise zum Systemleichtbau vorhanden ist. Gleichzeitig gehen die Projektkoordinatoren davon aus, dass es in Sachsen zahlreiche Unternehmen mit einer Beschäftigtenzahl von insgesamt bis zu 60.000 Personen gibt, die in der kunststoff- und metallverarbeitenden Industrie arbeiten und von einem Wissenstransfer auf dem Gebiet des Systemleichtbaus profitieren könnten.

Das Projekt strebt nun als konkrete Ziele an, einen Systemleichtbau in der Lausitz zu etablieren, über verschiedene Diskussionsformate einen Transfer aus der Forschung in die Unternehmen zu stärken, die Ausbildung im Bereich des Systemleichtbaus attraktiver zu machen und eine umfassende Vernetzung der relevanten Akteure zu fördern. Partner im Projekt sind zu Beginn u.a. die TU Dresden, das Bildungswerk der Sächsischen Wirtschaft, das Fraunhofer IWU, das Lausitzer Technologiezentrum und einige Kommunen. Im Verlauf des Projektes kann der Kreis der Partner erweitert werden.

Dieser Bündnis-Gedanke steht bei der Förderung im Programm Innovation & Strukturwandel im Zentrum. Es soll grundlegend die Innovationsfähigkeit von strukturschwachen Regionen verbessert werden. Dabei ist es auch möglich, Bündnisse über die Regionsgrenzen hinweg zu bilden, z. B., um Expertise aus Forschungseinrichtungen in einer anderen Region in die strukturschwache Region zu transferieren.

Aus ökonomischer Sicht geht es hier vor allem um die Förderung positiver Wissensexternalitäten. Projektpartner, die zuvor vielleicht gegenseitig gar nicht von ihrer Existenz wussten, werden in einem Austausch gebracht und entwickeln im Idealfall Ideen für Innovationen und stabile, längerfristige Kooperationsbeziehungen. Damit dies gelingt, braucht es Koordinatoren, deren Aufgabe vor allem darin besteht, potenzielle Partner zu finden und zu mobilisieren. Mit der Förderung in diesem und anderen so ausgerichteten Förderprogrammen kann es gelingen, diese Rolle attraktiver zu machen und zu professionalisieren.

Dass der Versuch, über solche Bündnisse das Innovationspotential von Regionen zu verbessern, vielversprechend sein kann, zeigt das Förderprogramm Unternehmen Region, welches mit einem ähnlichen Ansatz in Ostdeutschland Innovationsbündnisse hat entstehen lassen. Wenn dies gelingt, dann gehen die Effekte in solchen Programmen deutlich über die kurzfristigen Nachfragesteigerungen hinaus, die von den Fördermitteln selbst bewirkt werden. Die positive, langfristige Hebelwirkung von Fördermitteln kann dann erheblich sein.

Kurzeinschätzung

Es gelingt mit diesem Programm eindeutig, die strukturschwachen Regionen deutlich überproportional zu fördern. Mit der Idee, Unternehmensbündnisse zu fördern und damit das FuE- und Wachstumspotential in solchen Regionen zu erhöhen, ist der Ansatz auch sehr plausibel. Dass immer noch ein hoher Anteil der Mittel auch in Regionen fließt, die eher zentral sind und/oder ein überdurchschnittliches BIP pro Kopf aufweisen, wird sich bei diesem Förderansatz nicht vermeiden lassen. Denn es ist beim Bündnis-Ansatz durchaus gewollt, dass auch

Forschungseinrichtungen, Hochschulen oder Unternehmen aus strukturstärkeren Regionen Teil des Bündnisses sein können, damit ein Wissenstransfer in die strukturschwächeren Regionen erleichtert wird.

6.3.13 Kommunen Innovativ

Verteilung der Fördermittel

Kommunen Innovativ ist mit einem Fördervolumen im Jahr 2022 von insgesamt 2,59 Mio. € eines der kleineren Programme im GFS. Die Förderung fließt mit 82,5 % des Gesamtvolumens schwerpunktmäßig ins GRW-Fördergebiet, 42,8 % ins D-Fördergebiet. Mit 25,7 % des Fördervolumens erreicht das Programm im Jahr 2022 die ländlichen Kreisregionen und dünn besiedelte Regionen (vgl. Kapitel 3.2.2).

Ein Fallbeispiel

Der Netzwerkgedanke steht auch im Programm Kommunen Innovativ im Mittelpunkt, hier geht es aber weniger um Unternehmen als Adressaten von Wissenstransfer, sondern die Zusammenarbeit von Kommunen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft soll um konkrete Fragestellungen herum gefördert werden. Dabei geht es um ein breites Feld von Fragestellungen, das mit dem übergeordneten Ziel einer nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung verbunden ist.

Ein Beispiel ist das Projekt „Altersinnovationen“, das von 2021 bis 2024 gemeinsam von der Brandenburgischen Technischen Universität und den Städten Guben und Spremberg durchgeführt wurde. Das Projekt wurde über diese Laufzeit mit insgesamt gut 800.000 Euro gefördert. Hierbei ging es darum, durch eine Kooperation von Wissenschaft und Kommunen neue Wege für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an kommunalen Entscheidungsprozessen zu finden und zu eröffnen. Neben quantitativen Befragungen wurden auch innovative Dialogformate entwickelt, in denen Bürgerinnen und Bürger Erfahrungen weitergeben und sich austauschen konnten. Gleichzeitig wurde versucht, durch Kooperation zwischen Universität und älteren Bürgerinnen und Bürgern deren Kompetenzen zu stärken und sie zu aktiver Beteiligung in ihren Kommunen zu ermuntern.

In vielen Projekten innerhalb dieses Programms spielen die Projektpartner der beteiligten Kommunen – seien es Hochschulen, oder auch private Akteure wie Beratungsfirmen – eine wichtige Rolle. Sie sehen ein konkretes politisches Problem auf kommunaler Ebene und die Fördergelegenheit. Diese ist ein Anreiz, Projektpartner zu koordinieren und einen Förderantrag als ersten Schritt zur Problemlösung zu formulieren. Vermutlich wäre es ohne den Anreiz, den die Förderung bietet, nicht zu einer solchen Zusammenarbeit der Projektpartner gekommen.

Es wird allerdings dann sehr spannend, wenn das Projekt über die konzeptionelle Phase hinausgeht und die Implementierung ansteht. Eine dauerhafte Fortführung einer einmal begonnenen Zusammenarbeit und Problemlösung wird in den seltensten Fällen kostenneutral sein. Ob die finanziell restringierten Kommunen in der Lage sein werden und willens sind, solche Kosten zu stemmen, ist zumindest in manchen Fällen fraglich. Zugleich besteht aber für die nicht-kommunalen Projektpartner ein finanzieller Anreiz, auch solche Projekte zu beantragen, bei denen die Aussicht auf konkrete Schritte nach der Konzeptionsphase von vornherein gering ist.

Kurzeinschätzung

Die Opportunitätskosten des Kommunen Innovativ-Programms sind angesichts der geringen Höhe sicherlich niedrig. Es kann sinnvoll und interessant sein, eine solche Förderung, die mit geringem Mitteleinsatz innovative Lösungen für kommunale Projekte erarbeitet, einmal zu versuchen. Eine hohe Raumwirksamkeit, auch langfristig und indirekt, wird man aber nicht wirklich erwarten können. Hierzu wäre es auch nötig, die Förderung stärker in die peripheren, sehr strukturschwachen Regionen zu lenken. Bisher scheinen solche Kommunen nur selten Interesse oder freie Kapazitäten in kommunaler Politik und Verwaltung zu haben, um sich hier zu beteiligen.

6.3.14 Unternehmen Region

Verteilung der Fördermittel

Unternehmen Region hatte im Jahr 2022 ein Volumen von 57,49 Mio. €. Die Förderhöhe schwankt regional stark: Im Median betrug die Fördersumme pro Kreis bzw. kreisfreier Stadt nur 40.000 €, der Mittelwert hingegen 490.000 €. Der weit überwiegende Teil der Mittel geht ins GRW-Fördergebiet. Dabei fließen nur 26,2 % der Mittel im Jahr 2022 in ländliche Kreisregionen und dünn besiedelte Regionen (vgl. Kapitel 3.2.2).

Zwei Fallbeispiele

Unternehmen Region ist das Vorgängerprogramm von Innovation & Strukturwandel und förderte in verschiedenen Programmansätzen zwischen 1999 und 2022 Forschung und Innovation in Ostdeutschland. Beide Fördermaßnahmen verfolgen einen innovations- und regionsorientierten Förderansatz, jedoch war Unternehmen Region auf Ostdeutschland beschränkt während Innovation & Strukturwandel in der gesamten Gebietskulisse strukturschwacher Regionen laut GRW fördert. Beiden Förderprogrammen ist gemein, dass sie Unternehmen und Forschungseinrichtungen zu einem regionalen Forschungsnetzwerk verbinden, um mit eher langfristigen Förderperspektiven kontinuierlich die Innovationskraft der Unternehmen zu erhöhen und über die Zeit sichtbare Kompetenznetzwerke entstehen lassen.

Ein Beispiel ist die von 2017 bis 2020 von Neustadt/Sachsen aus koordinierte Initiative Feldschwarm. Ziel war es, einen Wachstumskern zu etablieren und den in der Region ansässigen Landmaschinenbau am Weltmarkt zu etablieren. Die Chance hierzu wurde in aktuellen technologischen Entwicklungen gesehen. Weitere Ziele waren Nachhaltigkeit in der Landtechnik und ressourcenschonender Ackerbau.

Hierzu wurden vier Projekte aufgesetzt. In einem sollte die Automatisierung der landwirtschaftlichen Bodenbearbeitung vorangetrieben werden. In einem zweiten Projekt sollten die Komponenten für die zu entwickelnden Geräte konstruiert werden. In einem dritten Projekt ging es um die Sensorik, die nötig ist, um nicht nur ein einzelnes, sondern ganze Schwärme von Geräten zu steuern. In einem vierten Projekt wurden dann die Evaluierung, Bewertung und Testung der zuvor entwickelten Technologie angestrebt. Beteiligt waren u. a. zwei Fraunhofer-Institute, die TU Dresden, einige Ingenieurbüros, eine Softwarefirma und Unternehmen aus den Bereichen Maschinenbau und landwirtschaftliche Geräte.

Die Entwicklung autonom agierender landwirtschaftlicher Geräte ging nach der Unternehmen Region-Förderung in leicht veränderter Zusammensetzung weiter. Derzeit wird es vom BMBF-RUBIN-Förderprogramm unterstützt, das die strategische Zusammenarbeit von Unternehmen und

Forschungseinrichtungen fördert und eine Maßnahme von Innovation & Strukturwandel ist. Seit Juli 2023 und bis 2026 besteht diese neue Förderung. Geplant ist eine Investition von insgesamt 15 Mio. €, von denen 70 % aus der RUBIN-Förderung kommen. Die Koordinierung erfolgt nun aus dem südlich von Gera gelegenen Zeulenroda-Triebes, die Projektpartner agieren größtenteils von Sachsen und Thüringen aus. Mit zwei industriellen Projektpartnern in Hessen und am Niederrhein wird aber auch regionsexternes Wissen in das Projekt transferiert.

Dies ist ein Beispiel für eine Förderung mit langem Atem, die im Erfolgsfall tatsächlich einen großen technologischen Sprung für die Praxis der Landwirtschaft bedeuten würde. Autonom agierende Geräte könnten auf Feldern und Äckern enorme Produktivitätssprünge ermöglichen. Unternehmen, die zu einem Teil in den strukturschwächeren Regionen Sachsens angesiedelt sind, könnten zu Technologieführern werden.

In eine ähnliche Richtung geht beispielsweise das federführend an der Universität Leipzig angesiedelte Projekt ICCAS. Hier wird mit einer Vielzahl nationaler und internationaler Projektpartner an der Unterstützung der ärztlichen und chirurgischen Praxis durch computerbasierte Assistenzsysteme gearbeitet. Das Spektrum reicht von der Diagnose bis zur präzisen Krebstherapie. Projektpartner sind vor allem Universitätskliniken, Fraunhofer-Institute und Unternehmen aus der Medizintechnologie. Auch hier werden große, bedeutsame Technologieschritte angestrebt. ICCAS ist ein Beispiel für ein Unternehmen Region-Projekt, bei dem die technologische und wissenschaftliche Exzellenz klar im Vordergrund steht. So zielte die Fördermaßnahme ZIK – Zentren für Innovationskompetenz, in der ICAAS-Projekt gefördert wurde, auf indirekte wirtschaftliche Effekte über eine Stärkung der Innovationsfähigkeit in Ostdeutschland insgesamt, die sich später aus Zentren wie Leipzig auch in die Fläche ausbreitet. So ist in ICAAS aus 2 Nachwuchsforschergruppen im Jahr 2005 heute ein Team mit 86 Mitarbeitenden geworden.

Kurzeinschätzung

Anders als in dem o. g. Programm Wachstumskerne profitieren Unternehmen, insbesondere in forschungsferneren peripheren Regionen Ostdeutschlands, von der ZIK-Förderung indirekter und seltener. Aus diesem Grund sind die verschiedenen Fördermaßnahmen von Unternehmen Region (insgesamt 7) als ein sich ergänzendes Förderangebot des BMBF zu bewerten, das an unterschiedlichen Stellen des Innovationsprozesses ansetzte. Eine wichtige Zielsetzung des Programms Unternehmen Region insgesamt bestand darin, durch das Bilden von Unternehmensnetzwerken FuE-Aktivität in Ostdeutschland zu fördern und somit Innovationen in den eingebundenen Unternehmen anzustoßen. Bis 2022 sind so über 600 regionale Bündnisse entstanden und mehr als 5.000 Forschungsprojekte realisiert worden. Mit insgesamt 2 Mrd. € in 23 Jahren war Unternehmen Region das wichtigste Förderangebot für innovationsbasierten Strukturwandel in Ostdeutschland.

Ähnlich wie bei der Programmfamilie Innovation & Strukturwandel besteht die große Herausforderung der Gebietskulisse aber auch darin, dass in den besonders strukturschwachen Regionen weniger Unternehmen und Forschungseinrichtungen vorhanden sind, die sich in diese Netzwerke einbinden lassen. Um Partnernetzwerke- und Kompetenzen zu vervollständigen ist es in der Förderlogik impliziert, dass Partner auch in forschungsstärkeren Zentren Ostdeutschlands eingebunden werden können, um die Netzwerke besonders strukturschwacher Regionen innovativer zu machen. Somit fließen Mittel in Unternehmen Region sowohl an Partner in strukturschwachen, aber auch in forschungsstärke Regionen.

6.3.15 Zentrale Ergebnisse

Zum Abschluss dieses Kapitels können die wesentlichen Resultate der **qualitativen Analyse** wie folgt zusammengefasst werden:

- In einer ganzen Reihe von Programmen sieht man eine Situation, von der ausgehend die Mittelvergabe stärker auf die strukturschwächeren Regionen fokussiert werden könnte. Die Streuverluste, die sich aus einer Mittelvergabe in nicht-strukturschwache oder sogar strukturstarke Regionen vergeben, sind hoch. Dies ist teils auch nicht überraschend, nämlich in den Programmen, in denen von vornherein keine Einschränkung auf das GRW-Fördergebiet besteht.
- In anderen Programmen, insbesondere dort, wo es um Netzwerkbildung geht und diese über die Regionsgrenzen hinaus intendiert ist, ist eine teilweise Mittelvergabe auch in strukturstärkere Regionen unproblematisch und vielleicht sogar ein gutes Zeichen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn es gelingt, Unternehmen aus schwächeren Regionen in FuE-affine Netzwerke einzubinden und so deren FuE-Intensität und -Fähigkeit nachhaltig zu stärken.
- Es gibt eine mögliche Förderlücke, wenn man das Ziel verfolgt, in sehr strukturschwachen Regionen eine FuE-Fähigkeit und eine Gründungsneigung erst zu schaffen. Die bestehenden Programme setzen oft daran an, dass Forschungseinrichtungen, Hochschulen oder zumindest ansatzweise FuE- und gründungsaffine Unternehmen schon in den sehr strukturschwachen Regionen existieren. Wie man an der Fördermittelverteilung sehen kann, ist dies aber oft nicht oder nur in geringem Ausmaß gegeben. Die Frage ist daher, ob man Förderprogramme entwickeln kann, die eine Stufe vorher ansetzen und zur Entwicklung einer Gründungskultur und FuE-Neigung beitragen, wo sie bisher noch gar nicht besteht.
- Die Unterschiede zwischen direkter, kurzfristiger und langfristiger Raumwirksamkeit können erheblich sein. Bei Programmen wie Kommunen Innovativ, Zukunftswerkstatt Kommunen oder auch der Förderung von FuE-Netzwerken sind die zunächst eingesetzten Mittel oft gering, entsprechend ist der direkte Effekt auf die Nachfrage in den Regionen auch nicht groß. Sofern sich aber langfristig – also manchmal auch erst weit nach Förderende – die Bedingungen in der Region verbessern, kann die langfristige Raumwirksamkeit groß sein. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn partizipativ neue Lösungen für kommunale Probleme gefunden und damit die Lebensqualität verbessert wird, oder wenn sich eine stabil höhere FuE-Neigung der Unternehmen entwickelt.
- Bei einzelnen Programmen, wie Partnerschaften für Demokratie, steht nicht die ökonomische Raumwirksamkeit im Mittelpunkt. Hier muss man sich fragen, ob die Mittel tatsächlich auf Kreise, Städte oder Stadtteile konzentriert werden, in denen die Programmziele wie die Extremismusprävention besonders bedeutsam und die entsprechenden Probleme und Gefahren besonders ausgeprägt sind.
- Der Fachkräftemangel wird in der bestehenden Förderkulisse nur selten unmittelbar (wie mit den Überbetrieblichen Bildungsstätten) adressiert. Häufiger scheint die Hoffnung auf indirekte Effekte zu dominieren, etwa wenn es darum geht, über die Verbesserung der Lebensqualität in einer Region diese für Fachkräfte als Wohn- und Arbeitsort interessanter zu machen. Auch Investitionsförderung wie über das GRW-Programm kann dazu führen, dass Arbeitsplätze kapitalintensiver und produktiver werden und dann Arbeitskräfte mit höherem Humankapital anziehen. Grundsätzlich wäre es aber sinnvoll, über die Entwicklung von Programmen nachzudenken, die das Problem direkter adressieren – auch weil Investitionen selbst wieder vom vorhandenen Arbeitskräftepool in einer Region abhängen und der Arbeitskräftemangel strukturschwache Regionen künftig in besonderem Maße betreffen könnte.

6.4 Zwischenfazit

Für die GFS-Förderungen insgesamt, wie auch für die einzelnen GFS-Förderprogramme, werden zahlreiche Gesamtwirkungen in den Analysen identifiziert. Die zentralen Erkenntnisse zu den **Gesamtwirkungen der quantitativen Analysen** können wie folgt komprimiert zusammengefasst werden:

- Es werden für nahezu alle untersuchten GFS-Förderprogramme Gesamtwirkungen auf das BIP und damit die Wirtschaftsentwicklung in den Regionen identifiziert. Damit einher gehen meist auch Effekte auf die Beschäftigung, die Löhne und Qualifikation. Lediglich bei der auf die Ausbildung fokussierten Gruppe (ÜBS) werden keine Effekte in diesem Bereich gefunden.
- Bei dem Programm Überbetriebliche Bildungsstätten sowie beim GRW Programm werden positive Effekte auf die Zahl der Auszubildenden gefunden.
- Auf die weiteren zentralen ökonomischen Größen Gründungen, Investitionen, Niederlassungen, FuE-Beschäftigten und Patente können für einzelne Programme oder Programmgruppen Wirkungen nachgewiesen werden. Hier zeigen die verschiedenen Gruppen von Förderprogrammen spezifische Stärken. Die auf Forschung und Innovation ausgerichteten Programme zeigen Effekte im Bereich der FuE-Aktivitäten und der Investitionen und Niederlassungen. Das ERP Programm zeigt ebenfalls positive Effekte auf die Zahl der Niederlassungen. Gründungen werden hingegen stärker durch die Breitbandförderung und die auf Infrastruktur und Daseinsvorsorge ausgerichteten Programme gefördert.
- Zudem ergeben sich für das gesamte GFS positive Effekte auf die Attraktivität der Regionen in der Form von erhöhten Wanderungssalden.

Viele Dimensionen der Lebensverhältnisse werden durch die Förderprogramme nicht nachweislich beeinflusst. Diese gehören jedoch auch nicht zur Zielsetzung der untersuchten Programme. Die auf Infrastruktur und Daseinsvorsorge ausgerichteten Programme bilden hier eine Ausnahme, da bei diesen klare Effekte auf die berufliche Gleichstellung von Frauen identifiziert werden: Sie erhöhen die Teilhabe von Frauen an Vollzeitstellen, verringern den Gender-pay-gap und erhöhen das KITA-Angebot. Die Analysen zeigen darüber hinaus, dass die Gesamtwirkungen der GFS-Förderprogramme in unterschiedlichen Regionstypen unterschiedlich ausfallen. Insgesamt könnten durch eine veränderte Mittelverteilung die Effekte der Förderprogramme erhöht werden. Dies gilt sowohl für eine stärkere Ausrichtung auf strukturschwache Regionen (siehe Kapitel 7) als auch für eine gezielte Verwendung von bestimmten Programmen in bestimmten Regionen. Strukturell zeigt sich, dass folgende Kombinationen zu einer höheren Effektivität der Förderung im Hinblick auf die Wirkung auf die untersuchten Zielvariablen führen – was nicht zwangsläufig mit einer höheren Effektivität beim Ziel der Konvergenz einhergeht:

- Allgemein sind die Programme in Regionen mit einer gewissen wirtschaftlichen Basis effektiver.
- Auf Forschung und Innovation ausgerichtete Förderung zeigt in Städten eine höhere Effektivität.
- Auf Unternehmen ausgerichtete Förderungen sind in der Nähe von Metropolen und in größeren Städten effektiver.

Aus der Perspektive der **qualitativen Analyse** können die empirischen Resultate bestätigt und in einigen Punkten ergänzt und vertieft werden. Es ergeben sich dadurch auch Hinweise auf potenzielle Förderlücken, die durch eine Ergänzung der GFS-Programme künftig adressiert werden könnten:

- Der Fachkräftemangel wird bisher als Problem strukturschwacher Regionen nur in geringem Ausmaß direkt ins Visier genommen (siehe dazu auch schon Röhl 2019). Das grundsätzlich effektive Programm der Überbetrieblichen Bildungsstätten ist das einzige Förderprogramm, das bisher direkt wirkt, aber es ist gleichzeitig auch etwas in seiner Wirkung eingeschränkt, da antragsberechtigte Bildungsstätten nicht in allen strukturschwachen Regionen schon existieren. Ansonsten wird das Problem des Fachkräftemangels indirekt behandelt, etwas indem Regionen als Wohnsitz allgemein attraktiver gemacht werden.
- Die FuE-Intensität und Gründungsaffinität in sehr strukturschwachen Regionen, sowie auch die Etablierung einer mittelständischen Wirtschaftsstruktur mit Wachstumsneigung in diesen Regionen, stoßen bisher auch an ihre Grenzen, da immer schon antragsfähige und -willige Unternehmen oder Forschungseinrichtungen vorausgesetzt sind. Oft ist diese Absorptionsfähigkeit für Fördermittel aber noch gar nicht vorhanden. Es könnte also eine Herausforderung darin bestehen, Förderprogramme zu entwickeln, die eine Gründungskultur und eine Fähigkeit bisher sehr kleiner Unternehmen zum Wachstum erst entwickeln. Die oben festgestellte gute Effektivität der Fördermittel in diesen Regionen zeigt, dass es hier vor allem darum geht, mehr Akteure in diesen Regionen zu befähigen, an den Förderprogrammen erfolgreich teilzunehmen.
- Es zeigt sich außerdem, dass eine politische Grundsatzentscheidung zur Frage nötig ist, ob im GFS die Raumwirksamkeit in strukturschwachen Regionen stringent Priorität genießen soll. Bisher ist dies nicht der Fall; eine Reihe von Programmen sind nicht auf das GRW-Fördergebiet beschränkt. Mittel fließen in erheblichem Umfang auch in Regionen, die weder durch Strukturschwäche noch durch Finanzschwäche auf kommunaler Ebene charakterisiert sind. Hier gibt es Potentiale für eine stärkere Zielgenauigkeit beim Mitteleinsatz, aber ob diese gewollt ist, ist nicht zuletzt eine Frage politischer Präferenzen.
- Die Fallstudien zeigen außerdem, dass bei der langfristigen Raumwirksamkeit positive Effekte bestehen können, die in der quantitativen Analyse aufgrund der Beschränkung des zeitlichen Analyserahmens noch nicht sichtbar sein können. Dies gilt insbesondere für Programme wie Innovation und Strukturwandel, Zukunftswerkstatt Kommune oder Kommunen Innovativ, die mit recht geringem Mitteleinsatz nur geringe direkte Nachfrageeffekte generieren. Sie können aber z.B. über die Unterstützung der Netzwerkbildung mit positiven Wissens-Spillovern oder mit der Konzeption von implementierbaren Lösungen für konkrete kommunalpolitische Probleme positive Langfristeffekte haben, die weit über den jeweiligen Projektzeitraum hinaus reichen.

7 Raumwirksamkeit

Im Gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen (GFS) sind insgesamt 17 Förderprogramme beziehungsweise Programmfamilien der Bundesregierung zusammengefasst, die dem grundgesetzlichen Auftrag der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet dienen sollen. In Kapitel 4 wird dargestellt, wie die Förderprogramme über unterschiedliche Wirkungskanäle unmittelbar auf die Nachfrage wirken, nämlich insbesondere über die Förderung verschiedener Arten von Bau- und Anlageinvestitionen, über Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, sowie über die Übernahme von Personalkosten. In diesem Kapitel wird unter Rückgriff auf die Wirkungskanäle aus Kapitel 4 ergänzend dargestellt, wie die GFS-Fördermittel **angebotsseitig** wirken und wie sie so zur **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse** beitragen können (**Konvergenz von Regionen**).

Eine umfassende Betrachtungsweise ist bei der Analyse sinnvoll, da das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse selbst multidimensional ist. In der politischen Debatte stehen oft die im engeren Sinne ökonomischen Kriterien zunächst im Vordergrund, wie etwa das BIP pro Kopf, die Quote der Sozialleistungsempfänger oder die Zahl der Arbeitsplätze in einer Region. Ebenso wichtig sind aber Charakteristika von Regionen, die über die genannten ökonomischen Faktoren hinaus die Lebensqualität beeinflussen, wie etwa Angebote im Bereich der lokalen und regionalen Infrastruktur und der sogenannten Daseinsvorsorge. Hinzu kommt als weiteres Anforderungskriterium noch der Fortschritt in der Orientierung hin zu ökologischen Zielen, insbesondere der Klimaneutralität.

Bei der Analyse wird auf die in Kapitel 4 definierten Wirkungskanäle zurückgegriffen, über die die verschiedenen Förderprogramme die Standortbedingungen in den strukturschwachen Regionen relativ zu den übrigen Regionen verbessern und diese als Ziel für Investitionen und mobile Arbeitskräfte attraktiver machen. Damit werden aber in der Regel auch die Voraussetzungen für ein Aufholen bei den einzelnen Einflussfaktoren auf die breit definierte Lebensqualität geschaffen, sei es über eine Stärkung der kommunalen Steuerkraft oder über ein verbessertes Angebot lokaler öffentlicher Güter und kommunaler Daseinsvorsorge.

Die theoretische Schablone⁹⁸, die in Kapitel 7.2 angelegt wird, ist der regionale Standortwettbewerb um mobile Produktionsfaktoren, dem strukturschwache Regionen ausgesetzt sind. Auf der Grundlage des aktuellen Standes der Literatur wird dort die Frage diskutiert, ob und wie die einzelnen Förderprogramme dazu beitragen, die Angebotsbedingungen lokal und regional so zu verbessern, dass die betreffenden Regionen im Standortwettbewerb besser bestehen können.

Gleichzeitig wird aus dieser Perspektive klar, dass es in einem Land mit von vornherein sehr heterogenen Regionen nicht um die Herstellung *gleicher* Lebensverhältnisse gehen kann. Dies spiegelt sich auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wider⁹⁹, das feststellt, dass der Bund erst bei einer erheblichen bestehenden oder absehbaren Divergenz der Lebensverhältnisse aktiv werden darf. Es geht hier also nicht um die Frage, ob die Förderprogramme im GFS ungleiche Lebensverhältnisse vollständig nivellieren. Die hier zu untersuchende

⁹⁸ Für eine Übersicht zu den theoretischen Argumenten für Place-Based Policies siehe u.a. Neumark und Simpson 2015.

⁹⁹ Vgl. hierzu BBSR 2020, S. 10.

Raumwirksamkeit zielt vielmehr nur darauf ab, ob bestehende große Unterschiede reduziert werden – oder ob ein konkret absehbares Divergieren präventiv verhindert wird.

Raumwirksamkeit ist allgemein definiert als eine Eigenschaft von Aktivitäten, meist der öffentlichen Hand, die auf den Raum prägend oder verändernd Einfluss nehmen. Bei einer Raumwirksamkeitsanalyse geht es darum, ob Maßnahmen den Raum im gewünschten Sinne verändern. Wie oben dargestellt, geht es hier um die Frage, ob die Förderprogramme im GFS reduzierenden Einfluss auf die Ungleichheit der Lebensverhältnisse in Deutschland besitzen. Unter Raumwirkungen verstehen wir deshalb die Auswirkungen der Förderprogramme auf die Ungleichheit der Lebensverhältnisse.

In Kapitel 7.1 soll zunächst der Einfluss des GSF auf die Lebenszufriedenheit in den Mittelpunkt gestellt werden. Anschließend werden in Kapitel 7.2 die Förderprogramme im GFS zunächst auf Basis der vorliegenden Literatur diskutiert werden. In Kapitel 7.3 erfolgt anschließend die Vorstellung von regionalen Fallbeispielen (Kapitel 7.3), abschließend wird eine quantitative Analyse der Raumwirksamkeit durchgeführt (Kapitel 7.4).

7.1 Das GFS und sein Einfluss auf die Lebenszufriedenheit

Die Diskussion der Wirkungskanäle der Förderprogramme in diesem Kapitel zeigt, dass der Fokus der Förderprogramme nach wie vor stark auf der Schaffung von Arbeitsplätzen liegt, sei es durch die Förderung von Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen oder von Start-ups. Auch Programme, die auf Investitionen in das Humankapital abzielen, haben i.w.S. ökonomische Ziele. Vergleichsweise geringe Anteile am GFS haben dagegen Programme, die unmittelbar auf regionale Lebensqualität und Daseinsvorsorge abzielen. In diesem Abschnitt soll diskutiert werden, ob der Fokus vieler Programme auf ökonomische Ziele und der nur geringe Anteil an Programmen, die auf Lebensqualität und Daseinsvorsorge abzielen, sinnvoll ist, wenn die Förderung der individuellen Lebenszufriedenheit in peripheren Regionen ebenfalls ein wichtiges Ziel ist. Da die empirische Literatur zu diesem Thema bisher zu einem großen Teil mit amerikanischen Daten arbeitet, ist es sinnvoll, auch die internationale empirische Evidenz in die Diskussion einzubeziehen.

Glaeser et al. (2012) analysieren die Entwicklung der selbstberichteten Lebenszufriedenheit für US-amerikanische Städte und zeigen wie erwartet, dass in Städten, die sich ökonomisch im Niedergang befinden, die Lebenszufriedenheit im Durchschnitt sinkt. Überraschenderweise verzeichnen viele dieser Städte aber trotzdem einen Nettozug, was Glaeser et al. als Indiz dafür interpretieren, dass viele Menschen die Lebensqualität des Wohnorts nur als einen Input in ihrer Nutzenfunktion betrachten und gegen andere Vorteile abwägen, die ihnen diese Städte möglicherweise bieten. Dieses Ergebnis zeigt, dass nicht ohne weiteres von beobachtbaren Wanderungsbewegungen auf die nicht direkt beobachtbare Lebenszufriedenheit geschlossen werden kann. Wir können also nicht ohne weiteres davon ausgehen, dass Regionen mit positivem Wanderungssaldo auch durch eine hohe Lebenszufriedenheit charakterisiert sind.

Für einen positiven Zusammenhang zwischen regionalem Einkommen und Lebenszufriedenheit spricht, dass das sogenannte Easterlin-Paradox inzwischen als widerlegt angesehen werden kann. Lange wurde vermutet, dass ab einem Einkommensniveau, das in den meisten entwickelten Ländern bereits erreicht ist, die Lebenszufriedenheit nicht mehr mit steigendem Einkommen zunimmt. Inzwischen liegt aber starke empirische Evidenz vor, die auch in reichen Ländern weiterhin einen positiven Zusammenhang zeigt¹⁰⁰ Zugleich wissen wir, dass Vergleiche der eigenen

¹⁰⁰ Stevenson und Wolfers 2013; Killingsworth 2021; Killingsworth et al. 2023.

Einkommenssituation mit anderen Haushalten oft zu Unzufriedenheit führen, wenn man selbst vergleichsweise schlecht abschneidet. Indizien sprechen dafür, dass dieser Mechanismus nicht nur bei interpersonalen, sondern auch bei interregionalen Vergleichen funktioniert – zumindest in Europa.¹⁰¹ Insofern kann man mit guten Gründen erwarten, dass Fördermaßnahmen, die Raumwirksamkeit bei den Einkommen entfalten, dies auch bei der Lebenszufriedenheit tun werden.

Neben einer Verbesserung des Einkommens kann erfolgreiche Regionalpolitik auch über andere Wirkungskanäle zur Erhöhung der Lebenszufriedenheit beitragen. Zu diesen Kanälen gehört die Stärkung von Partizipationsmöglichkeiten auf der lokalen und regionalen politischen Ebene.¹⁰² Dies geht mit älterer empirischer Evidenz konform, die zeigt, dass der prozedurale Nutzen, der aus Möglichkeiten zur Partizipation folgt, mit positiven Effekten auf die Lebenszufriedenheit verbunden ist.¹⁰³ Ähnliches gilt für das Sozialkapital.¹⁰⁴ Je stärker Individuen in ihren Regionen gesellschaftlich eingebunden sind und Kontakte pflegen, desto glücklicher sind sie im Durchschnitt. Auch wenn man das Sozialkapital als Vertrauen in Institutionen misst, bestätigt sich dieser Zusammenhang. Damit wäre zu erwarten, dass Fördermaßnahmen wie das Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus, die einen positiven Effekt auf das Sozialkapital haben dürften, im Hinblick auf regionale Differenzen in der Lebenszufriedenheit raumwirksam sind. Ähnliches gilt für Programme, die politische Mitwirkung auf der lokalen und regionalen Ebene erleichtern.

Gleichzeitig kann man davon ausgehen, dass, wie Markwardt et al. (2023) für die Lausitz argumentieren, ein solides Angebot lokaler öffentlicher Güter und Leistungen der Daseinsvorsorge auch eine positive Rolle bei der Sicherung des Fachkräfteangebots spielen wird und damit wiederum positive Effekte auf die regionale wirtschaftliche Entwicklung bewirkt. Daher können Effekte von Fördermaßnahmen auf die Lebenszufriedenheit auch indirekt sein, vermittelt über andere ökonomische und soziale Zielgrößen.

Damit stellt sich aber die Frage, ob für die Zukunft nicht eine Neuorientierung der Förderziele weg vom starken Fokus auf Beschäftigungszahlen erfolgen könnte, die angesichts der demographischen Entwicklung ohnehin an Bedeutung verlieren. Alternativ könnte versucht werden, die finanziellen Spielräume von Kommunen in strukturschwachen Regionen durch Transfers zu erweitern (soweit dies verfassungsrechtlich möglich ist) oder Projektförderungen stärker auf Infrastruktur und Daseinsvorsorge zu lenken. Dies ist auch deshalb von Bedeutung, weil der bisherige Fokus der Förderpraxis den Spielraum der Kommunen, im Bereich der lokalen öffentlichen Güter und Daseinsvorsorge aktiv zu werden, nur indirekt erweitert – nämlich dann, wenn höhere wirtschaftliche Aktivität für eine signifikante Verbesserung der Kommunalfinanzen sorgt. Dafür müssten die direkten ökonomischen Effekte aber sehr groß sein, was oft nicht der Fall ist.

Die Datenlage erlaubt es bisher nicht, quantitative Kausalanalysen zu den Effekten des GFS auf die Lebenszufriedenheit in den geförderten Regionen durchzuführen. Die Daten zur selbst berichteten Lebenszufriedenheit, die etwa im Rahmen des SOEP erhoben werden, beinhalten auf Kreisebene jeweils zu wenige Beobachtungen für aussagekräftige Analysen. Wir können jedoch behelfsweise auf Umfragedaten zurückgreifen, die in einem Parallelprojekt¹⁰⁵ erhoben wurden. Hier wurden Bürgerinnen und Bürger in nach GRW-Förderstatus (C-Fördergebiet, D-Fördergebiet, Nicht-

¹⁰¹ Rodriguez-Pose 2017; Rodriguez-Pose et al. 2023.

¹⁰² Marks et al. 2010.

¹⁰³ Frey und Stutzer 2001.

¹⁰⁴ Rodriguez-Pose und von Berlepsch 2013.

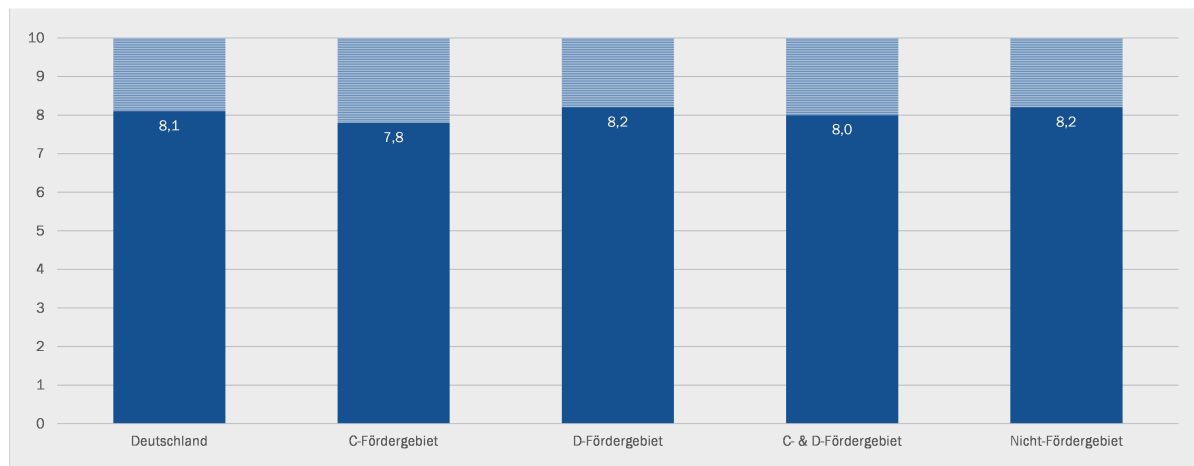
¹⁰⁵ Verian, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung und Prognos (2024): Erstellung eines Indikatorensets sowie Entwicklung und Durchführung einer umfragebasierten Erhebung zur Darstellung des Stands und Fortschritts bei der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen.

Fördergebiet) differenzierten Regionen nach ihrer Zufriedenheit mit der Situation in ihren Regionen befragt.

Abbildung 18: Zufriedenheit mit dem aktuellen Wohnort

Frage 3: Wie gern leben Sie an Ihrem derzeitigen Wohnort?

Bitte beantworten Sie es anhand einer Skala von 0 bis 10, wobei 0 "überhaupt nicht gerne" und 10 "sehr gerne" bedeutet. Mit den Werten dazwischen können Sie Ihr Urteil abstufen.



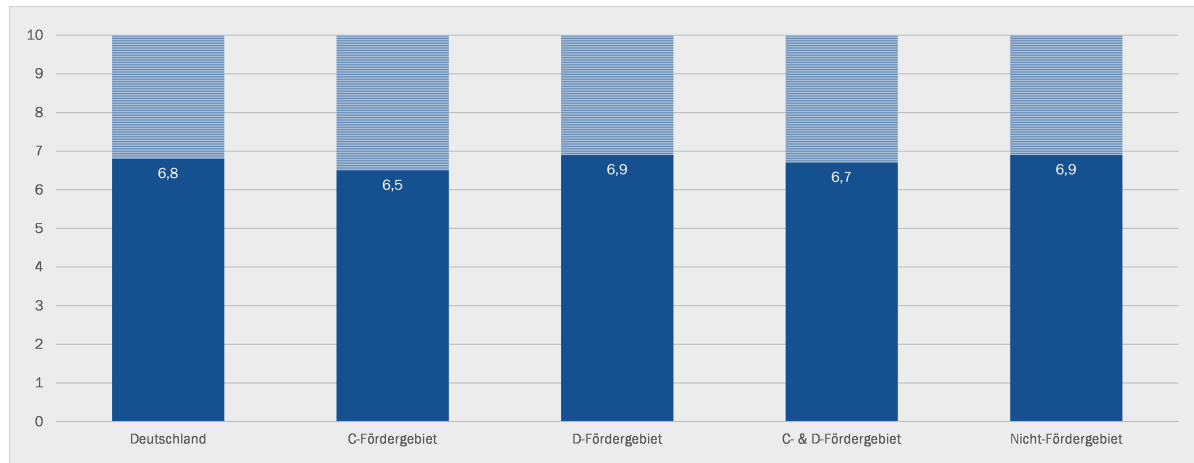
Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Verian, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung und Prognos (2024)
© Prognos AG, 2024

Aus Abbildung 18 wird ersichtlich, dass die durchschnittliche Zufriedenheit mit dem Leben am derzeitigen Wohnort in C-Fördergebieten zwar etwas, aber dann doch nur wenig geringer ist als in Nicht-Fördergebieten. Die Zufriedenheit mit dem Leben in den weniger strukturschwachen D-Fördergebieten ist sogar etwas höher als in den Nicht-Fördergebieten. Die Unterschiede sind aber insgesamt gering. Es scheint, als könne man insgesamt von einer hohen Zufriedenheit mit dem Leben auch in strukturschwachen deutschen Regionen ausgehen. Dies dürfte damit zu erklären sein, dass in dieser summarischen Frage nach der Zufriedenheit insgesamt ein schlechtes Abschneiden bei den Parametern, die Strukturschwäche definieren, von anderen Standortvorteilen kompensiert werden kann. Ein ähnliches Bild zeigt sich, wie in Abbildung 19 zu sehen ist, bei der Frage nach der derzeitigen persönlichen Lebenssituation.

Abbildung 19: Zufriedenheit mit der persönlichen Lebenssituation

Frage 4: Wie zufrieden sind Sie alles in allem mit Ihrer derzeitigen Lebenssituation?

Bitte beantworten Sie es anhand einer Skala von 0 bis 10, wobei 0 "überhaupt nicht gerne" und 10 "sehr gerne" bedeutet. Mit den Werten dazwischen können Sie Ihr Urteil abstufen.



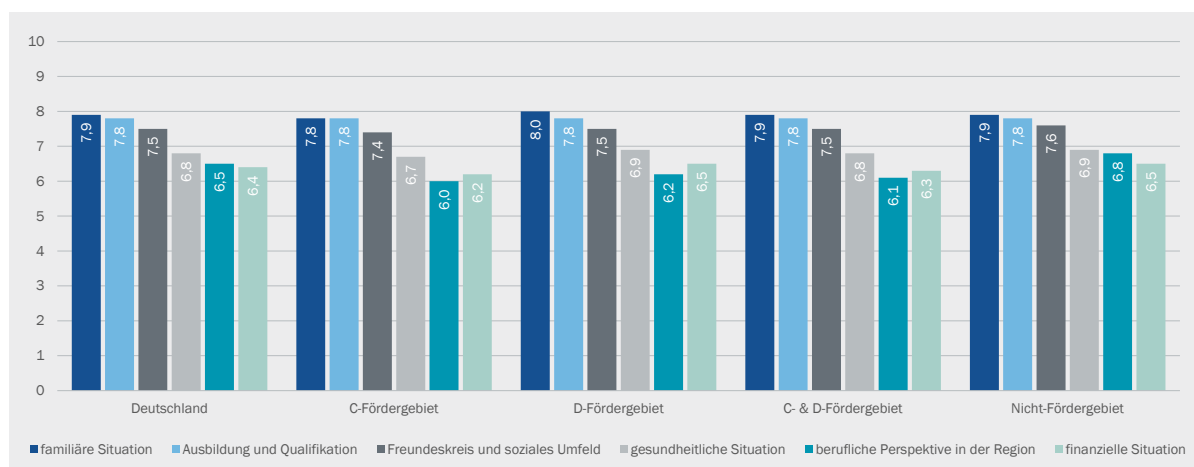
Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Verian, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung und Prognos (2024)
© Prognos AG, 2024

Ein wesentlicher Unterschied zwischen Fördergebieten und Nicht-Fördergebieten bleibt, wenig überraschend, die Einschätzung der beruflichen Perspektive in der eigenen Region. Dies zeigen die Ergebnisse in Abbildung 20.

Abbildung 20: Teilaspekte genereller Zufriedenheit mit der Region

Frage 5: Und wie zufrieden sind Sie jeweils mit den folgenden Aspekten?

Bitte beantworten Sie es anhand einer Skala von 0 bis 10, wobei 0 "überhaupt nicht gerne" und 10 "sehr gerne" bedeutet. Mit den Werten dazwischen können Sie Ihr Urteil abstufen.



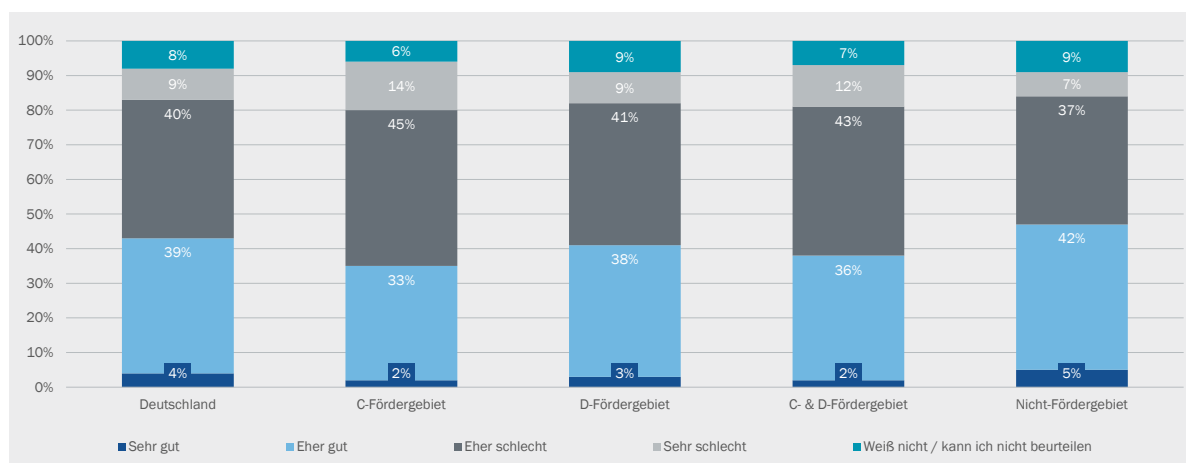
Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Verian, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung und Prognos (2024)
© Prognos AG, 2024

Die durchschnittlichen Zufriedenheitswerte für die familiäre Situation, den Freundeskreis und das soziale Umfeld sowie die gesundheitliche Situation unterscheiden sich kaum. Insbesondere D-Fördergebiete schneiden wiederum überraschend gut und teils sogar besser als Nicht-Fördergebiete ab. Auch bei der persönlichen finanziellen Situation ergeben sich nur geringe Abweichungen. Die beruflichen Perspektiven in der Region werden dagegen vor allem in C-Fördergebieten immer noch deutlich schlechter eingeschätzt als in Nicht-Fördergebieten. Damit dürfte die Sorge, in der eigenen Region keine adäquate Arbeit zu finden und entweder wegziehen oder längere Pendelwege auf sich nehmen zu müssen, in den C-Fördergebieten immer noch eine Rolle spielen, trotz des parallel immer akuter werdenden Problems des Fachkräftemangels.

Abbildung 21: Einschätzung der Zukunftsperspektiven

Frage 6: Wie hat sich die Region, in der Sie leben, nach Ihrer Einschätzung in den letzten 5 Jahren entwickelt?

Mit Region meinen wir - auch im Folgenden - die nähere Umgebung Ihres Wohnorts, also zum Beispiel die Stadt oder der Landkreis, in dem Sie leben.



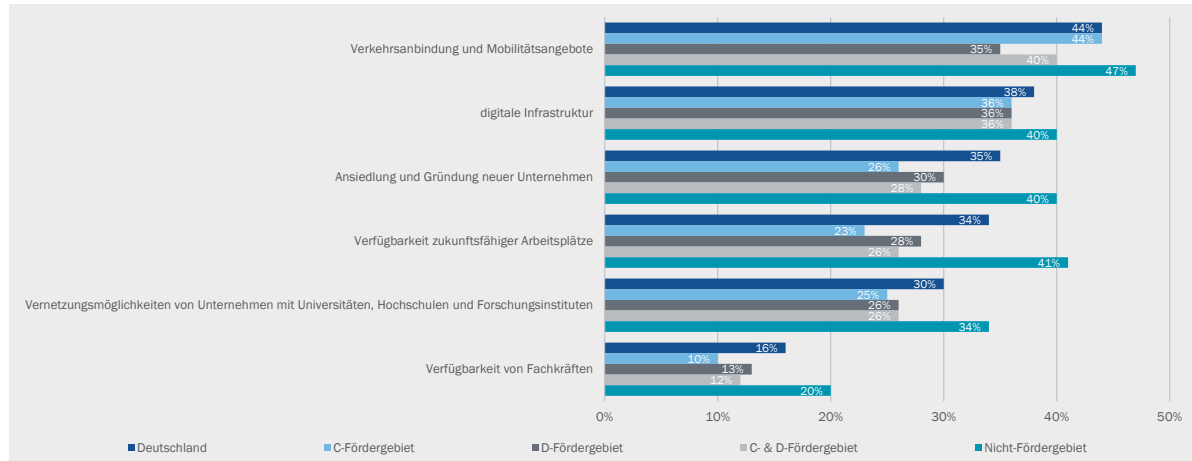
Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Verian, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung und Prognos (2024)
© Prognos AG, 2024

Dazu kommt noch eine insgesamt deutlich pessimistischere Einschätzung der allgemeinen Zukunftsperspektiven der eigenen Region (siehe Abbildung 21). Diese wird in den Befragungsdaten in C-Fördergebieten beobachtet, nicht aber in D-Fördergebieten. Offen bleibt hier in der Interpretation die Frage, ob dies mit faktisch schlechten Perspektiven insbesondere auf dem Arbeitsmarkt vollständig zu erklären ist. Die zu erwartende Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt spricht eigentlich nicht dafür. Allerdings könnte gerade in den Regionen, die in der Vergangenheit von schwierigen Strukturproblemen besonders betroffen waren, die Vergangenheit auch die Erwartungen an die Zukunft noch stark negativ prägen. Dass die Verfügbarkeit zukunftsfähiger Arbeitsplätze die Hauptsorge der Bürgerinnen und Bürger in C-Fördergebieten ist und im Vergleich zum Rest des Landes hier auch besonders stark ausgeprägt ist, zeigt Abbildung 22.

Abbildung 22: Mögliche Ursachen negativer Zukunftserwartungen

Frage 31: Was denken Sie, wie gut ist Ihre Region im Hinblick auf die folgenden Aspekte aufgestellt?

Anteile "Sehr gut aufgestellt" + "gut aufgestellt"



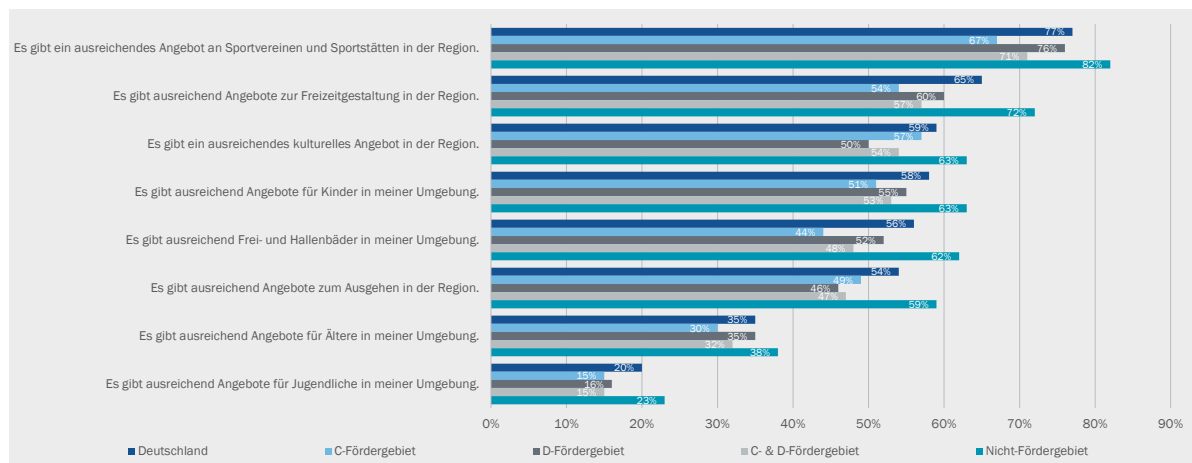
Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Verian, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung und Prognos (2024)
© Prognos AG, 2024

Sehr gemischt ist auch die Einschätzung von Angeboten im Bereich von Kultur, Freizeit und Daseinsvorsorge, wie Abbildung 23 zeigt.

Abbildung 23: Zufriedenheit mit der Ausstattung der eigenen Region

Frage 20: Im Folgenden geht es um Freizeit-, Kultur- und Sportangebote in Ihrer Region. Bitte geben Sie jeweils an, inwieweit die Aussagen zutreffen oder nicht zutreffen.

Anteile "Trifft voll und ganz zu" + "Trifft eher zu"



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Verian, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung und Prognos (2024)
© Prognos AG, 2024

Auch hier fallen die Fördergebiete nicht durchgehend deutlich ab, aber vor allem bei den Angeboten für Kinder und Jugendliche ist die Einschätzung deutlich negativer. Insgesamt sieht man, dass die Ausstattung der eigenen Region mit Angeboten im Bereich Kultur und Freizeitgestaltung vor allem in C-Förderregionen noch deutlich schwächer gegenüber Nicht-Fördergebieten abfällt als in D-Regionen.

Im Gesamtbild zeigt sich also, dass sowohl die allgemeine Zufriedenheit als auch die Einschätzung von Zukunftsperspektiven und den aktuellen Bedingungen vor allem in den C-Förderregionen unter dem deutschen Durchschnitt liegen. Man kann die Befragungsergebnisse (vorsichtig) als Indiz dafür lesen, dass weiterer Förderbedarf vor allem noch in den C-Gebieten besteht. Gleichzeitig sieht man, dass diese Gebiete zwar in der Regel schlechter beurteilt werden als Nicht-Fördergebiete, die Unterschiede aber meist nicht sehr groß sind. Geht es darum, die Lebenszufriedenheit weiterhin regional stärker anzugleichen, dann spricht aber einiges dafür, auch über eine stärkere direkte Förderung von regionalen Angeboten im Bereich von Kultur, Freizeit, Sport und Daseinsvorsorge nachzudenken und regionale Disparitäten hier stärker auszugleichen.

7.2 Erwartete Raumwirksamkeit der Förderprogramme im GSF: ein Literaturüberblick

7.2.1 Bauinvestitionen im weiteren Sinn: Städtebauförderung und GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur

Die **Städtebauförderung** umfasst nach einer Umstrukturierung noch drei Programme: Lebendige Zentren, das Stadt- und Ortskerne attraktiver machen soll, Sozialer Zusammenhalt, das u. a. das Wohnumfeld und den öffentlichen Raum in den geförderten Quartieren verbessern soll, sowie die kulturellen Angebote stärken und die soziale Integration stärken soll, sowie das Programm Wachstum und nachhaltige Erneuerung welches die Städte und Gemeinden bei der Bewältigung des wirtschaftlichen und demographischen Wandels unterstützt. Das Programm zielt also primär darauf ab, eine Raumwirksamkeit bei den Lebensbedingungen zu erzielen, während im engeren Sinne ökonomische Ziele wie das Generieren lokaler Einkommen sekundär sind.

In der Literatur werden unmittelbar positive Effekte der Städtebauförderung auf ökonomische Indikatoren berichtet.¹⁰⁶ In der aktuellen quantitativen Analyse von Kenkmann et al. (2024) wird bspw. ein Multiplikatoreffekt von 6,9 angegeben.¹⁰⁷ Ein Euro an gemeinsamen Finanzhilfen von Bund und Ländern führte demnach zu insgesamt siebenmal so hohen Investitionsausgaben, von denen 2,6 € weitere öffentliche Ausgaben und 4,5 € angestoßene private Investitionen waren. Dabei wurden erhebliche Ausreißer in beide Richtungen beobachtet: der niedrigste Multiplikator in einem der betrachteten Fälle lag bei nur 1, d.h. es wurden gar keine zusätzlichen Investitionen generiert. Der höchste Wert lag dagegen bei 34,2.¹⁰⁸

Die Analyse deutet außerdem auf einen Trade-off zwischen ökonomischen und weiteren Zielen hin. Ein hoher Multiplikatoreffekt wird, wie zu erwarten, vor allem dann erzielt, wenn ein Projekt

¹⁰⁶ Busch et al. 2018.

¹⁰⁷ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass zitierte Multiplikator nicht mit dem in Kapitel 4.2.1 diskutierten Produktionswertmultiplikator vergleichbar ist. Im Rahmen der vorliegenden Studie wird analysiert, wie sich der Produktionswert infolge der Städtebauförderung verändert. Die Berechnung bezieht dabei ausschließlich die unmittelbar durch die Förderung ausgelöste Bautätigkeit mit ein. Die angeführte Studie hat aus Fallstudien ableiten können, dass infolge der Städtebauförderung weitere Bauinvestitionen von Dritten ausgelöst werden können. Es geht hier also um induzierte Spillover-Effekte aus der Städtebauförderung.

¹⁰⁸ Busch et al., 2018, S. 279.

grundsätzlich profitabel erscheint; stehen nicht-ökonomische Ziele im Vordergrund, dann wird dagegen der größte Anteil der zu tätigen Investitionen aus öffentlichen Mitteln bestehen müssen. Dies führt unmittelbar zu der Frage, in welchem Umfang hier Mitnahmeeffekte zu beobachten sind. Gerade bei den Projekten, die sehr hohe private Investitionen auslösen, kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese nicht auch rein privat finanziert worden wären. In diesem Fall würde ein Projekt zwar im Datensatz als erfolgreich erscheinen, der eigentliche ökonomische Effekt wäre aber gleich Null.

Auch über die räumliche Reichweite der Städtebauförderung liefern Busch et al. (2018) Informationen, und zwar auf der Grundlage von 20 untersuchten Fällen. Sie stellen fest, dass im Durchschnitt 36 % der Fördermittel innerhalb der Grenzen der geförderten Kommune verausgabt werden und weitere 48 % in einem Umkreis von 50 km um diese Grenzen. Kenkmann et al. (2024) finden auf der Basis von 59 Fällen, dass 71 % der Mittel in der Kommune selbst und im Umkreis von 50 km verausgabt wurden. Damit ist insgesamt eine relativ hohe Raumwirksamkeit zu erwarten, sofern es gelingt, die Mittel zur Städtebauförderung tatsächlich in die strukturschwachen Kreise zu lenken und in Projekte, die ohne Förderung nicht umgesetzt worden wären.

Städtebauförderung kann auch mit nicht-intendierten negativen Effekten verbunden sein. So wird z. B. die These kontrovers diskutiert, dass geförderte Bauprojekte zwar die Qualität des Wohnumfeldes verbessern, damit aber auch die lokale Nachfrage nach Wohnraum erhöhen und damit einen Mietsteigerungsdruck auslösen.¹⁰⁹ In diesem Fall besteht die Gefahr, dass zumindest Übergangsweise ein negativer Effekt auf Konsumspielräume und Lebenszufriedenheit von Bürgerinnen und Bürgern verursacht wird. Eine Möglichkeit, dies ex post im Blick zu behalten, besteht darin, durch ein Monitoring von Bevölkerungsdaten mögliche Veränderungen der sozio-demographischen Zusammensetzung der Bevölkerung in geförderten Gebieten zu beobachten.¹¹⁰

Das Problem der teilweise komplexen und auch widersprüchlichen Wirkungen von Maßnahmen im Rahmen der Städtebauförderung wird vom für die Evaluation zuständigen BBSR gesehen und adressiert.¹¹¹ Es geht dann darum, Zielkonflikte in den Kommunen selbst zu moderieren,¹¹² wobei auch innovative, partizipative Modelle eine Rolle spielen können,¹¹³ aber auch darum, den Kommunen selbst die Möglichkeit zu geben, Projekte lokalen Präferenzen entsprechend zu planen und umzusetzen. Das Programm Soziale Stadt selbst leistete bis 2020 einen Beitrag hierzu, indem es auch den Aufbau von Governancestrukturen für das Quartiersmanagement fördert.¹¹⁴ Ähnliches kann vom Nachfolgeprogramm Sozialer Zusammenhalt erwartet werden.

Die Vielfalt der Ziele und das Vorhandensein von Zielkonflikten erschweren jedoch eine objektive Beurteilung der gesamten Raumwirksamkeit von Maßnahmen im Rahmen der Städtebauförderung. Wird beispielsweise ein Quartier durch eine Begrünung aufgewertet, so wird man einen positiven Effekt durch lokale Investitionen und eine Verbesserung der Umweltqualität konstatieren. Führt dies gleichzeitig zu höheren Mieten und einer Verdrängung bisheriger Einwohner, dann steht dem ein negativer Effekt gegenüber. Ob die Gesamtbewertung positiv ausfällt, kann letztlich nur unter Zuhilfenahme von Befragungen zur Lebenszufriedenheit beurteilt werden – mit dem zusätzlichen Problem, dass man dann streng genommen auch die Lebenszufriedenheit von möglicherweise verdrängten, weggezogenen Personen abfragen müsste.

¹⁰⁹ Lischke 2020.

¹¹⁰ Goebel et al. 2016.

¹¹¹ Götdecke-Stellman et al. 2023.

¹¹² BBSR 2022a.

¹¹³ z. B. Wagschal und Wilmschen 2023.

¹¹⁴ Altrock 2020.

Die Zielgenauigkeit des Fördermitteleinsatzes im Rahmen der Städtebauförderung wird durch das BBSR einem kontinuierlichen Monitoring unterzogen. Insgesamt ergibt sich ein gemischtes Bild. So zeigt sich zwar, dass in allen untersuchten Bundesländern ein Anteil von mindestens 78 % der geförderten Kommunen nach mindestens einem Indikator als strukturschwach gilt. Im Bundesdurchschnitt weisen zudem 53 % der geförderten Kommunen eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote und 64 % eine unterdurchschnittliche Steuerkraft auf.¹¹⁵ Obwohl eine deutliche Mehrheit der geförderten Kommunen Strukturprobleme hat, können diese Zahlen aber zugleich als Hinweis auf gewisse Streuverluste gesehen werden, welche die Raumwirksamkeit der Städtebauförderung insgesamt reduzieren.

Im Rahmen der **Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)** werden in den definierten strukturschwachen Fördergebieten **Maßnahmen im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur** gefördert. Hierzu zählen unter anderem Maßnahmen zur Förderung zum Auf- und Ausbau von Industrie- und Gewerbegebieten, zur Anbindung von Gewerbebetrieben, für Bildungsinfrastruktur, Hafen- und Energieinfrastrukturen oder touristischer Infrastruktur. Mit der im Dezember 2022 beschlossenen Reform der GRW hat sich das Zielsystem des Programms geändert. Ging es zuvor vor allem um die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Fördergebieten, kommen nun die Stärkung von Wachstumspotentialen, der Ausgleich von Standortnachteilen und die Beschleunigung von Transformationsprozessen hin zu Klimaneutralität und Nachhaltigkeit hinzu. Darüber hinaus ist die regionale Daseinsvorsorge nun ein eigenständiger Förderbereich innerhalb der GRW. Sie ist allerdings fokussiert auf solche Maßnahmen der regionalen Daseinsvorsorge, die einen positiven Effekt auf die regionale Wirtschaftsstruktur haben.

Betrachtet man die vorliegenden Evaluationen zur Förderung von Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der GRW, so fällt zunächst auf, dass ein erheblicher Anteil der Projekte in touristische Infrastruktur fließt. Für Thüringen beispielsweise zeigen Brachert et al. (2018, S. 152-157), dass im Zeitraum von 2011 bis 2016 61,6 % der Projekte und 39,8 % der Fördermittel in die touristische Infrastruktur und jeweils der Rest in die wirtschaftsnahe Infrastruktur geflossen sind. Mehr als die Hälfte der Maßnahmen im Bereich der touristischen Infrastruktur entfielen auf Rad- und Wanderwege sowie Parkplätze. Im Bereich der sonstigen wirtschaftsnahen Infrastruktur entfiel mit 41,2 % der größte Anteil auf die Errichtung und Erweiterung von Gewerbegebieten.

Bildung, Aus- und Weiterbildung sowie Forschung und Entwicklung machen dagegen zusammen nur 15,3 % der Projekte aus. Brachert et al. (2018) zeigen anhand einer Analyse der Lokalisationskoeffizienten, dass sich die Fördergebiete durchaus spezialisieren: Die Kreise und kreisfreien Städte, die in der touristischen Infrastruktur hohe Förderungen erhalten, bekommen in der sonstigen wirtschaftsnahen Infrastruktur relativ weniger Förderungen, und umgekehrt. Für die GRW-geförderten Gewerbegebiete weisen Brachert et al. (2018, S. 160) eine geringe durchschnittliche Belegungsquote von 35,3 % nach. Da dies mit einer relativ kurzen verstrichenen Zeit zwischen Förderzeitraum und Evaluation erklärbar sein könnte, analysieren sie auch die Belegungsquoten aller im Bundesland seit 2000 geförderten Gewerbegebiete und finden hier eine Belegungsquote von 73,7 %.

Für die Maßnahmen im Bereich der touristischen Infrastruktur finden Brachert et al. (2018, S. 177ff.) keine durchgehend positiven Effekte. So gibt es keinen positiven, sondern sogar einen schwach negativen Zusammenhang zwischen Förderungen und geöffneten touristischen Betrieben auf Kreisebene und einen schwach positiven Zusammenhang bei der Zahl der Ankünfte und Übernachtungen. Sie interpretieren dies so, dass es einen strukturellen Konsolidierungsbedarf

¹¹⁵ BBSR 2022, S. 30ff.

auf der Angebotsseite gibt, die Förderung aber auf der Nachfrageseite leicht positive Effekte haben könnte.

Die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur stellt naturgemäß auf den Ausgleich von Standortnachteilen sowie eine Stärkung der regionalen Attraktivität und damit letztlich auch Beschäftigung und Wachstum als primäre Zielgrößen ab. Beiträge zur Raumwirksamkeit bei anderen Kriterien gleichwertiger Lebensverhältnisse werden indirekt adressiert, sind aber in zweierlei Hinsicht plausibel. Erstens sollten diese Effekte direkt verursacht werden, da z. B. touristische Infrastruktur auch den Bewohnern einer Region zugutekommen sollte. Zweitens verschiebt die Förderung generell die Budgetrestriktion der betroffenen Kreise nach außen. Eine Kommune hätte möglicherweise auch einen Weg gefunden, einen Radweg oder ein Gewerbegebiet ohne Förderung einzurichten, so dass diese Infrastruktur ohnehin entstanden wären, aber die durch Förderung frei gewordenen Mittel können nun für weitere Ausgaben im Bereich anderer kommunaler Aufgaben genutzt werden, die die Lebensqualität vor Ort positiv beeinflussen können.

Einen empirischen Test führen Wardenburg und Brenner (2020) durch. Da die Datenlage zur Bewertung lokaler öffentlicher Güter auf der Kreisebene sehr limitiert ist, untersuchen sie die offenbarten Präferenzen, die sich in Wanderungsentscheidungen zeigen sollten. Da Umzüge oft mit hohen Kosten verbunden sind, ist aber natürlich zu erwarten, dass nur starke Veränderungen in der Zufriedenheit mit kommunalen Ausgaben auch zu bedeutsamen Veränderungen von Wanderungsströmen führen. Tatsächlich zeigt sich in dieser Studie, dass die GRW-Ausgaben keinen statistisch signifikanten Effekt auf Wanderungsströme haben. Dies sollte aber aufgrund der Probleme der direkten Messung der Zufriedenheit nur als ein Indikator interpretiert werden.

7.2.2 Bauinvestitionen im engeren Sinn: Breitbandausbau

Mit der **Bundesförderung Breitband** wird seit 2015 der Ausbau der Telekommunikationsnetze auf Gigabit-Niveau gefördert. Eine novellierte Richtlinie zu diesem Programm ist seit April 2023 in Kraft. Gefördert werden insbesondere Kommunen, die noch einen hohen Anteil an weißen Flecken ohne Breitbandversorgung auf ihrem Gebiet haben. Gefördert werden auch das Schließen von Versorgungslücken in einem bereits zugesicherten oder realisierten Ausbau sowie die Sicherstellung von digitaler Teilhabe in dünn besiedelten Gebieten. Schließlich ist auch die interkommunale Zusammenarbeit auf Gemeinde- und Landkreisebene beim Schließen von Versorgungslücken ein Förderkriterium.

Die Bundesförderung Breitband ist das zentrale Programm für den Breitbandausbau. Zu einem geringen Anteil fließen aber auch Mittel aus dem Programm zur Förderung **Überbetrieblicher Bildungsstätten** in den Glasfaserausbau, mit dem eng definierten Ziel, diese Bildungsstätten an das Breitbandnetz anzuschließen.

Das Ziel des geförderten Breitbandausbaus besteht vor allem darin, bestehende Versorgungslücken zu schließen, indem Wirtschaftlichkeitslücken geschlossen werden, die private Anbieter von Breitbandinfrastruktur z. B. bei geringer Bevölkerungsdichte haben können. Damit sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass Haushalte und Unternehmen an jedem Ort Zugang zu schnellen Datenverbindungen haben. Zum Programm des Bundes kommen noch Förderprogramme auf Länderebene hinzu, die zum Teil spezielle Schwerpunkte setzen, wie die Glasfaseranbindung von Schulen.

Als mögliche Wirkungskanäle für positive Effekte des Breitbandausbaus werden in der Literatur eine ganze Reihe von Mechanismen angeführt.¹¹⁶ Hierzu gehören positive Auswirkungen auf die Produktivität, die sich durch eine Ausweitung von Geschäftstätigkeiten und -modellen, Produkt- und Prozessinnovationen, einen erleichterten Arbeitsmarktzugang für Haushalte mit Breitbandanschluss und eine Stimulierung des Gründungsgeschehens ergeben können. Auch nicht-ökonomische Ziele werden in der Diskussion betont. Dazu gehören die Eröffnung von gesellschaftlicher Teilhabe, von Bildungschancen und der Zugang zu neuen technischen Angeboten wie etwa der Telemedizin. Nicht zuletzt sind auch positive demographische Effekte in strukturschwachen Regionen denkbar, etwa wenn das Wohnen in peripheren Regionen durch Home-Office-Lösungen praktikabel wird.

Empirische Evidenz in dieser Richtung liegt bereits seit längerer Zeit vor. So zeigten etwa Röller und Waverman (2001) für 21 OECD-Länder, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen dem Ausbau von Telekommunikationsnetzen und Wirtschaftswachstum gibt. Gleichzeitig zeigten sie, dass eine kritische Masse von Haushalten und Unternehmen mit Zugang zum Netz bestehen muss, damit es dazu kommt. Der Zusammenhang ist also nicht linear. Die kritische Masse, bei der positive Effekte entstehen, liegt nahe beim universellen Netzzugang. Die Autoren interpretieren dies als Hinweis für positive Netzwerkexternalitäten, die dafür sorgen, dass ein Wachstumseffekt des Netzzugangs erst dann sichtbar wird, wenn fast jeder eine Zugangsoption hat.

Die Hypothese positiver Wachstumseffekte wurde inzwischen durch eine Reihe weiterer empirischer Studien gestützt.¹¹⁷ Dies gilt auch für den positiven Effekt auf die Chance von Arbeitslosen, neue und passende Stellen zu finden¹¹⁸ sowie auf die Produktivität von Firmen.¹¹⁹ Auf der ökonomischen Seite sind also grundsätzlich positive Auswirkungen besserer Breitbandverfügbarkeit zu erwarten. Allerdings werden nicht notwendig alle Erwartungen erfüllt. Für Frankreich zeigt beispielsweise eine Studie für periphere Regionen für die Jahre 2013 bis 2018, dass die Bereitstellung von schnellem Internet nur in solchen Regionen einen positiven Einfluss auf die Gründungsaktivität hatte, die zuvor schon durch ein positives Geschäftsklima, gute demographische Bedingungen und natürliche Standortvorteile gekennzeichnet waren, welche die Orte grundsätzlich attraktiv machen.¹²⁰ Ähnliche Evidenz liegt für Italien vor.¹²¹

Etwas Vorsicht ist auch bei den nicht-ökonomischen Zielen der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse geboten. So zeigt sich beispielsweise in einer Untersuchung für Großbritannien und die Jahre 1997 bis 2017, dass das Sozialkapital der Haushalte durch den Zugang zu Breitbandinternet eher zurückgegangen ist.¹²² Zivilgesellschaftliches und politisches Engagement ist in den Regionen, in denen Breitband früher verfügbar war, schneller und deutlicher gesunken. Ein solches Ergebnis spricht nicht gegen die Raumwirksamkeit des Breitbandprogramms – auch in dieser Hinsicht gleichen sich strukturschwache Regionen an den Durchschnitt an. Aber zumindest in dieser Hinsicht handelt es sich nicht unbedingt um eine positive Anpassung.

Trotz einer insgesamt zu erwartenden Effektivität des Breitbandprogramms, d. h. einer zu erwartenden Raumwirksamkeit des Programms, kann kritisch diskutiert werden, ob es auch effizient ist. Klein (2022) zeigt empirisch für Deutschland, dass der private Nutzen eines Breitbandanschlusses gemessen in höheren Immobilienwerten regelmäßig höher ist als die Anschlusskosten.

¹¹⁶ Wernick et al. 2016, S. 6ff.

¹¹⁷ vgl. die Übersicht in Klein 2020.

¹¹⁸ Gürtzgen et al. 2021.

¹¹⁹ z. B. Bertschek et al. 2013 und Tranos et al. 2019.

¹²⁰ Duvivier und Bussièrè 2022.

¹²¹ Cambini und Sabatino 2023.

¹²² Geraci et al. 2022.

In solchen Fällen sollte eine öffentliche Förderung streng genommen nicht notwendig sein. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Steuern Verschiebungen verursachen und die verausgabten Mittel anderswo einen höheren Nutzen hätten erzielen können, läge hier ein Indiz dafür vor, dass das Programm zwar effektiv, aber nicht effizient ist.

7.2.3 Anlageinvestitionen im weiteren Sinn: Investitionszuschüsse für Unternehmen

Eine Reihe von Förderprogrammen im GFS zielen zumindest teilweise auf die Förderung von Anlageinvestitionen in gewerblichen Unternehmen ab. Im Rahmen des Programms **GRW - Gewerliche Wirtschaft** können Unternehmen Investitionszuschüsse erhalten, wenn sie neue Betriebsstätten errichten, bestehende Betriebsstätten erweitern oder neue Produktionsprozesse einrichten wollen. Voraussetzung ist, dass die Investition entweder aufgrund des Investitionsvolumens oder aufgrund der Zahl der geschaffenen dauerhaften Arbeitsplätze her bedeutende regionalwirtschaftliche Effekte erwarten lässt. Je nach Kategorie des Fördergebietes und je nach Unternehmensgröße sind Investitionszuschüsse bis zu 45 % möglich; größere Unternehmen erhalten geringere Fördersätze.

Im Rahmen des Programms **INNO-KOM** werden im Modul IZ Investitionszuschüsse für Anlageinvestitionen angeboten. Für Einrichtungen mit mehr als 50 Beschäftigten kann der Zuschuss maximal 500.000 € betragen, ansonsten maximal 250.000 €. Die Förderung ist auf investive Maßnahmen zur Verbesserung der wissenschaftlich-technischen Infrastruktur in gemeinnützigen Forschungseinrichtungen beschränkt. Im **ERP-Regionalförderprogramm** werden ausschließlich KMU, Freiberufler und Einzelunternehmer gefördert, und zwar über vergünstigte Darlehen in einer Höhe von bis zu drei Millionen €. Förderfähig sind Grundstücke, Gebäude, Maschinen, Anlagen, Fahrzeuge, Geschäftsausstattung und immaterielle Vermögenswerte wie Patente. Das Programm **ERP-Kapital für Gründung** fördert Gründungen in Deutschland. Mit dem Zuschnitt auf mittelgroße Finanzierungsvorhaben wurde der externe Finanzierungsbedarf mit wirtschaftlichem Eigenkapital von Gründern und insbesondere Nachfolgegründern sowie von Festigungsfinanzierungen bis drei Jahre nach Gründung abgedeckt. Im Gegensatz zu den beiden anderen Programmen steht es bundesweit und nicht nur im GRW-Fördergebiet zur Verfügung.

Gemeinsam ist diesen Förderprogrammen, dass sie einen starken Beschäftigungsfokus haben; das Ziel besteht letztendlich darin, das Angebot von Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen zu erhöhen. Kurzfristige Effekte, die durch die Investitionsausgaben selbst als Erhöhung der Nachfrage bei regionalen Unternehmen entstehen können, sind hier ein willkommener Nebeneffekt. Die gewünschten Effekte der Förderung von Anlageinvestitionen können dabei grundsätzlich über zwei unterschiedliche Kanäle wirken: Es kann eine Ausweitung von Produktionskapazitäten bzw. eine Ansiedlung von Produktionskapazitäten angestoßen werden, die es ohne diese Förderung nicht gegeben hätte. Oder es kann durch die Förderung von Ersatzinvestitionen eine Modernisierung des gegebenen Kapitalstocks ermöglicht werden, die ohne Förderung nicht erfolgt wäre. Auch wenn es dabei nicht zu einer Ausweitung von Kapazitäten kommt, kann doch über positive Produktivitätseffekte die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen gestärkt werden. Bei den Investitionszuschüssen im GRW-Programm wurde ursprünglich dieser zweite Effekt für ehemalige DDR-Betriebe als wichtig erachtet.¹²³

Die Wirkung von Investitionsförderungen ist inzwischen in der internationalen Literatur breit untersucht. Ein möglicher Effekt auf die Produktivität von Unternehmen kann dabei insbesondere über die Messung der totalen Faktorproduktivität (TFP) nachgewiesen werden. Dabei handelt es

¹²³ Dettmann et al. 2021.

sich um Erhöhungen des Outputs eines Unternehmens, die nicht auf Erhöhungen der Einsatzmengen von Arbeit und Kapital zurückzuführen sind. Als Erklärungen bleiben dann nur eine Steigerung der Effizienz des Produktionsprozesses selbst, oder eine Erhöhung der Produktivität in dem Sinne, dass höher bewertete Outputs produziert werden. Bernini et al. (2017) untersuchen dies für die Investitionsförderung im Rahmen der italienischen Regionalpolitik. Diese ähnelt in ihrer Zielsetzung der Investitionsförderung im Rahmen der GRW in Deutschland.

Bernini et al. (2017) zeigen für den italienischen Fall, dass es beim Effekt der Investitionsförderung auf die TFP im Zeitablauf eine Vorzeichenumkehr gibt. Zunächst wird ein statistisch signifikanter negativer Effekt der Förderung auf die TFP der Unternehmen nachgewiesen: diese wächst in geförderten Unternehmen langsamer als in nicht-geförderten Unternehmen. Dieses Vorzeichen dreht sich jedoch im vierten Jahr nach der Förderung um. Nun wächst die TFP in geförderten Unternehmen etwas schneller. Einschränkend anzumerken ist allerdings, dass sich eine statistische Signifikanz auf dem 5 %-Niveau nur für den negativen Effekt der ersten beiden Jahre zeigt. Dennoch interpretieren Bernini et al. (2017) ihre Ergebnisse als Indiz dafür, dass es zunächst eine Implementierungs- und Lernphase braucht, die auch kostspielig sein kann in dem Sinne, dass sie Ressourcen bindet, bevor sich später positive Effekte einstellen. In einer Dekomposition verschiedener Teileffekte zeigt sich tatsächlich, dass insbesondere der technologische Wandel in den Unternehmen positive Effekte hat, während traditionelle Effizienzmaße wie Allokationseffizienz und technische Effizienz durch die Förderung leicht negativ beeinflusst werden – was durchaus dadurch erklärt werden kann, dass es einige Zeit dauert, bis ein effizienter Umgang mit dem neuen Kapitalstock gelernt wird.

Vor diesem Hintergrund können auch einzelne frühere empirische Ergebnisse neu interpretiert werden. So zeigt z. B. Moffat (2014) für ein Investitionsprogramm in Großbritannien, dass eine Förderung im industriellen Niedrigtechnologiebereich negative Effekte auf die TFP hatte. Dies kann daran liegen, dass hier tatsächlich keine echten Produktivitätsgewinne zu erzielen sind, etwa dann, wenn der geförderte Kapitalstock nur eine Ersatz- oder Erweiterungsinvestition ohne echten technischen Fortschritt darstellt. Es kann aber auch einfach sein, dass der Analysezeitraum zu kurz war, um die späteren positiven Effekte, die sich nach der Implementierungs- und Lernphase ergeben, noch zu sehen.

Betrachtet man anstelle der TFP die Arbeitsproduktivität, die ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für steigende Einkommen ist, so zeigen sich ebenfalls tendenziell positive Effekte. Alecke et al. (2013) analysieren den Effekt der GRW-Investitionsförderung für den Zeitraum von 1994 bis 2006 und finden sowohl direkte positive Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität in geförderten Regionen als auch positive Spillover-Effekte auf deren direkte Nachbarregionen.

Es gibt weitere Wirkungskanäle, die eine Rolle spielen können. So können Investitionsförderungen in Unternehmen finanzielle Spielräume freisetzen, die dann für Forschungs- und Entwicklungsausgaben genutzt werden.¹²⁴ In welchem Umfang dies geschieht, dürfte aber auch vom Marktumfeld eines Unternehmens abhängen. Befindet es sich in einem engen Wettbewerb an der Technologiegrenze, dann sind solche Effekte wahrscheinlicher als bei Unternehmen, die z. B. im Preiswettbewerb primär mit kurzfristigen Kostensenkungen reagieren müssen.

Auf der anderen Seite muss deshalb auch auf potenzielle Probleme einer Förderpolitik hingewiesen werden. Sofern sie strukturerhaltend wirkt, kann sie auch dazu führen, dass der Marktaustritt von ineffizienten Unternehmen verzögert wird. Sie würde dann indirekt wettbewerbsbehindernd wirken. Dies wiederum führt dazu, dass Produktionsfaktoren in weniger effizienten

¹²⁴ Li et al. 2022.

Verwendungszwecken gebunden bleiben. Aghion et al. (2015) argumentieren theoretisch und empirisch, dass industriepolitische Maßnahmen möglichst so gestaltet werden sollten, dass Wettbewerb erhalten bleibt oder gefördert wird, da dies mit positiven Produktivitätseffekten verbunden ist. Das würde aus ihrer Sicht eher für breit angelegte Maßnahmen sprechen als für solche, die einzelne Unternehmen fördern.¹²⁵ Direkte negative Produktivitätseffekte sind allerdings eher bei Preissubventionen für Produkte (vgl. z. B. Harris und Moffat 2020) oder bei indirekten Förderungen über öffentliche Auftragsvergabe¹²⁶ zu erwarten als bei Investitionsförderungen.

Neben den Produktivitätseffekten sind auch die Beschäftigungseffekte der Förderung von Interesse. In einer Evaluation der GRW-Investitionsförderung mittels eines mikroökonomischen Matching-Verfahrens kamen Bade und Alm (2010) zu dem Ergebnis, dass geförderte Unternehmen mit einer um 11 Prozentpunkte höheren Wachstumsrate deutlich schneller wachsen als ihre nicht geförderten Zwillingsunternehmen. Bade und Alm weisen jedoch darauf hin, dass ein Teil dieses Effekts durch einen Selektionseffekt zu erklären ist: Aufgrund der Gestaltung des Förderprogramms, das an Investitionen gebunden ist und das immer nur einen Teil des Investitionsaufwandes abdeckt, werde die Förderung tendenziell von ohnehin stärker wachsenden Unternehmen in Anspruch genommen. Selbst nach einer Korrektur für den Selektionseffekt bleibt jedoch ein hohes, positives Wachstumsdifferential von 9 Prozentpunkten.

Brachert et al. (2021) geben einen Überblick über Evaluationen der GRW-Investitionsförderung, die am IWH Halle durchgeführt wurden. In Evaluationen mittels eines Differenz-von-Differenzen-Ansatzes für Sachsen-Anhalt finden sie ebenfalls Evidenz für einen positiven Beschäftigungseffekt der Förderung, der im Zeitverlauf sogar zunimmt. Eine Steigerung der Investitionstätigkeit können sie für den Förderzeitraum feststellen, danach ist dieser Effekt nicht mehr nachweisbar. Einen Effekt auf die Arbeitsproduktivität finden die Hallenser Forscherinnen und Forscher ebenfalls nicht. Dieses Muster wird in einer bundesweiten Analyse von ihnen bestätigt. Darüber hinaus zeigt sich, dass der Beschäftigungsaufbau kaum bei hochqualifizierten, aber vor allem bei niedrigqualifizierten Arbeitskräften stattfindet.¹²⁷ Ein Perspektivwechsel von der betrieblichen auf die regionale Ebene und einen längeren Zeitraum von 2000 bis 2017 zeigt, dass auf der Kreisebene neben positiven Beschäftigungseffekten auch positive Produktivitätseffekte nachzuweisen sind, die allerdings zwar statistisch signifikant, aber ökonomisch klein sind.¹²⁸ Wachstumsökonomisch ist zu erwarten, dass die marginalen Effekte weiterer Förderungen auf die Produktivität mit steigender Kapitalintensität der Produktion weiter sinken.

Die internationale Literatur zeigt ein ähnliches Bild. Criscuolo et al. (2019) finden positive regionale Beschäftigungseffekte für das britische Programm zur Investitionsförderung in strukturschwachen Regionen. Interessant ist, dass auf der betrieblichen Ebene ein unterschiedliches Bild nach Unternehmensgrößen gefunden wird. Demnach gibt es positive Beschäftigungseffekte in kleineren Unternehmen, während sie in Großunternehmen gar nicht zu finden sind. Hier scheinen Mitnahmeeffekte zu dominieren, d. h. diese Firmen haben einen hinreichenden Zugang zum Kapitalmarkt, der es ihnen auch erlauben würde, die für sie sinnvollen Investitionen ohne Förderung durchzuführen. Einen Produktivitätseffekt finden auch Criscuolo et al. (2019) nicht. In einem Literaturüberblick, der sich auf Studien zu Klein- und Mittelunternehmen beschränkt, zeichnen Dvoutely et al. (2021) ebenfalls ein unklares bis negatives Bild der Produktivitätseffekte von Investitionsförderungen, finden gleichzeitig aber robust positive Effekte auf Beschäftigung und Überlebenswahrscheinlichkeit von Unternehmen.

¹²⁵ vgl. auch Aghion et al. 2021.

¹²⁶ Bessonova 2023.

¹²⁷ Brachert et al. 2020 sowie Brachert et al. 2024.

¹²⁸ ebenda.

Siegloch et al. (2022) finden für die GRW-Investitionsförderung ebenfalls positive Beschäftigungseffekte. Eine Reduktion des maximalen Förderanteils einer Investition um einen Prozentpunkt in einem Kreis führt demnach mit zehn Jahren Abstand zu einer um 1 % sinkenden Beschäftigung. Sie schätzen außerdem die Kosten eines geschaffenen Arbeitsplatzes zwischen \$15.000 und \$23.000.¹²⁹ Darüber hinaus untersuchen sie sektorale und regionale Spillover-Effekte. Sie zeigen, dass die Förderung in einem Kreis in der Regel nicht zulasten der Beschäftigung in einem anderen Kreis geht. Bestehen starke wirtschaftliche Verflechtungen zu Nachbarkreisen, dann führt im Gegenteil die Reduktion der Förderung im geförderten Kreis auch zu einem Rückgang der Beschäftigung im stark verflochtenen Nachbarkreis.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass Investitionsförderungen mit positiven Beschäftigungseffekten auf der betrieblichen und regionalen Ebene verbunden sind. Dies war über lange Zeiträume mit hoher Arbeitslosigkeit ein primäres Ziel der Förderpolitik für strukturschwache Regionen. Vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden demographischen Arbeitskräftemangels könnte es aber angezeigt sein, diese starke Fokussierung zukünftig zu verändern und stattdessen stärker zu versuchen, die Produktivität und die Innovationsneigung gezielt zu adressieren.

Ein wichtiges Instrument hierfür ist die Gründungs- und Transferförderung, die mit Programmen wie **ERP-Kapital für Gründung** und **INNO-KOM** durchgeführt wird, sowie auch mit der an den Hochschulen anknüpfenden **EXIST-Förderung**. Für beide letztgenannte Programme liegt der Schwerpunkt eindeutig auf der Förderung von forschungsnahen Aktivitäten; sie werden daher im folgenden Abschnitt diskutiert. Das ERP-Programm steht dagegen allen Gründerinnen und Gründern und jungen Unternehmen zur Förderung auch investiver Ausgaben zur Verfügung, wie auch zur Finanzierung von Betriebsmitteln und in Anspruch genommenen Beratungsleistungen.

Die ökonomische Ratio solcher Programme liegt zunächst in der besonderen Situation, in der sich neu gegründete Unternehmen befinden.¹³⁰ Ihr Zugang zur Finanzierung sowohl durch Fremd- als auch durch eingeworbenes Eigenkapital kann durch verschiedene Einflüsse stark begrenzt sein. So hatten neugegründete Unternehmen in der Regel noch keine Chance zum Aufbau einer eigenen Reputation. Ihre Geschäftsmodelle sind oft unsicher und für Dritte, Fremd- oder Eigenkapitalgeber nur schwer zu bewerten. Bei technologieorientierten Gründungen stellt sich oft auch die Frage nach den Erfolgsaussichten von geplanten Forschungs- und Entwicklungsprozessen. In der empirischen Literatur herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass Gründungsförderung helfen kann, mit diesen Problemen umzugehen und dass sie die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass ein neu gegründetes Unternehmen auch weitere Finanzierungen erhält.¹³¹

Schwieriger ist die Frage zu beantworten, inwieweit Gründungsförderung auch eine Raumwirksamkeit entfaltet. Ein erster limitierender Faktor ist, dass Gründerinnen und Gründer typischerweise erst einmal dort ihr Unternehmen ins Leben rufen, wo sie sind.¹³² In strukturschwachen Regionen, in denen es relativ wenige Unternehmen, Hochschulen oder Forschungseinrichtungen gibt, aus denen heraus gründungswillige Individuen aktiv werden können, wird daher auch eine Gründungsförderung nicht viele Interessenten finden. Das Muster einer stark in Großstädten und Metropolen konzentrierten Gründungsaktivität findet man tatsächlich auch in Deutschland¹³³

¹²⁹ vgl. jedoch Dettmann et al. 2023 für deutlich höhere Schätzungen der Kosten.

¹³⁰ vgl. z. B. Cassar 2004.

¹³¹ z. B. Berger und Hottenrott 2021.

¹³² Wuth 2023.

¹³³ ebenda.

Die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, die Regionen aufweisen, kann man mit verschiedenen theoretischen Konzepten systematisieren. Audretsch und Belitski (2021) verwenden die Metapher der sogenannten *entrepreneurial ecosystems*.¹³⁴ In einer Analyse für europäische Regionen auf NUTS3-Ebene zeigen sie, dass Regionen, deren Wirtschaftsstruktur von Landwirtschaft oder produzierendem Gewerbe dominiert ist, durch ein geringeres Niveau unternehmerischer Aktivität charakterisiert sind. Regionen, in denen die sogenannte kreative Klasse¹³⁵ und kreative Branchen stark vertreten sind, weisen dagegen ein höheres Niveau unternehmerischer Aktivität auf. Dies deutet auf Pfadabhängigkeiten in der Entwicklung regionaler Muster unternehmerischer Tätigkeit hin, die nicht allein durch Gründungsförderung durchbrochen werden können, sondern, wenn man sie tatsächlich ändern will, durch flankierende Maßnahmen wie infrastrukturelle Anbindung¹³⁶ und kulturelle Angebote¹³⁷ ergänzt werden müssen.

Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommt man, wenn man das Problem durch die theoretische Brille der regionalen Wissensexternalitäten betrachtet.¹³⁸ Auch in diesem Fall gibt es Pfadabhängigkeiten der regionalen Entwicklung, die sich auch in der räumlichen Verteilung von Gründungs- und Ansiedlungsverhalten niederschlagen werden. Gründerinnen und Gründer, die beispielsweise Zugriff auf einen spezialisierten Pool regionaler Arbeitskräfte haben möchten und die an regionalen Wissensexternalitäten teilhaben wollen, die eine sehr begrenzte geographische Reichweite haben, werden dort gründen, wo bereits Unternehmen mit ähnlicher Spezialisierung ansässig sind. Auch solche Muster lassen sich allein durch regional differenzierter Gründungsförderung nicht aufbrechen.

Schließlich trägt auch die sehr langfristige Persistenz informaler Institutionen und kultureller Einflüsse dazu bei, dass die regionale Verteilung des Gründungsgeschehens über lange Zeit relativ stabil bleibt und politisch nur schwer zu beeinflussen ist. So zeigen Glaeser et al. (2015), dass in den USA in der Nähe früherer Bergwerksstandorte auch lange nach deren Schließung eine nur schwach ausgeprägte Gründungsaktivität zu beobachten ist. Sie schreiben dies dem über längere Zeit tradierten, wenig gründungsfreundlichen Klima zu. Für Deutschland zeigen Fritsch et al. (2022) in einem Vergleich zweier Regionen in Mecklenburg und Sachsen, dass historische Unterschiede in der Verbreitung von Selbständigkeit sich noch heute in unterschiedlichen Niveaus von Innovation und Gründung widerspiegeln. Fritsch et al. (2023) zeigen, dass unterschiedliche regionale Muster unternehmerischer Aktivität in Deutschland möglicherweise sogar auch auf einen Einfluss römischer Herrschaft in der Antike zurückzuführen sind.

Es gibt also eine ganze Reihe von Gründen, die für eine sehr starke Pfadabhängigkeit bei der regionalen Gründungsaktivität sprechen. Für die Gründungsförderung ist daher, über den direkten Effekt geförderter Investitionen und Personalkosten hinaus, eher mit einer geringen Raumwirksamkeit zu rechnen.

7.2.4 Anlageinvestitionen im engeren Sinne: FuE-Investitionen

Die existierenden Fördermöglichkeiten für FuE-Investitionen sind heterogen in dem Sinne, dass sie unterschiedliche Ziele verfolgen und unterschiedliche Arten von FuE-Investitionen im Blick haben. Das **Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)** fördert sowohl FuE-Projekte von einzelnen Unternehmen als auch Kooperationsprojekte und die Etablierung von

¹³⁴ vgl. Cantner et al, 2021, Audretsch et al. 2019 für einen Überblick hierzu.

¹³⁵ Florida 2002.

¹³⁶ Audretsch et al. 2014.

¹³⁷ Falck et al. 2011.

¹³⁸ Karlsson und Grasjö 2021 und Döring und Schnellenbach 2006.

Innovationsnetzwerken. Das Angebot richtet sich an kleine und mittelständische Unternehmen mit maximal 500 Beschäftigten sowie entweder einem Jahresumsatz unter 50 Mio. € oder einer Bilanzsumme unter 43 Mio. €. Die Förderung erfolgt als Zuschuss mit unterschiedlichen Förderhöhen je nach Unternehmensgröße und je nachdem ob die Investition in einem GRW-Fördergebiet stattfindet. Gefördert werden können auch dem eigentlichen FuE-Prozess vorgelagerte Machbarkeitsstudien. Innovationskooperationen können ebenfalls gefördert werden, wenn Unternehmen mit bis zu 1.000 Beschäftigten oder Forschungseinrichtungen beteiligt sind. Bei Innovationsnetzwerken werden die Kosten des Netzwerkmanagements gefördert.

Die Förderung im Programm **INNO-KOM** ist auf das GRW-Fördergebiet beschränkt. Gefördert werden rechtlich selbständige, gemeinnützige Industrieforschungseinrichtungen. Diese dürfen zu keiner Hochschule oder Wissenschaftsgemeinschaft gehören und keine institutionelle Förderung über 20 % ihres Etats erhalten. Gefördert werden Investitionen in Anlagen, die zur wissenschaftlich-technischen Infrastruktur gehören, sowie Personal- und Sachkosten sowie Abschreibungen auf vorhabenspezifische Anlagen für Forschungsprojekte. Dabei kann es sich um Vorlauforschung oder marktorientierte FuE-Forschungsvorhaben handeln. Die maximale Förderquote beträgt je nach Vorhaben zwischen 70 % und 90 %, die maximale Höhe des Zuschusses liegt zwischen 400.000 und 550.000 €.

Die Richtlinie **EXIST-Potentiale** der Förderlinie EXIST-Gründungskultur, die Bestandteil des Programms EXIST ist, fördert FuE-Investitionen mit dem Ziel des Transfers aus Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen heraus. Ziel ist die Implementierung einer wahrnehmbaren und aktivierenden Gründungskultur an Hochschulen. In beiden Förderphasen erfolgt die Förderung über Zuschüsse, die Förderhöhe beträgt in der ersten Phase max. 250.000 € und bis zu 100 % der zuwendungsfähigen Kosten, in der zweiten Phase max. 180.000 € und 75 % der zuwendungsfähigen Kosten möglich.

Das auf das GRW-Fördergebiet beschränkte Förderprogramm **Innovation & Strukturwandel** hat das Ziel, innerhalb von vier Programmlinien unterschiedliche innovative Kooperationen zu unterstützen. Dabei geht es u.a. um die Entwicklung neuartiger Transferansätze, mit denen Hochschulen und Forschungseinrichtungen in ihre Regionen hineinwirken können (Programmlinie *T!Raum*). In der Programmlinie Wandel durch Innovation in der Region (*Wir!*) sollen regionale Bündnisse, an denen Unternehmen, Hochschulen, Forschungseinrichtungen und zivilgesellschaftliche Akteure beteiligt sein können, nachhaltige Innovationen auf einer sehr breiten Akteursbasis entwickeln. Regionale Bündnisse werden auch in der Programmlinie *Rubin* gefördert, hier geht es jedoch um die Etablierung von Unternehmensnetzwerken, in denen v.a. KMU ihre Kompetenzen ergänzen und durch Kooperationen mit Forschungseinrichtungen ihre Innovationsfähigkeit erhöhen. Die Förderlinie REGION.innovativ schließlich zielt darauf ab, Lösungen für definierte Probleme wie die Stärkung gesellschaftlicher Innovationsfähigkeit oder Schritte zur Kreislaufwirtschaft zu finden. REGION.innovativ ist somit die einzige Fördermaßnahme in Innovation & Strukturwandel, die nicht themenoffen, sondern fachspezifisch ist. Die Förderung in diesem Programm erfolgt durch Zuwendungen.

Das Programm **Kommunen Innovativ** setzt sich zum Ziel, Kommunen als Forschungspartner in der Erarbeitung von Lösungen für kommunalpolitische Herausforderungen zu stärken. Es geht also um die Zusammenarbeit von Kommunen, Forschungseinrichtungen und Hochschulen sowie (Beratungs-)Unternehmen bei der Erarbeitung von innovativen kommunalen Lösungen. Hier wird insbesondere die Erarbeitung von Studien gefördert. **Unternehmen Region** schließlich war eine Programmfamilie, die auf Ostdeutschland beschränkt ist und ebenfalls regionale Innovationsbündnisse fördert. Gefördert werden konkrete Innovationsvorhaben, an denen Forschungseinrichtungen oder Hochschulen und Unternehmen beteiligt sind. Diese Programmfamilie wurde

inzwischen sukzessive ins Programm Innovation & Strukturwandel überführt. Das Programm **Zukunftswerkstatt Kommune** schließlich unterstützt Kommunen bei der Erarbeitung von Methoden und Konzepten zur Gestaltung des demographischen Wandels unter Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern und Gruppen aus der Zivilgesellschaft gestalten. Hier geht es also ebenfalls stark darum, Forschungsdienstleistungen zu fördern.

Die ökonomische Ratio klassischer FuE-Förderung ist ähnlich wie im Fall der Gründungsförderung in der Literatur kaum umstritten. Auch bei der Förderung von FuE-Investitionen geht es um die Korrektur verschiedener Marktunvollkommenheiten¹³⁹ Hierzu zählen wiederum ein imperfekter Zugang zu Kapitalmärkten für FuE-Projekte, deren Ergebnis unsicher ist, sowie auch positive Externalitäten von Forschungsinvestitionen. In der Regel werden nicht alle positiven Effekte einer erfolgreichen Innovation beim Investor selbst anfallen. Das entstehende Wissen kann z. B. von anderen Marktteilnehmern aufgegriffen und weiterentwickelt werden, oder der durch Innovationen entstehende Wettbewerbsdruck kann andere Marktteilnehmer zu weiterer Innovationstätigkeit anregen.

Trotz dieser grundsätzlichen Rechtfertigung von Förderungen bleiben in der praktischen Umsetzung wichtige Fragen offen. Dies betrifft zunächst die Additionalität von geförderten FuE-Investitionen: Führen diese tatsächlich zu höheren FuE-Ausgaben als in nicht geförderten Unternehmen, oder kommt es lediglich zu einer Verdrängung privater Investitionsausgaben? In einer quantitativen Evaluation des ZIM-Programms wird die Additionalität in einer Differenz-von-Differenzen-Analyse bestätigt¹⁴⁰ Die Evaluation deutet darauf hin, dass die FuE-Umsatzintensität sich im Vergleich zu nicht geförderten Unternehmen in etwa verdoppelt. In einer Analyse des Förderprogramms ZIM sind Brautzsch et al. (2015) zu ähnlichen Ergebnissen gekommen. Die Autoren zeigen, dass die Wirkung des geförderten FuE-Programms zu einem Produktions-, Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekt führt, der mindestens das Doppelte der ursprünglichen Förderung beträgt. Dies deckt sich mit anderen Forschungsergebnissen. So zeigen Brenner und Pudelko (2019) in einer VAR-Analyse, dass BMBF-Förderungen in bisher wenig innovativen Empfängerregionen die Innovationsstätigkeit steigern.

Eine weitere Frage ist, ob es gelingt, Unternehmen zu FuE-Investitionen zu bewegen, die bisher in dieser Hinsicht noch nicht aktiv waren. Kaufmann et al. (2019) berichten von einer Erstförderquote von 47 % der geförderten Unternehmen und interpretieren dies als Indiz für die Offenheit und Zugänglichkeit des ZIM-Programms. Dies spricht auch dafür, dass die Nutzung des Programms nicht von Unternehmen dominiert wird, die die Einwerbung von Fördermitteln routinisiert haben und bei denen mit starken Mitnahmeeffekten gerechnet werden müsste. Gleichzeitig zeigen Kaufmann et al. (2019) aber auch, dass nur etwa 3 % der Unternehmen durch das Programm zur Aufnahme von FuE-Aktivitäten motiviert werden. Es werden also in aller Regel bereits forschende Unternehmen gefördert.

Im Hinblick auf die Raumwirksamkeit besteht also die Vermutung, dass die Innovationsförderung in dieser Form stark davon abhängt, dass bereits forschende Unternehmen mit hinreichenden absorptiven Kapazitäten in einer Region vorhanden sind. Ist die Unternehmenslandschaft in einer Region dagegen durch sehr viele Kleinunternehmen gekennzeichnet, die bisher noch keine FuE-Aktivitäten haben, dann ist die erwartete Wirkung gering. Tatsächlich zeigen Brachert und Lang (2022), dass zwar fast alle deutschen Kreise von der ZIM-Förderung erreicht werden, die

¹³⁹ Zúñiga-Vicente et al. 2014 oder auch Neumark und Simpson 2015.

¹⁴⁰ Kaufmann et al. 2019.

Förderintensität aber sehr unterschiedlich ist und es eine Konzentration in Großstädten und in der Nähe von Hochschulen und Forschungseinrichtungen gibt.

Will man die Raumwirksamkeit der klassischen FuE-Investitionsförderung verbessern, so spricht daher einiges dafür, mit flankierenden Maßnahmen die Absorptionsfähigkeit besonders innovationsschwacher Regionen in den Blick zu nehmen.¹⁴¹ Hierzu kann es sinnvoll sein, neue Akteure wie etwa Forschungs- und Bildungseinrichtungen in der Region anzusiedeln. Mit weniger großem Aufwand kann versucht werden, Verknüpfungen über die Regionsgrenzen hinweg herzustellen und so gezielt Wissen und Kapazitäten für die Unternehmen in der innovationsschwachen Region bereitzustellen.¹⁴² Es geht dann um die gezielte Förderung nicht nur einzelner Unternehmen, sondern des gesamten regionalen Innovationssystems.

Innovationsnetzwerke und -kooperationen

Die Förderprogramme der Programmfamilien Unternehmen Region sowie Innovation und Strukturwandel dienen zu einem großen Teil dazu, Kooperationen zwischen verschiedenen regionalen Akteuren zu fördern. Auch das Förderprogramm **INNO-KOM** dient primär dazu, Voraussetzungen für FuE-Kooperationen zwischen KMU und gemeinnützigen Forschungseinrichtungen zu schaffen. Wie oben dargestellt, kann dieser Ansatz grundsätzlich geeignet sein, ein regionales Innovationssystem in dem Sinne weiterzuentwickeln, dass auch solchen Unternehmen die Möglichkeit zu FuE-Aktivitäten eröffnet wird, die bisher selbst nicht forschen. Michels et al. (2021) zeigen in einer Programmevaluation für den Zeitraum 2017 bis 2020, dass der deutlich überwiegende Teil der Mittel – im Modul der marktnahen Forschung sind es sogar 96 % – in ostdeutsche GRW-Fördergebiete fließt. Gleichzeitig zeigt sich eine gewisse Konzentration der Förderung bei einzelnen Forschungseinrichtungen. 51 Einrichtungen haben zwischen 1 und 15 Projekte im Untersuchungszeitraum durchgeführt, 17 Einrichtungen mehr als 15 und drei Einrichtungen mehr als 50 Projekte.¹⁴³ Dabei betrifft diese Häufung vor allem die marktorientierten Forschungsprojekte.

In den von Michels et al. (2021) durchgeführten Befragungen zeigt sich außerdem, dass die Initiative zur Durchführung von geförderten Projekten in der Regel von den Forschungseinrichtungen ausgeht, die für ihre anwendungsorientierten Forschungsprojekte geeignete Kooperationspartner unter den KMU suchen. Die Befragung zeigt außerdem, dass in mehr als vier Fünfteln der Fälle eine stabile, langjährige Kooperationsbeziehung zwischen Forschungseinrichtung und KMU besteht, die über einzelne Projekte hinausgeht.¹⁴⁴ Zielgerichtet ist das Programm auch insofern, als 69 % der kooperierenden KMU keine eigenen FuE-Kapazitäten haben und die übrigen nur wenige eigene FuE-Mitarbeiter haben.

Für die Zielgerichtetheit spricht, bei aller methodischen Skepsis gegenüber Selbstauskünften, auch, dass die überwiegende Mehrheit der Befragten angibt, dass sie die geförderten Projekte ohne Förderung nicht durchgeführt hätten. Im Hinblick auf die Ergebnisse der Förderung geben 64 % an, ein neues oder verbessertes Produkt am Markt platziert zu haben. 66 % haben ein neues Verfahren entwickelt, 34 % ein Patent angemeldet.¹⁴⁵ Insgesamt deuten die Ergebnisse der Evaluation darauf hin, dass INNO-KOM sowohl die Umsätze und Projektzahlen der geförderten Forschungseinrichtungen signifikant steigert als auch die Etablierung stabiler

¹⁴¹ Almeida et al. 2013; Koschatzky 2018, S. 32-34; Becker et al. 2013; Hertrich und Brenner 2023.

¹⁴² Trippel und Frangenheim 2018, S. 61-63.

¹⁴³ Michels et al. 2021, S. 51.

¹⁴⁴ Michels et al. 2021, S. 57.

¹⁴⁵ Michels et al. 2021, S. 66.

Innovationskooperationen ermöglicht und die Forschungskapazitäten in den geförderten Einrichtungen erhöht. Damit wird die positive Einschätzung einer früheren Evaluation¹⁴⁶ im Wesentlichen bestätigt.

Im Hinblick auf die Raumwirksamkeit ist aber wiederum anzumerken, dass die Förderung schon existierende Industrieforschungseinrichtungen voraussetzt. Ihre Effekte werden daher vor allem in einer Stärkung schon existierender Einrichtungen und dem Aufbau und der Stabilisierung von Innovationskooperationen um diese herum bestehen. Die relativ hohe Konzentration von Projekten bei einzelnen Einrichtungen spricht auch für eine begrenzte Wirksamkeit in sehr peripheren, innovationsschwachen Regionen.

Für die Netzwerkkomponente des ZIM-Programms finden sich ebenfalls grundsätzlich positive Wirkungen.¹⁴⁷ Hier wird eine deutlich größere Bedeutung der Netzwerke für ostdeutsche Unternehmen konstatiert, da hier die Kooperation innerhalb von Innovationsnetzwerken wichtiger ist, um fehlende eigene FuE-Kapazitäten zu ersetzen oder zu ergänzen. Nach Ende der Förderphase existieren zwar viele FuE-Netzwerke in der geförderten Form nicht mehr weiter, bilden aber dennoch die Basis für die Bildung neuer, informeller Kooperationsnetzwerke. Die geförderten Netzwerke umfassen im Durchschnitt 18, im Maximum 59 Kooperationspartner. Die Initiative zur Bildung von Netzwerken geht dabei sehr häufig (in 57,6 % der Fälle) von Beratern oder privatwirtschaftlichen Transferorganisationen aus, in 14,7 % der Fälle von Technologie- und Innovationsagenturen. Hier scheint sich also inzwischen ein Markt gebildet zu haben, auf dem sich Akteure auf die Aggregation und Nutzung von relevantem Wissen spezialisiert haben.

Tatsächlich gibt es empirische Evidenz, die zeigt, dass gerade für junge Unternehmen die Überlebenswahrscheinlichkeit steigt, wenn diese Zugang zu einem Innovationsnetzwerk und dem darin vorhandenen Wissen haben.¹⁴⁸ Brökel (2013) zeigt in einer Panel-Analyse für 270 deutsche Arbeitsmarktregionen, dass Regionen mit noch niedrigen FuE-Kapazitäten besonders stark davon profitieren, wenn ihre Unternehmen in Kooperationsnetzwerke mit regionsfremden Forschungseinrichtungen eingebunden werden. Mewes und Brökel (2020) zeigen außerdem, dass FuE-Förderungen, die auf Kooperationen abzielen, Regionen bei der Diversifizierung ihrer Wirtschaftsstruktur helfen. Dies macht sie idealerweise resilienter gegen Schocks.¹⁴⁹

Ausgründungen aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen

Das **EXIST-Programm** dient mit seinem Teilprogramm EXIST-Potentiale dazu, an Hochschulen die Gründungskultur zu stärken. Hierzu werden die Voraussetzungen und Gründungsinfrastrukturen an Hochschulen durch Förderungen nachhaltig verbessert, es werden regionale Kooperationen von Hochschulen in der Gründungsförderung unterstützt und es wird die internationale Sichtbarkeit und Etablierung als Gründerhochschule gefördert. Diese Maßnahmen qualifizieren die Hochschulen als Organisationen in der Region und sind folgerichtig Teil des GFS. Die weiteren Komponenten von EXIST, die einzelne Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Rahmen von Ausgründungen aus Hochschulen zu finanzieren und eine persönliche Förderung von Gründerinnen und Gründern zum Ziel haben, sind dagegen nicht Teil des GFS. Für die Förderpraxis ist es aber natürlich wichtig, dass die einzelnen Komponenten zusammenspielen und sich gegenseitig ergänzen.

Mit der Verbesserung der Gründungskultur im Umfeld einer Hochschule sind potenziell positive externe Effekte verbunden. Die Präsenz von Gründerinnen und Gründern vor Ort kann bei

¹⁴⁶ Günther et al. 2012.

¹⁴⁷ vgl. hierzu Kaufmann et al. 2019, S. 83-96.

¹⁴⁸ Cantner und Wolf 2019.

¹⁴⁹ vgl. auch Brökel und Graf 2019.

anderen Personen, die ebenfalls über Gründungen nachdenken, aber angesichts der damit verbundenen Unsicherheiten zögern, Hemmschwellen absenken. Wer erfolgreiche Gründungen in seinem Umfeld beobachtet, wird mit höherer Wahrscheinlichkeit selbst diese Option in Erwägung ziehen, wenn sich eine Gelegenheit bietet. Bei technisch oder fachlich verbundenen Gründungen besteht außerdem die Möglichkeit, dass regionale Wissensexternalitäten die Produktivität und die weitere Innovationsaktivität im Umfeld einer Hochschule positiv beeinflussen.

Gleichzeitig vermeidet die Förderung von Gründungskultur und Gründungsinfrastrukturen in einer Region Probleme, die oft mit der direkten Förderung einzelner Gründungsvorhaben verbunden sind. Cantner und Kösters (2012) argumentieren auf der Basis einer ökonometrischen Analyse, dass Fördermittel an Start-ups häufig nach dem Prinzip *picking the winner* vergeben werden. Sie gehen also tendenziell an solche Projekte, die aufgrund ihrer beobachtbaren Charakteristika eine besonders hohe Erfolgswahrscheinlichkeit haben. Geht man nämlich davon aus, dass die öffentliche Start-up-Förderung vor allem Marktversagen korrigieren soll, dann wäre es im Gegenteil sinnvoll, vor allem risikobehaftete Projekte zu fördern, die im Erfolgsfall einen hohen gesellschaftlichen Nutzen versprechen, aber aufgrund ihrer besonderen Eigenschaften mit geringerer Wahrscheinlichkeit rein privat finanziert werden. Mit einer Verbesserung der allgemeinen Gründungskultur erreicht man aber auch Personen, die über solche riskanteren Gründungen nachdenken.

Eine Evaluation des gesamten EXIST-Programms für den Zeitraum von 2014 bis 2018¹⁵⁰ zeigt, dass das Programm *prima facie* erfolgreich ist: Fast 90 % der Geförderten gelingt es, marktfähige Produkte oder Dienstleistungen zu entwickeln. Beim zweiten Hinsehen könnte aber gerade dies ein Indiz dafür sein, gerade besonders riskante, aber gleichzeitig vielversprechender Projekte, die nur eine geringere erwartete Erfolgsquote haben, häufiger gefördert werden sollten. Auch weitere Indikatoren sehen grundsätzlich sehr gut aus: Mit dem EXIST-Forschungstransfer geförderte Unternehmen haben eine höhere Überlebenswahrscheinlichkeit, schaffen in erheblichem Umfang Arbeitsplätze und sind in Wertschöpfungsketten und Innovationsnetzwerke eingebunden.

Gesellschaftliche Innovationen

Die Programme **Zukunftswerkstatt Kommune** und **Kommunen Innovativ** fördern zwar auch FuE-Leistungen, unterscheiden sich aber grundsätzlich von den bisher in diesem Abschnitt diskutierten Programmen. Denn hier stehen nicht die Unternehmensförderung und die Förderung kommerzieller Innovationen im Zentrum des Interesses, sondern die Förderung von sozialen Innovationen. Dabei sollen politische Probleme auf kommunaler Ebene adressiert werden, wie etwa die Gestaltung des demographischen Wandels vor Ort, die Revitalisierung von Ortskernen oder den Ausbau von Ausbildungsmöglichkeiten in peripheren Regionen.¹⁵¹

Dementsprechend haben die hier geförderten FuE-Ausgaben kaum den Charakter von Sachinvestitionen; vielmehr werden vor allem Beratungs- und Forschungsdienstleistungen sowie Gesprächs- und Beteiligungsformate gefördert. Es geht in der Regel darum, konkrete gesellschaftliche Bedarfe zu identifizieren und Wege zu finden, diesen zu begegnen. Nachdem das Problem beschrieben ist, wird in der Regel entweder ein Beteiligungsformat vorgeschaltet, oder es werden Aufträge an Forschungs- bzw. Beratungseinrichtungen vergeben, die ein Konzept zur Problemlösung erarbeiten sollen. Anschließend wird eine Lösung auf kommunaler Ebene implementiert.

Damit wird oft nur ein Teil der geförderten Ausgaben unmittelbar vor Ort wirksam, da Kooperationspartner mit den benötigten spezifischen Kompetenzen nicht immer im selben Kreis gefunden

¹⁵⁰ Baldauf et al. 2021.

¹⁵¹ Abt und Diringer 2020.

werden können. Einen Effekt haben diese Förderungen vor allem dort, wo Kommunen mangels freier Spitzen in den Kommunal финанzen nicht in der Lage sind, solche sozialen Innovationsprozesse selbst anzustoßen und zu finanzieren, oder wo die Opportunitätskosten durch den Verzicht auf andere kommunale Ausgaben zu hoch wären. Gerade weil viele Kommunen nur geringe Haushaltsspielräume haben, stellt sich aber immer auch die Frage nach der Verstetigung erfolgreicher Projekte nach dem Ende der Förderperiode.¹⁵²

So initiierte Forschungsprojekte sind transdisziplinär in dem Sinne, dass hier Forschungseinrichtungen den Forschungsgegenstand gemeinsam mit den Kommunen erarbeiten und definieren. Dies hat den Vorteil, dass Forschungsthemen *bottom-up* auf die Agenda gesetzt werden können und dass dies auch passieren kann, bevor die Forscherinnen und Forscher selbst die Dringlichkeit eines zu lösenden Problems erkennen.

Die unmittelbare ökonomische Raumwirksamkeit dieser Programme dürfte sehr begrenzt sein. Dagegen können die mittelbaren Effekte durchaus bedeutsam ausfallen. Denn diese Förderungen ermöglichen auf kommunaler Ebene einen experimentellen Politikansatz, der i) Lernen aus Erfahrung und damit einen politischen Versuch-und-Irrtum-Prozess ermöglicht und ii) positive Wissensexternalitäten bereitstellt. Denn die lokalen Erfahrungen mit den kommunalpolitischen Experimenten sind für die Entscheidungsträger in allen anderen Kommunen zugänglich und werden sehr aktiv kommuniziert, etwa auf der Webseite des Programms. Solche Lernprozesse können wesentlich zu einer rationaleren Politik beitragen.¹⁵³ Gleichzeitig hilft die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger, das dezentrale Wissen der Zivilgesellschaft zu mobilisieren und den neuen Lösungen eine gewisse Legitimität zu verschaffen.¹⁵⁴

7.2.5 Förderung von Personal

Gründungen

Eine Reihe von Förderprogrammen, die zum Teil bereits diskutiert wurden, fördern neben investiven Ausgaben auch Personalkosten. Dazu gehören die ERP-Programme zur Regionalförderung und ERP-Kapital für Gründung, sowie auch **EXIST**, hier allerdings insbesondere in der Programmlinie des Gründungsstipendiums, die nicht Teil des GFS ist und daher hier nicht im Detail diskutiert wird. Bei den ERP-Programmen (inzwischen abgelöst durch den **ERP-Förderkredit KMU** und den **ERP-Förderkredit großer Mittelstand**) erfolgt die Förderung durch Kredite zu günstigen Konditionen, bei EXIST durch Zuschüsse.

Personalkosten können im Rahmen von EXIST-Potentiale für Projekte beantragt werden, die eine Gründungskultur an einer Hochschule oder Forschungseinrichtung fördern und Gründungsnetzwerke schaffen sollen. Wird so eine Verbesserung der regionalen Gründungsbereitschaft erreicht, dann wird EXIST-Potentiale mittelbar auch dazu führen, dass die personalrelevanten weiteren EXIST-Förderungen in größerem Umfang in einer Region genutzt werden. Eine solche niedrigschwellige Gründungsförderung erscheint wichtig, da die Zahl der Unternehmensgründungen in Deutschland sowohl im Zeitablauf seit längerer Zeit sinkt als auch im europäischen Vergleich sehr niedrig ist. So ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person im erwerbsfähigen Alter Gründer wird, in Österreich und den Niederlanden mehr als doppelt so hoch wie in Deutschland.¹⁵⁵

¹⁵² Abt und Diringer 2020, S. 22.

¹⁵³ Schnellenbach 2005.

¹⁵⁴ Abt und Diringer 2021, S. 20ff.; Heinze und Orth 2019.

¹⁵⁵ Baldauf et al. 2021, S. 36

Im Hinblick auf die Raumwirksamkeit bleibt aber auch bei der Gründungsförderung an Hochschulen das Problem, dass die im Hinblick auf ihre Innovationskapazitäten besonders benachteiligten peripheren Regionen¹⁵⁶ kaum erreicht werden, da diese in der Regel keine Hochschulstandorte sind. So konzentrieren sich dann auch 62 % der Förderungen mit dem Gründungsstipendium 2019 auf die vier Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Berlin.¹⁵⁷

Soziale Innovationen

Die weiteren personalintensiven Förderprogramme sind im Bereich der sozialen Innovation zu finden: **Zukunftswerkstatt Kommune**, sowie **Partnerschaften für Demokratie** und das **Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus**.

Das Programm Zukunftswerkstatt Kommune ermöglicht soziale Innovationen in den Kommunen vor allem dadurch, dass es regionale Akteure zur Behandlung kommunaler Probleme und Herausforderungen zusammenbringt, die ohne diese Förderung nicht oder in geringerem Umfang kooperieren würden. Anlass der Förderung sind immer konkrete Problemstellungen, wie etwa die Gestaltung demographischen Wandels vor Ort. Durch das gemeinsame Handeln von Kommunen, Beratungsfirmen, Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Vereinen kommen unterschiedliche Perspektiven auf eine konkrete Herausforderung zusammen. Dies fördert wiederum das Auffinden innovativer Lösungen, die von den Akteuren isoliert vermutlich nicht gefunden worden wären. Idealerweise wächst aus solchen Kooperationen nicht nur eine fallweise Lösung, sondern eine dauerhafte Form der Zusammenarbeit auch über den Förderzeitraum hinaus, so dass dauerhafte Problemlösungskapazitäten etabliert werden.

Das Bundesprogramm Partnerschaften für Demokratie hat, breit formuliert, das Ziel, demokratisches und zivilgesellschaftliches Engagement auf der kommunalen Ebene zu fördern. Es sollen Mechanismen zur demokratischen Beteiligung entwickelt und etabliert werden und es soll das öffentliche Engagement gegen Diskriminierung, demokratie- und rechtsstaatsfeindliche Tendenzen gefördert werden. Gefördert werden können Modellprojekte, aber auch hier resultiert aus der zeitlich begrenzten Förderung im Idealfall ein auf Dauer angelegtes zivilgesellschaftliches Engagement in Zusammenarbeit mit den Kommunen.

In einer Zwischenevaluation der gesamten übergeordneten Programmfamilie Demokratie leben! wird gezeigt, dass es durchaus einen Bedarf für solche Programme gibt.¹⁵⁸ Dieser Bedarf wird u.a. mit einer wachsenden Häufigkeit von Verschwörungstheorien, Rechtspopulismus und Islamismus begründet.

Eine direkte Raumwirksamkeit könnte in diesem Programm aus der regional stark konzentrierten Mittelverteilung folgen. Das Gros der Mittel fließt in Projekte in den ostdeutschen Bundesländern und hier stärker in periphere Regionen. Dennoch sind die Mittel pro Einwohner:in, die fließen, verglichen mit anderen Programmen im GFS sehr niedrig, so dass die unmittelbaren ökonomischen Effekte nicht sehr groß sein dürften. Dennoch ist das Programm auch aus ökonomischer Sicht wichtig, da einerseits Populismus und Demokratieskepsis als Folge schlechter ökonomischer Bedingungen verstanden werden können.¹⁵⁹ Zum anderen haben diese Tendenzen selbst negative ökonomische Effekte.

¹⁵⁶ Koppel und Plünnecke 2019.

¹⁵⁷ Baldauf et al. 2021, S. 98.

¹⁵⁸ Jütz et al. 2023, S. 15ff.

¹⁵⁹ Rodriguez-Pose 2017.

Auf der Makro-Ebene kann sich dies in ökonomisch nachteiligen Entscheidungen wie z. B. dem Brexit in Großbritannien,¹⁶⁰ aber auch in links- und rechtspopulistischen Tendenzen¹⁶¹ und einem Verlust von Vertrauen in demokratische Regierungen¹⁶² und die Europäische Union¹⁶³ äußern. Auf der Mikro-Ebene kann es dazu kommen, dass mobile Produktionsfaktoren, zu denen auch qualifizierte Arbeitskräfte gehören, nur in geringem Maße bereit sind, in periphere Regionen zu gehen – selbst, wenn dort Arbeitsplätze vorhanden sind.

Sofern sie effektiv sind, können Programme wie die Partnerschaften für Demokratie also helfen, einen Teufelskreis aus negativer ökonomischer Entwicklung auf der regionalen Ebene und diese Entwicklung noch weiter verschlechternden politischen Reaktionen hierauf zu durchbrechen. Zwar sind auch i.e.S. ökonomische Gegenmaßnahmen nötig, um diese regionalen Entwicklungsfälle¹⁶⁴ zu vermeiden. Programme, die auf der kommunalen Ebene das demokratische Selbstverständnis stärken, können aber zumindest einen Beitrag leisten.

Das Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus dient dem übergeordneten Ziel der Gestaltung des demographischen Wandels vor Ort. Ein Mehrgenerationenhaus soll als Begegnungsort dienen, an dem mehrere Generationen zusammenkommen. Hierzu soll ein sogenannter Offener Treff dienen, der für alle interessierten Personen zugänglich ist und den Kern eines Mehrgenerationenhauses darstellt. Darüber hinaus soll jedes Mehrgenerationenhaus Beratungsangebote machen, aber auch ein Angebot an Kursen und Workshops bereithalten. Sie können damit auch einen Raum für zivilgesellschaftliches Engagement der Bürgerinnen und Bürger einer Region bieten.

Eine Evaluation des Programms¹⁶⁵ zeigt, dass die Mehrgenerationenhäuser gut in ihren Kommunen verankert sind und es einen engen Austausch zwischen dem Personal dieser Häuser und kommunalen Netzwerken und Facharbeitsgruppen gibt. Lediglich in etwa 5 % der Standorte ist die Zusammenarbeit schwach ausgeprägt. Es wird berichtet, dass die Mehrgenerationenhäuser halfen, Angebotslücken in kommunalen Angeboten zu füllen. Insbesondere wird berichtet, dass die Mehrgenerationenhäuser bei unerwarteten Herausforderungen helfen konnten, kurzfristige Lösungen zu finden. Sie halfen außerdem, Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger für kommunale Angebote an die lokalen Entscheidungsträger zu kommunizieren.

Vor diesem Hintergrund kann man erwarten, dass die Mehrgenerationenhäuser zwar ebenfalls nur einen relativ geringen ökonomisch raumwirksamen Effekt haben, da die in die Kommune fließenden Mittel pro Kopf der Bevölkerung gering sind. Über eine Verbesserung der lokalen Infrastruktur und Daseinsvorsorge können sie jedoch einen wichtigen Beitrag zur Lebensqualität in den geförderten Kommunen leisten.

7.2.6 Dienstleistungsbezug im Bereich Bildung

Die beiden letzten zu diskutierenden Programme, **Überbetriebliche Bildungsstätten** und **Digital Jetzt**, fördern das Angebot von Bildungsdienstleistungen. Diese dienen unmittelbar der Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie auch der Vorbereitung einer Berufsausbildung oder eines Berufsabschlusses. Im Programm Digital Jetzt sollen in Unternehmen, in denen Sachausgaben zur

¹⁶⁰ Fetzer 2019.

¹⁶¹ Walter 2021.

¹⁶² Dellmuth 2023.

¹⁶³ Vasilopoulou und Talving 2023.

¹⁶⁴ Diemer et al. 2022.

¹⁶⁵ Ornig et al. 2021.

Digitalisierung von Prozessen gefördert werden, auch Qualifizierungsmaßnahmen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gefördert werden.

Im Programm der Überbetrieblichen Bildungsstätten (ÜBS) können die Modernisierung und Umstrukturierung von ÜBS gefördert werden, sowie die Weiterentwicklung von ÜBS zu technologieorientierten Kompetenzzentren. Die Förderung erfolgt in Form eines Zuschusses zu den zuwendungsfähigen Ausgaben. Bei der Weiterentwicklung zu Kompetenzzentren können auch Personal- und Sachausgaben gefördert werden, nicht nur die Anpassung der Infrastruktur. In strukturschwachen Regionen übernimmt der Bund bis zu 60 % der zuwendungsfähigen Ausgaben beim Ausbau und bis zu 65 % bei der Weiterentwicklung.

Überbetriebliche Bildungsstätten leisten einen Beitrag zur Aus- und Weiterbildung der regionalen Arbeitskräfte. Insbesondere für Unternehmen, die nicht groß genug sind, um eigene Weiterbildungseinrichtungen zu unterhalten, sind ÜBS ein wichtiges Instrument für Investitionen in betriebliches Humankapital. Auch in der Berufsausbildung spielen sie eine Rolle, wenn der betriebliche Teil der Ausbildung nicht vollständig im Betrieb selbst erfolgen kann. Dabei decken einzelne ÜBS typischerweise regionale Einzugsbereiche ab.¹⁶⁶ Sie leisten somit einen Beitrag zur regionalen Fachkräftesicherung. Sie dienen außerdem dazu, den Transfer von ausbildungsrelevanten Innovationen in Ausbildung und Praxis zu unterstützen.¹⁶⁷

In einer Befragung äußern 85,1 % der Handwerksbetriebe und 90,1 % der Industrie- und Handelsbetriebe, dass das Angebot von ÜBS hilft, das Qualifikationsniveau ihres Personals zu erhöhen.¹⁶⁸ Im Hinblick auf die Raumwirksamkeit der Förderung zeigt sich allerdings, dass gerade die strukturschwachen ostdeutschen Bundesländer etwas weniger Förderung erhalten, als nach dem Königsteiner Schlüssel zu erwarten wäre.¹⁶⁹ Ebenso zeigt sich, dass gerade in den strukturschwächeren Bundesländern ein geringerer Anteil der GRW-Fördergebiete durch die Förderung erreicht wird.¹⁷⁰

Dieses Muster kann auf Spielräume zur Verbesserung der Zielgenauigkeit der Förderung hindeuten. In der Literatur herrscht weitgehender Konsens darüber, dass das regionale Humankapital eine wichtige Voraussetzung für die regionalen Wachstumsperspektiven ist.¹⁷¹ Eine hinreichende Ausstattung mit Humankapital ist ebenfalls eine wichtige Voraussetzung, um die Absorptionsfähigkeit einer Region für andere Fördermittel zu gewährleisten. Um diese Aufgaben zu erfüllen, dürfte auch eine Ausstattung mit aktueller digitaler Technologie und Lernmitteln sinnvoll sein.¹⁷² Es ist also zusammenfassend zu erwarten, dass die Förderung von ÜBS dann eine signifikante mittelbare Raumwirksamkeit entfaltet, wenn es gelingt, die Fördermittel tatsächlich in die strukturschwächsten Kreise zu lenken.

¹⁶⁶ Bauer et al. 2020, S. 13.

¹⁶⁷ Bauer et al. 2020, S. 18.

¹⁶⁸ Bauer et al. 2020, S. 50.

¹⁶⁹ Bauer et al. 2020, S. 56.

¹⁷⁰ Bauer et al. 2020, S. 64.

¹⁷¹ Faggian et al. 2019; Gennaioli et al. 2013.

¹⁷² Mahrin 2023.

7.3 Fallbeispiele: Regionen

Um aufzuzeigen, wie das GFS in seiner Gesamtheit in den Regionen genutzt wird, wurden **regionale Fallstudien** durchgeführt. Dabei wurden die Regionen so ausgewählt, dass alle vier Kreistypen gemäß BBSR-Klassifikation und sowohl strukturschwache als auch strukturstarke Regionen vertreten sind (C-Fördergebiet, D-Fördergebiet und Nicht-Fördergebiet). Wir charakterisieren die 12 ausgewählten Regionen jeweils durch eine Kurzbeschreibung und einen einheitlichen Datensteckbrief. Soweit nichts anderes angegeben, sind die Daten für das Jahr 2021 erhoben worden und stammen aus dem Regionalatlas des Statistischen Bundesamtes.¹⁷³ Die Daten für die jeweilige regionsspezifische Förderkulisse betreffen ebenfalls das Jahr 2021 und stammen aus der im Rahmen dieses Gutachtens eingerichteten GFS-Förderdatenbank.

Das Ziel der Fallstudien besteht primär darin, herauszufinden, ob die in Anspruch genommene Förderung die spezifischen Problemlagen einer Region adressiert. Es geht also um die Frage, wie zielgenau die Förderung aus Sicht der Regionen ist und ob die Regionen tatsächlich Zugang zu den Förderinstrumenten haben, von denen man für den jeweiligen Regionstyp eine hohe Effektivität bei der Angleichung von Lebensverhältnissen erwarten würde.

Die Ergebnisse der Fallstudien sind im Anhang A.6 dargestellt.

7.3.1 Zwischenfazit zu den Regionen-Fallstudien

Die Resultate, die sich aus den Analysen zu den erwarteten Raumwirkungen und den regionalen Fallstudien ergeben, können wie folgt kurz zusammengefasst werden.

- Die Analysen der Mittelverteilung in Kapitel 3 haben gezeigt, dass einzelne Förderprogramme wie die **Breitbandförderung** und die **Städtebauförderung**, die primär auf die Verbesserung der Infrastruktur und der Lebensqualität in den Regionen abzielen, sehr breit über strukturschwache und -starke Regionen verteilt sind. Die Analysen zu den erwarteten Raumwirkungen und Fallstudien in diesem Kapitel verdeutlichen dies. Dennoch können die Programme kurzfristig Raumwirksamkeit entfalten, da die Nachfrageimpulse in strukturschwachen Regionen wichtiger und wirksamer sind als in strukturstarken Regionen. Mit Blick auf die langfristigen Wirkungen einer Förderung ist allerdings fraglich, ob ein Aufholen der schwächeren Regionen in Bezug auf die Lebensqualität effektiver erreicht werden kann als durch eine stärkere Konzentration der Mittel auf die C- und D-Fördergebiete der GRW.
- Die Fördermöglichkeiten für die regionale und lokale Daseinsvorsorge, die ebenfalls zur Angleichung der Lebensverhältnisse beitragen können, sind noch stark begrenzt. Zu nennen ist hier insbesondere das **Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus**. Auch dieses steht allerdings allen Kommunen offen, nicht nur denen in strukturschwachen Regionen. Seit der weitreichenden Reform der **GRW** in der 20. Legislaturperiode sind auch bei diesem Programm Maßnahmen zum Ausbau und zur Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge unter bestimmten Voraussetzungen förderfähig. Da diese Fördermöglichkeit zum Zeitpunkt der Durchführung der Fallstudien noch nicht etabliert waren, sind dazu an dieser Stelle allerdings noch keine Bewertungen möglich.
- Bei der absoluten Höhe der Fördermittel pro Kopf auf Basis der Analysen in Kapitel 3 gibt es teilweise Überraschungen. Zwar erhalten die sehr strukturschwachen Kreise insbesondere in Ostdeutschland tatsächlich die höchsten Gesamtfördermittel und dies auch mit einigem Abstand. Auch bei den Pro-Kopf-Intensitäten sind unter den 100 Kreisen mit den höchsten

¹⁷³ Statistisches Bundesamt (2024).

Werten nur drei Kreise bzw. kreisfreien Städte im Nicht-Fördergebiet vertreten. Beim zweiten Viertel der Kreise (Plätze 100 bis 200) zeigt sich aber, dass Regionen mit einer robusten Wirtschaftsstruktur nicht selten höhere Gesamtfördermittel pro Kopf erhalten als strukturschwache Kreise. Auch dies deutet auf Potenziale für eine stärkere Konzentration der Mittel auf die strukturschwachen Kreise hin.

- Dass dies bisher nicht geschehen ist, dürfte nicht zuletzt an der fehlenden Absorptionsfähigkeit sehr strukturschwacher Regionen für Programme wie **ZIM**, **INNO-KOM** oder **EXIST** liegen. Wo es keine oder nur sehr wenige FuE-orientierte mittelständische Unternehmen gibt, fehlen auch die Abnehmer für das ZIM-Programm. Ohne gemeinnützige Forschungseinrichtungen gibt es keine Nachfrage nach INNO-KOM-Förderung, ohne Hochschulen keine EXIST-Förderung. Hier wäre grundsätzlich politisch zu diskutieren, ob man überhaupt versuchen will, auch in sehr strukturschwachen Regionen eine stärker FuE-orientierte Unternehmenslandschaft zu fördern. Wenn man dies will, wäre es vermutlich sinnvoll, für diese Regionen und dieses Ziel neue Förderinstrumente zu entwickeln.
- Der Fachkräftemangel in den Regionen wird bisher vor allem indirekt adressiert, indem z. B. versucht wird, die regionale Lebensqualität zu verbessern und damit die Regionen für den Zugang von Fachkräften attraktiver zu machen, indem **überbetriebliche Bildungsstätten** gefördert werden und indem Probleme, die sich für ausländische Fachkräfte durch xenophobe Stimmungslagen ergeben können, durch Programme wie Partnerschaften für Demokratie adressiert werden. Förderprogramme, die unmittelbar auf die Reduzierung des Fachkräftemangels abzielen, fehlen jedoch bislang. Auch hier sollte über die Entwicklung neuer Instrumente nachgedacht werden.
- Massenarbeitslosigkeit ist heute auch in sehr peripheren Regionen kein Thema mehr. Aufgrund der demographischen Entwicklung ist auch nicht zu erwarten, dass dies in absehbarer Zeit wieder der Fall sein wird. Eine starke Ausrichtung von Förderprogrammen, z. B. in der Investitionsförderung, auf zusätzliche Beschäftigung sollte daher dringend überdacht werden. In vielen peripheren Regionen ist das Produktivitätsniveau niedrig, die Beschäftigung aber hoch. Insofern wäre es plausibel, die Förderung stärker auf das Ziel der Produktivitätssteigerung auszurichten.

7.4 Quantitative Ergebnisse zu der Raumwirksamkeit der GFS-Förderprogramme

Zielsetzung des GFS in seiner Gesamtheit ist es, die Situation in strukturschwachen Regionen zu verbessern und damit die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen zwischen den deutschen Regionen zu stärken. Dabei ist jedoch zu beachten, dass nicht alle im GFS zusammengeführten Förderprogramme unmittelbar auf diese übergeordnete Zielrichtung fokussieren. Unabhängig davon wird im Folgenden mittels einer **quantitativen Analyse** untersucht, welche Beiträge die Förderprogramme zur Angleichung der Lebensbedingungen hatten.

7.4.1 Methodisches Vorgehen bei der quantitativen Analyse der Raumwirksamkeit

Wie in der Einleitung zu Kapitel 7 deklariert, werden hier als **Raumwirksamkeit** die Wirkungen von Förderprogrammen auf die ungleiche Verteilung von bestimmten Eigenschaften und Aktivitäten zwischen räumlichen Einheiten verstanden. In diesem Abschnitt geht es um die Wirkungen der GFS-Förderprogramme auf die Angleichung der Lebensbedingungen zwischen den deutschen Arbeitsmarktregionen. Um dies statistisch auf Basis von Sekundärdaten zu erfassen, sind zwei Schritte notwendig:

- Die räumliche Verteilung der Fördermittel wird in Kapitel 3 betrachtet. Hier ist zusätzlich zu der dort durchgeführten Betrachtung auf Basis verschiedener Klassifikationen eine Betrachtung in Abhängigkeit von jeder Zielgröße notwendig. Es ist für jedes Förderprogramm zu bestimmen, in welchem Maße die Fördermittel vor allem in Regionen fließen, die bezogen auf die Zielgrößen unterdurchschnittlich aufgestellt sind. Eine Aufteilung und getrennte Analyse von mehreren Quantilen für jede Lebensbedingungsvariable war nicht wie geplant möglich, da bei etlichen Förderprogrammen nicht hinreichend viele Förderungen in jedem Quantil vorhanden waren. Deshalb konnte am Ende nur eine Aufteilung in zwei Gruppen mit einer Ausprägung der Lebensbedingungen über und unter dem Median gebildet werden.
- Für jedes Förderprogramm, jede Lebensbedingungsvariable und jede der beiden Gruppen wurden die Wirkungen der Förderung getrennt bestimmt. Ein Differenz-von-Differenzen-Ansatz hat sich wie erwartet als in vielen Fällen nicht durchführbar erwiesen. Um kausale Effekte zu identifizieren, wurden einfachere Ansätze wie die geplanten Quantil-Panelregressionen ebenfalls verworfen und schlussendlich eine Analyse auf Basis des bereits bei der Gesamtwirkung verwendeten VAR-Modells genutzt. Dabei wurde die Vorgehensweise mit acht zentralen Variablen und der Berücksichtigung von räumlichen Effekten übernommen (siehe Anhang A.2). Der einzige Unterschied bestand darin, dass die Entwicklungen der zentralen Variablen in Nachbarregionen als Reaktion auf die Förderung nicht berücksichtigt werden konnten, da die Aufteilung der Regionen in zwei Gruppen dazu führte, dass nicht alle benachbarten Regionen auch Teil der gleichen Gruppe waren.

Um die Abschätzung der Raumwirksamkeit zu verbessern, wurde über die ursprünglich geplante einfache Multiplikation der Ergebnisse aus den beiden oben erläuterten Schritten hinausgegangen. Stattdessen wurde eine fiktive Berechnung der Auswirkungen der Förderung auf die Varianz der Lebensbedingungsvariablen durchgeführt. Dazu wurden zuerst für jede Lebensbedingungsvariable zwei Gruppen von Arbeitsmarktregionen gebildet, eine mit Werten unter dem Median und eine mit Werten über dem Median. Für beide Gruppen wurde die oben beschriebene Analyse mit einem VAR-Modell getrennt durchgeführt und die Gesamtwirkungen des betrachteten Förderprogramms auf diese Lebensbedingungsvariable bestimmt. Wie bei der Bestimmung der Gesamtwirksamkeit wurden die Summen der erwarteten diskontierten Effekte für die 25 Jahre nach der Förderung berechnet.

Mit Hilfe der Summe an Fördermitteln, die in die Regionen geflossen sind, wurde dann die Veränderung der Lebensbedingungen in jeder Region, die den Förderungen zugerechnet werden können, ermittelt. Für jede Lebensbedingungsvariable wurde dann fiktiv berechnet, wie sich die Lebensbedingungen über die Regionen mit und ohne die Förderung verteilen und für beide Verteilungen die Varianz und schließlich die abgeschätzte Veränderung der Varianz durch die Förderung berechnet. Auch bei dieser Berechnung wurden über ein Bootstrap-Verfahren Konfidenzintervalle bestimmt. Eine signifikant nachgewiesene Verringerung der Varianz liegt dann vor, wenn das Konfidenzintervall für die Veränderung der Varianz vollständig im negativen Bereich liegt.

Die Analysen wurden für die gleichen Förderprogramme und Programmgruppen getrennt durchgeführt, die bereits in der Analyse der Gesamtwirksamkeit verwendet wurden. Die Ergebnisse der Analysen finden sich in Abbildung 24.

Bei der Analyse der Raumwirksamkeit wurde die Auswahl der betrachteten Zielgrößen aus zwei Gründen eingeschränkt:

- Bei allen Zielgrößen, bei denen keine Gesamtwirksamkeit nachgewiesen wurde, kann auch keine Raumwirksamkeit erwartet werden. Falls Programme auf bestimmte Zielgrößen keine Wirkung entfalten, können sie in diesen auch nicht zu einer Angleichung der räumlichen Ungleichheiten führen. Deshalb wurden nur Zielgrößen in die Betrachtung einbezogen, für die in der Analyse der Gesamtwirksamkeit Effekte gefunden wurden.
- Zudem gibt es bei der Analyse der Gesamtwirksamkeit verwendete Zielgrößen, bei denen es fraglich ist, ob eine Angleichung zwischen den Regionen anzustreben ist und die auch keine unmittelbaren Ziele der Programme im GFS sind. So ist eine unterschiedliche Präsenz des Tourismus (gemessen durch die Übernachtungszahlen) zwischen Regionen von natürlichen Gegebenheiten bedingt und eine Angleichung weder erreichbar noch erstrebenswert. Bei der beruflichen Gleichstellung von Frauen ist die insgesamt Verbesserung wichtiger als eine Angleichung zwischen den Regionen. Und bei der Verfügbarkeit von KITAs ist der Bedarf und damit die Bevölkerungszusammensetzung eine wichtigere Determinante als die Verfügbarkeit in anderen Regionen. Deshalb werden diese Zielgrößen hier nicht betrachtet.

7.4.2 Verteilung der Fördermittel über die Arbeitsmarktregionen

Die Betrachtung der GFS-Fördermittel in Abhängigkeit von den Eigenschaften der Regionen zeigt eine deutlich unterschiedliche Fokussierung der Förderprogramme (vgl. auch Kapitel 3). Da in der weiteren Analyse wie oben beschrieben nur eine Aufteilung der Regionen in zwei Gruppen verwendet wird, wird hier in einem ersten Schnitt betrachtet, welche Anteile der Fördermittel in Regionen fließen, die bezüglich der betrachteten Lebensbedingungsvariable unterhalb des Medians liegen – unabhängig vom GRW-Fördergebietsstatus und damit davon, ob die Regionen offiziell als strukturschwach oder -stark definiert sind (vgl. Abbildung 24). Dies ist auch insofern konsequent, da Mittel, die in solche Regionen fließen, zu einer Verringerung der Varianz führen, falls sie eine Wirkung auf diesen Aspekt der Lebensbedingungen haben. Es ist jedoch zu beachten, dass Wirkungen in Regionen weit unterhalb des Medians deutlich größere Auswirkungen auf die Varianz haben als Wirkungen, die in Regionen knapp unterhalb des Medians auftreten. Dies wird bei der Bestimmung der Raumwirksamkeit in der Vergangenheit (vgl. Abbildung 25) einberechnet.

Abbildung 24: Anteil der jeweiligen Förderung in %, die in Arbeitsmarktregionen fließt, die bezüglich der jeweiligen Zielvariable unterhalb des Medians liegt

Falls die Effekte der Fördermaßnahmen in den unterdurchschnittlichen Regionen höher sind als in den überdurchschnittlichen, sind die Zellen grün, im umgekehrten Fall blau hinterlegt.

Zielvariable	Programm(gruppe)						
	GFS insgesamt	GRW	ERP	Forschung/Innovation	ÜBS	Breitbandförderung	Infrastruktur/Daseinsvorsorge
BIP	74	84	75	52	23	81	71
Beschäftigung	60	65	65	41	27	75	60
Qualifikation	46	43	59	28	25	74	48
Löhne	67	73	68	53	23	71	64
Auszubildende	71	88	66	58	30	56	66
Forschung und Entwicklung	66	74	71	42	42	78	66
Patente	71	80	75	50	39	80	68
Investitionen	58	63	67	50	44	58	54
Niederlassungen	58	61	58	45	48	67	60
Gründungen	50	47	54	39	39	70	54
Wanderungssaldo	34	27	21	43	52	18	39
Breitbandverfügbarkeit	76	85	75	62	29	76	72

Quelle: Eigene Darstellung.

© Prognos AG, 2024

Abbildung 24 zeigt, welche Anteile der Fördermittel in Regionen fließen, die bezüglich der betrachteten Lebensbedingungsvariable unterhalb des jeweiligen Medians liegen. Zudem wurde die Wirkungsanalyse aus Kapitel 6.2 wiederholt, dabei jedoch einmal nur die Regionen berücksichtigt, die bezüglich der jeweiligen Zielvariable über dem Median liegen, und einmal nur die Regionen, die bezüglich der Zielvariable unter dem Median liegen. Fälle mit einer höheren Wirksamkeit in Regionen über dem Median sind in Abbildung 24 blau markiert, während Fälle mit einer höheren Wirksamkeit in Regionen unter dem Median grün markiert sind. In den meisten Fällen liegen keine signifikanten Unterschiede in der Wirksamkeit vor (keine Färbung). Es ist jedoch klar erkennbar, dass die Wirksamkeit in Regionen über dem Median höher ist. Dies liegt vermutlich an der höheren Aufnahmefähigkeit gegenüber der Förderung in strukturstärkeren Regionen. Ein solcher Wirksamkeitsunterschied erschwert die Angleichung, da bei gleicher Förderung diese in

bereits überdurchschnittlich aufgestellten Regionen stärkere Effekte auslöst und die Unterschiede erhöht.

Hier wird in einem ersten Schnitt nur diskutiert, ob die Förderprogramme eine Fokussierung auf die bezüglich der Zielgrößen schwach aufgestellten Regionen besitzen in dem Sinne, dass Fördermittel vorrangig in diese Regionen fließen. Es fallen unmittelbar vier Aspekte auf.

1. Es gibt eine Zielgröße, den Wanderungssaldo, bei dem aus keinem der Förderprogramme ein überwiegender Teil der Mittel in Regionen mit schlechteren Bedingungen fließt. Das bedeutet in diesem Fall, dass in den betrachteten GFS Programmen keine besondere Berücksichtigung von Regionen mit einer hohen Abwanderung stattfindet. Die Programme wirken damit in der aktuellen Ausgestaltung den Wanderungstendenzen in Deutschland nicht entgegen. Es besitzt jedoch auch keines der Programme eine explizite Zielsetzung bezüglich der Abwanderung aus Regionen.
2. Es ist klar ersichtlich, dass ein Großteil der GFS-Förderprogramme auf die wirtschaftlich schwachen Regionen mit geringem BIP, wenig Innovationsaktivitäten und einer fehlenden Breitbandausstattung ausgerichtet sind. Eine Ausnahme bildet das Programm Überregionale Bildungsstätten (ÜBS), bei welchem die Gelder vor allem in Städte und damit in wirtschaftlich besser aufgestellte Regionen fließen. Bei den auf Forschung und Innovation ausgerichteten Programme zeigt sich kein klares Bild, da die enthaltenen Programme sehr unterschiedliche regionale Ausrichtungen besitzen. Bei vielen der weiteren betrachteten Zielgrößen, wie Beschäftigung, Löhne, Auszubildende, Investitionen und Niederlassungen sind die Fokussierungen der Programme ähnlich wie beim BIP, nur etwas schwächer ausgeprägt. Damit zeigt sich, dass die meisten Förderprogramme auf ökonomisch schwache Regionen ausgerichtet sind.
3. Bei zwei Zielgrößen gibt es davon eine deutliche Abweichung. Bei der Qualifikation sind nur die Breitbandförderung und das ERP auf Regionen mit einem unterdurchschnittlichen Anteil von Beschäftigten mit Hochschulabschluss ausgerichtet. Zum einen weist der Anteil an Beschäftigten mit Hochschulabschluss eine geringere Varianz zwischen den Regionen in Deutschland auf. Zum anderen scheinen aber auch Regionen mit mehr solchen Beschäftigten eine höhere Wahrscheinlichkeit zu besitzen, Fördergelder zu erhalten.
4. Bei den Gründungen findet sich nur bei der Breitbandförderung eine Fokussierung auf gründungsschwache Regionen. Da Gründungen die Basis für zukünftige Entwicklungen darstellen, kann dies als wichtiger Aspekt angesehen werden, der bisher in den Förderprogrammen zu wenig berücksichtigt wird.

Die quantitative Analyse der Raumwirksamkeit der Förderprogramme untersucht, ob statistisch nachgewiesen werden kann, dass die Förderprogramme mit ihrer Verteilung der Mittel zur Reduktion der regionalen Ungleichheit bezüglich der verschiedenen Aspekte signifikant beigetragen haben. Dazu werden, wie oben beschrieben, alle direkten und indirekten Wirkungen sowie Wirkungen aus Förderungen in den Nachbarregionen in die Berechnung einbezogen. Die nachgewiesenen Raumwirksamkeiten sind in Abbildung 25 dargestellt.

Neben der Bestimmung der Raumwirksamkeit in der Vergangenheit wird noch eine weitere Betrachtung vorgenommen: Es wird geprüft, ob die Förderprogramme eine signifikante Gesamtwirkung auf die jeweilige Variable in den Regionen haben, die bezüglich der Variablen unterdurchschnittlich aufgestellt sind. Eine solche Wirkung impliziert, dass bei entsprechender Fokussierung der Fördermaßnahmen auf diese Regionen eine Raumwirksamkeit erzielt werden kann. Diese Fälle sind in Abbildung 25 als "bei anderer räumlicher Mittelverteilung möglich" ausgewiesen.

Abbildung 25 präsentiert damit alle Fälle, in denen statistisch signifikant nachgewiesen wurde, dass eine Ungleichheit reduzierende Raumwirkung eingetreten ist oder bei entsprechender

Mittelverteilung möglich wäre. Es ist wichtig noch einmal darauf hinzuweisen, dass dies nicht bedeutet, dass in den anderen Fällen keine Raumwirkung vorhanden und möglich ist. In den anderen Fällen kann lediglich keine statistisch signifikante Aussage darüber getroffen werden.

Abbildung 25: Raumwirksamkeiten der analysierten Förderprogramme

Darstellung der Raumwirksamkeiten, die auf Basis der räumlichen Verteilung der Mittel statistisch signifikant (5%-Signifikanzniveau nachgewiesen wurden oder bei einer anderen Mittelverteilung möglich wären. Raumwirksamkeiten des gesamten GFS sind durch eine grüne Färbung gekennzeichnet. Programme und Programmgruppen mit signifikanten Ergebnissen sind aufgelistet.

Eine Angleichung der regionalen Bedingungen durch das GFS-System sind		bezüglich
für die Vergangenheit nachweisbar	bei anderer räumlicher Mittelverteilung möglich	
Infrastruktur/Daseinsvorsorge	GRW, Breitbandförderung, Forschung/Innovation, Infrastruktur/Daseinsvorsorge	Beschäftigung
GRW	GRW, Breitbandförderung, Forschung/Innovation, ÜBS	BIP
Breitbandförderung	GRW, Infrastruktur/Daseinsvorsorge, ERP	Qualifikation
Breitbandförderung	GRW, Breitband, Forschung/Innovation	Löhne
Infrastruktur/Daseinsvorsorge	ÜBS	Auszubildende
Breitbandförderung		FuE
Forschung/Innovation	GRW, Forschung/Innovation	Patente
	ERP	Investitionen
	Infrastruktur/Daseinsvorsorge, Breitbandförderung	Niederlassungen
Infrastruktur/Daseinsvorsorge	ÜBS	Gründungen
	Forschung/Innovation	Auszubildende
	Breitbandförderung, Forschung/Innovation	Wanderungssaldo
		Breitbandverfügbarkeit

Forschung/Innovation = ZIM, INNO-KOM, EXIST, Innovation & Strukturwandel, Unternehmen Region
 Infrastruktur/Daseinsvorsorge = Demokratiewerkstatt, Partnerschaften für Demokratie, Mehrgenerationenhaus, Städtebauförderung

Quelle: Eigene Darstellung

© Prognos AG, 2024

Ein zentraler Befund ist, dass für das GFS und seine Programme in der Vergangenheit nur wenige angleichende Raumwirkungen identifiziert werden können. Unter Raumwirkungen verstehen wir hier eine durch die Förderung hervorgerufene signifikante Verringerung der Varianz einer Zielgröße im Raum. Solche Raumwirkungen entstehen, wenn die geleistete Förderung in unterdurchschnittlich aufgestellten Regionen eine höhere Verbesserung induziert als in den überdurchschnittlich aufgestellten Regionen. Raumeffekte entstehen also nur, wenn Förderprogramme Wirkungen auf Zielgrößen besitzen und entweder diese Wirkungen in Regionen, die in Bezug auf diese Zielgröße unterdurchschnittlich aufgestellt sind, höher sind oder entsprechend mehr Fördergelder in diese Regionen fließen. Damit führt eine Förderung strukturschwacher Regionen nicht automatisch zu einer Angleichung zwischen den Regionen.

Deshalb ist es nicht überraschend, dass die Untersuchung der Raumeffekte nur wenige signifikante Angleichungseffekte identifiziert (Abbildung 25). Für das gesamte GFS lässt sich ein Angleichungseffekt nachweisen, und zwar für die Investitionstätigkeit. Dies bedeutet, dass sich durch das GFS die Varianz der Investitionssummen pro Einwohner zwischen den deutschen Regionen im Beobachtungszeitraum von 2008 bis 2022 verringert hat. Zudem finden sich für einige

Programme oder Programmgruppen nachgewiesene Angleichungseffekte (Abbildung 25). Dabei ist klar zu erkennen, dass für Programme, die stärker auf strukturschwache Regionen ausgerichtet sind, mehr Angleichungseffekte nachgewiesen werden können. Die Breitbandförderung führt zu einer Angleichung in mehreren Bereichen: bei der Qualifikation, dem Lohnmedian und den Patentaktivitäten. Für das GRW-Programm können Angleichungseffekte bezüglich der zentralen Zielgröße des Bruttoinlandsprodukts nachgewiesen werden. Auch für die auf Infrastruktur und Daseinsvorsorge und die auf Forschung und Innovation ausgerichteten Programme werden einzelne Angleichungseffekte gefunden.

Insgesamt gibt es drei wesentliche Gründe dafür, dass keine stärkere Angleichung der Regionen durch das GFS hervorgerufen wird:

- Im Einklang mit den Befunden in Abschnitt 4.2 zeigen auch die statistischen Analysen in diesem Kapitel, dass die GFS Förderung Effekte über die Regionsgrenzen hinaus besitzt. Für nahezu alle signifikanten Effekte werden auch signifikante Effekte auf die umliegenden Regionen gefunden. Die umliegenden Regionen sind jedoch teilweise bezüglich der Zielgrößen besser aufgestellt. Damit treten auch bei einer Fokussierung auf schwächer aufgestellte Regionen Effekte in besser aufgestellten Regionen auf und reduzieren den Angleichungseffekt der Fördermaßnahmen. Dies wird insbesondere bei den Zielgrößen BIP, Beschäftigung, Qualifikation, Löhne, Investitionen und Wanderungssaldo in starkem Maße gefunden. Statistisch lassen sich kaum Unterschiede zwischen den Programmen bezüglich der räumlichen Ausstrahlungseffekte finden. Lediglich bei der Breitbandförderung werden kaum Effekte über die Regionsgrenzen hinaus gefunden. Die Ausstrahlungseffekte auf umliegende Regionen werden in dieser Studie deshalb gut identifiziert, da eine langfristige Betrachtung vorgenommen wird und Ausstrahlungseffekte in umliegende Regionen über die Zeit immer auftreten.
- Der zweite Grund für das Fehlen einer stärkeren räumlichen Angleichung durch das GFS liegt in der teilweise fehlenden Fokussierung auf die jeweils schwächer aufgestellten Regionen. Zu einer räumlichen Angleichung tragen alle Fördermittel bei, die in Regionen mit einer unterdurchschnittlichen Situation bezogen auf die jeweilige Zielgröße fließen. In Abbildung 24 ist für jede Förderprogrammgruppe und jede Zielgröße der Anteil (in Prozent) der Fördermittel, die in solche unterdurchschnittlichen Regionen fließen, angegeben. Wie oben diskutiert, gibt es einige Zielgrößen, bezüglich derer keine oder kaum eine Programmgruppe überwiegend unterdurchschnittliche Regionen fördert. Dies sind insbesondere die Zielgrößen Wanderungssaldo, Gründungen und Qualifikation. Ebenso ist zu erkennen, dass die Fördermittel einiger Programmgruppen, insbesondere die auf Forschung und Innovation ausgerichteten Programme und das ÜBS Programm, insgesamt nicht vermehrt in unterdurchschnittlich aufgestellte Regionen fließen. Bezüglich dieser Zielgrößen und für diese Programmgruppen sind deshalb keine Angleichungseffekte zu erwarten. Sollen in diesen Bereichen Angleichungseffekte erzielt werden, müssten die Programme stärker auf die unterdurchschnittlich aufgestellten Regionen fokussiert werden.
- Schließlich werden die Angleichungseffekte noch durch einen dritten Aspekt verringert. Die Effekte der Fördermaßnahmen in den Regionen können von den Eigenschaften der Regionen abhängen. So ist es möglich, dass Förderprogramme in den Regionen besonders starke Effekte hervorrufen, die unterdurchschnittlich aufgestellt sind (in Abbildung 25 grün markiert). Ebenso kann es jedoch auch umgekehrt sein, so dass die Effekte in überdurchschnittlichen Regionen deutlich höher sind (in Abbildung 25 blau markiert). Falls die Effekte in überdurchschnittlichen Regionen höher sind, reduziert dies den Angleichungseffekt von Fördermaßnahmen. Falls z.B. die Effekte in überdurchschnittlichen Regionen doppelt so hoch sind wie in unterdurchschnittlichen Regionen, sind die Summen der Effekte für beide Regionstypen gleich, wenn zwei Drittel der Förderung in unterdurchschnittliche Regionen fließt. In einem solchen Fall wäre also für einen Angleichungseffekt eine noch stärkere Fokussierung auf unterdurchschnittliche Regionen notwendig. In Abbildung 24 sieht man, dass es deutlich weniger Fälle

mit höheren Effekten in unterdurchschnittlich aufgestellten Regionen gibt als Fälle mit höheren Effekten in überdurchschnittlich aufgestellten Regionen. Es gibt zwei Zielgrößen, Löhne und Wanderungssaldo, bei denen immer gleiche oder höhere Effekte für die unterdurchschnittlichen Regionen gefunden werden. Bezüglich dieser Aspekte lassen sich in schlechter aufgestellten Regionen höhere Effekte erzielen. Dies gilt nachweislich für die auf Forschung und Innovation ausgerichteten Programme. Diese Programme wirken jedoch ansonsten in überdurchschnittlichen Regionen bei den meisten Zielgrößen besser. Der Grund ist, dass die Fördermittel hier auf ein besseres Umfeld treffen und die Wirkungen besser entfalten können. Insbesondere bei den Zielgrößen Beschäftigung, Auszubildende, Forschung und Entwicklung, Patente, Niederlassungen und Gründungen werden nur ähnliche oder für überdurchschnittliche Regionen deutlich höhere Effekte gefunden.

Deshalb wird hier auch eine Betrachtung der potenziell möglichen Angleichungseffekte vorgenommen (zweite Spalte in Abbildung 25). Dies sind Angleichungseffekte, die durch das GFS und seine Programme grundsätzlich möglich wären. Zu diesen ergeben sich die folgenden Erkenntnisse:

- Für das gesamte GFS und viele Programme ergeben sich potenzielle Raumwirksamkeiten auf die zentralen Wirtschaftsvariablen Beschäftigung und BIP sowie die Qualifikation und die Löhne. Die Programme können also als geeignet angesehen werden, eine Angleichung der Wirtschaftsstärke in den deutschen Regionen hervorzurufen. Viele der Programme sind dafür jedoch nicht hinreichend auf die unterdurchschnittlichen Regionen fokussiert oder die Raumwirksamkeit wird durch die oben erläuterten Prozesse verringert.
- Ebenso kann bei der Attraktivität der Regionen, sowohl für Unternehmen (Investitionen) als auch bei der Bevölkerung (Wanderung und Breitbandverfügbarkeit), eine potenzielle Raumwirksamkeit festgestellt werden. Vor allem bei der Wanderung und den Investitionen ist hier die fehlende Fokussierung der Programme auf die unterdurchschnittlichen Regionen klar ersichtlich. Bei einer stärkeren Fokussierung ist in diesen Bereichen eine Verringerung der räumlichen Ungleichheiten zu erwarten.
- Keine potenziellen Raumwirksamkeiten wurden für Forschungstätigkeiten und Innovationen gefunden. Dies liegt daran, dass die Programme bei diesen Zielgrößen nur signifikante Effekte in den besser aufgestellten Regionen aufweisen. Ohne eine bereits vorhandene Forschungsaktivität in einer Region scheint es sehr schwierig zu sein, diese nachhaltig zu erhöhen. Interessanterweise scheint es durch eine Förderung von Forschung und Innovation auch in wirtschaftlich schwachen Regionen möglich zu sein, Impulse zu generieren, die zu einer langfristigen wirtschaftlichen Verbesserung führen. Damit scheint jedoch nur in bereits forschungs- und innovationsorientierten Regionen auch eine langfristige Erhöhung der Forschungs- und Innovationsaktivitäten einherzugehen.

7.4.3 Zentrale Ergebnisse

Bei der Raumwirksamkeit der GFS-Förderprogramme ergeben sich Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den einzelnen Programmen bzw. Programmgruppen.

- Eine Gemeinsamkeit ist, dass die meisten Programme eine (potenzielle) Verringerung der wirtschaftlichen Unterschiede – vor allem bezogen auf BIP, Beschäftigung, Qualifikation und Löhne - hervorrufen (können). Insgesamt ist das GFS damit geeignet, regionale Ungleichheiten in der Wirtschaftskraft zu verringern.
- Es zeigt sich aber auch, dass eine signifikante Reduktion der Ungleichheit in vielen Fällen bisher nicht auftritt, meist weil die Programme nicht hinreichend auf die entsprechend unterdurchschnittlich aufgestellten Regionen fokussiert sind. Zudem tragen räumliche

Ausstrahlungseffekte und eine häufig höhere Wirksamkeit der Fördermittel in besser aufgestellten Regionen zu einer Verringerung der Raumwirksamkeit bei.

- Bei Forschungs- und Innovationsprozessen zeigt sich ein besonderer Fall. Eine Angleichung der Regionen bezüglich dieser Variablen erscheint im Lichte der Ergebnisse fast unmöglich, da eine dauerhafte Erhöhung dieser Aktivitäten fast nur in Regionen mit bereits guten Ausgangsbedingungen möglich erscheint. Hier könnte jedoch eine genauere Betrachtung einzelner Programme noch einmal ein anderes Bild ergeben.

7.5 Zwischenfazit

Aus den **qualitativen und quantitativen Analysen der Raumeffekte** ergibt sich eine gemeinsame zentrale Erkenntnis: Die verschiedenen GFS-Förderprogramme besitzen zahlreiche Potenziale, zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse in den deutschen Regionen beizutragen. Diese Potenziale werden bisher jedoch nur teilweise genutzt. Die GFS-Fördergelder fließen nicht immer in diejenigen Regionen, in denen die regionale Ungleichheit am besten verringert werden könnte.

Besonders auffällig sind in diesem Zusammenhang die folgenden Aspekte:

- Viele GFS-Förderprogramme weisen hohe Effekte auf das BIP in strukturschwachen Regionen auf. Aufgrund der räumlichen Verteilung der Mittelflüsse in der Vergangenheit kann jedoch nur für ein Programm (GRW) eine die Ungleichheit reduzierende Wirkung nachgewiesen werden.
- Ähnliche Ergebnisse ergeben sich auch bezüglich einer Angleichung der Qualifikation und der Gründungsaktivitäten. Auch hier fließen die Mittel oft nicht in die Regionen, die bezogen auf diese Variablen unterdurchschnittlich aufgestellt sind.
- Eine weitere Variable, bei der das Potential einer Angleichung nicht zum Tragen kommt, ist der Wanderungssaldo. Insbesondere sehr strukturschwache Regionen, in denen die Kommunen meist auch eher finanzschwach sind, könnten im Hinblick auf das Ziel einer Angleichung der Lebensqualität von direkteren Förderungen bei der Bereitstellung regionaler Daseinsvorsorge profitieren. Solche Förderungen existieren z.B. mit dem Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus oder auch Kommunen Innovativ. Sie werden aber vor allem dort wirksam, wo Kommunen noch freie Spitzen in ihren Haushalten haben, um Eigenanteile und dauerhafte Implementierungen zu finanzieren.
- Wie schon bei den Programmfallstudien zeigt sich auch hier das Problem, dass Regionen mit noch gering ausgeprägter Gründungskultur und einer Unternehmensstruktur, die viele wenig wachstumsaffine Kleinstunternehmen beinhaltet, von den Programmen der FuE- und Gründungsförderung sowie der Mittelstandsförderung wenig profitieren. Dies weist auf eine mögliche Förderlücke hin.
- Angesichts der demographischen Herausforderungen und der Tatsache, dass Massenarbeitslosigkeit absehbar kein relevantes Thema mehr sein wird, wäre auch zu überlegen, ob das Augenmerk etwas von der Schaffung von Arbeitsplätzen weg und stattdessen stärker hin zu Produktivitätseffekten der Förderung gerichtet werden sollte.

Dabei sind jedoch zwei weitere Aspekte zu beachten:

- Die Effekte der verschiedenen Förderprogramme hängen von regionalen Eigenschaften ab (siehe Kapitel 7.4.2). Dadurch gibt es auch Förderprogramme, die in Regionen mit überdurchschnittlich ausgeprägten Eigenschaften eine höhere Gesamtwirksamkeit erzielen. In diesen Fällen müssten die Mittel im Sinne der Gesamteffizienz in die bezüglich der entsprechenden

Zielindikatoren überdurchschnittlich aufgestellten Regionen und im Sinne der Angleichung in die unterdurchschnittlich aufgestellten Regionen fließen.

- Die meisten GFS-Förderprogramme beruhen auf einer Antragstellung aus den Regionen heraus. Daraus ergibt sich eine räumliche Verteilung der Antragsstellung, bei der Regionen mit besseren Voraussetzungen – auch für die Antragstellung – stärker vertreten sind. Hier sind eventuell Unterstützungen in der Antragstellung notwendig, um mehr Anträge aus stark unterdurchschnittlich aufgestellten Regionen zu erhalten und die möglichen Raumeffekte besser auszuschöpfen.

8 Erarbeitung eines Vorschlags für ein Monitoring des GFS

Ein Monitoring von Fördersystemen sollte idealerweise mehrere Zwecke gleichzeitig erfüllen. Es sollte zum einen Auskunft über die Verteilung von Fördermittel im Raum geben und zum anderen die Wirksamkeit bereits erfolgter Förderungen möglichst frühzeitig einzuschätzen helfen. Ein funktionierendes Monitoringsystem stellt daher ein wichtiges Instrument dar, um regionale Entwicklungen zu beobachten, zu beschreiben und den möglichen Beitrag der öffentlichen Förderung darzustellen. Dadurch liefert es den politischen Entscheidungsträger:innen Informationen über Handlungsbedarfe, die bspw. bestehen, wenn einzelne strukturschwache Kreise nur in geringem Umfang von Förderungen profitieren. Gleichzeitig sollte ein Monitoringsystem keinen überbordenden Datenfriedhof produzieren, weshalb eine überschaubare Zahl von Kernindikatoren definiert werden muss, die besonders aufschlussreich für Aussagen zur räumlichen Verteilung und der Effektivität der Fördermittel sind.¹⁷⁴

Zur kontinuierlichen Begleitung und Bewertung der Wirksamkeit des GFS wurde ein solches Monitoringsystem entwickelt. Das entwickelte Monitoringsystem veranschaulicht zunächst die Verteilung der Fördermittel, darüber hinaus hält es den Beitrag der Fördermaßnahmen und Instrumente anhand eines handhabbaren Indikatorensystems fest. Dadurch stellt es eine wichtige Grundlage für die Bewertung und mögliche Anpassung der GFS-Fördermaßnahmen in den kommenden Jahren dar. Der entwickelte Ansatz berücksichtigt daher explizit die Bedeutsamkeit eines als Lernprozess ausgestalteten Monitoringansatzes.

Das Monitoring greift auf ein Indikatorensystem mit verschiedenen Kernindikatoren zurück. Um ein umfassendes Bild vom Stand der Umsetzung zu erhalten, werden dabei vier Ebenen in das Monitoring einbezogen.

Auf der **ersten Ebene** erfolgt ein Monitoring der durch GFS-Mittel geförderten Aktivitäten sowie der geförderten Akteur:innen. Die Kategorie umfasst die in Kapitel 2.2 dargestellten Indikatoren der in der Analyse genutzten GFS-Förderdatenbank:

- Förderprogramm
- Zuständiges Ministerium
- Fördervolumen in €
- Kreiskennziffer
- Kreisname
- Jahr der Förderung
- Förderempfänger:in (Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Wissenschaftler:innen, Kommunen, etc.).

Im Resultat kann durch die Erhebung dieser Indikatoren die räumliche Verteilung der Fördermittel dargestellt werden (nach Förderprogramm und geförderten Akteur:innen). Wie in Kapitel 2.3 formuliert, empfehlen wir den Aufbau einer Schnittstelle zur Datenübertragung aus den einzelnen Ressorts zu erwägen. Dadurch können auf einem standardisierten Übertragungsweg die festgelegten Indikatoren für alle GFS-Förderprogramme aus den jeweiligen Datenbanken der Ressorts abgerufen werden. Im nächsten Schritt sollten die so zusammengeführten Daten in ein

¹⁷⁴ Die Kernindikatoren sollten nicht nur ökonomische Zieldimensionen beinhalten, sondern auch die Themen Nachhaltigkeit, Klimaneutralität und gesellschaftliche Zielgrößen umfassen.

einheitliches Layout überführt werden – aus jedem GFS-Förderprogramm sollten die definierten Indikatoren im gleichen Format und unter einheitlichen Variablennamen abrufbar sein.

Darauf aufbauend erfolgt auf der **zweiten Ebene** in einem ersten Schritt ein Monitoring der Tätigkeiten und ausgelösten Effekte bei den Förderempfänger:innen (Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Wissenschaftler:innen, Kommunen, etc.). Mit Blick auf die durchgeführten Analysen in dieser Studie umfasst diese Ebene zunächst die Erhebung von Informationen, *Wie* und *Wo* die/der Förderempfänger:in die erhaltenen Mittel eingesetzt haben (kurzfristige Nachfrageeffekte durch die geförderten Empfänger:innen):

- Welche Produkte und Dienstleistungen wurden mit den Fördermitteln eingekauft? Flossen die Fördermittel in neues Personal?
- Wo wurden die durch die Förderung erworbenen Produkte und Dienstleistungen eingekauft (im eigenen Landkreis, im eigenen Bundesland, in Deutschland, im Ausland)?

Darauf aufbauend werden in einem zweiten Schritt Informationen zu den durch die GFS-Förderung ausgelösten Effekten auf die Produktionsmöglichkeiten der Förderempfänger:innen erhoben (mittel- bis langfristige Angebotseffekte bei den geförderten Empfänger:innen). Hierzu sollten folgende Kernindikatoren abgefragt werden:

- Neu geschaffenen (FuE-)Arbeitsplätze
- Getätigte Investitionen
- Ausgaben für FuE
- Realisierte Ausgründungen
- Angemeldete Patente
- Veröffentlichte Publikationen
- Generierte Umsätze

Für die Erhebung dieser empfänger:innenspezifischen Indikatoren bedarf es einer regelmäßigen, standardisierten und niedrighwelligen Befragung der geförderten Akteur:innen. Im Resultat können dadurch die unmittelbar mit der GFS-Förderung verknüpften Tätigkeiten und ausgelösten Effekte bei den Fördermittelempfänger:innen ausgewertet und dargestellt werden.

Zu beachten ist, dass die zweite Ebene vorrangig die ökonomische Dimension der Förderung untersucht. Programme, die beispielsweise auf den sozialen Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe zielen, werden dementsprechend nur im Hinblick auf ihre ökonomischen Effekte berücksichtigt, die jedoch nicht den Zielen der Programme entsprechen.

Auf den ersten beiden Ebenen wurden die mit der GFS-Förderung verknüpften Effekte gemessen, sie sind also unmittelbar mit den Fördermaßnahmen des GFS in Verbindung zu bringen. Es handelt sich dabei somit um Zielwerte im engeren Sinne. Darüber hinaus verfolgt das GFS das übergeordnete Ziel, durch die Förderung die jeweiligen Regionen der geförderten Akteur:innen weiterzuentwickeln. Die **dritte Ebene des Monitorings** misst daher die Entwicklung der Regionen in umfassender Weise:

- mittel- bis langfristige Angebotseffekte in den Regionen sowie
- Effekte auf die Lebensverhältnisse.

Die Grundlage für dieses Monitoring sind unterschiedliche Indikatoren aus der amtlichen Statistik. Die ausgewählten ökonomischen Indikatoren sind dabei eng mit der ersten und v. a. zweiten Ebene des Monitorings verknüpft:

- Beschäftigungsquote
- Höhe der Investitionen
- Zahl der FuE-Beschäftigten
- Zahl der Gründungen
- Zahl der angemeldeten Patente
- Bruttoinlandsprodukt

Darüber hinaus umfasst die dritte Ebene des Monitorings neben den ökonomischen Indikatoren auch weitere Indikatoren zu den Dimensionen der **regionalen Lebensverhältnisse**. Bei der Festlegung entsprechender Indikatoren sind drei Aspekte zu berücksichtigen:

- Es sollten möglichst alle Dimensionen der Lebensverhältnisse berücksichtigt werden.
- Die verwendeten Indikatoren sollten möglichst einfach und jährlich erhebbar sein.
- Raumwirkungen der Fördermaßnahmen auf die entsprechenden Indikatoren sollten möglich und die gewünschte Richtung klar definierbar sein.

Die Erfahrungen mit der Erhebung der Indikatoren und der Analyse der Raumwirkungen (Kapitel 7) wurden genutzt, um Variablen zur Fortführung der Messung der Raumwirkungen auf die Lebensverhältnisse abzuleiten. Dabei erfolgte auch ein Abgleich mit den Indikatoren, die sich im Parallelprojekt "Erstellung eines Indikatorensets sowie Entwicklung und Durchführung einer umfragebasierten Erhebung zur Darstellung des Stands und Fortschritts bei der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen" ergeben:

- **Bildung:** Bildung als zentraler Faktor für die Möglichkeiten, die in einer Region geboten werden, kann durch die Indikatoren Schulabgänger mit Abitur und Ausbildungsstellen gut abgebildet werden. Die Indikatoren stehen jährlich zur Verfügung, im Gegensatz zum Indikator der Erreichbarkeit von Bildungseinrichtungen (Parallelprojekt).
- **Gesundheit:** Die hier verwendeten Indikatoren (Beschäftigte im Gesundheitswesen und in Heimen) stehen nur durch eine Sonderauswertung (Statistik der Bundesagentur für Arbeit) zur Verfügung. Die Indikatoren des Parallelprojektes, Hausärzt:innen und Kinderärzt:innen, waren für die Analysen hier nicht hinreichend verfügbar, werden dies aber in Zukunft sein und werden deshalb hier empfohlen. Die Lebenserwartung und vorzeitige Sterblichkeit (Parallelprojekt) werden zu indirekt und zeitverzögert von den Förderprogrammen beeinflusst, so dass sie für die Wirkungsanalyse ungeeignet sind, obwohl sie geeignete Größen für eine langfristige Einschätzung der Lebensverhältnisse darstellen.
- **Demographie:** Der Anteil der älteren Bevölkerung (ebenfalls im Parallelprojekt enthalten) und der Wanderungssaldo sind jährlich verfügbar und geeignete Indikatoren. Die weiteren Indikatoren des Parallelprojektes, wie die Geburtenrate und die Einpersonenhaushalte, sind für die Betrachtung der Wirkungen der Fördermaßnahmen ebenfalls zu indirekt und zeitverzögert.
- **Nahversorgung:** Die KITA-Plätze oder -Beschäftigten sind jährlich verfügbar, haben sich in den Wirkungsanalysen als geeignet herausgestellt und werden auch im Parallelprojekt verwendet. Darüber hinaus wäre ein Indikator für den Einzelhandel sinnvoll. Die Beschäftigtenzahlen, die hier verwendet wurden, sind jedoch nur über eine Sonderauswertung (Statistik der Bundesagentur für Arbeit) erhältlich und die Indikatoren des Parallelprojektes sind nicht jährlich verfügbar.
- **Infrastruktur:** Es existieren insgesamt keine guten Indikatoren für die Infrastruktur. Die Breitbandverfügbarkeit (50 Mbit) war für die Analyse nutzbar, ist jedoch inzwischen überall nahezu vollständig gegeben, so dass sie in der Zukunft weniger geeignet ist. Für die Verkehrsinfrastruktur gibt es keine jährlich verfügbaren Indikatoren.
- **Öffentliche Finanzen:** Die Verschuldung der Gemeinden, die hier genutzt wurde, stellt für die Fördermaßnahmen eine indirekte und zeitverzögerte Größe dar. Das Steueraufkommen,

welches im Parallelprojekt genutzt wird, ist mit dem Einkommen hoch korreliert und wurde deshalb hier nicht genutzt, stellt aber eine Option dar.

- **Arbeitsmarkt:** Der Lohnmedian hat sich als geeigneter Indikator in den Analysen gezeigt und wird auch im Parallelprojekt genutzt. Ein weiterer geeigneter Indikator ist die Beschäftigungsquote (welche hier aufgrund der theoretischen Grundlage des VAR-Modells genutzt wurde) oder die Arbeitslosenquote (Parallelprojekt). Mit einem dritten Indikator sollte die Art der Arbeitsplätze berücksichtigt werden. Die Qualifikation der Beschäftigten, die hier genutzt wurde, erfordert eine Sonderauswertung (Statistik der Bundesagentur für Arbeit). Deshalb wird für die Zukunft der Anteil der Beschäftigten mit Anforderungsniveau Spezialist oder Experte empfohlen (Parallelprojekt). Für diesen Indikator waren für die Analysen hier keine Daten vor 2012 verfügbar.
- **Wirtschaft:** Als zentrale Indikatoren werden in Übereinstimmung mit dem Parallelprojekt das BIP pro Einwohner:in und die Gewerbeanmeldungen pro Einwohner:in empfohlen. Beide sind jährlich verfügbar und haben sich in den Analysen bewährt. Grundsätzlich sind die FuE-Beschäftigten ein weiterer geeigneter Indikator, der jedoch nur durch eine Sonderauswertung (Stifterverband) erhältlich ist.
- **Wohlstand/Armut:** Das Einkommen und die Anzahl der Wohngeldhaushalte sind jährlich verfügbar. Die Anzahl der Wohngeldhaushalte wird auch im Parallelprojekt verwendet. Das Einkommen ist stark mit dem dort verwendeten Steueraufkommen verknüpft.
- **Umwelt:** Der Anteil der Erholungsfläche wurde hier gewählt, da diese von allen Indikatoren in diesem Bereich durch Förderprogramme am ehesten beeinflusst werden kann. Dennoch stellt sich bei diesem Indikator die Frage, ob eine Angleichung zwischen den deutschen Regionen hier ein passendes Ziel darstellt. Diese Problematik ergibt sich auch bei allen anderen Größen, die sich auf die Umwelt beziehen. Sie stellen zwar wesentliche Aspekte der Lebensverhältnisse dar, sind jedoch bezogen auf eine Raumwirksamkeit in Sinne einer Angleichung weniger geeignet. Das Gleiche gilt auch für den Tourismus.
- **Partizipation/sozialer Zusammenhalt:** Der hier verwendete Indikator des zeitlichen Aufwands für ehrenamtliche und Vereinstätigkeiten kann nur aus dem SOEP abgeleitet werden und steht damit nicht leicht-zugänglich zur Verfügung. Er hat sich in den Analysen auch nicht bewährt, vermutlich auch wegen seiner geringen Qualität. Andere Indikatoren des Parallelprojekts waren für die Analysen hier nicht hinreichend verfügbar. Beispiele sind die Wahlbeteiligung, die jedoch nicht jährlich zur Verfügung steht, oder die Arbeitslosigkeit von Menschen mit ausländischer Herkunft, die bisher nicht frei verfügbar ist. Die weiteren jährlich verfügbaren Indikatoren des Parallelprojektes, die ausländischen Beschäftigten mit akademischem Abschluss und der Anteil von Bezieher:innen von Mindestsicherungsleistungen repräsentieren eine Mischung aus Partizipation und Wirtschaft oder Wohlstand/Armut. Insgesamt ist deshalb festzustellen, dass der Aspekt der Partizipation und des sozialen Zusammenhalts schwer zu messen ist und mit den derzeit zur Verfügung stehenden Indikatoren nur unzureichend erfasst werden kann. Umfassende Analysen von Artikeln, Posts und Reaktionen in (sozialen) Medien nach Schlagwörtern werden aktuell zunehmend möglich und könnten hier in der Zukunft eine Rolle spielen, um Themen, Einstellungen und Stimmungen zu messen. Auch Umfragen könnten stärker genutzt werden, um diesen Bereich angemessen zu erfassen. Diese müssten dann jedoch jährlich durchgeführt werden.
- **Wohnkosten:** Die Analysen haben für den Wohnungsbau keine Ergebnisse geliefert. Bei den Baulandpreisen und Mietpreisen widersprechen sich zudem die Zielsetzungen in den Analysen. Im Sinne der Lebensverhältnisse sind geringe Preise wünschenswert. Im Sinne der Angleichung durch eine Förderung, die vor allem strukturschwache Regionen mit niedrigen Preisen im Blick hat, müsste eine Erhöhung angestrebt werden. Deshalb wurde auf diese Indikatoren in der durchgeführten Analyse (Kapitel 7) verzichtet. Sie sind jedoch jährlich verfügbar und grundsätzlich verwendbar.

- **Gleichstellung:** Die Gleichstellung kann durch zahlreiche Indikatoren abgebildet werden (siehe Gleichstellungsatlas). Viele dieser Indikatoren sind auch jährlich verfügbar und können in ein Monitoring integriert werden. In diesem Bereich bietet sich eine Zusammenarbeit mit dem Gleichstellungsatlas an.
- **Lebenszufriedenheit:** Die Lebenszufriedenheit stellt einen interessanten Indikator für die Gesamtbewertung der Lebensverhältnisse dar. Diese wurde jedoch hier auf Basis des SOEP berechnet und ist damit nicht einfach zugänglich und besitzt flächendeckend eine sehr unterschiedliche Qualität.

Die Straftaten wurden als Indikator für die Sicherheit in den Analysen geprüft. Aufgrund einer hohen Korrelation mit der Bevölkerungsdichte, wurde dieser Indikator jedoch ausgeschlossen. Zudem können die Effekte der Förderprogramme auf diesen Indikator maximal als indirekt und zeitverzögert erwartet werden. Indikatoren für das Kultur- und Freizeitangebot sind schwer zugänglich. Es wurden entsprechende Sonderauswertungen der Beschäftigtenzahlen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit) in den Analysen getestet, ohne jedoch zu signifikanten Ergebnissen zu führen. Die im Parallelprojekt verwendeten Indikatoren in diesem Bereich sind nicht jährlich erhältlich.

Zusammenfassend werden deshalb neben den oben genannten ökonomischen Variablen folgende **zusätzlichen Indikatoren für die Messung der Lebensverhältnisse** für das dauerhafte Monitoring vorgeschlagen:

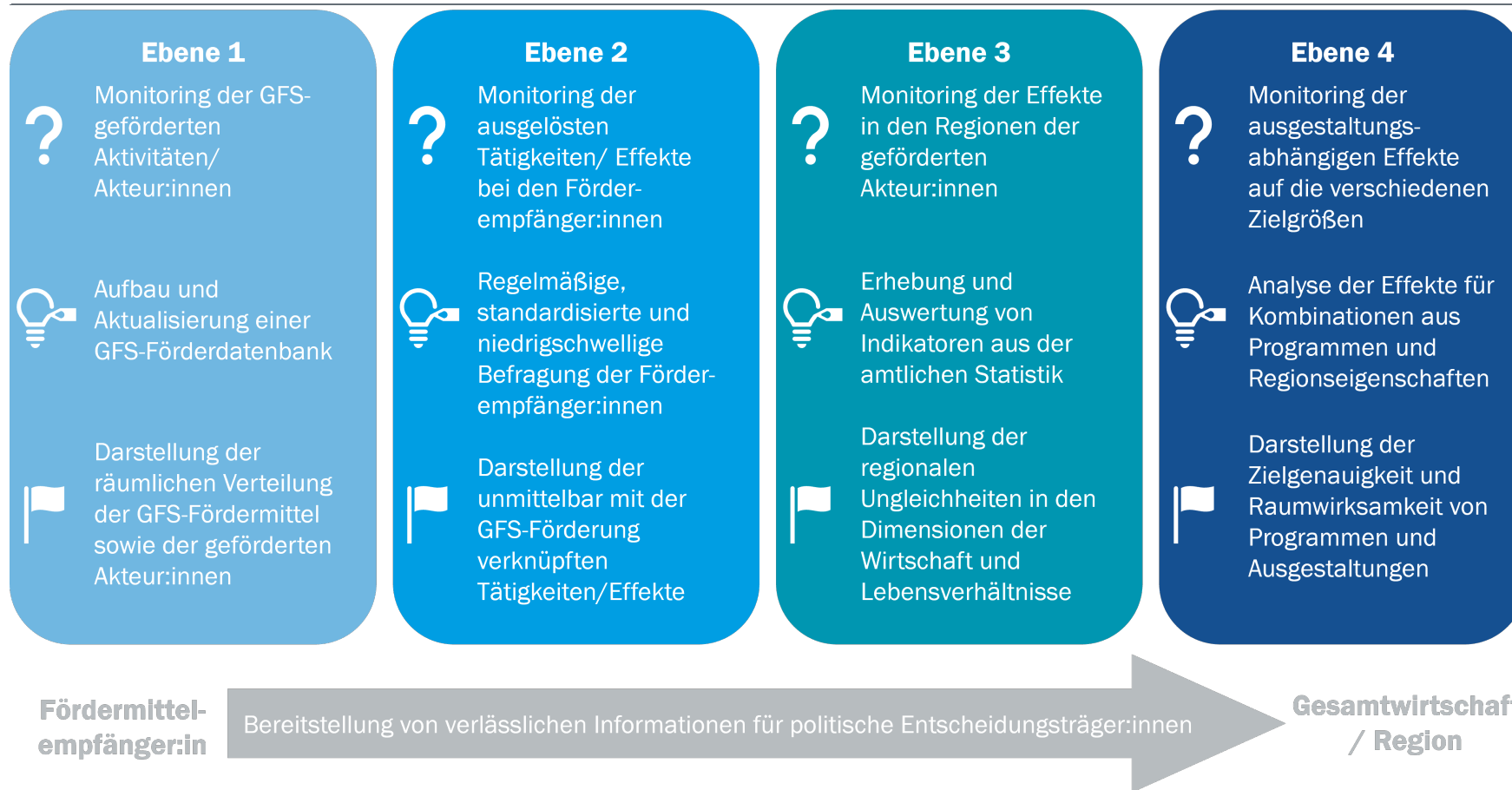
- Schulabgänger mit Hochschulreife (Bildung)
- Auszubildenden in Unternehmen (Bildung)
- Versorgung mit Haus- und Kinderärzt:innen (Gesundheit)
- Anteil der älteren Bevölkerung (Demographie)
- Wanderungssaldo (Demographie)
- KITA-Beschäftigte (Nahversorgung)
- Verschuldung der Gemeinden (öffentliche Finanzen)
- Lohnmedian (Arbeitsmarkt)
- Qualifikation der Beschäftigten (Arbeitsmarkt)
- Einkommen (Wohlstand/Armut)
- Anzahl der Wohngeldhaushalte (Wohlstand/Armut)
- Indikatoren des Gleichstellungsatlas (Gleichstellung)

Diese Größen sind gut zugänglich und die Ungleichheit über die deutschen Kreise und kreisfreien Städte kann durch ein Varianzmaß einfach bestimmt werden. Ein darauf aufbauendes Monitoringsystem schafft die Basis für regelmäßige Evaluationen der Gesamtwirksamkeit des GFS. Im Resultat liegt der zentrale Nutzen des Monitorings auf der dritten Ebene bei der Auswertung und Darstellung der regionalen Ungleichheiten in den verschiedenen Dimensionen der Wirtschaft sowie der Lebensverhältnisse in Deutschland. Damit soll es bspw. ermöglicht werden, negative Entwicklungen in der räumlichen Verteilung bestimmter Dimensionen zu erkennen und das Förderprogramm entsprechend anzupassen. Durch die Analysemöglichkeit auf der Ebene der einzelnen Förderprogramme können darüber hinaus auch bestimmte Förderprogramme entsprechend ausgebaut oder ergänzt werden.

Für die gezielte Wahl von Förderprogrammen wird die dritte Ebene mit einer **vierten Ebene des Monitoringsystems** kombiniert. Auf dieser Ebene werden für jeden Indikator der ökonomischen Bedingungen und Lebensverhältnisse diejenigen Gruppen von Förderprogrammen identifiziert, die bezüglich dieser Größe einen nachgewiesenen Effekt auf die Ungleichheit der räumlichen Verteilung erzielen können. Sollte also eine Zunahme der Ungleichheit in bestimmten Dimensionen identifiziert werden, können die geeigneten Förderprogramme ermittelt werden, mit denen dieser

Ungleichheit am besten begegnet werden kann. Dieses Monitoring erlaubt es damit, die Zielgenauigkeit und Raumwirksamkeit von Programmen zu messen und in den Programmen entsprechend nachzusteuern. Dies kann auch für Lernprozesse darüber, welche Ausgestaltung für die räumliche Verteilung der Fördermittel geeigneter ist, genutzt werden. In Kombination mit der dritten Ebene kann damit die Wichtigkeit bestimmter Dimensionen der Lebensverhältnisse (abhängig von der regionalen Ungleichheit) ermittelt werden und die Programme, welche die Fördermittel für diese Dimension am besten verteilen, identifiziert werden. Damit kann der notwendige Umfang von Förderprogrammen an die Notwendigkeiten angepasst werden. Eine Basis dafür bilden die in Kapitel 7 identifizierten potenziellen Effekte der Reduktion der räumlichen Ungleichheit im Falle einer Fokussierung der Maßnahmen auf die jeweils unterdurchschnittlichen Regionen (vgl. Abbildung 25). Abbildung 26 fasst das empfohlene Monitoringsystem abschließend zusammen.

Abbildung 26: Graphische Darstellung des entwickelten Monitoringsystems



Quelle: Eigene Darstellung

9 Konzeptionelle Vorschläge für eine Weiterentwicklung des GFS und seiner Architektur

Das abschließende Kapitel legt das Augenmerk auf konzeptionelle Vorschläge für eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung des GFS – gerade auch im Lichte transformativer Herausforderungen in Bereichen wie der Klimaneutralität, Nachhaltigkeit und Demographie. Grundlage sind die in den vorgehenden Kapiteln diskutierten Ergebnisse der Studie. Die nachfolgend dargestellten Empfehlungen sind technisch-administrativer, gesamtprogrammatyischer und raumspezifischer Natur. Somit betreffen sie schwerpunktmäßig die **Architektur** des GFS sowie die mögliche Entwicklung einer übergeordneten **Governance-Struktur**. Soweit Verbesserungspotenziale in einzelnen Förderprogramme identifiziert wurden, werden auch diesbezüglich Vorschläge zur Weiterentwicklung formuliert.

Definition einer einheitlichen Erhebungssystematik und Aufbau einer GFS-Datenbank

Die Grundlage für künftige Analysen und ein effizientes Monitoring ist eine vollständige und einheitliche Datengrundlage. Die Ergebnisse der Studie verdeutlichen, dass die Erhebung und Aufbereitung der Daten der GFS-Förderprogramme mit erheblichem Aufwand einhergeht (vgl. Kapitel 2). Das betrifft sowohl die Koordination der Erhebung als auch die variierende Informationstiefe der Daten. Bei Letzterem ist bspw. auffällig, dass sich die Daten hinsichtlich der bereitgestellten Erhebungszeiträume, der Form der dargestellten Mittel (bewilligte Mittel, ausgezahlte Mittel, etc.) und der zur Verfügung stehenden räumlichen Tiefe der Daten unterscheiden.

Es wird daher zunächst der Aufbau eines einheitlichen Erfassens von festgelegten Indikatoren für alle GFS-Förderprogramme (**verbindliches Indikatorensystem**) empfohlen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass für jedes GFS-Förderprogramm die gleiche Informationstiefe vorherrscht. Darauf aufbauend gilt es, die erfassten Daten in ein einheitliches Layout/ Format zu überführen (**einheitliches Format**). Durch diese Standardisierung wird die Datengrundlage für eine effiziente und programmübergreifende Analyse aller GFS-Förderprogramme geschaffen.

Mit Blick auf diese **administrativen Handlungsempfehlungen** ist der Aufbau einer **zentralen Schnittstelle zur Datenübertragung** zu erwägen. Auf diese Weise können auf einem standardisierten Übertragungsweg die notwendigen Daten aus den jeweiligen Datenbanken der einzelnen Ressorts abgerufen und bereitgestellt werden. Dadurch können bspw. etablierte Verfahren in der Datenerhebung beibehalten werden.

Entwicklung / Schärfung eines abgestimmten GFS-Zielbilds

Das GFS dient dem verfassungsmäßigen Auftrag an die Politik, **gleichwertige Lebensverhältnisse** in Deutschland herzustellen. Zu diesem Zweck sind bzw. waren unter dem Dach des GFS 22 Förderprogramme gefasst. Im Rahmen der Studiererstellung drängte sich der Eindruck auf, dass es bislang noch kein abgestimmtes und **kohärentes GFS-Zielbild** gibt, hinter dem sich alle beteiligten Ressorts versammeln. Daher wird die Entwicklung eines übergeordneten und abgestimmten Zielbildes empfohlen.

Um der Multidimensionalität des GFS gerecht zu werden, sollte dieses übergeordnete Zielbild themenspezifisch konkretisiert werden. Die regional vorherrschenden Lebensverhältnisse sind durch

eine Vielzahl verschiedener Aspekte geprägt, so dass deren Angleichung von verschiedenen Aspekten tradiert wird. Gleichzeitig ist zu beachten, dass nicht bei allen Dimensionen der Lebensverhältnisse eine Angleichung sinnvoll erscheint (bspw. Tourismus). Mithin sollten für das Zielbild einige zentrale Dimensionen ausgewählt werden, für die eine stärkere bundesweite Kohärenz besonders wichtig erscheint. Für diese Dimensionen sollte in einem nächsten Schritt festgelegt werden, wie der relative Begriff der Strukturschwäche definitiv mit Leben gefüllt wird. Aus der gutachterlichen Perspektive drängt sich die Empfehlung auf, für die verschiedenen Dimensionen des Zielbildes bei der Förderfähigkeit auch auf verschiedene Facetten von Strukturschwäche zurückzugreifen. In anderen Worten sollte der Wesenskern struktureller Bedürftigkeit entlang der verschiedenen auf die Lebensverhältnisse einwirkenden Dimensionen stärker differenziert werden. Ein Beispiel: eine wirtschaftlich strukturschwache Region muss im Rahmen gesellschaftspolitisch agierender Programme keine gesonderte Förderbedürftigkeit aufweisen und vice versa. Um letztlich eine höhere Angleichungswirkung zu erzielen, wäre im Vergleich zur derzeitigen Fördermittelallokation zusätzlich ein noch intensiverer Fokus auf die entsprechend definierten strukturschwachen Regionen dienlich. Ob eine weitere Konzentration der Fördermittel im Raum tatsächlich opportun ist, obliegt aber normativen Überlegungen, die im politischen Raum zu diskutieren sind.

Die Analyse zur **räumlichen Verteilung der GFS-Fördermittel** in Kapitel 3 unterstreicht, dass strukturschwache Regionen in der Abgrenzung als Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) überproportionale Förderungen – gemessen an der jeweiligen Bevölkerung – erhalten. Dies sehen wir als Beleg an, dass die Ausrichtung der Programme und der Zuschnitt der Gebietskulisse grundlegend dem Ziel des GFS entsprechen. Gleichwohl unterscheidet sich die räumliche Verteilung je nach GFS-Programm deutlich. Insbesondere die offen konzipierten Programme und jene Programme, die für die Absorption von Fördermitteln das Vorhandensein bestimmter Infrastrukturen voraussetzen (bspw. Hochschulen, FuE-Einrichtungen oder FuE-affine Mittelstandsunternehmen) werden in nicht unerheblichem Ausmaß von Regionen in Anspruch genommen, die entweder nicht als strukturschwach gelten oder eindeutig strukturstark sind. Dies trifft vor allem auf Programme wie die Städtebauförderung, das Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus, ZIM und EXIST-Potentiale zu. Inwiefern eine stärkere Ausrichtung dieser Programme auf strukturschwache Regionen vorgenommen werden sollte, kann diskutiert werden. Die spezifischen Ziele von Programmen wie EXIST-Potentiale oder ZIM liegen in der wissenschaftsbasierten Gründungsförderung bzw. der allgemeinen Förderung von Innovationen, ganz gleich, in welchen Regionen dies umgesetzt wird. Sofern diese Ziele in strukturschwachen Regionen realisiert werden, zahlen sie naturgemäß auf den Gleichwertigkeitsanspruch ein. Ein dezidiert regionalpolitisches Ziel verfolgen sie aber nicht. Die Wirkung dieser Programme aus dem GFS auf positive, räumliche Konvergenzeffekte ließe sich durch Programmmodifikationen mit Blick auf besondere Herausforderungen strukturschwacher Regionen erreichen, wie z. B. die häufig geringere Absorptionsfähigkeit. Die Analysen zeigen, dass dies v. a. für die auf Forschung und Innovationen ausgerichteten Programme gilt, die entweder durch ihre offene Konzeption oder die vermehrte Antragstellung aus größeren Städten derzeit keine Konvergenzwirkung entfalten, hierzu bei entsprechender Modifikation aber in der Lage wären. Es könnten bspw. mit kleinem Volumen ausgestattete Experimentierklauseln geschaffen werden, die nur besonders strukturschwachen Regionen zugänglich sind.

Darüber hinaus offenbart die Detailanalyse auf Programmebene, dass die Fokussierung auf den GRW-Fördergebietsstatus als alleinige Determinante von Strukturschwäche im GFS zu kurz greift. Dies unterstreicht die bereits beschriebene Empfehlung zur Ausdifferenzierung von Strukturschwäche und damit einhergehenden regionalen Förderschwerpunkten. Auch eine Weiterentwicklung des GRW-Indikatorenmodells im Sinne der Multidimensionalität von Strukturschwäche ist denkbar. Illustrativ ist in diesem Zusammenhang das Förderprogramm INNO-KOM:

Ausgangspunkt des Arguments ist die Tatsache, dass ein großer Teil des gesamten Fördervolumens von fünf ostdeutschen Großstädten attrahiert wird. Allerdings verfügt jede dieser Großstädte über eine differenzierte Forschungslandschaft einschließlich staatlich finanzierter Hochschulen und ist Standort von FuE-orientierten Großunternehmen, die erfolgreich im Weltmarkt operieren. Demzufolge kann eine Wirtschaftsstruktur unterstellt werden, in der sich für FuE-willige Mittelständler vielfältige Opportunitäten zur Kooperation und der Partizipation am Wissens- und Technologietransfer bieten. Dies lässt wiederum den Schluss zu, dass die Mittel in diesen Regionen deutlich weniger Grenznutzen entfalten als in GRW-Fördergebieten, die keine derartige Infrastruktur aufweisen. Die jetzige Ausgestaltung unterliegt vom Grundsatz dem Prinzip des „Stärken stärken“, in der die innovationsstarken GRW-Fördergebiete aufgrund ihrer hohen Absorptionsfähigkeit das Gros der Förderung erhalten, obgleich als gesichert gelten kann, dass auch ohne Fördermittel ein relativ leistungsfähiges Innovationsnetzwerk besteht. Kurzum erscheint der alleinige Rückgriff auf die GRW-Kulisse nicht auszureichen, auch weil innovationsbezogene Faktoren in die GRW-Fördergebietsabgrenzung nur sehr indirekt einfließen. Im Sinne des Ziels einer bundesweit höheren Gleichwertigkeit sollten also generell für einzelne Programme anders abgegrenzte Förderkulissen zulässig bleiben, die auf der Grundlage weiterer Facetten von Strukturschwäche oder anderer struktureller Besonderheiten identifiziert werden. Diese sollten wiederum im Sachzusammenhang mit dem jeweiligen Programmziel stehen.

Diese Schlussfolgerung wird auch durch die Analysen in Kapitel 7 unterstützt. Die Frage, ob besonders strukturschwache Regionen in Deutschland noch stärker gefördert werden sollten, ist Gegenstand einer kontinuierlichen Debatte in der Politik und der Gesellschaft. Eine verstärkte Förderung besonders strukturschwacher Regionen kann dazu beitragen, soziale Ungleichheiten zu verringern und eine gerechtere Verteilung von Ressourcen zu gewährleisten. Durch gezielte Fördermaßnahmen können strukturschwache Regionen wirtschaftlich gestärkt werden, was langfristig zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und zu einer nachhaltigen Entwicklung beiträgt. Eine Förderung kann dazu beitragen, Arbeitsplätze in strukturschwachen Regionen zu erhalten und neue Arbeitsplätze zu schaffen, was wiederum die Abwanderung von Fachkräften reduzieren kann. Eine Vielfalt an wirtschaftlichen Strukturen und Lebensbedingungen in verschiedenen Regionen kann die Attraktivität des Landes insgesamt erhöhen und kulturelle Vielfalt bewahren. Eine stärkere Fokussierung hängt dabei jedoch von einem zu definierenden übergeordneten Zielbild ab. Sofern das Grundprinzip des „Stärken stärken“ nicht vollends gegenüber dem Ziel der räumlichen Konvergenz aufgegeben werden soll, sind Programmelemente weiterzuentwickeln, die die Befähigung von Standorten erhöhen, Förderangebote besser anzunehmen.

Indem Standorte besser befähigt werden, Förderangebote anzunehmen und effektiv zu nutzen, können die positiven Auswirkungen von Fördermaßnahmen in strukturschwachen Regionen maximiert werden. Beratung und Unterstützung sind wichtige Aspekte bei der Identifizierung und Beantragung von Fördermitteln für Standorte. Durch die Bereitstellung von Beratungsdiensten und technischer Unterstützung können Standorte die verschiedenen Förderangebote besser verstehen und effektiver nutzen. Der Kapazitätsaufbau vor Ort spielt eine entscheidende Rolle, um Fördermittel effizient zu verwalten und Projekte erfolgreich umzusetzen. Dies kann Schulungen für lokale Behörden und Organisationen umfassen, um ihre administrativen und technischen Fähigkeiten zu stärken. Die Förderung von Netzwerken und Partnerschaften zwischen verschiedenen Akteuren wie Regierungsbehörden, Unternehmen, Bildungseinrichtungen und gemeinnützigen Organisationen erleichtert den Informationsaustausch und verbessert die Zusammenarbeit bei der Nutzung von Förderangeboten. Es ist wichtig, dass Förderprogramme flexibel genug sind, um auf die spezifischen Bedürfnisse und Herausforderungen der Standorte einzugehen. Dies erfordert eine Anpassungsfähigkeit, um unterschiedliche Branchen, Größenordnungen und Entwicklungsstufen zu berücksichtigen. Eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit trägt dazu bei, das Bewusstsein für

verfügbare Fördermöglichkeiten zu schärfen und die Standorte über die Vorteile und Möglichkeiten der Förderung zu informieren.

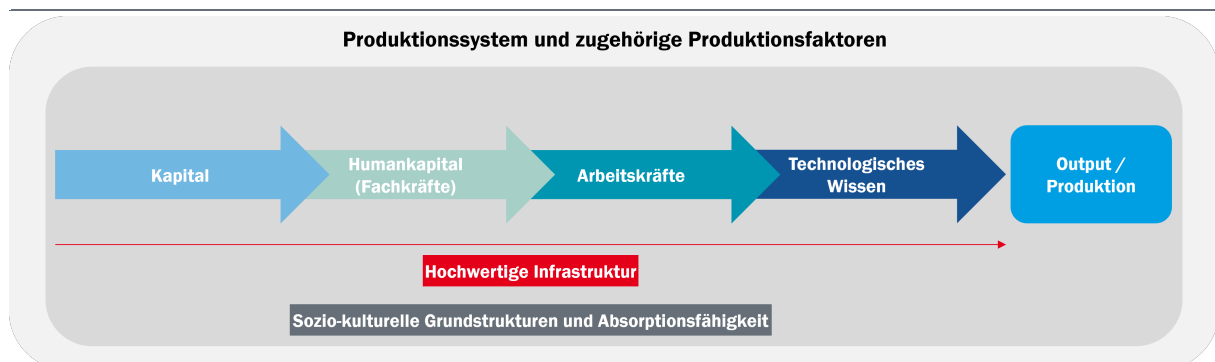
Die quantitativen Ergebnisse zur Raumwirksamkeit des GFS belegen, dass eine noch stärkere Fokussierung auf Regionen, die bezüglich der jeweiligen Lebensverhältnisse unterdurchschnittlich aufgestellt sind, eine erhöhte Raumwirksamkeit auslösen könnte. Die Betrachtung in Kapitel 8 zeigt, dass verschiedene Dimensionen der Lebensverhältnisse geeignete Zielgrößen darstellen. Aufgrund der starken Zusammenhänge können dabei der Arbeitsmarkt, die Wirtschaft und Wohlstand/Armut als ein gemeinsamer Aspekt eines möglichen Zielbildes angesehen werden. Möglich ist entsprechend unserer Ergebnisse auch eine Abspaltung der FuE-Aktivitäten. Weitere Optionen für Dimensionen eines Zielbildes stellen die Bildung, die Demographie, die Nahversorgung, die Partizipation und die Teilhabe von Frauen dar. Dabei ist die Datenlage für Analysen zur Nahversorgung und Partizipation etwas schwieriger als für die anderen Dimensionen. Letztendlich ist es jedoch eine politische Entscheidung, in welchen Dimensionen eine Reduktion der Ungleichheit zwischen den Regionen in Deutschland besonders erwünscht ist und welche Ressourcen dafür jeweils aufgewendet werden.

Weiterentwicklung des GFS-Förderportfolios

Die **Weiterentwicklungspotenziale des GFS-Förderportfolios** werden anhand der in Abbildung 27 dargestellten exemplarischen Förderkette aufgezeigt. Ihre Teilaspekte umfassen die einzelnen Produktionsfaktoren eines Produktionssystems, das Querschnittsthema „Infrastruktur“ sowie die sozio-kulturellen Grundstrukturen, auf die das GFS aufsetzt und die es fördert.

Unter dem Dach des GFS versammeln sich unterschiedliche Förderprogramme mit unterschiedlichen Zielen und Fördergegenständen. Dieser Ansatz mit spezialisierten Fördermaßnahmen erscheint sinnvoll, da die strukturschwachen Förderregionen ein hohes Maß an Heterogenität zeigen. Gleichwohl verdeutlichen die Ergebnisse der durchgeführten Analyse zum Zusammenwirken unterschiedlicher Förderprogramme, dass im aktuellen GFS-Förderportfolio weitere Koordinationsbedarfe bestehen (vgl. Kapitel 6.3).

Abbildung 27: Exemplarische Förderkette



Quelle: Eigene Darstellung

© Prognos AG, 2024

Technologisches Wissen

Ein besonderes Augenmerk gilt den Programmlinien, die auf den **regionalen Wissenstransfer** abzielen, indem sie eine Koordinierung von Netzwerken oder Bündnissen fördern (Produktionsfaktor technologisches Wissen). An diesen können je nach Ausrichtung ausschließlich Unternehmen beteiligt sein, oder Unternehmen und Forschungseinrichtungen und Hochschulen, oder es können auch kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure hinzukommen bzw. adressiert werden. Dabei wird an konkreten Innovationen gearbeitet, wodurch die Beteiligten projektbezogen in einen Austausch gebracht werden, der im Idealfall auch über das geförderte Projekt hinaus andauern wird.

Die Förderlogiken ähneln sich, weshalb eine erste Weiterentwicklung bereits mit der Entscheidung stattgefunden hat, das Programm Unternehmen Region in der Programmfamilie Innovation & Strukturwandel aufgehen zu lassen. Hier finden sich immer noch vier Programmlinien mit leicht unterschiedlichen Schwerpunkten. Ein Beispiel: Die Programmlinien „WIR! Wandel durch Innovation in der Region“ und „T!Raum – Transferräume für die Zukunft von Regionen“ wollen beide Kooperationen von Unternehmen, Hochschulen und ggf. Kommunen oder Zivilgesellschaft etablieren. Nun kann man argumentieren, dass in der ersten Programmlinie die Projekte noch eher explorativen Charakter haben und Innovationspotentiale erst genau spezifizieren sollen, während die Projekte in der zweiten Programmlinie schon genauer abgegrenzt und konkreter sind. Aber dennoch ist die Förderlogik insgesamt sehr ähnlich.

Überschneidungen gibt es auch zwischen den vom Fördervolumen her kleinen Programmen Zukunftswerkstatt Kommune und Kommunen Innovativ. Diese sind zwar thematisch unterschiedlich gelagert, aber in beiden Fällen besteht das methodische Vorgehen darin, mit geringem Mitteleinsatz durch **Beratungsleistungen und zivilgesellschaftliche Partizipation** neue Lösungen für kommunale Probleme zu erarbeiten. Daher wäre zu prüfen, ob und wie man verschiedene Förderansätze im Handlungsfeld „kommunale Lösungen“ sinnvoll miteinander verbinden kann.

Förderlücken zeigen sich vor allem an drei Problemstellungen: Erstens bei der Frage, wie man **FuE-intensive unternehmerische Tätigkeiten** in sehr strukturschwache Regionen bringt, die bisher nur geringe oder gar keine Ansatzpunkte für die bestehenden Programme vorweisen. EXIST-Potentiale ist als Gründungsförderung an die Präsenz von Hochschulen gebunden. INNO-KOM setzt voraus, dass bereits gemeinnützige Forschungseinrichtungen existieren, die über Projektförderungen oder über die Förderung ihrer Geräteausstattung gestärkt werden. ZIM-Förderungen funktionieren nur in Regionen, in denen es bereits einen antragsfähigen und antragswilligen Mittelstand gibt. Hier existiert also ein klares Potential für die Entwicklung erweiterter Förderprogramminhalte – sofern politisch das Ziel verfolgt wird, die Anzahl FuE-affiner Unternehmen auch in den Regionen zu erhöhen, in denen sie bisher kaum oder gar nicht präsent sind.

Humankapital

Eine zweite, damit eng zusammenhängende Förderlücke betrifft den **Fachkräftemangel** (Humankapital). Es gibt bisher außer dem Programm für Überbetriebliche Bildungsstätten kein anderes Förderprogramm, das dieses Problem direkt adressiert. Zwar kann man sich für einige andere Programme indirekte Wirkungen vorstellen, die auch den Fachkräftemangel etwas lindern. Wenn bspw. eine erfolgreiche Städtebauförderung einen Ort als Wohnsitz attraktiver macht, dann mag dies auch dabei helfen, Personen am Ort zu halten oder neu zu attrahieren. Ähnliches kann für die Breitbandförderung gelten. Aber gerade die sehr peripheren Regionen unterliegen einem besonderen Dilemma: Ohne hinreichend großes Fachkräftereservoir lassen sich kaum Unternehmen nieder, die hoch produktive, gut bezahlte Arbeitsplätze bereitstellen. Und ohne diese Arbeitsplätze kommen wenige Fachkräfte in die Region (oder bleiben dort). Auch hier gibt es also

Potential für die Entwicklung einer Förderung, die das Fachkräfteproblem direkter adressiert. Denn auch die bestehende Förderung Überbetrieblicher Bildungsstätten ist davon abhängig, dass eine solche Einrichtung bereits existiert, was aber nicht in jeder peripheren Region der Fall ist. Denkbar wären hier auch Förderungen, die den Kommunen mehr Mittel zur Verfügung stellen, um Geflüchtete schneller und effektiver für den Arbeitsmarkt zu qualifizieren und so ein bestehendes Arbeitskräftepotential besser zu nutzen als bisher. Die Handlungsschwerpunkte in der Erwerbsmigration und begleitende Arbeitsmarktintegration gewinnen gerade in besonders strukturschwachen Regionen immer mehr an Bedeutung.

Produktivität

Ein drittes Problemfeld betrifft die bisher starke Ausrichtung einzelner Programme, insbesondere GRW – Gewerbliche Wirtschaft, auf die Zahl geschaffener Arbeitsplätze. Angesichts der bestehenden demographischen Herausforderungen stellt sich die Frage, ob dies weiterhin ein entscheidendes oder wichtiges Kriterium bei der Entscheidung über die Förderung sein sollte, oder ob nicht auch Förderungen möglich sein sollten, bei denen der direkte Arbeitsplatzeffekt null ist, aber ein **positiver Produktivitätseffekt**, z. B. über eine höhere Kapitalintensität der Produktion oder eine Modernisierung des Kapitalstocks nach erfolgter Investition erreicht wird. Anders formuliert: Ein stärkeres Augenmerk auf die Qualität der Arbeit kann wichtig sein, wenn das primäre Ziel darin besteht, die Pro-Kopf-Einkommen wachsen zu lassen.

Kreisübergreifende Zusammenarbeit

Es besteht ein weiteres mögliches Problem in der bisher nur gering ausgeprägten **Kooperation von benachbarten Kreisen** bei den von ihnen in Anspruch genommenen Förderungen. In den Befragungen von Entscheidungsträgern wurden zwar weit überwiegend positive Spillover-Effekte von Förderungen auch in nicht geförderten Nachbarkreisen berichtet. Es war kaum die Rede davon, dass man sich in einem Nullsummenspiel der mit Förderungen ausgetragenen Konkurrenz um Investitionen oder Ansiedlungen befände. Vielmehr gaben die Nachbarkreise meist an, ebenfalls von den regionalen Nachfrageeffekten zu profitieren, die durch Förderungen ausgelöst werden. Dennoch wurde vereinzelt angemerkt, dass durch eine bessere Abstimmung der Maßnahmen über die Kreisgrenzen hinweg noch bessere Ergebnisse erzielt werden könnten.

Nun sollte es sicherlich möglich sein, eine solche Abstimmung dezentral unter einer dann in der Regel doch relativ kleinen Anzahl von benachbarten Kreisen in einer Region zu erreichen. Da dies aber bisher noch nicht der Regelfall zu sein scheint, wäre zu überlegen, eine **kreisübergreifende regionale Strategieplanung** anzureizen. Dies könnte durch eigene Fördermittel geschehen, die über die bisherige anteilige Förderung im Rahmen der GRW-Infrastrukturförderung hinausgehen, oder indem in den schon bestehenden Programmen die Chancen auf eine Förderzusage steigen, wenn eine solche Strategie vorgelegt wird.

Nachhaltigkeit und Klimaneutralität

Die Förderziele der **Nachhaltigkeit und Klimaneutralität** werden in unterschiedlichen Ausprägungen bereits in den meisten Förderprogrammen mehr oder weniger prominent mitgedacht. Sieht man sich bspw. die konkreten Projekte an, die in den auf Transfer und Vernetzung ausgerichteten Förderprogrammen gefördert wurden, dann spielen Nachhaltigkeitsfragen eine große Rolle: Die Produkte und Technologien, die entwickelt werden sollen oder die kommunalen Probleme, die durch innovative Lösungen bewältigt werden sollen, haben in aller Regel bereits einen Nachhaltigkeits- und oft auch einen Klimabezug. Für die Städtebauförderung sind Entwicklungskonzepte, in

denen auch Aspekte der Nachhaltigkeit und Klimaanpassung eine Rolle spielen, notwendige Voraussetzung.

Bei der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur in der **GRW** ist die Transformation zu Klimaneutralität und Nachhaltigkeit ebenfalls bereits eines der drei Hauptziele der Förderung, denen ein Projekt mindestens dienen muss.

Bei den stärker konzeptionell angelegten Programmen wie Zukunftswerkstatt Kommune und Kommunen Innovativ kann außerdem der Fall eintreten, dass mit dem relativ geringen Mitteleinsatz der Programme zwar überzeugende Lösungen für kommunale Probleme entwickelt werden. Sofern die Umsetzung dann weitere Ressourcen erfordert, kann es aber passieren, dass solche eigentlich plausiblen Konzepte nicht realisiert werden. Gerade finanzschwachen Kommunen, die nur wenige freie Spitzen in ihren Haushalten haben, können leicht die Mittel zur Implementierung fehlen. Da diese Programme stark auf Nachhaltigkeits- und Demographieprobleme ausgerichtet sind, könnte hier überlegt werden, für die Implementierungsphase weitere Mittel anzubieten.

Demographie

Bei der Frage, wie das GFS die demographische Entwicklung künftig adressieren soll, sind zunächst normative politische Grundsatzentscheidungen zu treffen, die wissenschaftlich nicht entschieden werden können. Eine solche Frage ist, ob man – notfalls auch unter hohen Kosten – die demographische Entleerung auch sehr peripherer Räume verhindern oder umkehren möchte, oder ob man diese Entwicklung geschehen lässt und dann darauf reagiert, etwa durch Rückbau von Infrastruktur.

In jedem Fall werden auf Kommunen mit negativer demographischer Entwicklung absehbar weiter steigende Kosten pro Kopf bei der **Bereitstellung von lokaler und regionaler Daseinsvorsorge und Infrastruktur** zukommen. Die steigenden Kosten pro Kopf gehen mit tendenziell sinkenden Steuereinnahmen einher. Und gerade in Bundesländern, die insgesamt eher strukturschwach geprägt sind, ist es offen, ob allein über den kommunalen Finanzausgleich die Kommunen mit großen strukturellen und demographischen Herausforderungen so ausgestattet werden können, dass eine Abwärtsspirale aus weiterer Abwanderung und sich verschlechternden lokalen Angebotsbedingungen vermieden werden kann.

Förderungen, die stärker darauf ausgerichtet sind, struktur- und finanzschwache Kommunen bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Leistungen der Daseinsvorsorge über ihre kommunalen Pflichtaufgaben hinaus zu unterstützen, könnten daher auch Demographieprobleme lindern. Besonders in Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang oder Überalterung kann eine gezielte finanzielle Unterstützung dazu beitragen, die Attraktivität dieser Kommunen zu erhöhen, Abwanderungstendenzen entgegenzuwirken und neue Anreize für Familien, Fachkräfte und Unternehmen zu schaffen. Allerdings dürfte es eine schwierige Aufgabe sein, dies im Rahmen der deutschen Finanzverfassung rechtssicher auszugestalten. Einerseits müsste die befristete Förderung so ausgestaltet werden, dass die kommunale Selbstverwaltung nicht eingeschränkt wird, andererseits darf keine dauerhafte finanzielle Abhängigkeit von externen Fördermitteln entstehen. Die Umsetzung in Form von Projekten mit begrenzter Laufzeit wäre eine Voraussetzung, ist aber nicht für alle Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge, die grundsätzlich auf Dauer angelegt sind, leicht zu bewerkstelligen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass das GFS aufbauend auf der **überproportionalen Förderung von strukturschwachen Regionen** im Sinne der GRW-Logik zu einer **kurz- sowie mittel- und langfristigen Angleichungen der 400 deutschen Landkreise und kreisfreien Städte**

beiträgt. Trotz dieses übergreifenden Befunds lassen sich aus wissenschaftlich-fachlicher Perspektive einige Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung des GFS ausmachen, die im Rahmen dieses Kapitels noch einmal dargelegt wurden. Inwiefern diese adressiert und bspw. auf der Grundlage der unterbreiteten Empfehlungen abgebaut werden, ist letztlich eine normative Grundsatzentscheidung, die im demokratischen Diskurs von der Politik getroffen werden muss.

Aufbau von Governance-Strukturen: GFS systemischer ausgestalten

Aufbauend auf den dargestellten Empfehlungen zur Weiterentwicklung des GFS-Förderportfolios hinsichtlich einzelner Förderprogramme und thematischer Kernbereiche gilt es auch die **Gesamtarchitektur systemischer zu gestalten**. Dabei steht zunächst die Abstimmung zwischen den einzelnen Förderprogrammen im Fokus – bspw. in Form der Institutionalisierung von Kooperation und Koordinierung. Programmverantwortliche sollten sich kontinuierlich abstimmen, ob bspw. zentrale Faktoren regionaler Produktionssysteme durch die Förderung adäquat bespielt werden oder ob es Redundanzen gibt (vgl. Weiterentwicklung des GFS-Förderportfolios). Dafür bietet sich der bereits etablierte Ressortkreis an, welcher auch künftig eine kontinuierliche Steuerung des GFS gewährleisten sollte.

Andererseits sollten die GFS-Förderprogramme verstärkt die **Schnittpunkte zwischen den einzelnen Gliedern** der Förderkette ins Auge fassen. Wie in der Analyse dargestellt, sind die 400 kreisfreien Städte und Landkreise hinsichtlich ihrer Strukturmerkmale sehr heterogen (vgl. Kapitel 3.2.2 oder 7.3). Ebenso unterscheiden sich die Bedarfe der Akteur:innen in den einzelnen Regionstypen. Während es in einzelnen Regionen sinnvoll sein kann, die Grundstrukturen sowie die Absorptionsfähigkeit zu erhöhen (bspw. über Infrastrukturmaßnahmen oder Investitionen in Bildung), benötigen Akteur:innen in anderen Regionstypen eine gezielte Förderung des Kapitalstocks oder der FuE-Aktivitäten. Es wird daher empfohlen, dieser Heterogenität verstärkt Rechnung zu tragen, indem bestimmte GFS-Fördermaßnahmen noch stärker in dafür passenden Regionstypen bereitgestellt werden. Das erfordert künftig verstärkt an den Schnittstellen aktiv zu sein, und die Regionen bzw. die geförderten Akteur:innen entlang ihrer Entwicklung systemisch (bedarfsorientiert entlang und zwischen den einzelnen Gliedern der Förderkette) zu begleiten.

Tabelle 16 fasst die Handlungsempfehlungen überblicksartig zusammen.

Tabelle 16: Überblick der Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlung	Kurzbeschreibung
Definition einer einheitlichen Erhebungssystematik und Aufbau einer GFS-Datenbank	Aufbau eines einheitlichen Erfassens von festgelegten Indikatoren für alle GFS-Förderprogramme (verbindliches Indikatorensystem). Darauf aufbauend gilt es die erfassten Daten in ein einheitliches Layout/ Format zu gießen (einheitliches Format).
Definition eines abgestimmten GFS-Zielbilds	Entwicklung eines übergeordneten und abgestimmten Zielbildes. Um der Multidimensionalität des GFS gerecht zu werden, sollte dieses übergeordnete Zielbild themenspezifisch konkretisiert werden. In diesem sollte u. a. auch festgelegt werden, wie der relative Begriff der Strukturschwäche künftig definiert werden kann, ob bei der Förderfähigkeit unterschiedlichen Programme auch auf verschiedene Facetten von Strukturschwäche zurückgegriffen werden sollte und inwiefern ein noch intensiverer Fokus auf strukturschwache Regionen gelegt werden soll.
Weiterentwicklung des GFS-Förderportfolios	<p>Weiterentwicklungsbedarfe und Koordinationsbedarfe beim Zusammenwirken unterschiedlicher Förderprogramme. Das betrifft v. a. folgende Aspekte</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Technologisches Wissen: Mögliche Redundanzen und Weiterentwicklungspotenziale bei Programmen, die das Ziel eines (über)regionalen Wissenstransfers haben, sollten geprüft werden. Bei FuE- und Gründungsprogrammen kann die Konzeption niedrigschwelliger Fördermöglichkeiten für sehr strukturschwachen Regionen in Erwägung gezogen werden. ■ Humankapital: Angesichts des demographischen Wandels sollte der Bindung und Anwerbung von Humankapital in diesbezüglich strukturell benachteiligten Regionen ein größeres Gewicht beigemessen werden als bisher. Die Demographiestrategien sind hierfür ein Schritt in die richtige Richtung. Die Bereitstellung von Fördermitteln zur schnellen und erfolgreichen Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt könnte ein vielversprechender Ansatz sein. ■ Produktivität: Im Rahmen der GRW-Förderung ist kritisch zu reflektieren, ob die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze ein schlagendes Kriterium sein muss. Eine Steigerung der Produktivität ohne direkte Arbeitsplatzeffekte erscheint gleichsam ein förderfähiges Ziel darzustellen. Zudem sollten Maßnahmen diskutiert werden, die eine kreisübergreifende regionale Strategieplanung anreizen. ■ Nachhaltigkeit und Klimaneutralität: Das Zielbild einer klimaneutralen Wirtschaft und Gesellschaft ist im GFS an vielen Stellen prominent vertreten. Um die Transformation zu beschleunigen, könnten positive Anreize gesetzt werden, z. B. durch höhere Förderquoten bei einer zusätzlichen Nachhaltigkeitsorientierung. Bei stärker konzeptuell agierenden Programmen könnte die nachgelagerte Konzeptumsetzung in finanzschwachen Kommunen flankierend begleitet werden. Dies würde die Nachhaltigkeit der Wirkungsentfaltung positiv beeinflussen. ■ Demographie: Förderungen, die stärker darauf ausgerichtet sind, struktur- und finanzschwache Kommunen bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Leistungen der Daseinsvorsorge über ihre kommunalen Pflichtenaufgaben hinaus zu unterstützen, könnten auch die sich abzeichnenden Demographieprobleme lindern.
Aufbau von Governance-Strukturen: GFS systemischer	Die Gesamtarchitektur sollte systemischer gestaltet werden. Das adressiert v. a. zwei Aspekte:

und kreisübergreifend ausgestalten

- 1.** Abstimmung zwischen den einzelnen Förderprogrammen bspw. in Form der Institutionalisierung von Kooperation und Koordinierung. Dafür bietet sich der bereits etablierte Ressortkreis an, welcher auch künftig eine kontinuierliche Steuerung des GFS gewährleisten sollte.
- 2.** GFS-Förderprogramme sollten verstärkt die Schnittpunkte zwischen den einzelnen Gliedern der Förderkette ins Auge fassen. Dafür soll der regionalen Heterogenität verstärkt Rechnung getragen werden, indem bestimmte GFS-Fördermaßnahmen in dafür passenden Regionstypen bereitgestellt werden.

Quelle: Eigene Darstellung

© Prognos AG, 2024

Quellenverzeichnis

- Abt, J., Diring, J. (2020). Neue Wege zu zukunftsfähigen Kommunen – Die BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“, in: T. Neumann et al. (Hrsg.), Kooperation und Innovation für nachhaltige Stadtentwicklung, Wiesbaden: Springer Gabler, S. 3-23.
- Aghion, P., Antonin, C., Bunel, S. (2021). The Power of Creative Destruction. Economic Upheaval and the Wealth of Nations. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Aghion, P., Cai, J., Dewatripont, M., Du, L., Harrison, A., Legros, P. (2015). Industrial policy and competition. American Economic Journal: Macroeconomics 7(4), S. 1-32.
- Alecke, B., Mitze, T., Untiedt, G. (2013). Growth effects of regional policy in Germany: results from a spatially augmented multiplicative interaction model. Annals of Regional Science 50, S. 535-554.
- Almeida, A., Figueiredo, A., Rui Silva, M. (2011). From concept to policy. Building regional innovation systems in follower regions. European Planning Studies 19, S. 1331-1356.
- Altrock, U. (2020). Erfahrungen mit der Sozialen Stadt. Auf dem Weg zu einem Leitprogramm der Städtebauförderung?, in: U. Altrock et al. (Hrsg.), Programmatik der Stadterneuerung, Wiesbaden: Springer VS, S. 131-151.
- Audretsch, D.B., Belitski, M. (2021). Towards an entrepreneurial ecosystem typology for regional economic development: the role of creative class and entrepreneurship. Regional Studies 55(4), S. 735-756.
- Audretsch, D.B., Cunningham, J.A., Kuratko, D.F., Lehmann, E.E., Menter, M. (2019). Entrepreneurial ecosystems: economic, technological, and societal impacts. Journal of Technology Transfer 44, S. 313-325.
- Audretsch, D.B., Heger, D., Veith, T. (2014). Infrastructure and entrepreneurship. Small Business Economics 44, S. 219-230.
- Autiom E., Rannikklo, H. (2016). Retaining winners? Can policy boost high-growth entrepreneurship? Research Policy 45(1), S. 42-55.
- Bade, F.-J.; Alm, B. (2010): Endbericht zum Gutachten Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999-2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin, (TU Dortmund), Online unter: <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/Publikationen/publikationen-archiv,did=376256.html>
- Baldauf, M. et al. (2021). Evaluation der Fördermaßnahmen „EXIST-Gründerstipendium“ und „EXIST-Forschungstransfer“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im Förderzeitraum 2014 bis 2018. Hamburg: Ramboll Unternehmensberatung.

- Bauer, P. et al. (2020). Evaluation der Förderung überbetrieblicher Bildungsstätten und ihrer Weiterentwicklung zu Kompetenzzentren. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.
- BBSR (2020). Regionale Lebensverhältnisse. Ein Messkonzept zur Bewertung ungleicher Lebensverhältnisse in den Teilräumen Deutschlands. BBSR-Online-Publikation 6/2020. Online unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-06-2020-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=6.
- BBSR (2022). Bericht zur Städtebauförderung 2020/21. BBSR-Onlinepublikation 44/2022, abrufbar unter: https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Grundlagen/bericht-staedtebaufoerderung-2020-21.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- BBSR (2022a). Handlungsempfehlungen für die Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte. Eine Arbeitshilfe für Kommunen. Bonn: BBSR.
- BBSR (2023). Wirkungen und Erfolge der Städtebauförderung.
- BBSR (o. J.): Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzungen. Online unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/Kreise_Kreisregionen/Kreise.html;jsessionid=3315345D4B88422DFC6F0581D5405C82.live11311.
- Becker, S.O., Egger, P.H., von Ehrlich, M. (2013). Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers: A regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects. *American Economic Journal: Economic Policy* 5(4), S. 29-77.
- Berger, M., Hottenrott, H. (2021). Start-up subsidies and the sources of venture capital. *Journal of Business Venturing Insights* 16, Article e00272.
- Bernini, C., Cerqua, A., Pellegrini, G. (2017). Public subsidies, TFP and efficiency: a tale of complex relationships. *Research Policy* 46(4), S. 751-767.
- Bertschek, I., Cerquera, D., Klein, G. J. (2013). More bits–more bucks? Measuring the impact of broadband internet on firm performance. *Information Economics and Policy* 25(3), S. 190-203.
- Bessonova, E. (2023). Firms' efficiency, exits and government procurement contracts. *European Journal of Political Economy* 76, Article 102253.
- BMWi (heute BMWK) (2021): Erster Bericht der Bundesregierung zum Gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen Bestandsaufnahme und Fortschrittsbericht der regionalen Strukturförderung in Deutschland, April 2021. Online unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/erster-bericht-der-bundesregierung-zum-gesamtdeutschen-foerdersystem-fuer-strukturschwache-regionen.pdf?__blob=publicationFile&v=8.
- BMWK (2023). Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1. Januar 2024, Online unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur.pdf?__blob=publicationFile&v=27.

- Bös, M., Everts, J. & Schneider, P.R. (2021): Die regionalwirtschaftlichen Nachfrageeffekte der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. MLU Human Geography Working Paper Series, Special Issue. Online unter: https://opendata.uni-halle.de/bitstream/1981185920/87295/1/mluhumangeowps_volume_0.pdf.
- Brachert, M. et al. (2018). Evaluierung des Einsatzes von Fördermitteln im Rahmen der GRW in Thüringen für den Zeitraum 2011-2016. Halle (Saale): Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Brachert, M. et al. (2020). Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle – Endbericht. Halle (Saale): Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Brachert, M. et al. (2021). Die Wirkung von GRW-Investitionszuschüssen – ein Beitrag zum Aufholprozess?. *Wirtschaftsdienst*, 101(13), S. 26-31.
- Brachert, M. et al. (2023). Begleitende Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (In-vKG) und des STARK-Bundesprogramms. *IWH Studies*, 6/2023.
- Brachert, M. et al. (2024). Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle - Evaluationsbericht - Halle (Saale): Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Brachert, M. et al. (2020). Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle. Halle (Saale): Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Brachert, M., Lang T. (2022). Innovative Kooperationen von Mittelstand und Forschung: eine Raumstrukturanalyse des Förderprogramms ZIM. *Nationalatlas aktuell 16 (2/2022)*, online abrufbar unter https://aktuell.nationalatlas.de/wp-content/uploads/22_02_ZIM.pdf.
- Brautzsch, H.-U., Günther, J, Loose, B., Ludwig, U. & Nusch, N. (2015). Can R&D subsidies counteract the economic crisis? – Macroeconomic effects in Germany. *Research Policy* 44(3), S. 623-633.
- Brenner, T., Pudelko, F. (2019). The effects of public research and subsidies on regional structural strength. *Journal of Evolutionary Economics* 29, S. 1433-1458.
- Brökel, T. (2013). Do cooperative R&D subsidies stimulate regional innovation efficiency? Evidence from Germany. *Regional Studies* 49, S. 1087-1110.
- Brökel, T., Graf, H. (2019). Innovationspolitik und Netzwerke, in: J. Stember et al. (Hrsg.), *Handbuch Innovative Wirtschaftsförderung*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Brüderl, J., & Ludwig, V. (2015). Fixed-effects panel regression. *The Sage handbook of regression analysis and causal inference*, 327, 357.
- Bundesregierung (2021): Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). Online unter:

<https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.

- Busch, R., Heinze, M., Müller, A. (2018). Perspektiven quantitativer Wirkungsanalysen. Ökonomische Effekte der Städtebauförderung – Quantitative Wirkungsanalysen der Städtebauförderung, in: U. Altrock et al. (Hrsg.), Stadterneuerung im vereinten Deutschland – Rück- und Ausblicke. Wiesbaden: Springer VS, S. 275-294.
- Cambini, C., Sabatino, L. (2023). Digital highways and firm turnover. *Journal of Economics & Management Strategy* 32(4), S. 673-713.
- Cantner, U., Cunningham, J.A., Lehmann, E.E., Menter, E. (2021). Entrepreneurial ecosystems: a dynamic lifecycle model. *Small Business Economics* 57(1), S: 407-423.
- Cantner, U., Kösters, S. (2012). Picking the winner? Empirical evidence on the targeting of R&D subsidies to start-ups. *Small Business Economics* 39, S. 921-936.
- Cantner, U., Wolf, T. (2019). On regional innovator networks as hubs for innovative ventures, in: E.E. Lehmann und M. Keilbach (Hrsg.), *From Industrial Organization to Entrepreneurship. A Tribute to David B. Audretsch*, Heidelberg: Springer, S. 325-348.
- Cassar, G. (2004). The financing of business start-ups. *Journal of Business Venturing* 19, S. 261-283.
- Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H.G., van Reenen, J. (2019). Some causal effects of an industrial policy. *American Economic Review* 109(1), S. 48-85.
- Dellmuth, L. (2023). Regional inequalities and political trust in a global context. *Journal of European Public Policy*, in Kürze erscheinend.
- Destatis (2010): Input-Output-Rechnung im Überblick. Online unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Input-Output-Rechnung/input-output-rechnung-ueberblick-5815116099004.pdf?__blob=publicationFile.
- Dettmann, E., Brachert, M., Schneider, L., Titze, M. (2021). Die Wirkung von GRW-Investitionszuschüssen – ein Beitrag zum Aufholprozess? *Wirtschaftsdienst* 101(13), S. 26-31.
- Dettmann, E., Titze, M. (2015). Beurteilung der Förderregeln im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur in Sachsen-Anhalt, in: IWH (2018), *Expertisen zur Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur in Sachsen-Anhalt*, Halle (Saale): Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Dettmann, E., Titze, M., Weyj, A. (2023). Employen Effects of Investment Grants and Firm Heterogeneity – Evidence from a Staggered Adoption Approach. *IWH Discussion Paper 6/23*, Halle (Saale): Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

- Diemer, A., Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A., Storper, M. (2022). The regional development trap in Europe. *Economic Geography* 98(5), S. 487-509.
- DIW Econ (2017): Die regionalökonomische Bedeutung der Universität Jena. Regionale Nachfrageeffekte und Wachstum durch Forschung und Lehre. Online unter: https://diw-econ.de/wp-content/uploads/829_DIW-Econ_Uni-Jena_v2.0.pdf.
- DIW Econ (2018): Die regionalökonomische Bedeutung der Hochschulen im Land Brandenburg. Endbericht – Regionalökonomische Angebots- und Nachfrageeffekte. Online unter: https://www.hnee.de/_obj/060B85EE-4CFB-4EBF-8BDF-73A667F9EF38/outline/DIW_Econ_HS_Brandenburg_Ergebnisbericht_final_v1.0.pdf.
- Döring, T., Schnellenbach, J. (2006). What do we know about geographical knowledge spillovers and regional growth? A survey of the literature. *Regional Studies* 40(3), S. 375-395.
- Duvivier, C., Bussière, C. (2022). The contingent nature of broadband as an engine for business startups in rural areas. *Journal of Regional Science* 62(5), S. 1329-1357.
- Dvoulety, O., Srhoj, S., Pantea, S. (2021). Public SME grants and firm performance in the EU: A systematic review of empirical evidence. *Small Business Economics* 57, S. 243-263.
- Eberle, J., Brenner, T., Mitze, T. (2019). A look behind the curtain: Measuring the complex economic effects of regional structural funds in Germany. *Papers in Regional Science* 98(2), S. 701-735.
- Eberle, J.; Brenner, T.; Mitze, T. (2020): Public Research, Local Knowledge Transfer, and Regional Development: Insights from a Structural VAR Model. *International Regional Science Review* 43(6), 555-586.
- Faggian, A., Modrego, F., McCann, P. (2019). Human capital and regional development, in: R. Capello und P. Nijkamp (eds.), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Cheltenham: Elgar.
- Falck, O., Fritsch, M., Heblich, S. (2011). The phantom of the opera: Cultural amenities, human capital and regional economic growth. *Labour Economics* 18(6), S. 755-766.
- Färber, G., Dalezios, H., Arndt, O. & Steden, P. (2007): Die Formale und Effektive Inzidenz von Bundesmitteln. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Online unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/refo/raumordnung/2005/InzidenzBundesmittel/EndberichtInzidenz.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Fetzer, T. (2019). Did austerity cause Brexit? *American Economic Review* 109(11), S. 3849-3886.
- Flegg, AT. & Tohmo, T. (2013): Regional Input–Output Tables and the FLQ Formula: A Case Study of Finland. *Regional Studies* 47: 703-721. Online unter: <https://doi.org/10.1080/00343404.2011.592138>.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class. And How It Is Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.

- Frey, B.S., Stutzer, A. (2001). *Happiness and Economics*. Princeton: Princeton University Press.
- Fritsch, M., Greve, M., Wyrwich, M. (2022). The Deep Historical Roots of Industrial Culture and Regional Entrepreneurship. A Case Study of Two Regions. *Jena Economics Research Papers 2022-12*, Jena: Friedrich-Schiller-Universität.
- Fritsch, M., Obschonka, M., Wahl, F., Wyrwich, M. (2023). On the Roman origins of entrepreneurship and innovation in Germany. *Regional Studies*, in Kürze erscheinend.
- Gennaioli, N. et al. (2013). Human capital and regional development. *Quarterly Journal of Economics* 128(1), S. 105-164.
- Geraci, A. et al. (2022). Broadband internet and social capital. *Journal of Public Economics* 206, Article 104578.
- Glaeser, E.L., Gottlieb, J.D., Ziv, O. (2012). Unhappy cities. *Journal of Labour Economics* 34(S2), S. 129-182.
- Glaeser, E.L., Kerr, S.P., Kerr W.R. (2015). Entrepreneurship and urban growth: An empirical assessment with historical mines. *Review of Economics and Statistics* 97(2), S. 498-520.
- Glückler J., Panitz R. & Janzen K. (2019): Jährliche wirtschaftliche Effekte der Landesuniversitäten in Baden-Württemberg. Studie im Auftrag der Landesrektorenkonferenz Baden-Württemberg. Heidelberg: Universität Heidelberg. Online unter: https://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/27338/1/Glueckler_Panitz_Janzen_2019.pdf.
- Glückler, J. & König, K. (2011): Die regionalwirtschaftliche Bedeutung der Universität Heidelberg. In Meusburger, P. & Schuch, T. (eds). *Wissenschaftsatlas der Universität Heidelberg. Standorte und räumliche Beziehungen der Ruperto Carola in 625 Jahren*. Heidelberg, 344-347. Online unter: https://www.geog.uni-heidelberg.de/md/chemgeo/geog/institut/wissenschaftsatlas_artikel_glueckler.pdf.
- Glückler, J., Janzen, K. & Zipf, M. (2022): Die regionalökonomische Bedeutung der Universitäten in Nordrhein-Westfalen. Studie im Auftrag der Landesrektorenkonferenz der Universitäten in Nordrhein-Westfalen. Heidelberg: Universität Heidelberg. Online unter: https://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/31311/7/Glueckler_Janzen_Zipf_2022.pdf.
- Göddeke-Stellmann, J., Kaupert, M., Kaschowitz, J. (2023). Wirkungen und Erfolge der Städtebauförderung. *BBSR-Berichte Kompakt 01/2023*, abrufbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/berichte-kompakt/2023-2027/bk-2023-01-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Goebel, J., Gorning, M., Strauch, K. (2016). Nutzung von Bevölkerungsdaten für ein Monitoring der Städtebauförderung, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 1/2016, S. 53-63.
- Grunau, P., Hoffmann, F., Lemieux, T., & Titze, M. (2024). Who benefits from place-based policies? Evidence from matched employer-employee data. *IWH Discussion Papers: No. 11/2024*.

- Günther, J. et al. (2012). Evaluierung des BMWi-Programms „FuE-Förderung gemeinnütziger externer Industrieforschungseinrichtungen Ostdeutschlands – Innovationskompetenz Ost (INNO-KOM-Ost)“, Halle: IWH Halle.
- Gürtzgen, N., Diegmann, A., Pohlan, L., van den Berg, G.J. (2021). Do digital information technologies help unemployed job seekers find a job? Evidence from the broadband internet expansion in Germany. *European Economic Review* 132, Article 103657.
- Harris, R., Moffat, J. (2020). The impact of product subsidies on plant-level total factor productivity in Britain, 1997-2014. *Scottish Journal of Political Economy* 67(4), S. 387-403.
- Heinze, R.G./Orth, A.K. (2019). Bürgerschaftliches Engagement als Teil der kommunalen Governance, in: M. Hüther und S. Südekum (Hrsg.), *Die Zukunft der Regionen und Deutschland: Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit*, Köln: IW, S. 265-274.
- Herfort, S., Pflanz, K., Larsen, M.-S., Martschun, T. & Grüneberg, H. (2023). Influence of sheep's wool vegetation mats on the plant growth of perennials. *Horticulturae* 9(11), Article 384.
- Hertrich, T. & Brenner, T. (2023): Classification of regions according to the dominant innovation barriers: The characteristics and stability of region types in Germany. Online unter: <https://doi.org/10.1111/rsp3.12711>.
- Hertrich, T.J., Brenner, T. (2023). Classification of regions according to the dominant innovation barriers: The characteristics and stability of region types in Germany. *Regional Science Policy and Practice* 15: 2182-2223.
- Hesse, S. (2013): Input und Output der Gesundheitswirtschaft: Eine Stabilitätsanalyse der Gesundheitswirtschaft in Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Bedeutung in den Jahren der Finanz- und Wirtschaftskrise. *Sozialökonomische Schriften* 46. Online unter: <http://dx.doi.org/10.3726/978-3-653-02751-8>.
- Hottenrott, H., Richstein, R. (2020). Start-up subsidies: Does the policy instrument matter? *Research Policy* 49(1), Article 103888.
- Jütz, M. et al. (2023). *Halbzeitbilanz zum Bundesprogramm „Demokratie leben!“ (2020-2024)*. München: Deutsches Jugendinstitut.
- Karlsson, C., Grasjö, U. (2021). Knowledge Flows, Knowledge Externalities, and Regional Economic Development, in: *Handbook of Regional Science*. Heidelberg: Springer, S. 929-956.
- Kaufmann, P. et al. (2019). *Evaluation des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM) im Auftrag des BMWi Berlin*. Wien: KMU-Forschung Austria.
- Kenkmann, T., Hesse, T., Köhler, B., Bei der Wieden, M., Heinze, M., Wolfrath, S. (2024). Anstoß- und Bündelungswirkungen, Klimaschutz und regionale Reichweite der Städtebauförderung. *BBSR-Online-Publikation* 94/2024, Bonn: BBSR.
- Killingsworth, M.A. (2021). Experienced well-being rises with income, even above \$75.000 per year. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 118(4), Article e2016976118.

- Killingsworth, M.A., Kahneman, D., Mellers, B. (2023). Happiness and emotional well-being: a conflict resolved. *Proceedings of the national Academy of Sciences* 120(10), Article e2208661120.
- Klein, G.J. (2020). Die öffentliche Förderung des Breitbandausbaus. Eine kritische Würdigung. *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 46, S. 199-212.
- Klein, G.J. (2022). Fiber-broadband internet and its regional impact: An empirical investigation. *Telecommunications Policy* 46, Article 102331.
- Koppel, O., Plünnecke, A. (2019). Innovationskraft für die Regionen, in: M. Hüther und S. Südekum (Hrsg.), *Die Zukunft der Regionen und Deutschland: Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit*, Köln: IW, S. 181-196.
- Koschatzky, K. (2018). Innovationsbasierter regionaler Strukturwandel – Theoretische Grundlagen und politische Handlungsspielräume, in: K. Koschatzky und T. Stahlecker (Hrsg.), *Innovationsbasierter regionaler Strukturwandel in Deutschland. Chancen, Risiken und politische Perspektiven*. Karlsruhe: Fraunhofer Verlag, S. 5-50.
- Kowalewski, J. (2015): Regionalization of national input-output tables: empirical evidence on the use of the FLQ formula. *Regional Studies* 49: 240-250. Online unter: <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.766318>.
- Kowalski, J., Meyborg, M., Dziembowska-Kowalska, J., Häußling, R & Schaffer, A. (2012): *Karlsruher Institut für Technologie: Impulsgeber für Karlsruhe und die Region*. KIT Scientific Reports, Nr. 7630. Online unter: <https://publikationen.bibliothek.kit.edu/1000030730/2471310>.
- Krähmer, C. & Stoetzer, M-W. (2009): Die Nachfrageeffekte der Hochschulen in Jena: Eine regionalökonomische Analyse der Einkommens- und Beschäftigungswirkungen. *Wirtschaftswissenschaftliche Schriften, Fachhochschule Jena, Fachbereich Betriebswirtschaft*. Reihe: *Angewandte Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung*, No. 01/2009. Online unter: https://www.eah-jena.de/fileadmin/user_upload/eah-jena.de/fachbereich/bw/Forschung/Publikationen/Jenaer_Beitraege_zur_Wirtschaftsforschung/2009-01_Heft_01-09.pdf.
- Kulicke, M. (2014). 15 Jahre EXIST Existenzgründungen aus der Wissenschaft. Entwicklung des Förderprogramms von 1998 bis 2013. Karlsruhe: Fraunhofer ISI.
- Li, M., Jin, M., Kumbhakar, S.C. (2022). Do subsidies increase firm productivity? Evidence from Chinese manufacturing enterprises. *European Journal of Operational Research* 303(1), S. 388-400.
- Lischke, H. (2020). *Immobilienökonomische Untersuchung der Auswirkungen von Städtebauförderung auf die Angebotsmiete*. Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin.
- Lu, G., Ding, X. D., Peng, D. X., & Chuang, H. H. C. (2018). Addressing endogeneity in operations management research: Recent developments, common problems, and directions for future research. *Journal of Operations Management*, 64, 53-64.

- Mahrin, B. (2023). Überbetriebliche Bildungsstätten und Kompetenzzentren der beruflichen Bildung als Stabilitätsgaranten und Innovationstreiber. Berlin: TU Berlin.
- Marks, G., Hooghe, L., Schakel, A. (2010). *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. London: Routledge.
- Markwardt, G. et al. (2023). Im Osten was Neues? Strukturwandel in der Lausitz: eine Zwischenbilanz. Cottbus: BTU Cottbus, online abrufbar unter https://www-docs.b-tu.de/fg-energie-umweltoekonomik/public/BeForSt/BeForSt_Policy_Brief_Endfassung.pdf
- Mewes, L., Brökel, T. (2020). Subsidized to change? The impact of R&D policy on regional technological diversification. *Annals of Regional Science* 65, S. 221-252.
- Michels, J. et al. (2021). Evaluation der Förderprogrammes zur FuE-Förderung gemeinnütziger externer Industrieforschungseinrichtungen – Innovationskompetenz (INNO-KOM). Köln: Kienbaum.
- Moffat, J. (2014). Regional Selective Assistance in Scotland: does it make a difference in plant productivity? *Urban Studies* 51(12), S. 2555-2571.
- Moneta, A., Entner, D., Hoyer, P. O., & Coad, A. (2013). Causal inference by independent component analysis: Theory and applications. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 75(5), 705-730.
- Muringani, J., Fitjar, R. D., & Rodríguez-Pose, A. (2021). Social capital and economic growth in the regions of Europe. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 53(6), 1412-1434. Online unter: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0308518X211000059>.
- Neumark, D. & Simpson, H. (2015). Place-Based Policies, *Handbook of Regional and Urban Economics* (5), S. 1197-1287.
- Ornig, N., Suchowitz, I., Valtin, A., Kraft, C. (2021). Evaluation Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus. Abschlussbericht. Berlin: InterVal GmbH.
- Rodríguez-Pose, A. (2017). The revenge of places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11(1), S. 189-209.
- Rodríguez-Pose, A., Terrero-Davila, J., Lee, N. (2023). Left-behind versus unequal places: interpersonal inequality, economic decline, and the rise of populism in the USA and Europe. *Journal of Economic Geography* 23(5), S. 951-977.
- Rodríguez-Pose, A., von Berlepsch, V. (2013). Social capital and individual happiness in Europe. *Journal of Happiness Studies* 15, S. 357-386.
- Röhl, K.-H. 2019. Regionalpolitik in Deutschland: Instrumente und Erfahrungen. in: Hüther, M., Südekum, J., Voigtländer, M. (2019). *Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit*, IW-Studie, Köln.
- Röllner, L.-H., Waverman, L. (2001). Telecommunications infrastructure and economic development: a simultaneous approach. *American Economic Review* 91(4), S. 909-923.

- Schnellenbach, J. (2005). Dezentrale Finanzpolitik und Modellunsicherheit: eine theoretische Untersuchung zur Rolle des fiskalischen Wettbewerbs als Wissen generierender Prozess. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Siegloch, S., Wehrhöfer, N., Etzel, T. (2022). Spillover, Efficiency and Equity Effects of Regional Firm Subsidies. ECONtribute Working Paper 210, Universität zu Köln.
- Spahrs, G. (2015): Regionale Reichweite der ökonomischen Effekte der Städtebauförderung. Im Auftrag des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Online unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/refo/staedtebau/2012/StBauf/Endbericht.pdf?__blob=publication-File&v=1.
- Spehl, H., Sauerborn, K., Sauer, M. & Benson, L. (2005). Regionalwirtschaftliche Wirkungen der Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Rheinland-Pfalz. Wertschöpfungs-, Einkommens- und Beschäftigungseffekte durch Bau und Betrieb der Einrichtungen. Online unter: https://mwwk.rlp.de/fileadmin/mbwwk/Publikationen/Wissenschaft/regionalwirtschaftliche_wirkung_HS_lang.pdf.
- Statistisches Bundesamt (2016): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsprodukt und Nationaleinkommen nach ESVG 2010. Methoden und Grundlagen.
- Statistisches Bundesamt (2024). Regionalatlas Deutschland. Online unter: <https://regionalatlas.statistikportal.de>.
- Stehnken, S., Schöfl, I., Danneil, T., Astor, M., Rammer, C., Peters, B., Ehrlich, A., Kraft, K. (2024). Evaluation des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM), Mannheim: ZEW und Prognos AG.
- Stevenson, B., Wolfers, J. (2013). Subjective well-being and income: is there any evidence of satiation? *American Economic Review* 103(3), S. 598-604.
- Stoetzer, M-W. & Krähmer, C. (2007): Regionale Nachfrageeffekte der Hochschulen - methodische Probleme und Ergebnisse empirischer Untersuchungen für die Bundesrepublik Deutschland. *Jenaer Beiträge zur Wirtschaftsforschung*, No. 06/2007. Online unter: https://www.eah-jena.de/fileadmin/user_upload/eah-jena.de/fachbereich/bw/Forschung/Publikationen/Jenaer_Beitraege_zur_Wirtschaftsforschung/2007-06_Heft_6_2007.pdf.
- Tranos, E., Kitsos, T., Ortega-Argilés, R. (2021). Digital economy in the UK: regional productivity effects of early adoption. *Regional Studies* 55(12), S. 1924-1938.
- Trippl, M., Frangenheim, A. (2018). Regionaler Strukturwandel und neue Pfadentwicklung durch Innovation: Herausforderungen für die Politik, in: K. Koschatzky und T. Stahlecker (Hrsg.), *Innovationsbasierter regionaler Strukturwandel in Deutschland. Chancen, Risiken und politische Perspektiven*. Karlsruhe: Fraunhofer Verlag, S. 51-72.
- Universität Duisburg-Essen – Institut für Arbeit und Qualifikation (2022): Durchschnittliche Abgabenbelastung der Bruttolöhne und -gehälter 1991 – 2021 (nach Daten des Statistischen

Bundesamts und der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung). Online unter.
https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Finanzierung/Datensammlung/PDF-Dateien/abbII9.pdf.

Valisopoulou, S., Talving, L. (2023). Euroscepticism as a syndrome of stagnation? Regional inequality and trust in the EU. *Journal of European Public Policy*, in Kürze erscheinend.

Verian, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung und Prognos (2024): Indikatoren für gleichwertige Lebensverhältnisse, in Kürze erscheinend.

Wagschal, U., Wilmschen, F. (2023). Beteiligung von Dialogbürger*innen: Stadtentwicklung in Freiburg, in: A. Vetter und U. Remer (Hrsg.), *Dialogische Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg*, Wiesbaden: Springer VS, S. 97-122.

Walter, S. (2021). The backlash against globalization. *Annual Review of Political Science* 24, S. 421-442.

Wardenburg, S., Brenner T. (2020) How to improve the quality of life in peripheral and lagging regions by policy measures? Examining the effects of two different policies in Germany. *Journal of Regional Science* 60, S. 1047-1073.

Wardenburg, S.; Brenner, T. (2020): How to improve the quality of life in peripheral and lagging regions by policy measures? Examining the effects of two different policies in Germany. *Journal of Regional Science* 60(5): 1047-1073.

Wernick, C. et al. (2016). *Gigabitnetze für Deutschland*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH.

Wuth, J. (2023). (Why) Do digital startups move to rural regions? *Regional Science Policy & Practice* 15(4), S. 845-863.

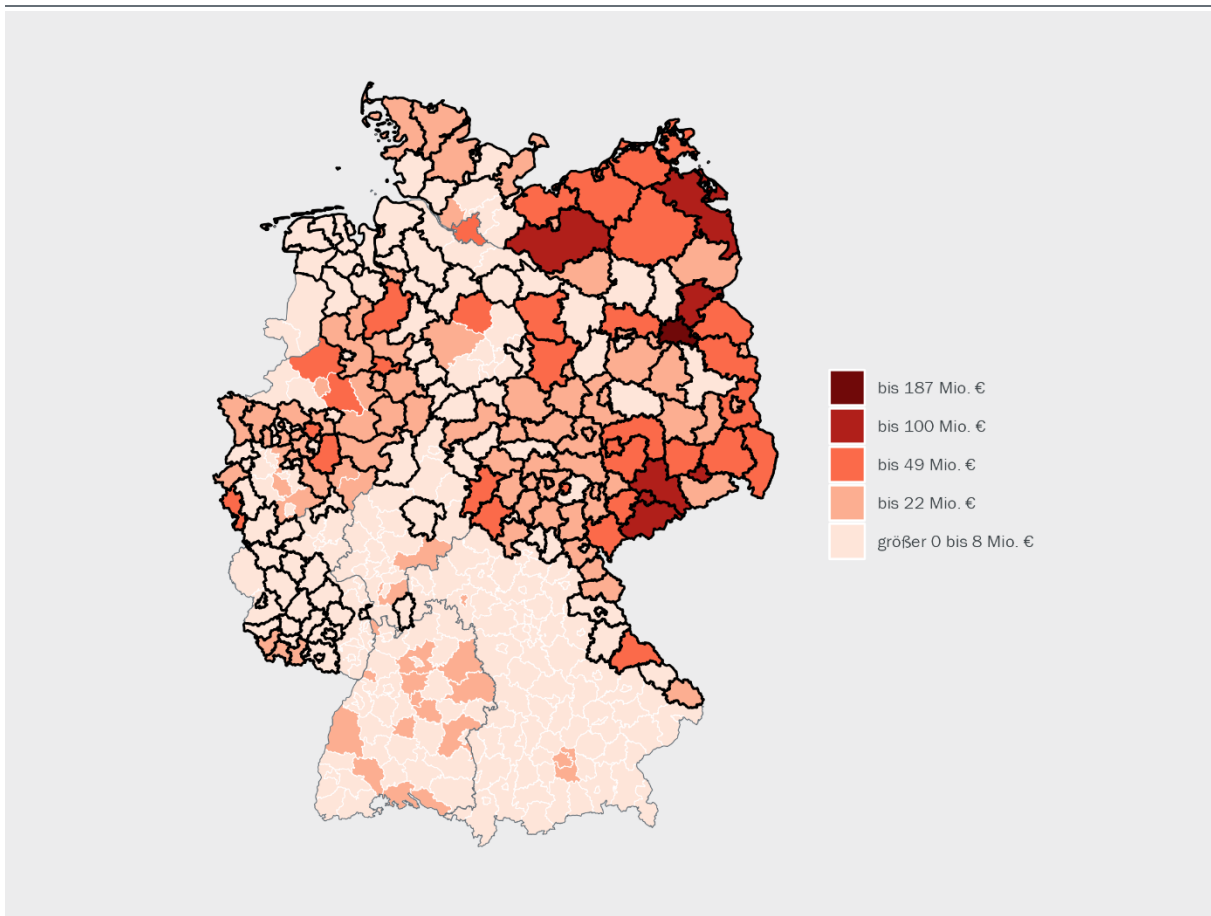
Zúniga-Vicente, J.A., Alonso-Borrego, C., Forcadell, F.J., Galán, J.I. (2014). Assessing the effect of public subsidies on firm R&D investment: a survey. *Journal of Economic Surveys* 28(1), S. 36-67.

Anhang

A.1 Räumliche Verteilung der Fördermittel

Abbildung A 1: Räumliche Verteilung der GFS-Fördermittel, absolut, 2022

In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

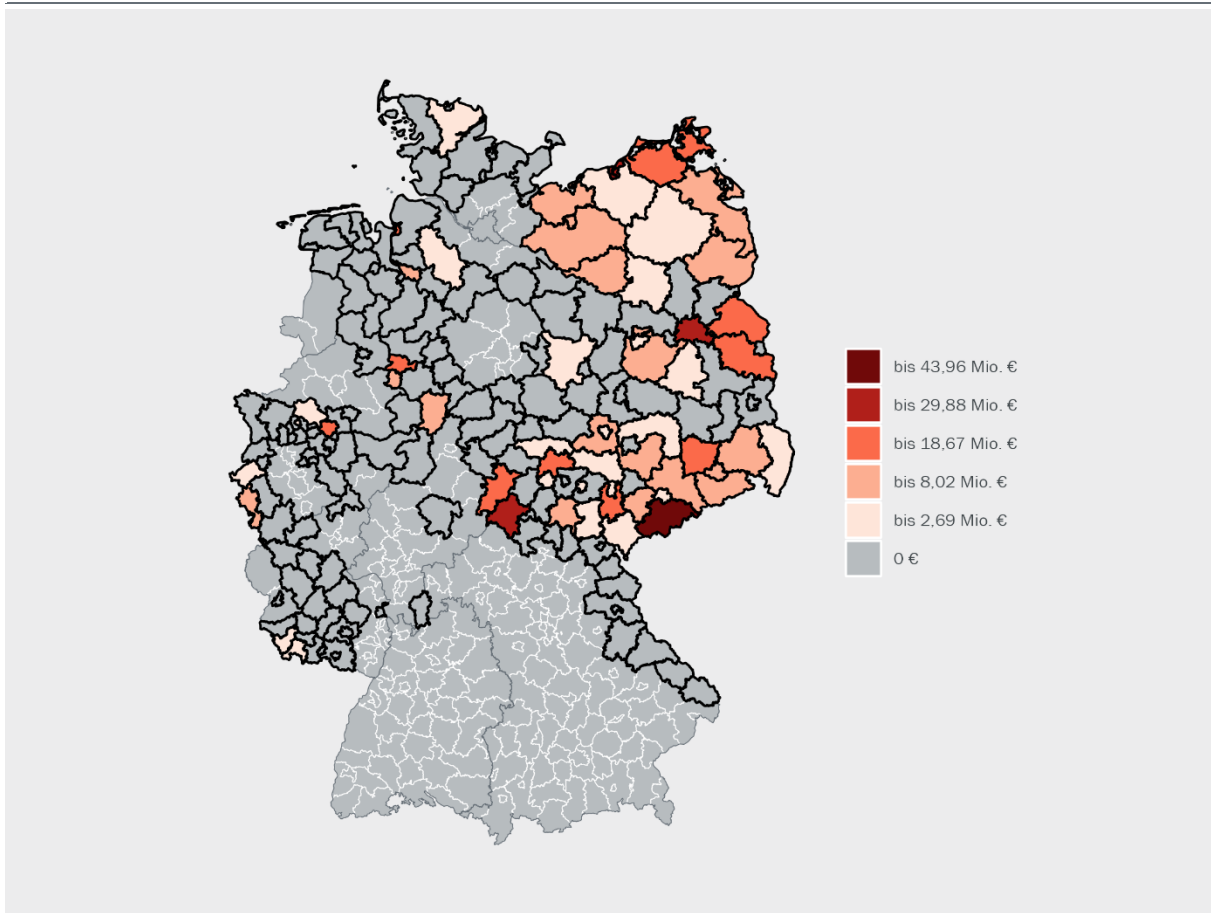


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 2: Räumliche Verteilung GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur, absolut, 2022

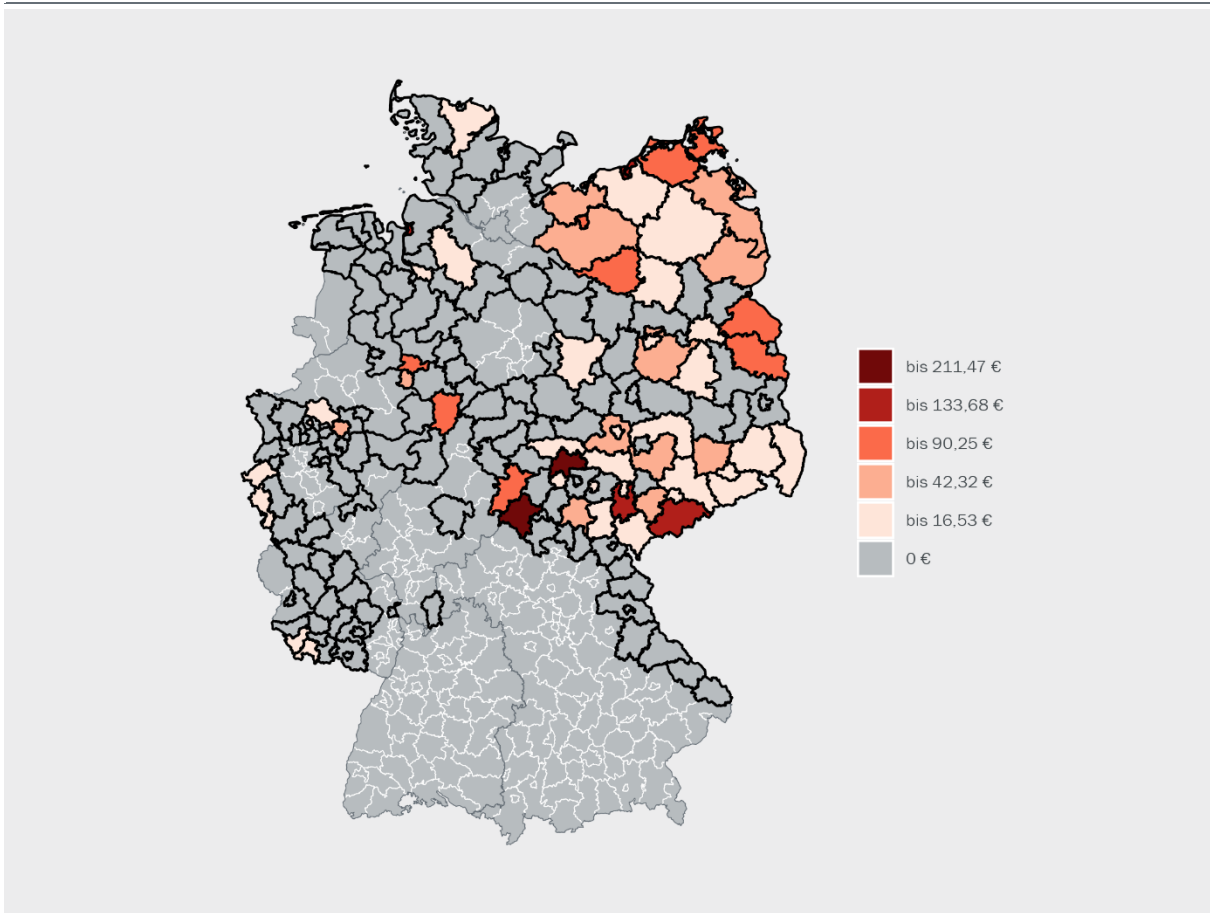
In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse



Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 3: Räumliche Verteilung GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur, je Einwohner:in, 2022
In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

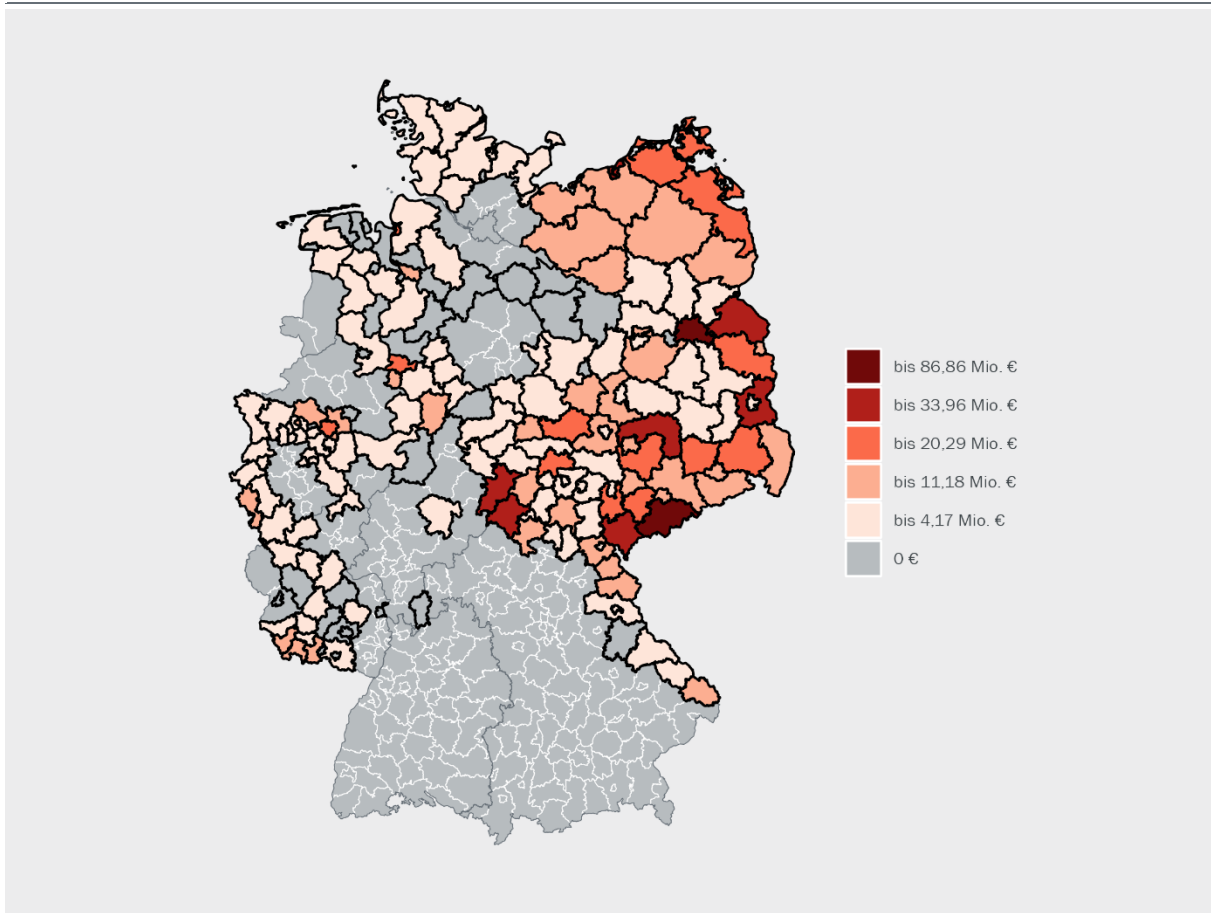


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 4: Räumliche Verteilung GRW Gesamt, absolut, 2022

In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

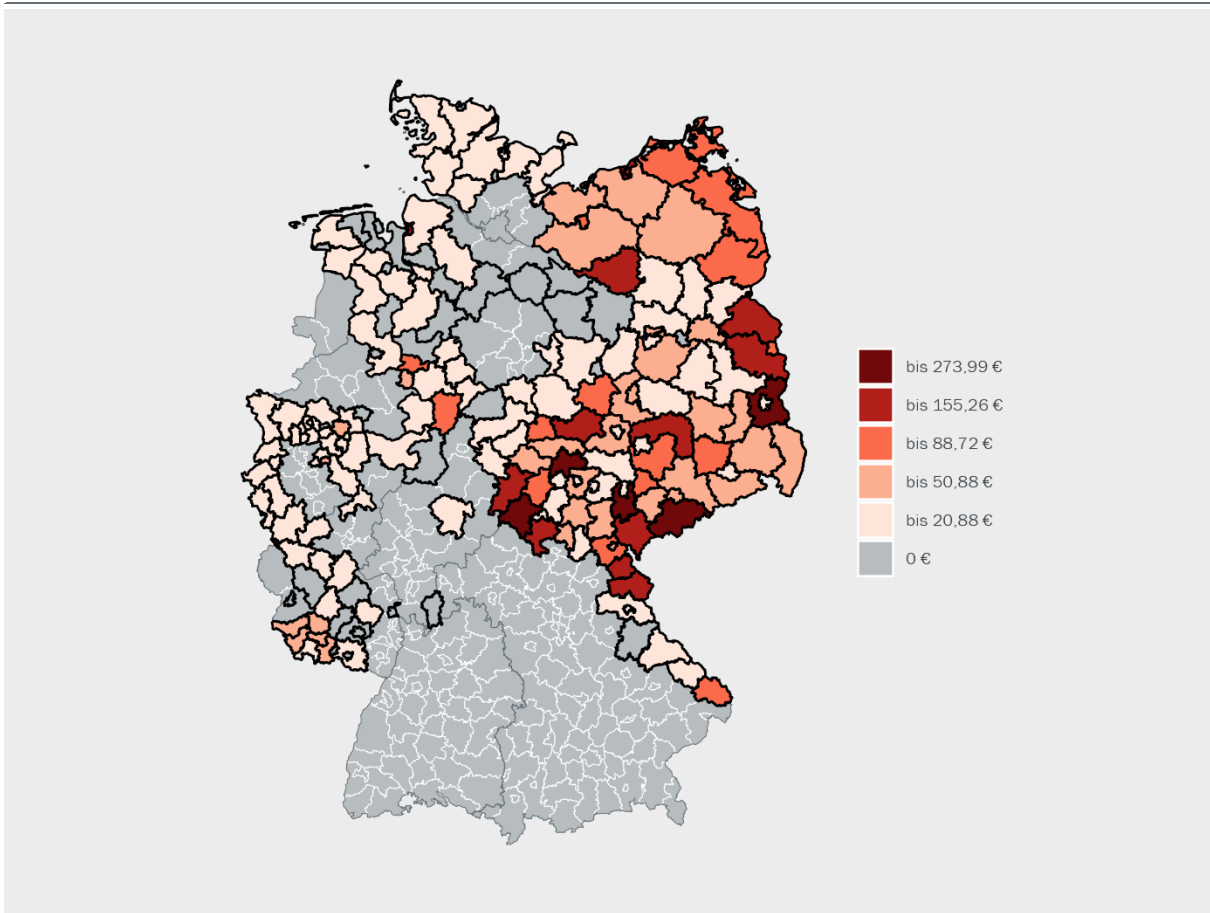


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 5: Räumliche Verteilung GRW Gesamt, je Einwohner:in, 2022

In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

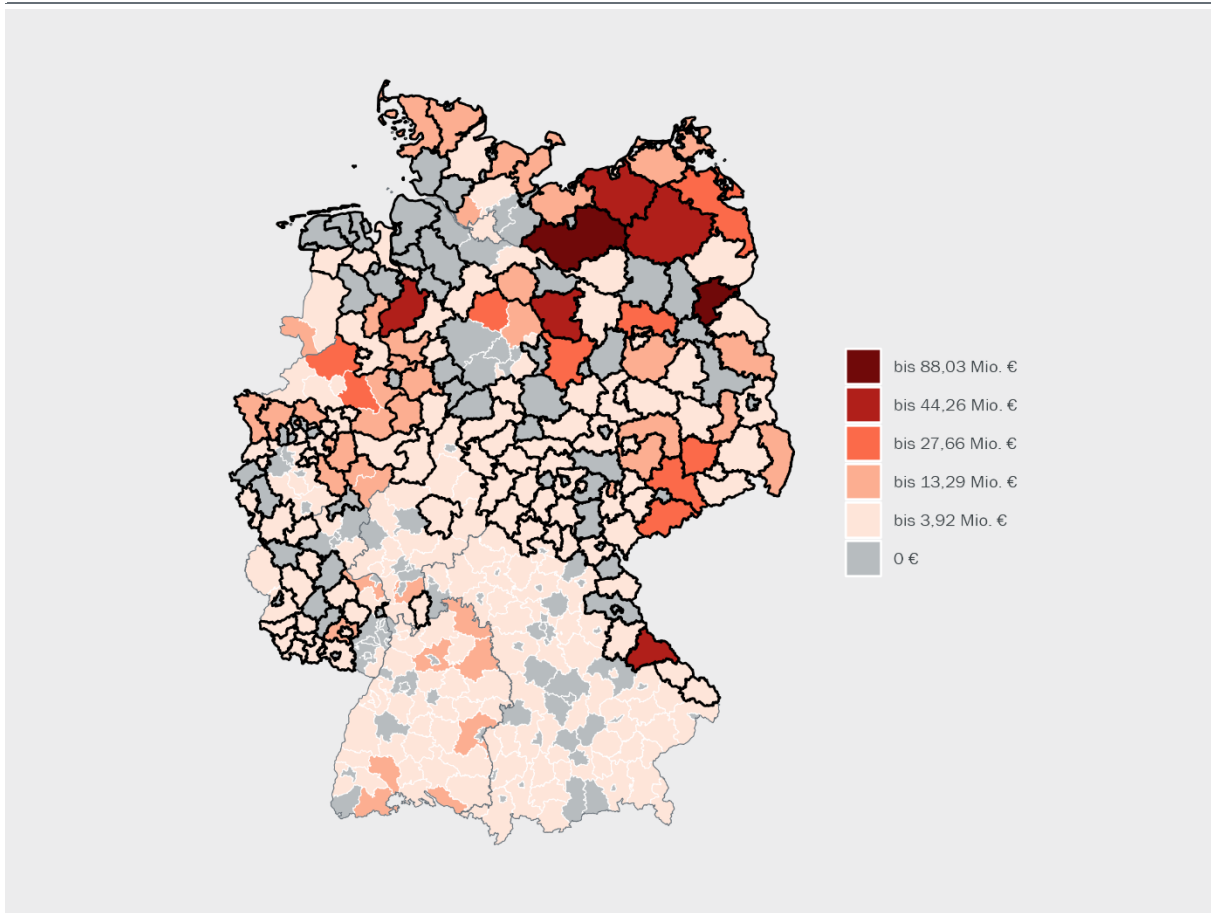


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 6: Räumliche Verteilung Breitbandförderung, absolut, 2022

In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

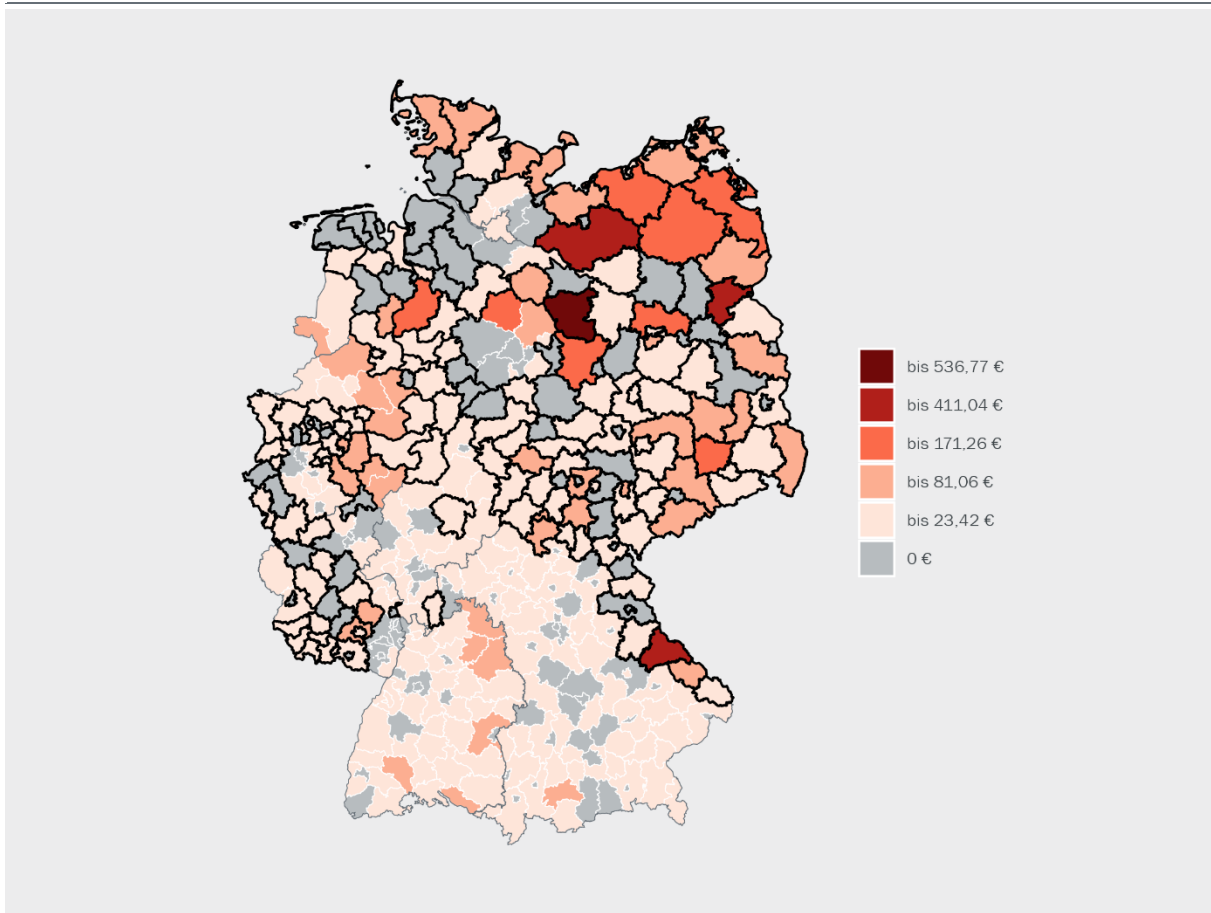


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 7: Räumliche Verteilung Breitbandförderung, je Einwohner:in, 2022

In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

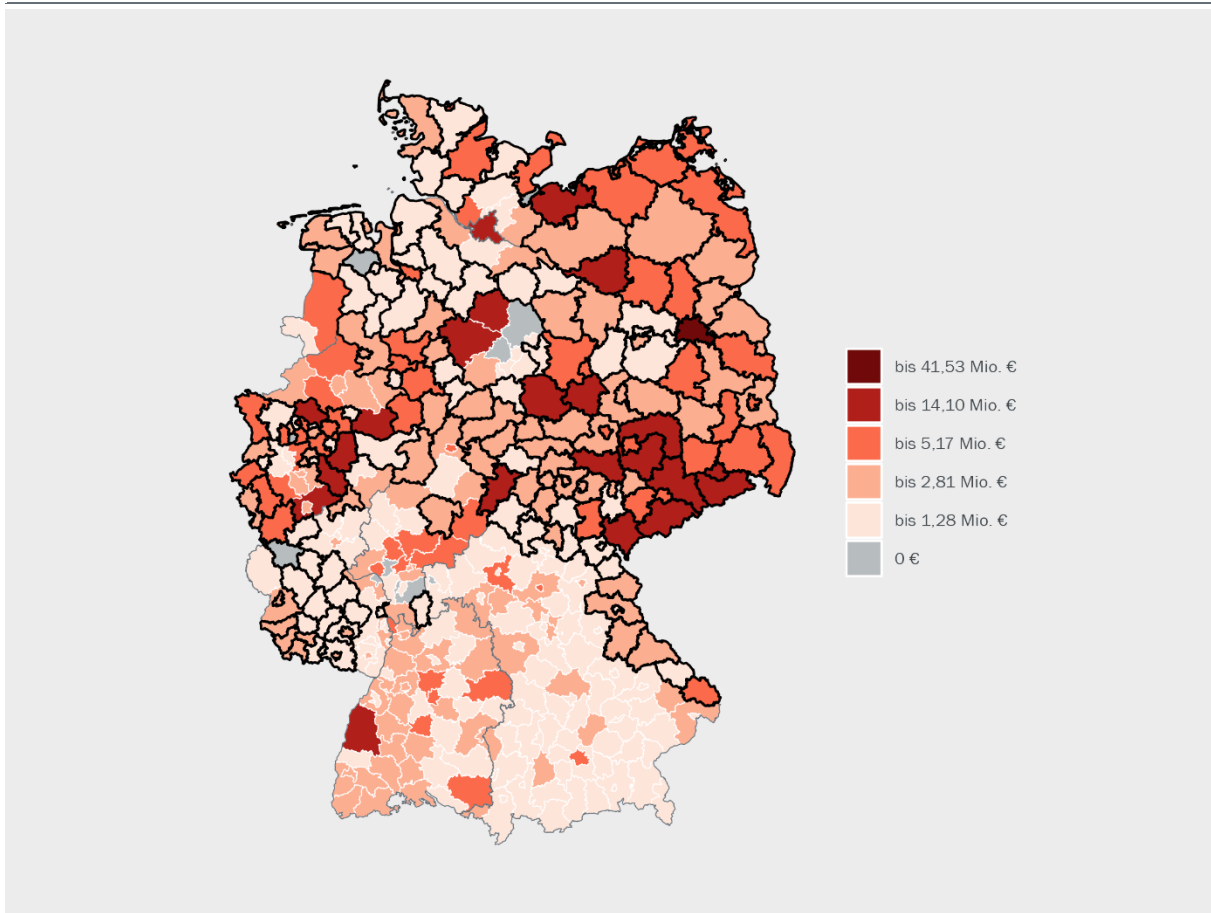


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 8: Räumliche Verteilung Städtebauförderung, absolut, 2022

In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

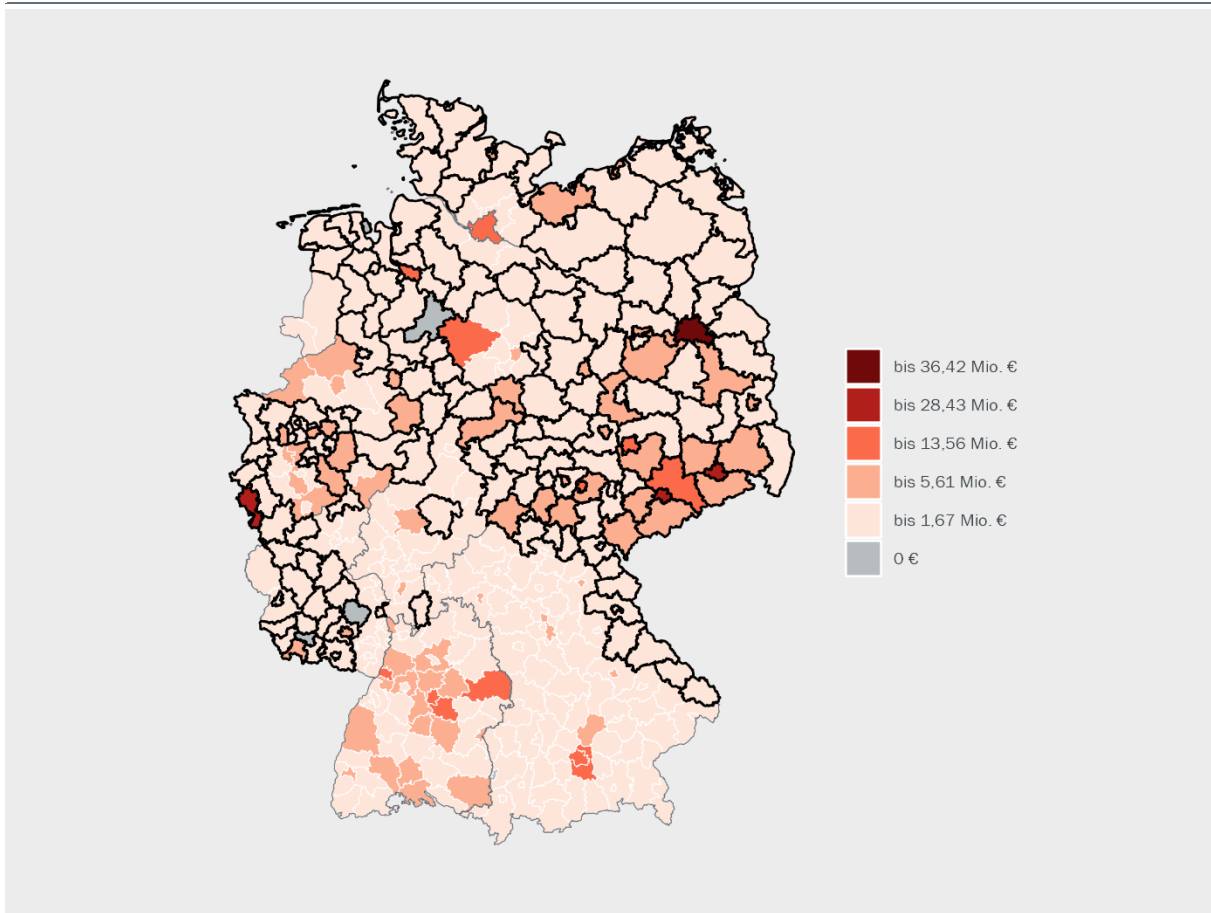


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 9: Räumliche Verteilung ZIM, absolut, 2022

In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

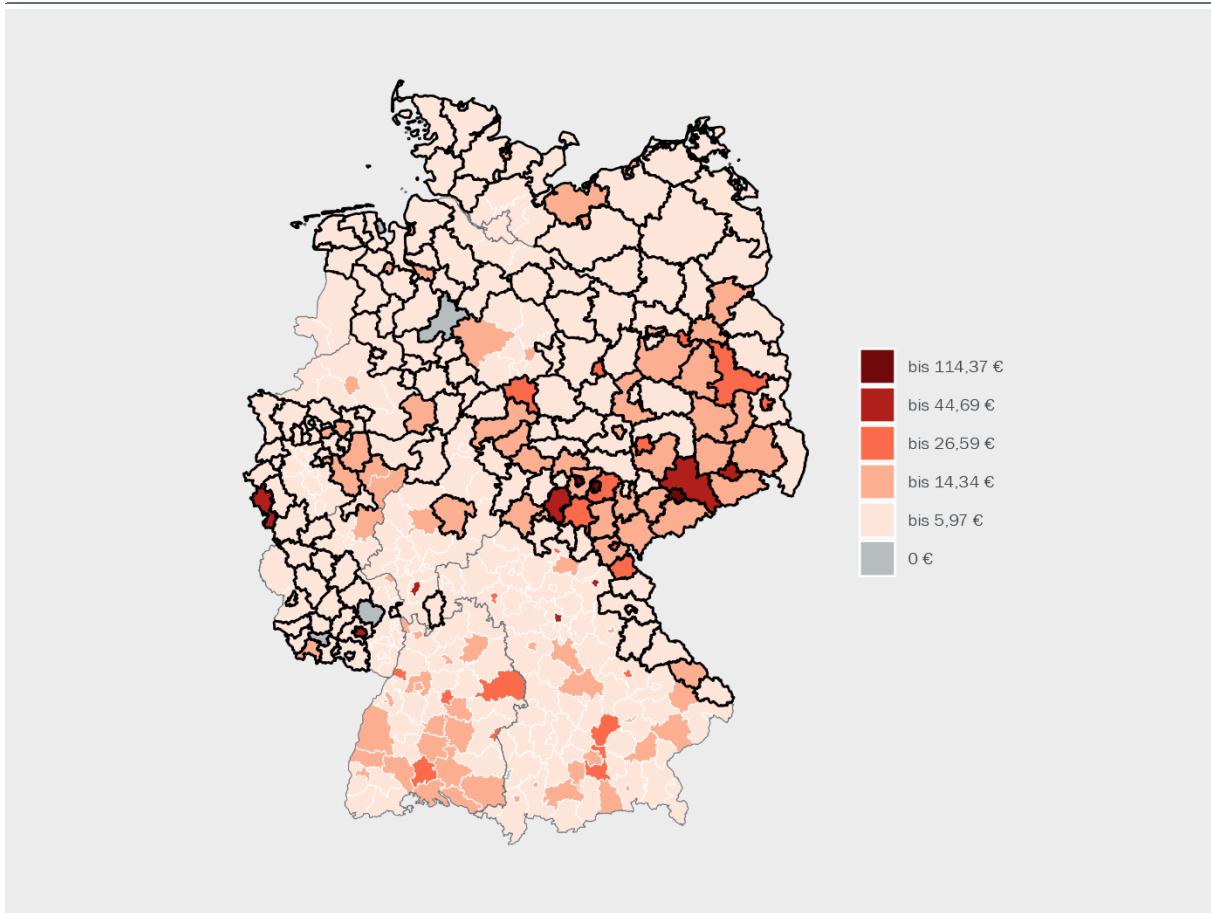


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 10: Räumliche Verteilung ZIM, je Einwohner:in, 2022

In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

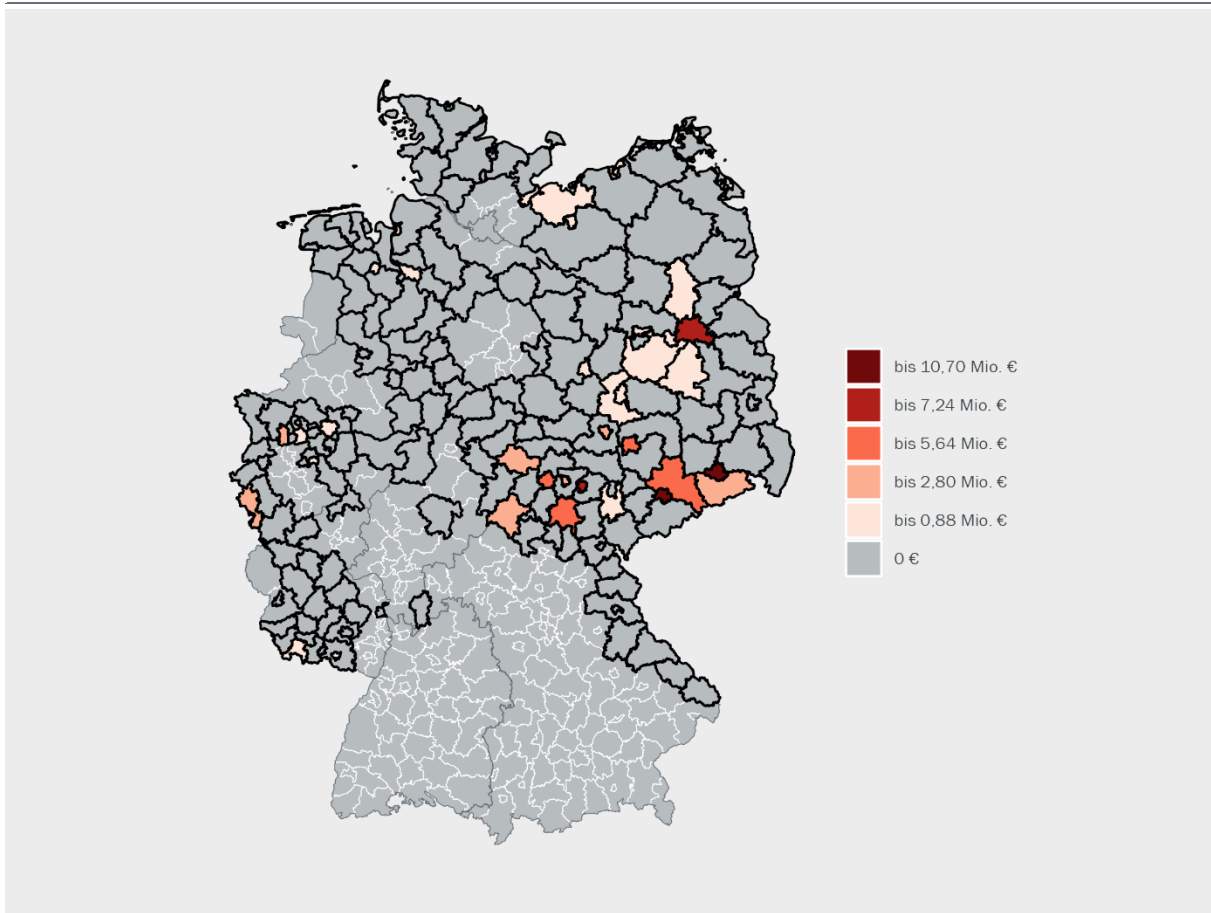


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 11: Räumliche Verteilung INNO-KOM, absolut, 2022

In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

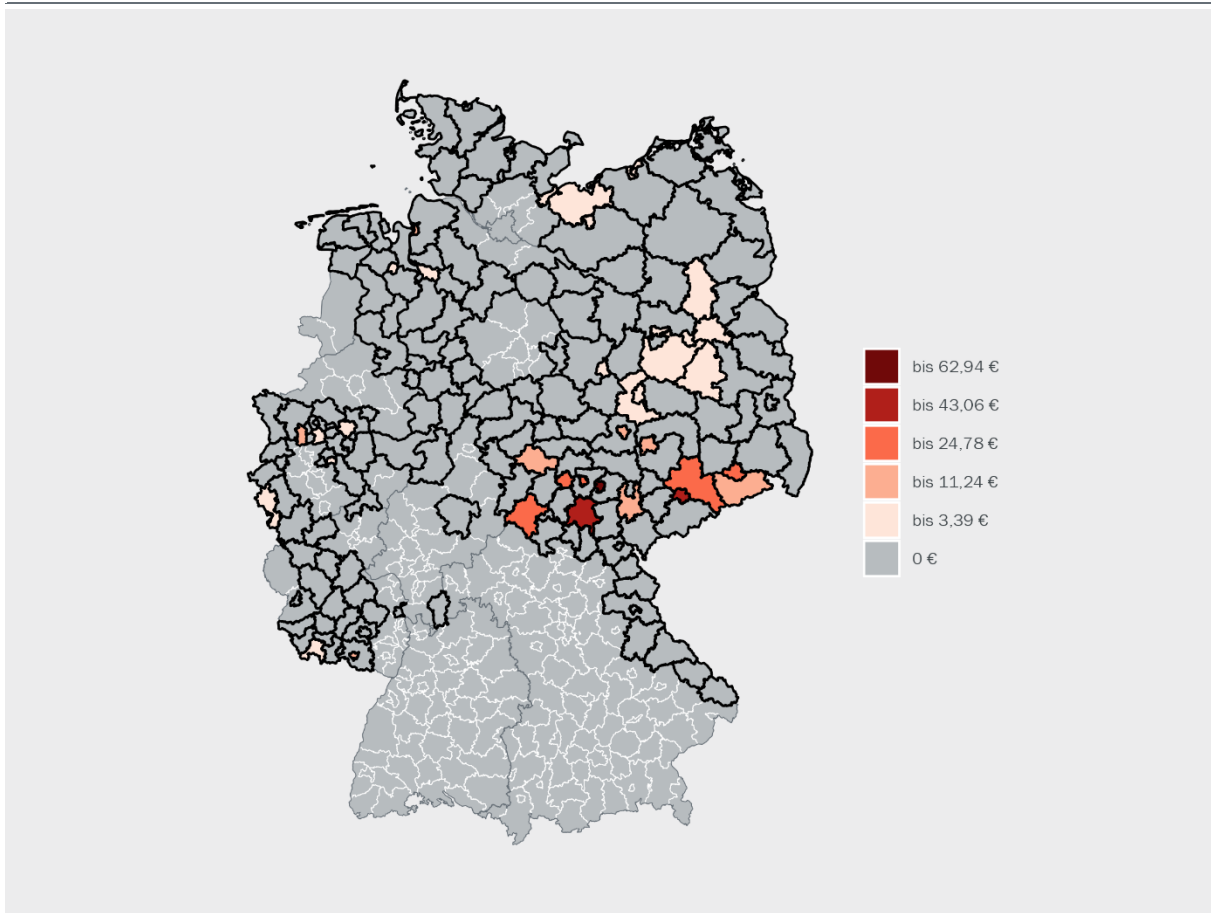


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 12: Räumliche Verteilung INNO-KOM, je Einwohner:in, 2022

In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

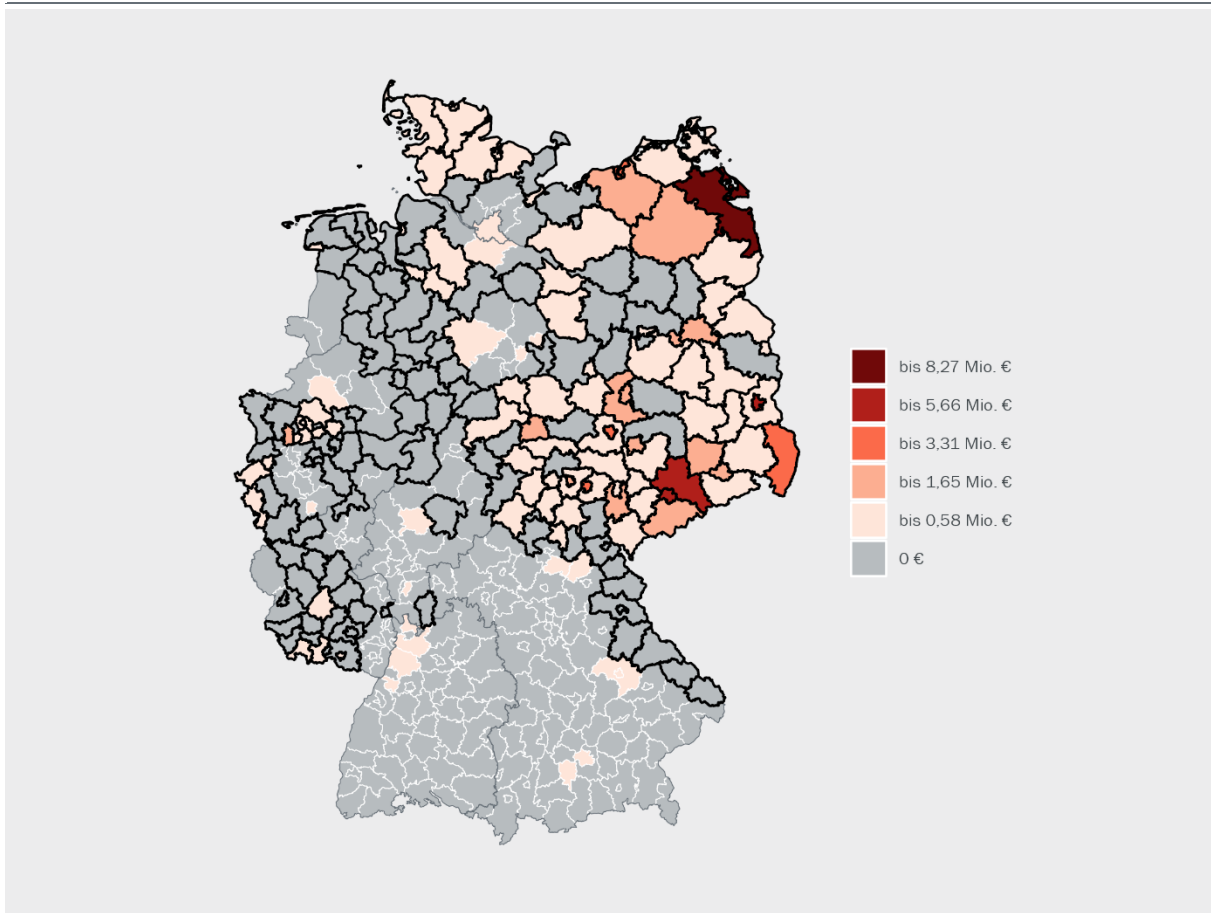


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 13: Räumliche Verteilung Innovation und Strukturwandel, absolut, 2022

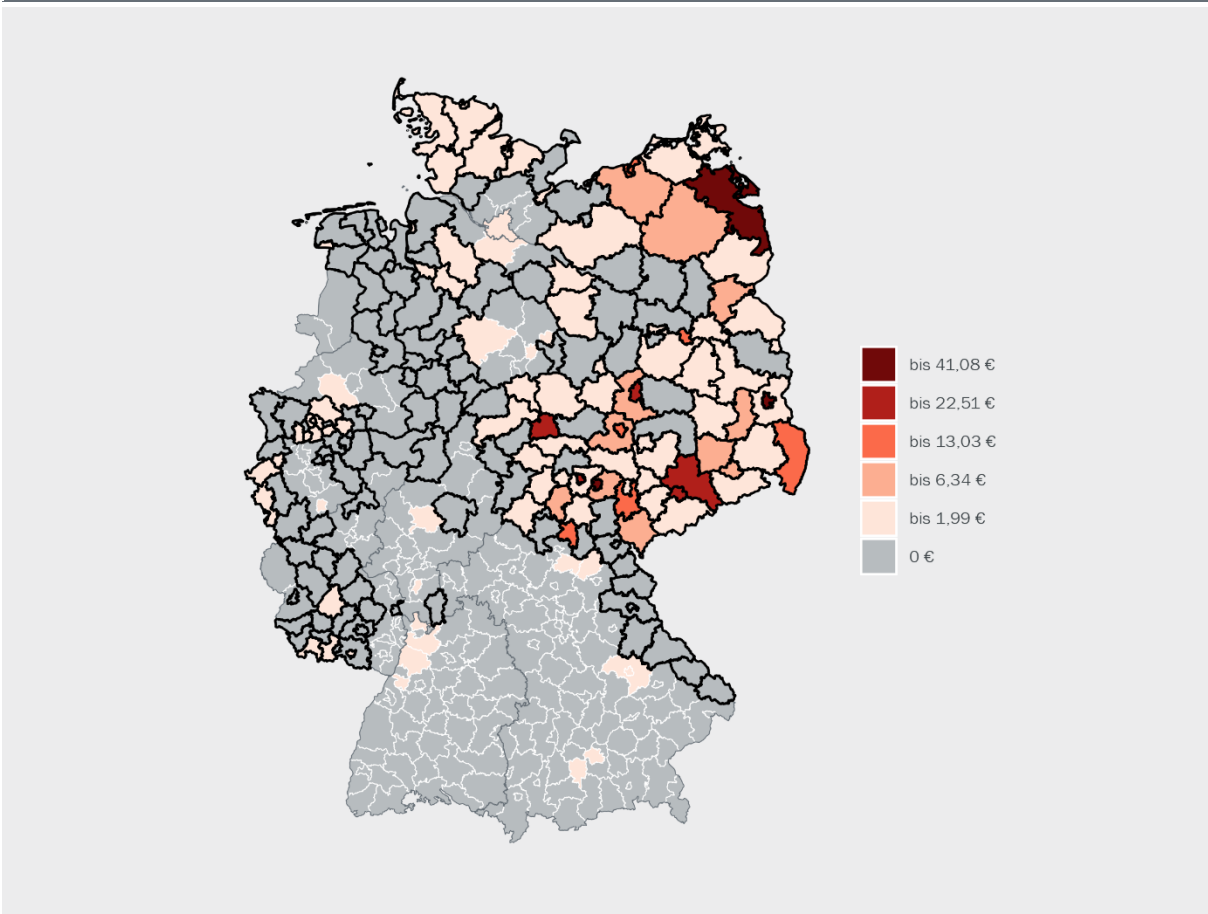
In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse



Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 14: Räumliche Verteilung Innovation und Strukturwandel, je Einwohner:in, 2022
In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

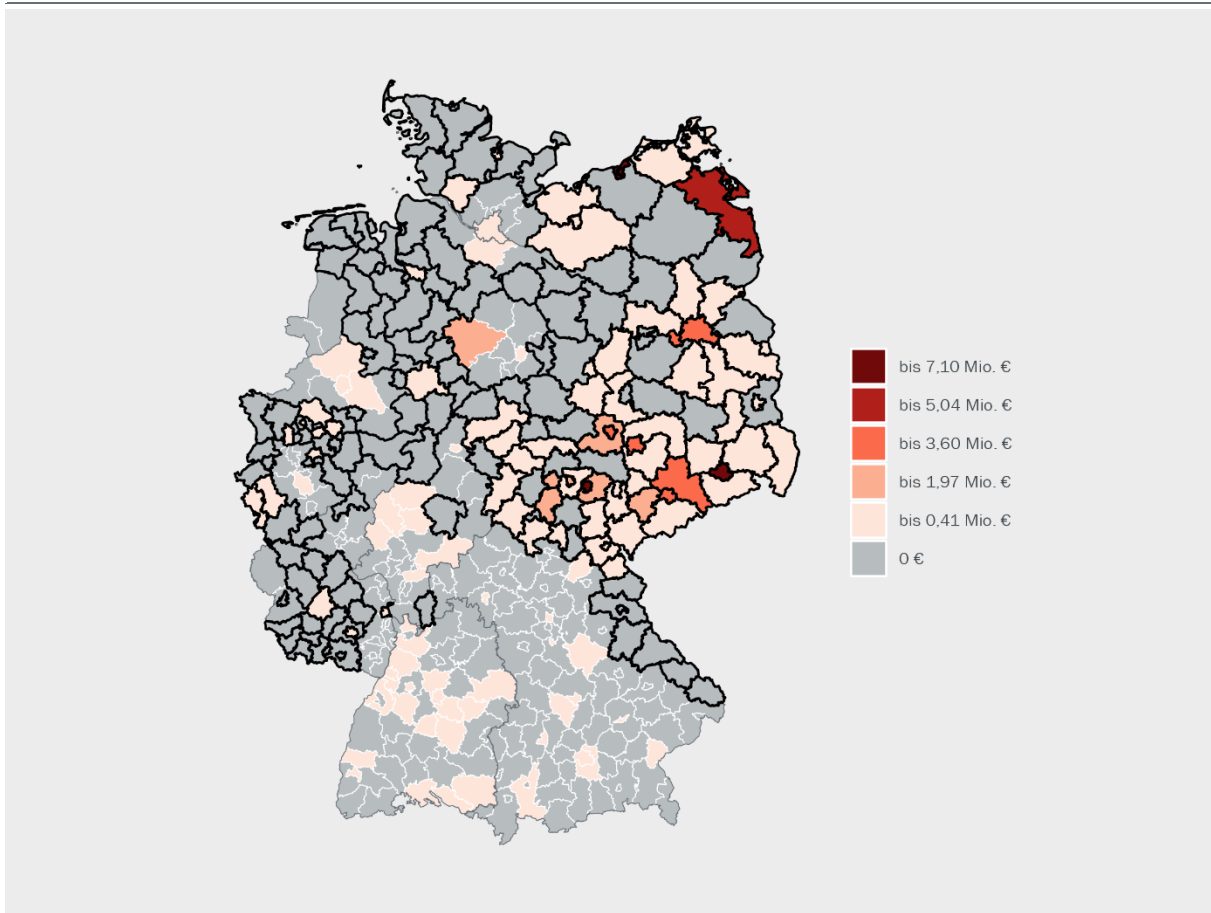


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 15: Räumliche Verteilung Unternehmen Region, absolut, 2022

In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

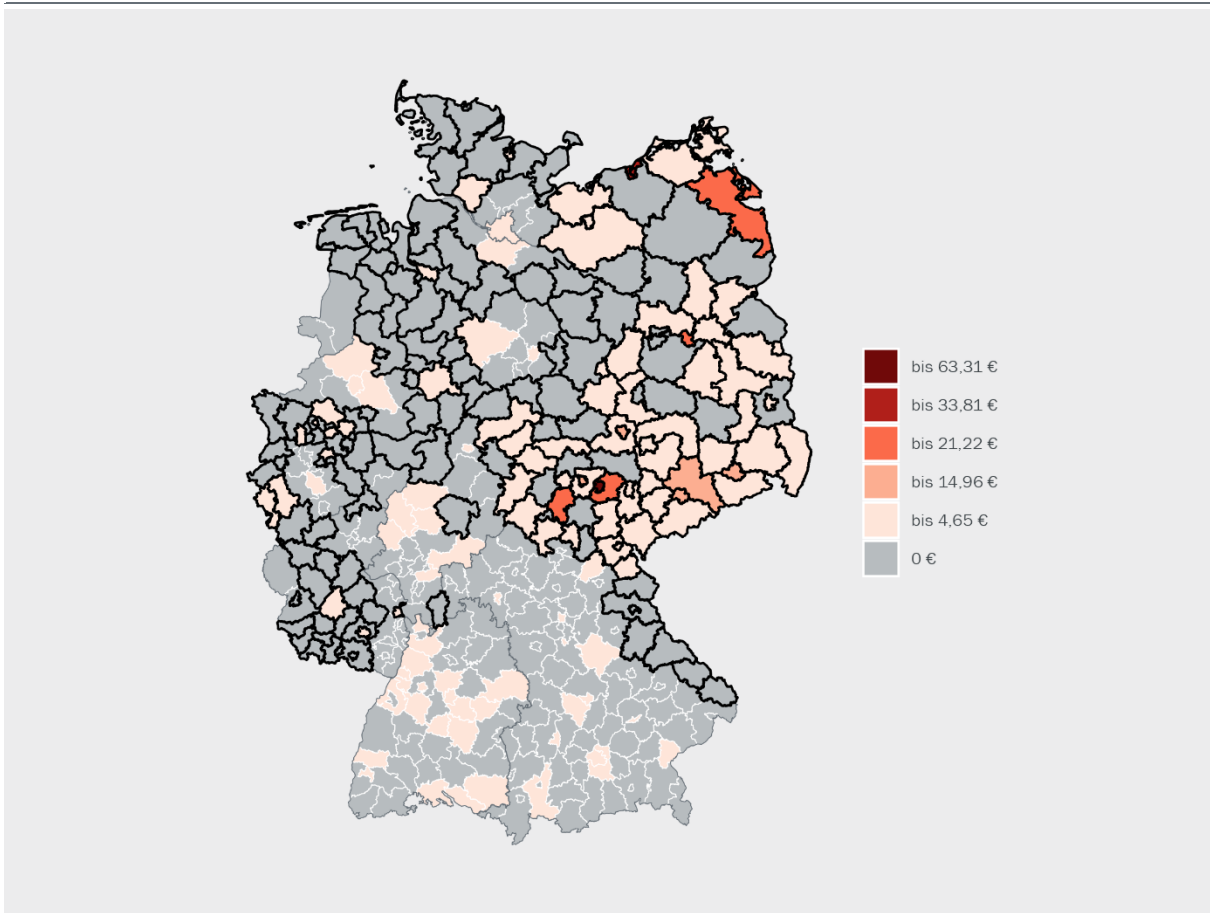


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 16: Räumliche Verteilung Unternehmen Region, je Einwohner:in, 2022

In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

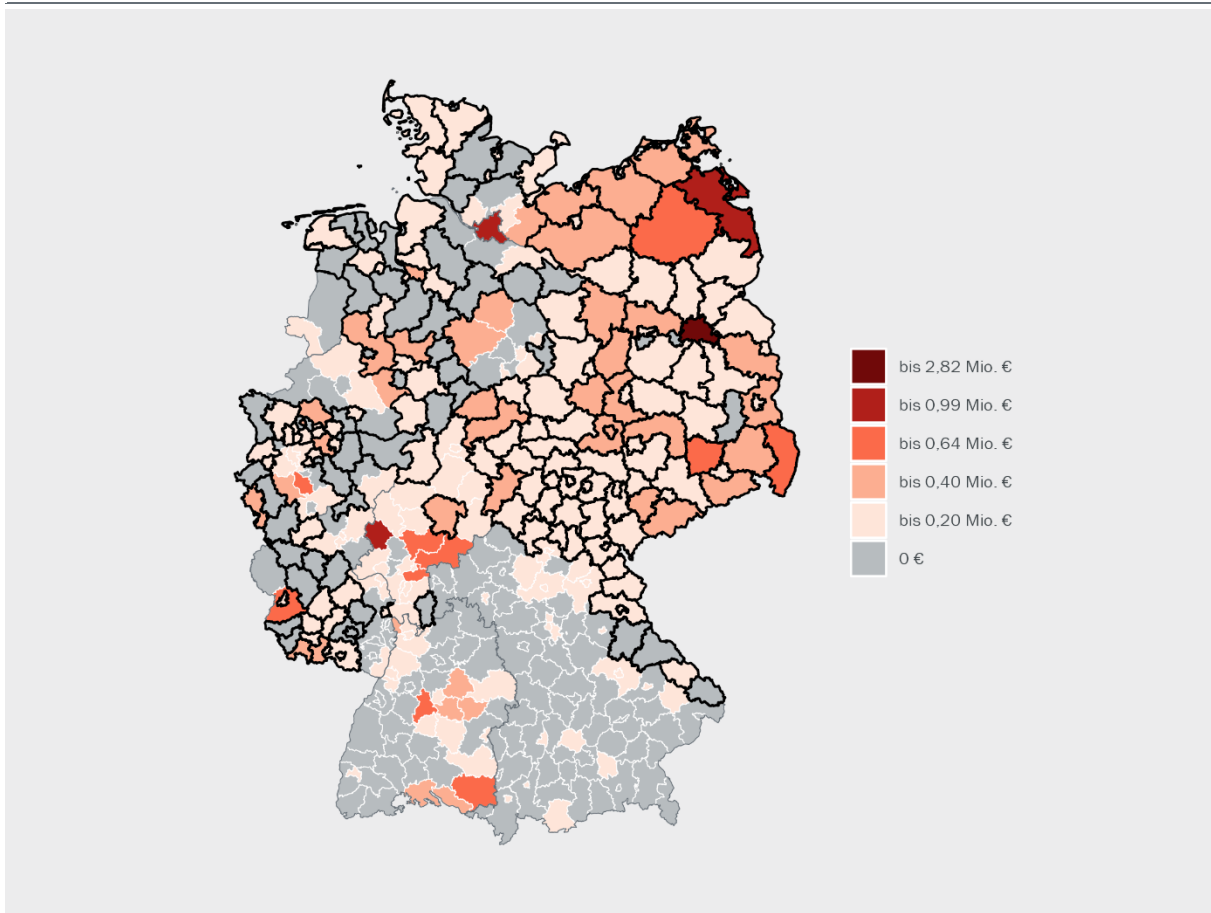


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 17: Räumliche Verteilung Partnerschaften für Demokratie, absolut, 2022

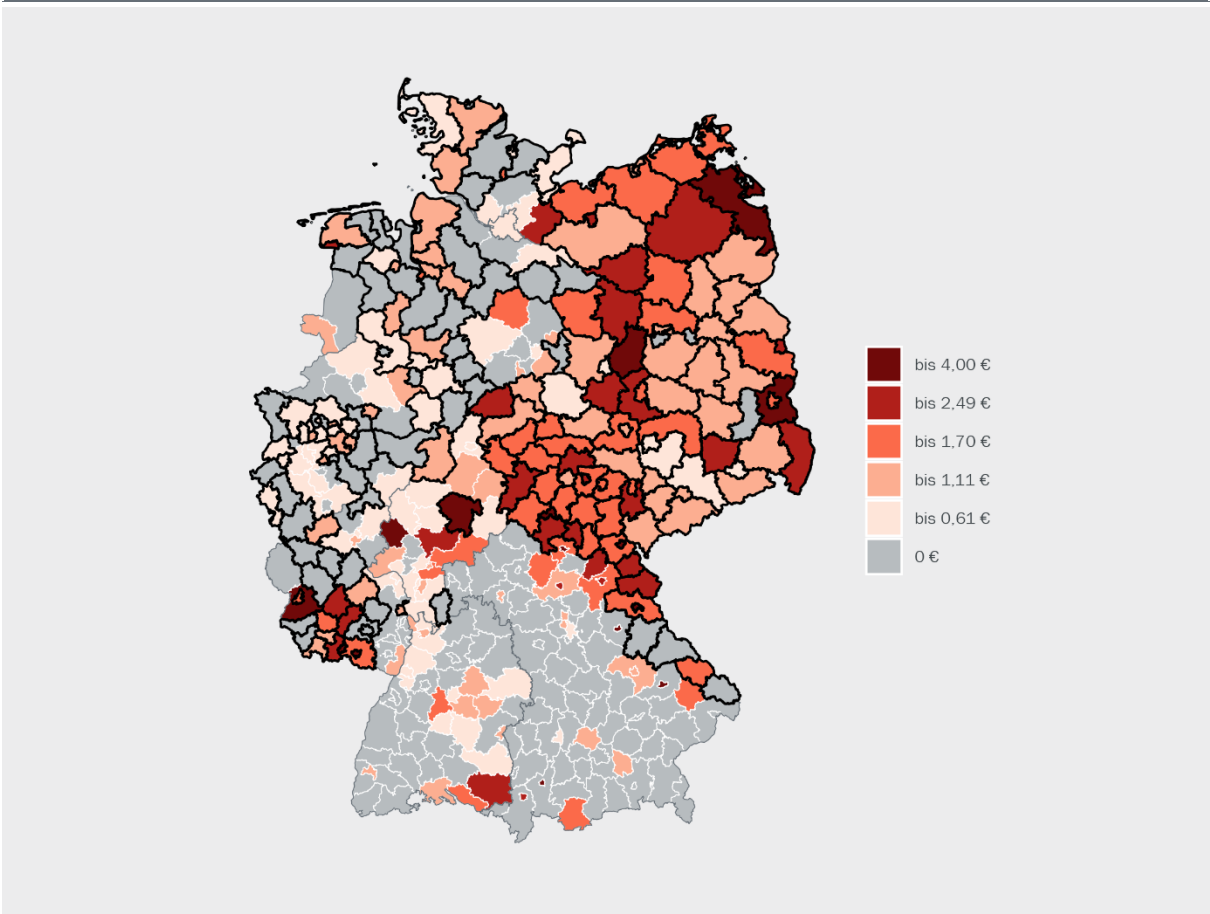
In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse



Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 18: Räumliche Verteilung Partnerschaften für Demokratie, je Einwohner:in, 2022
In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

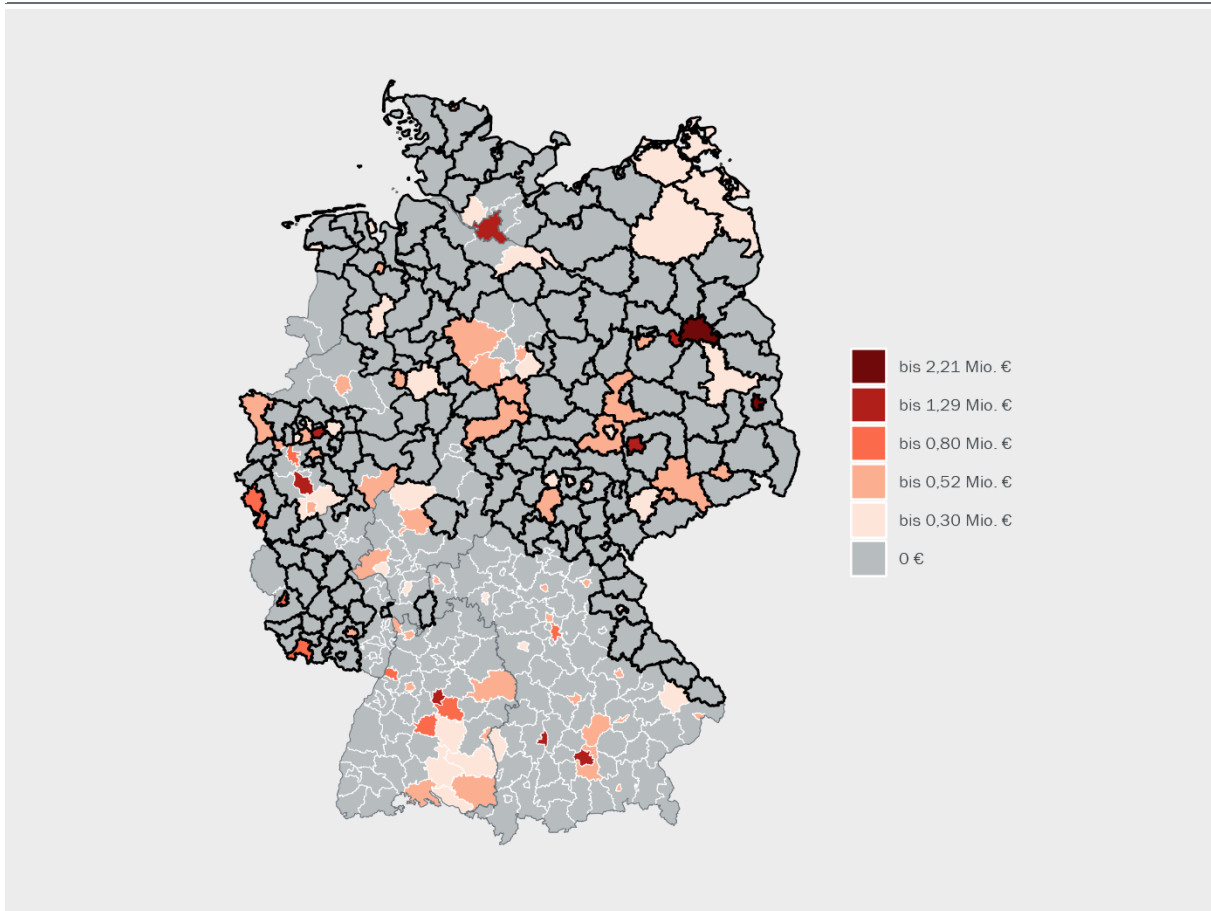


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 19: Räumliche Verteilung EXIST-Potentiale, absolut, 2022

In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

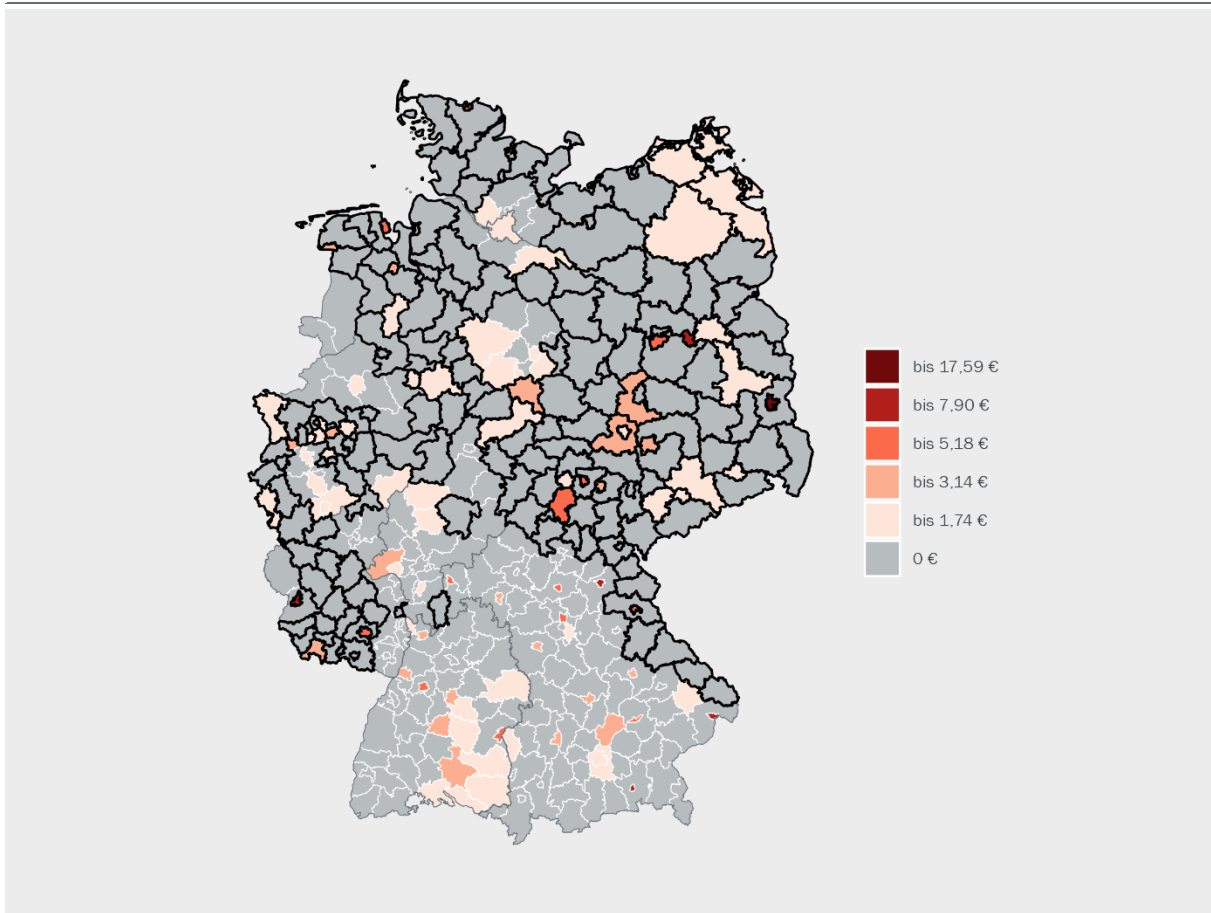


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 20: Räumliche Verteilung EXIST-Potentiale, je Einwohner:in, 2022

In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

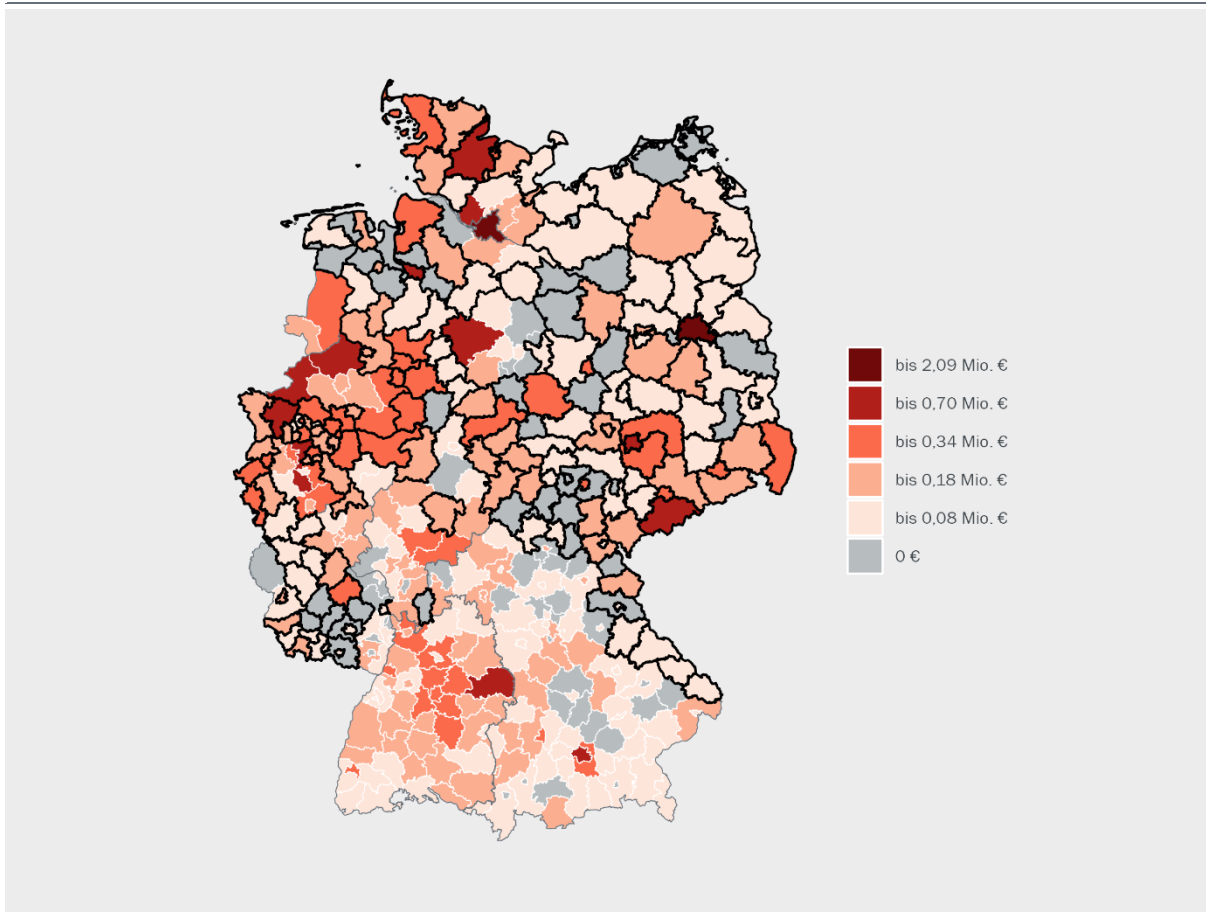


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 21: Räumliche Verteilung Digital Jetzt, absolut, 2022

In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

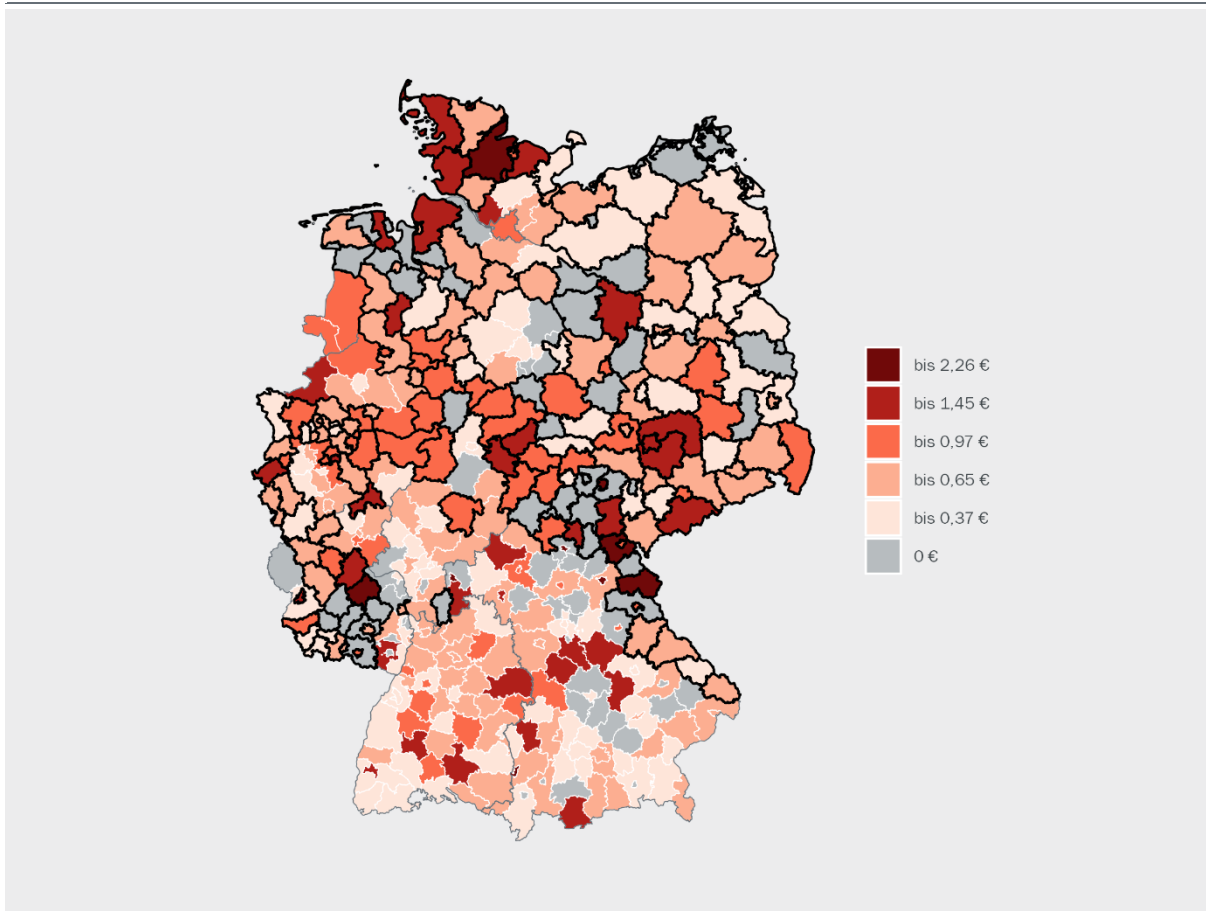


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 22: Räumliche Verteilung Digital Jetzt, je Einwohner:in, 2022

In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

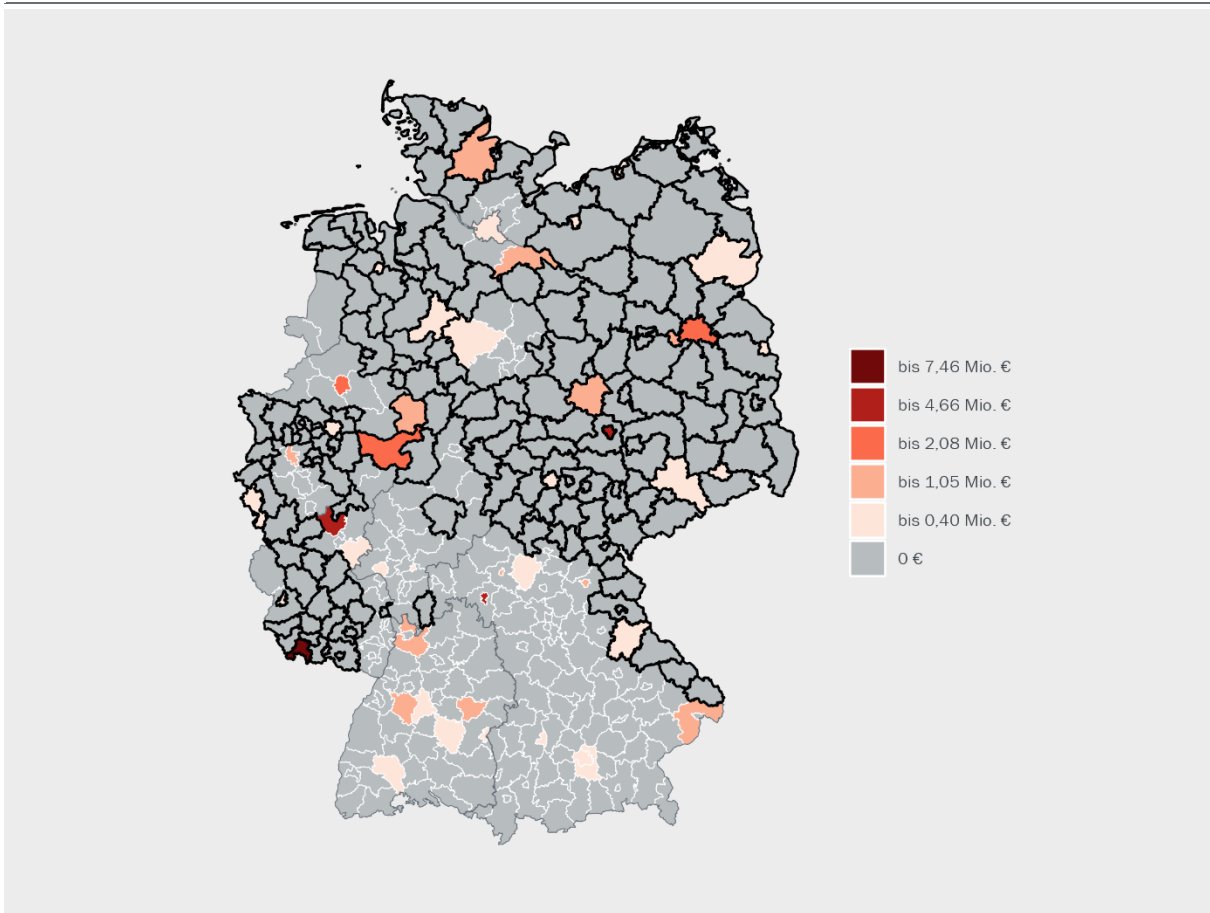


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 23: Räumliche Verteilung Überbetriebliche Bildungsstätten, absolut, 2022

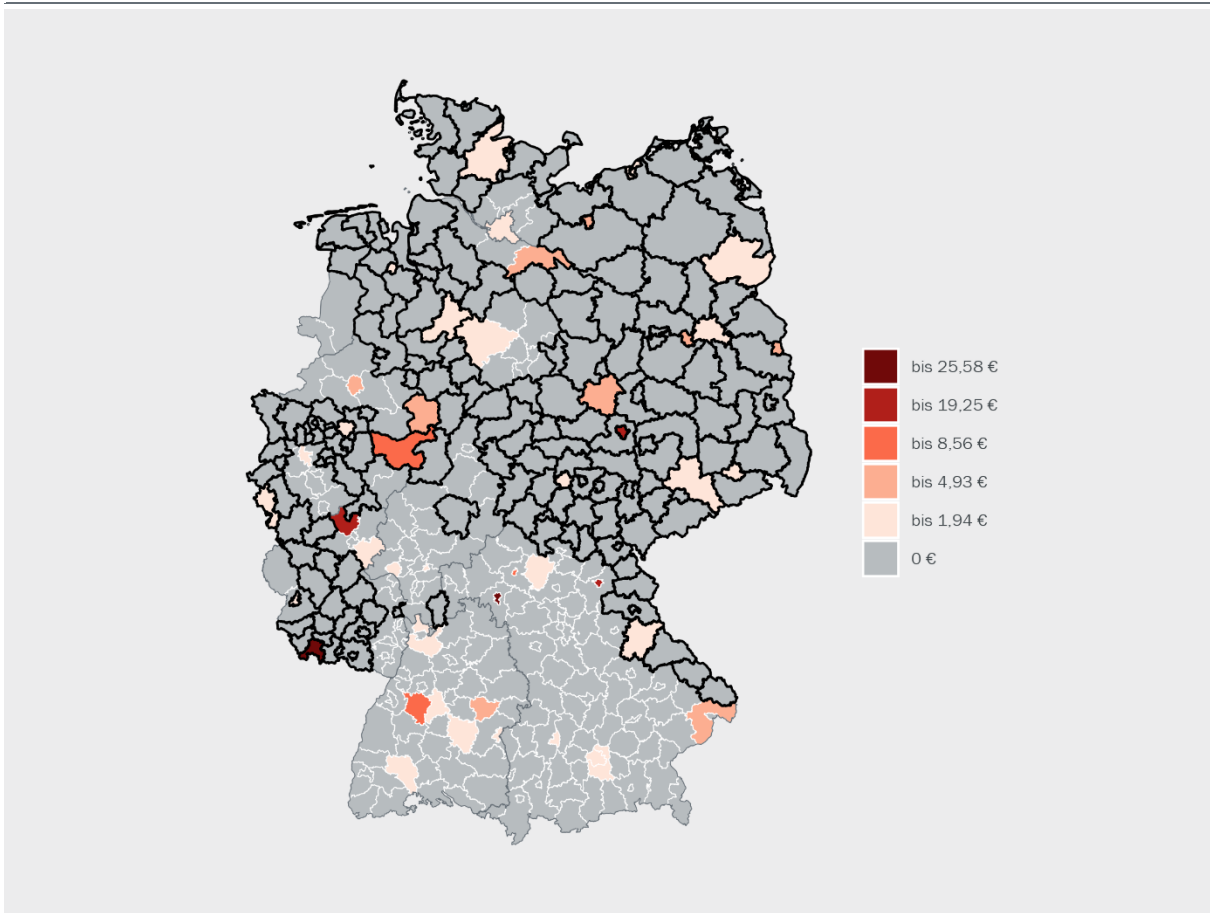
In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse



Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 24: Räumliche Verteilung Überbetriebliche Bildungsstätten, je Einwohner:in, 2022
In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

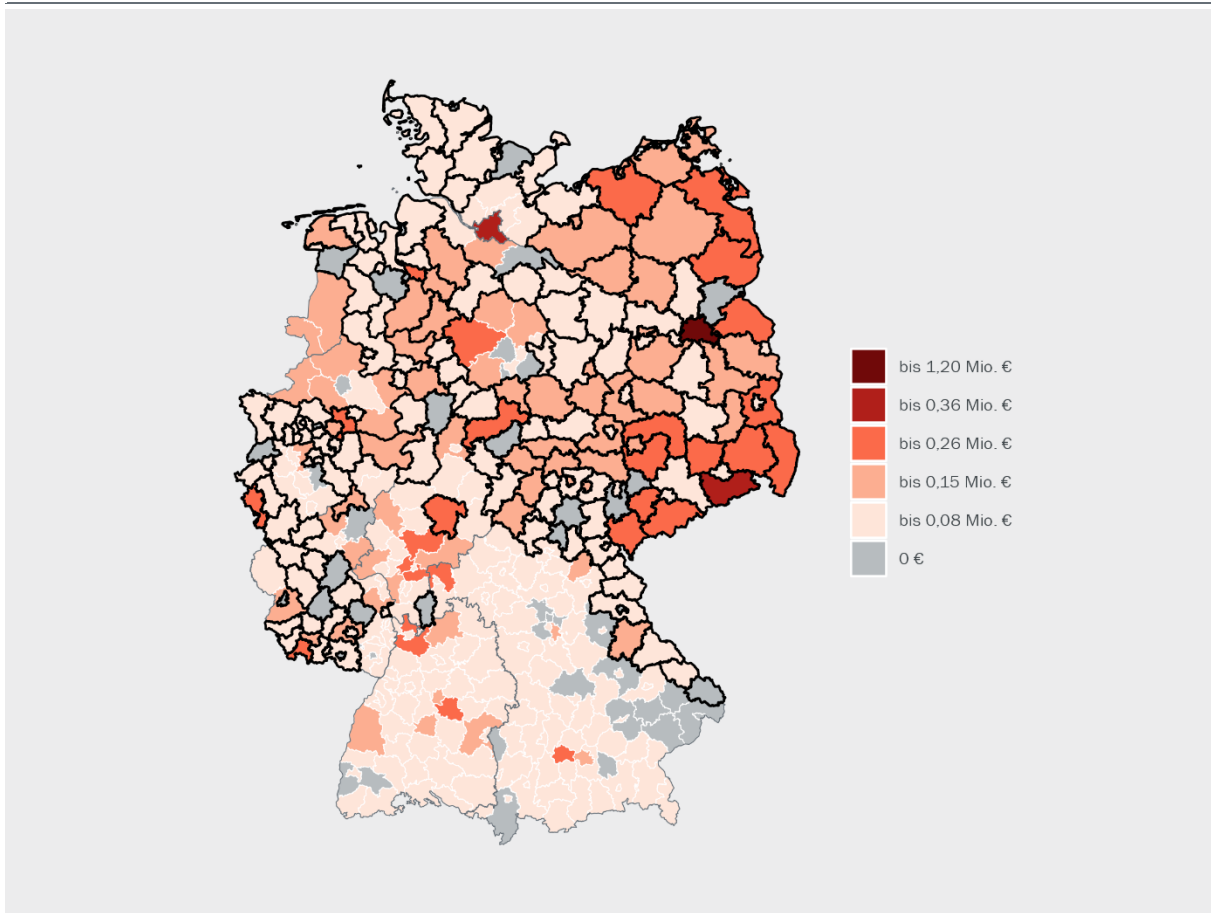


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 25: Räumliche Verteilung Bundesprogramm Mehrgenerationenhäuser, absolut, 2022

In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

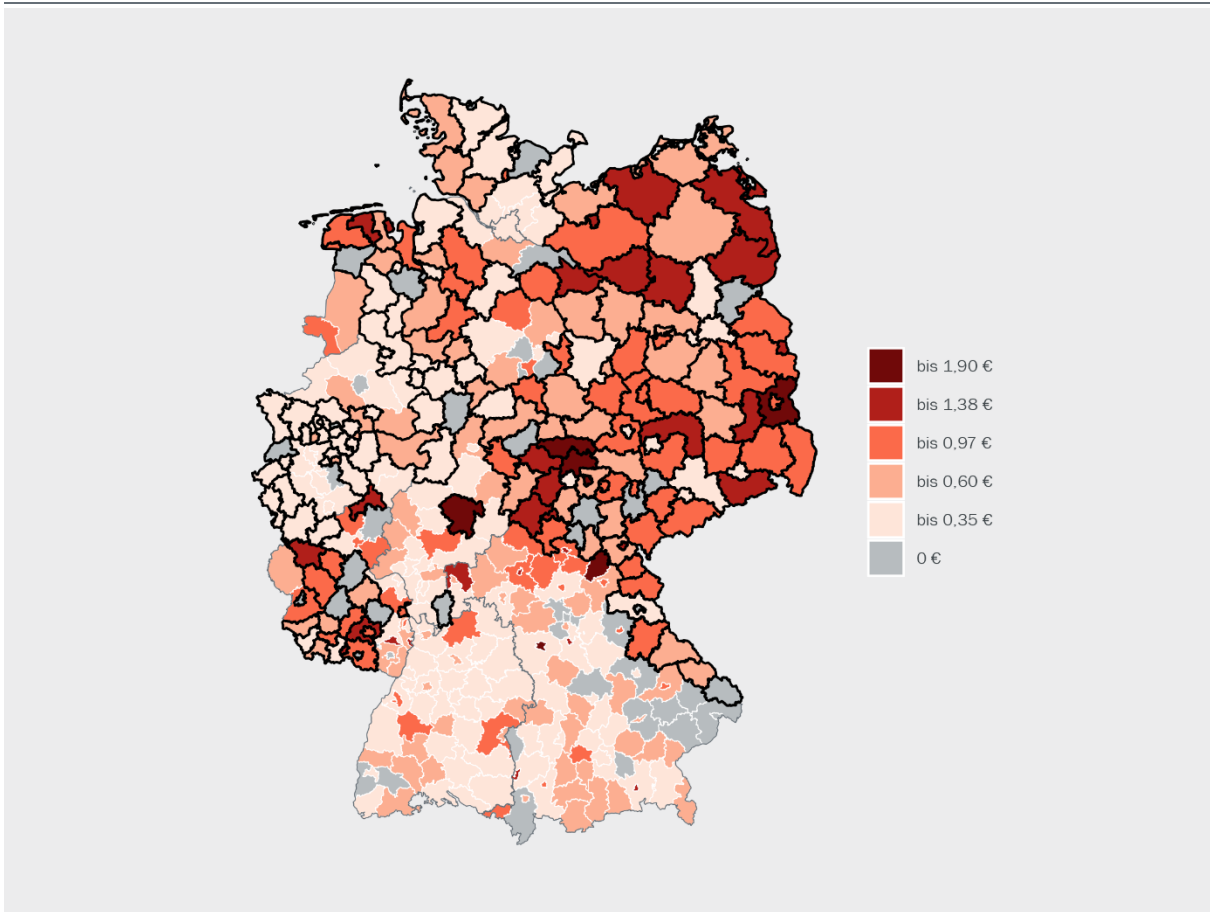


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 26: Räumliche Verteilung Bundesprogramm Mehrgenerationenhäuser, je Einwohner:in, 2022

In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

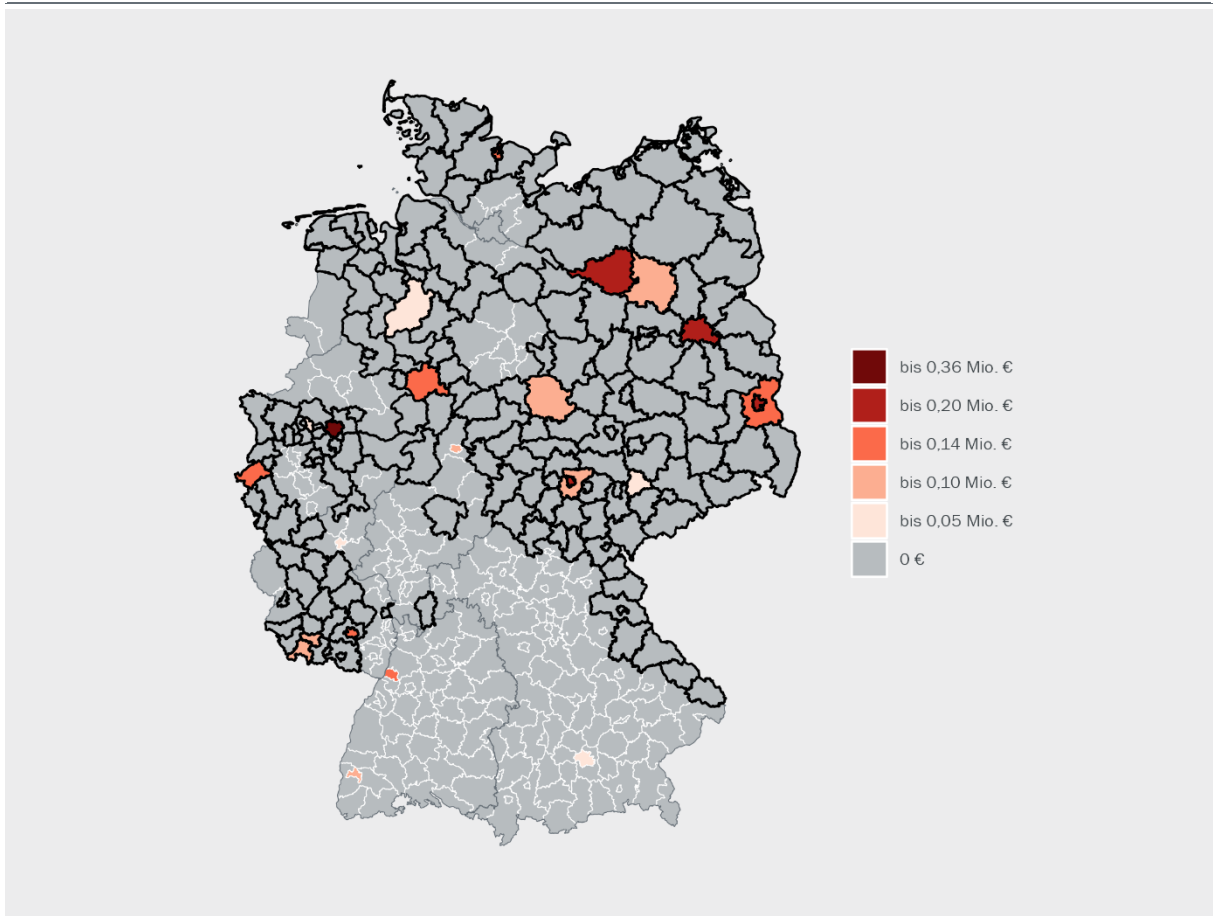


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 27: Räumliche Verteilung Kommunen innovativ, absolut, 2022

In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

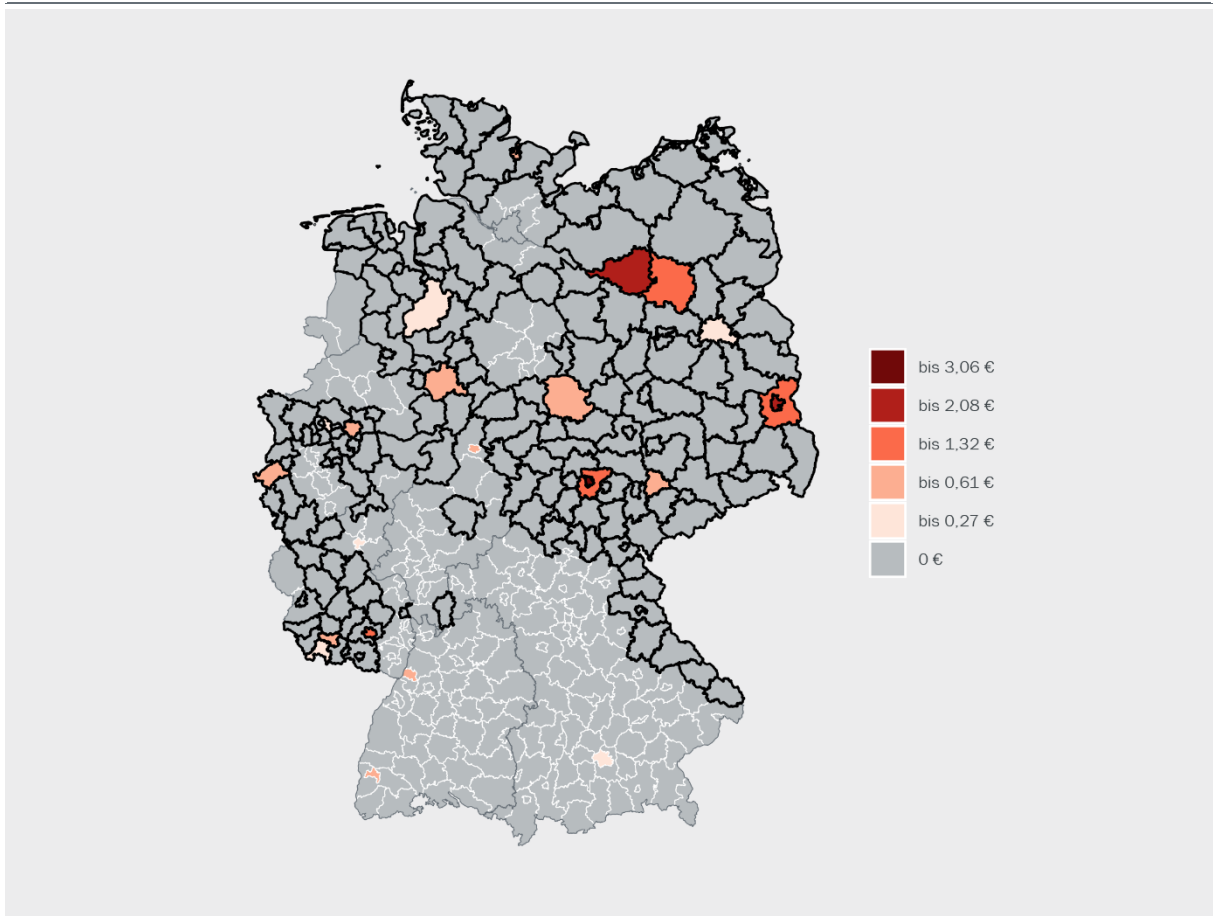


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 28: Räumliche Verteilung Kommunen innovativ, je Einwohner:in, 2022

In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

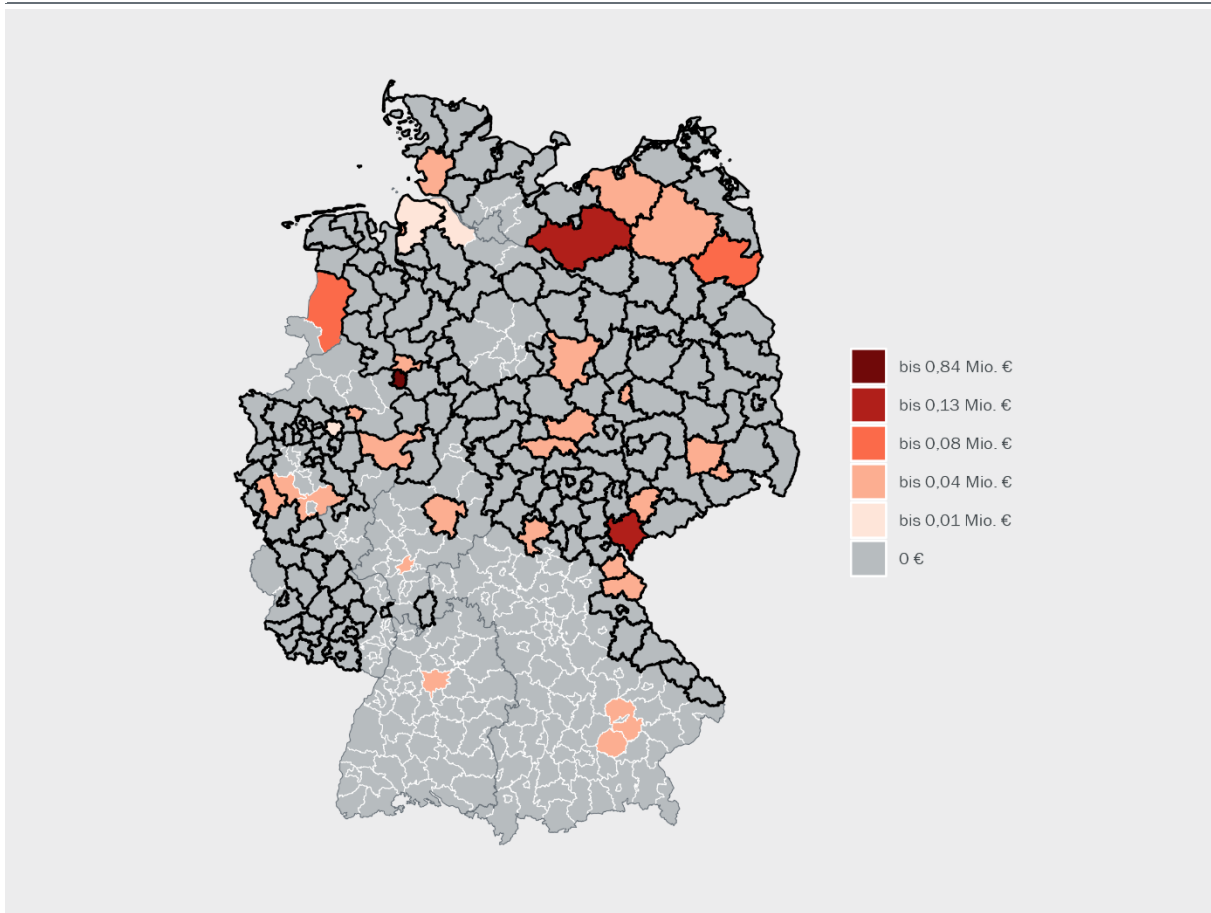


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 29: Räumliche Verteilung Zukunftswerkstatt Kommunen, absolut, 2022

In Mio. € / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse

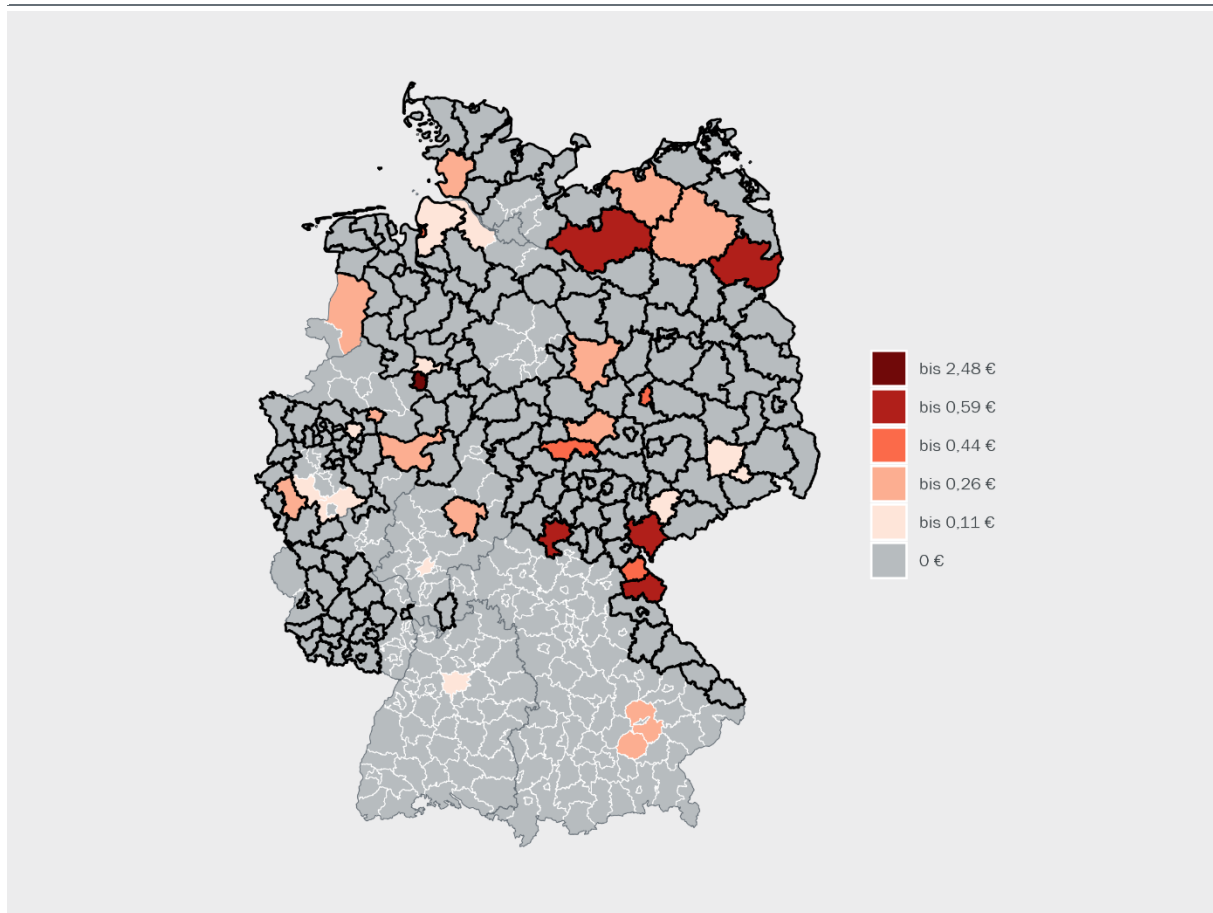


Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 30: Räumliche Verteilung Zukunftswerkstatt Kommunen, je Einwohner:in, 2022

In € je Einwohner:in / schwarze Umrandung der GRW-Gebietskulisse



Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Tabelle A 1: Deskriptive Analyse der GFS-Förderprogramme im Jahr 2022, Kreisebene, Förderintensitäten

In € je Einwohner:in

Förderprogramm	Zahl der geförderten Regionen	Intensität	Durchschnittliche Intensität	Median der Intensitäten	Standardabweichung	Kleinster Wert	Größter Wert
GRW – gewerbliche Wirtschaft	154	16,19	21,92	8,32	32,06	0,08	197,45
GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur	56	23,72	35,10	14,43	47,38	0,15	211,47
GRW Gesamt	155	27,60	34,46	13,36	48,58	0,21	273,99
Breitbandförderung	259	18,66	21,58	5,88	54,62	0,03	536,77
Städtebauförderung	390	9,51	11,14	8,34	9,84	0,10	74,65
ZIM	395	6,85	6,39	3,64	9,82	0,07	114,37
INNO-KOM	35	6,00	9,79	3,25	14,09	0,02	62,94
Innovation und Strukturwandel	104	1,95	3,24	0,44	7,22	0,002	41,08
Unternehmen Region	117	1,61	2,44	0,19	7,63	0,0001	63,31
Partnerschaften für Demokratie	229	0,80	1,13	0,92	0,79	0,04	4,00
EXIST-Potentiale	93	1,39	2,31	1,58	2,25	0,31	17,59
Digital Jetzt	320	0,55	0,60	0,52	0,38	0,01	2,26
Überbetriebliche Bildungsstätten	45	2,03	3,83	1,05	6,13	0,13	25,58
Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus	354	0,37	0,51	0,40	0,34	0,04	1,90
Kommunen innovativ	23	0,27	0,72	0,48	0,71	0,02	3,06
Zukunftswerkstatt Kommunen	33	0,24	0,30	0,19	0,42	0,02	2,48
Gesamt	400	44,02	49,52	23,25	67,24	1,22	556,72

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

A.2 Steckbriefe der Förderprogramme

Abbildung A 31: Steckbrief des GFS-Förderprogramms Breitbandförderung

Breitbandförderung					
Förderziel	<p>Flächendeckende, hochleistungsfähige, ökologisch nachhaltige und sichere digitale Infrastrukturen sind Voraussetzung dafür, dass die digitale Transformation Deutschlands umfassend gelingt. Im Rahmen der Gigabitstrategie hat die Bundesregierung daher das Ziel formuliert, bis zum Jahr 2030 eine solche Infrastruktur flächendeckend auszubauen. Der Ausbau liegt vorwiegend in der Hand der Telekommunikationsunternehmen. Nur wo dieser nicht erfolgt, wird die Bundesregierung den Ausbau einer hochleistungsfähigen digitalen Infrastruktur weiter fördern und stellt damit gleiche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet her. Sie fokussiert sich dabei auf Gebietskörperschaften mit dem größten Nachholbedarf und steuert die Förderung in diese.</p> <p>Um diesem Ziel Rechnung zu tragen, werden sowohl der konkrete Ausbau der Glasfaserinfrastruktur als auch vorbereitende Beratungsleistungen für Gebietskörperschaften durch externe Experten gefördert.</p>				
Fördergebiet	Bundesweit				
Ausrichtung	investiv				
Zuordnung der Wirkkanäle	Bauinvestitionen im engeren Sinn – v. a. Breitbandausbau (100 %)				
Auswirkung auf Zielvariablen	<table border="0"> <tr> <td style="border-right: 1px solid black; padding-right: 5px;">direkt</td> <td>Breitbandverfügbarkeit, Beschäftigung Bauindustrie</td> </tr> <tr> <td style="border-right: 1px solid black; padding-right: 5px;">indirekt</td> <td>BIP, Beschäftigung</td> </tr> </table>	direkt	Breitbandverfügbarkeit, Beschäftigung Bauindustrie	indirekt	BIP, Beschäftigung
direkt	Breitbandverfügbarkeit, Beschäftigung Bauindustrie				
indirekt	BIP, Beschäftigung				

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 32: Steckbrief des GFS-Förderprogramms Zukunftswerkstatt Kommunen

Zukunftswerkstatt Kommunen		
Förderziel	<p>Der demografische Wandel fordert die Kommunen heraus: Damit sie für alle Generationen in allen Lebensphasen attraktiv sind und auch als Wirtschaftsstandorte punkten, brauchen vor allem Orte in strukturschwachen Regionen innovative Lösungen.</p> <p>Das Projekt entwickelt Konzepte, um</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ die Folgen des demografischen Wandels in Großstadt-Quartieren, Städten, Gemeinden und Landkreisen zu gestalten, ▪ konkrete Faktoren zu finden, die Menschen am Standort halten oder anziehen, ▪ kommunale Identität zu stärken und ▪ Menschen mit Migrationshintergrund in ein intaktes gesellschaftliches Miteinander zu integrieren. <p>Die Ziele verdeutlichen, dass es sich beim Programm Zukunftswerkstatt Kommunen um eine Fördermaßnahme als Modellprojekt mit nicht-investivem Charakter handelt. Weiterhin muss darauf hingewiesen werden, dass die Fördermaßnahme im Jahr 2021 erst angelaufen ist und die ausgezahlten Mittel im Jahr 2022 signifikant höher ausgefallen sind (2,07 Millionen €).</p>	
Fördergebiet	Bundesweit (Fokus auf strukturschwache Regionen)	
Ausrichtung	überwiegend gesellschaftspolitisch und nicht-investiv mit investiven Elementen	
Zuordnung der Wirkkanäle	Anlageinvestitionen im engeren Sinn – Förderung von FuE-Investitionen (75 %); Förderung von Personal – konsuminduzierende Förderung (25 %)	
Auswirkung auf Zielvariablen	direkt	FuE-Beschäftigte, Beschäftigung, Verein/Ehrenamt
	indirekt	Wanderungssaldo

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 33: Steckbrief des GFS-Förderprogramms Partnerschaften für Demokratie

Partnerschaften für Demokratie		
Förderziel	<p>Durch das Programm werden Städte, Gemeinden und Landkreise dabei unterstützt, im Rahmen von lokalen Partnerschaften für Demokratie Handlungskonzepte zur Förderung von Demokratie und Vielfalt zu entwickeln und umzusetzen.</p> <p>Zu den Zielen der Partnerschaften für Demokratie zählen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ demokratisches Engagement vor Ort fördern und die Zivilgesellschaft stärken ▪ Verfahren demokratischer Beteiligung entwickeln und etablieren ▪ Öffentliches Engagement stärken (unter anderem gegen gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit sowie darauf bezogene Formen der Diskriminierung) und in Bezug auf alle demokratie- und rechtsstaatsfeindlichen Phänomene sensibilisieren ▪ fachliche Ansätze im Rahmen unterschiedlicher Projekte umsetzen sowie Knowhow im Umgang mit den von "Demokratie leben!" bearbeiteten Herausforderungen und Problemlagen aufbauen ▪ Kultur der Unterstützung und Wertschätzung des ehrenamtlichen Engagements in den Themenfeldern von "Demokratie leben!" entwickeln und Dialog zu Sicherheit und Prävention etablieren 	
Fördergebiet	Bundesweit (Fokus auf strukturschwache Regionen)	
Ausrichtung	gesellschaftspolitisch und nicht-investiv	
Zuordnung der Wirkkanäle	Förderung von Personal – konsuminduzierende Förderung (100 %)	
Auswirkung auf Zielvariablen	direkt	Beschäftigung
	indirekt	Verein/Ehrenamt, Einkommen

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 34: Steckbrief des GFS-Förderprogramms Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus

Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus		
Förderziel	<p>Das Programm zielt darauf ab, einen Beitrag für gute Entwicklungschancen und faire Teilhabemöglichkeiten für alle in Deutschland lebenden Menschen zu leisten und damit gleichwertige und bessere Lebensverhältnisse in allen Gebieten Deutschlands zu schaffen. Dafür sollen die Mehrgenerationenhäuser zur Bewältigung der jeweils vor Ort bestehenden Herausforderungen des demografischen Wandels beitragen, vor denen insbesondere strukturschwache, aber auch strukturstarke Regionen stehen. Im Bundesprogramm bilden die Querschnittsaufgaben „Generationenübergreifende Arbeit“, „Teilhabe“, Freiwilliges Engagement“ und „Sozialraumorientierung“ den konzeptionellen Rahmen für die Arbeit der Mehrgenerationenhäuser:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Generationenübergreifende Arbeit: Mehrgenerationenhäuser sind offene Begegnungsorte für alle Generationen. Über zielgruppenorientierte Angebote für verschiedene Altersklassen hinaus arbeiten alle Häuser generationenübergreifend mit dem Ziel, außerfamiliäre Begegnungen zwischen den Generationen zu ermöglichen, deren Austausch zu fördern und intergenerative Beziehungen zu initiieren beziehungsweise zu intensivieren. ▪ Teilhabe: Mit ihren sozialraumorientierten und niedrigschwelligen Angeboten stärken die Mehrgenerationenhäuser die Teilhabe der Menschen im jeweiligen Sozialraum. Dies umfasst sowohl die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben beziehungsweise an der Gemeinschaft als auch die Mitwirkung an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen im Wirkungsgebiet beziehungsweise in der Kommune. ▪ Freiwilliges Engagement: Mehrgenerationenhäuser sind Orte, an denen sich Menschen aller Generationen entsprechend ihren Interessen und Fähigkeiten einbringen können. Sie ermöglichen, unterstützen und stärken freiwilliges Engagement und tragen dazu bei, bessere und nachhaltige Strukturen des freiwilligen Engagements zu schaffen. ▪ Sozialraumorientierung: Mehrgenerationenhäuser richten ihre Angebote in enger Abstimmung mit ihren Kommunen an den jeweiligen Bedarfen aus. Sie kooperieren mit relevanten Akteuren aus Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft und erarbeiten so passgenaue Lösungen für die jeweiligen Herausforderungen im Wirkungsgebiet. 	
Fördergebiet	Bundesweit (Fokus auf strukturschwache Regionen)	
Ausrichtung	gesellschaftspolitisch und nicht-investiv	
Zuordnung der Wirkkanäle	Förderung von Personal – konsuminduzierende Förderung (100 %)	
Auswirkung auf Zielvariablen	direkt	Beschäftigung
	indirekt	Verein/Ehrenamt, Einkommen

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 35: Steckbrief des GFS-Förderprogramms Städtebauförderung

Städtebauförderung		
Förderziel	<p>Anders als andere Programme werden mit der Städtebauförderung keine Einzelmaßnahmen gefördert, sondern sogenannte städtebauliche Gesamtmaßnahmen. Die Gesamtmaßnahmen dienen zur Lösung der Beseitigung kleinräumiger städtebaulicher Missstände. Ebenso kommt die Städtebauförderung bundesweit zum Einsatz und stärkt strukturschwache Quartiere nicht nur in den GRW-Förderregionen. Sie unterstützt Kommunen dabei, gezielt städtebauliche und soziale Missstände abzubauen bzw. Funktionsstörungen zu überwinden. Die Städtebauförderung greift die vielfältigen Herausforderungen auf, die sich mit Blick auf eine sozial, wirtschaftlich, demografisch und ökologisch nachhaltige Stadtentwicklung in unterschiedlichen regionalen Kontexten stellen.</p> <p>Durch Schaffung guter Rahmenbedingungen vor Ort stärkt die Städtebauförderung die Qualität der Lebensverhältnisse in den Kommunen und verbessert die Rahmenbedingungen auch für die Wirtschaft.</p> <p>Ebenso orientiert sich der gesamtdeutsche Verteilungsschlüssel der Städtebauförderung an vorhandenen regionalen und örtlichen Problemlagen, aber immer am Ziel der Beseitigung städtebaulicher Missstände. Die Städtebauförderung umfasst drei Programmlinien, die sich an den konkreten städtebaulichen Problemlagen und Herausforderungen orientieren und jeweils spezifische Förderziele verfolgen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne fokussiert sich auf städtebauliche Gesamtmaßnahmen zur Anpassung, zur Stärkung, zur Revitalisierung und zum Erhalt von Stadt- und Ortskernen, historischen Altstädten, Stadtteilzentren und Zentren in Ortsteilen zur Profilierung und Standortaufwertung sowie zum Erhalt und zur Förderung der Nutzungsvielfalt. Ziel ist ihre Entwicklung zu attraktiven und identitätsstiftenden Standorten für Wohnen, Arbeiten, Wirtschaft und Kultur. ▪ Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten legt den Schwerpunkt auf die Förderung von Gesamtmaßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen, die aufgrund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt sind. Damit soll ein Beitrag zur Erhöhung der Wohn- und Lebensqualität und Nutzungsvielfalt sowie zur Integration aller Bevölkerungsgruppen und zur Stärkung des Zusammenhalts in der Nachbarschaft geleistet werden. ▪ Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten unterstützt Städte und Gemeinden bei der Bewältigung des wirtschaftlichen und demografischen Wandels in Gebieten, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten und Strukturveränderungen betroffen sind. Die Städte und Gemeinden sollen frühzeitig in die Lage versetzt werden, sich auf Strukturveränderungen und auf die damit verbundenen städtebaulichen Auswirkungen einzustellen. Ziel ist, das Wachstum und die nachhaltige Erneuerung dieser Gebiete zu lebenswerten Quartieren zu befördern. <p>Um im Sinne ökologischer Nachhaltigkeit die Stadtstrukturen klimagerecht zu gestalten, sind seit der Weitentwicklung 2020 Maßnahmen des Klimaschutzes und zur Anpassung an den Klimawandel insbesondere durch Verbesserungen der grünen Infrastruktur Fördervoraussetzung und als Querschnittsaufgabe in allen drei Programmen Fördervoraussetzung.</p>	
Fördergebiet	Bundesweit	
Ausrichtung	investiv	
Zuordnung der Wirkkanäle	Bauinvestitionen im weiteren Sinn (100 %)	
Auswirkung auf Zielvariablen	direkt	Beschäftigung Bauindustrie, Investitionen
	indirekt	Wohnfläche, Wanderungssaldo, Verein/Ehrenamt

Abbildung A 36: Steckbrief des GFS-Förderprogramms ZIM

ZIM					
Förderziel	<p>ZIM ist ein technologie- und branchenoffenes Förderprogramm. Mit dem ZIM sollen die Innovationskraft und damit die Wettbewerbsfähigkeit mittelständischer Unternehmen nachhaltig gestärkt werden. Es soll zum volkswirtschaftlichen Wachstum beitragen, insbesondere durch die Erschließung von Wertschöpfungspotenzialen und die Hebung des Niveaus anwendungsnahen Wissens.</p> <p>Mittelständische Unternehmen und Forschungseinrichtungen, die mit ihnen zusammenarbeiten, erhalten Zuschüsse für anspruchsvolle Forschungs- und Entwicklungsprojekte, die zu neuen Produkten, technischen Dienstleistungen oder besseren Produktionsverfahren führen. Wesentlich für eine Bewilligung sind der technologische Innovationsgehalt sowie gute Marktchancen der geförderten FuE-Projekte. Das ZIM zielt auf mittelstandsgerechte Rahmenbedingungen und ist auf die Bedürfnisse von kleinen und mittelständischen Unternehmen ausgerichtet. Spezifische Ziele des ZIM sind es,</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ mit Forschung und Entwicklung (FuE) verbundene technische und wirtschaftliche Risiken von technologiebasierten Projekten zu mindern, ▪ mittelständische Unternehmen zu mehr Anstrengungen für marktorientierte Forschung, Entwicklung und technologische Innovationen anzuregen, ▪ die Zusammenarbeit von Unternehmen und Forschungseinrichtungen zu stärken und den Wissens- und Technologietransfer auszubauen sowie das Engagement für FuE-Kooperationen zu erhöhen und Synergien sowie weitere positive Effekte durch das Zusammenwirken in Innovationsnetzwerken zu erschließen, ▪ FuE-Ergebnisse zügig in marktwirksame Innovationen umzusetzen, ▪ das Innovations-, Kooperations- und Netzwerkmanagement in mittelständischen Unternehmen zu verbessern, ▪ die Internationalisierung der Innovationsaktivitäten mittelständischer Unternehmen zu unterstützen 				
Fördergebiet	Bundesweit				
Ausrichtung	investiv				
Zuordnung der Wirkkanäle	Anlageinvestitionen im engeren Sinn – Förderung von FuE-Investitionen (100 %)				
Auswirkung auf Zielvariablen	<table border="0"> <tr> <td style="border-right: 1px solid black; padding-right: 5px;">direkt</td> <td>FuE-Beschäftigte</td> </tr> <tr> <td style="border-right: 1px solid black; padding-right: 5px;">indirekt</td> <td>BIP, Beschäftigung</td> </tr> </table>	direkt	FuE-Beschäftigte	indirekt	BIP, Beschäftigung
direkt	FuE-Beschäftigte				
indirekt	BIP, Beschäftigung				

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 37: Steckbrief des GFS-Förderprogramms INNO-KOM

INNO-KOM		
Förderziel		<p>Das Ziel des Programms besteht darin, die Innovationsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in strukturschwachen Regionen nachhaltig zu stärken, um deren Wettbewerbsnachteile auszugleichen. Dieses Ziel soll mittelbar durch vorwettbewerbliche FuE-Vorhaben gemeinnütziger Industrieforschungseinrichtungen erreicht werden, deren Ergebnisse den KMU zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus soll das Förderprogramm einen Beitrag zur ökologischen Transformation in strukturschwachen Regionen leisten. Durch die Förderung sollen im Einzelnen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ die Voraussetzungen für die dauerhafte Durchführung industrieller Forschung und experimenteller Entwicklung verbessert, ▪ die technologische Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig gestärkt, ▪ Erzeugnis- und Verfahrensentwicklungen mit dem Ziel ihrer zügigen Umsetzung in marktfähige Produkte und Verfahren verwirklicht, ▪ qualifizierte Arbeitsplätze neu geschaffen oder vorhandene gefestigt und ▪ Wettbewerbsnachteile in strukturschwachen Regionen ausgeglichen werden.
Fördergebiet		Ausschließlich strukturschwache Regionen auf der Grundlage des GRW-Fördergebiets
Ausrichtung		investiv
Zuordnung der Wirkkanäle		Anlageinvestitionen im engeren Sinn – Förderung von FuE-Investitionen (100 %)
Auswirkung auf Zielvariablen	direkt	FuE-Beschäftigte, Investitionen, Patente
	indirekt	BIP, Beschäftigung

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 38: Steckbrief des GFS-Förderprogramms Überbetriebliche Bildungsstätten

Überbetriebliche Bildungsstätten					
Förderziel	<p>Überbetriebliche Bildungsstätten (ÜBS) übernehmen Ausbildungsinhalte, die spezialisierte bzw. kleine und mittlere Unternehmen (KMU) nicht oder nicht vollständig abdecken können. Die ÜBS unterstützen damit Betriebe, Fachkräfte zeitgemäß auszubilden und tragen zu einer hohen Ausbildungsqualität bei. Um die ÜBS in ihrer Ausbildungsleistung zu stärken, bietet der Bund finanzielle Unterstützung für die Modernisierung von Ausstattung und Gebäuden der ÜBS sowie für ihre Weiterentwicklung zu Kompetenzzentren. Dadurch soll vor allem der Technologietransfer und die Innovationskompetenz von KMU gestärkt und die Unternehmen in die Lage versetzt werden, auf die dynamischen Entwicklungsprozesse sich verändernder wirtschaftlicher und technischer Rahmenbedingungen zu reagieren.</p> <p>Insgesamt umfasst die Förderung damit drei Bereiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bau und Erneuerung von Gebäuden und Werkstätten: Bund und Länder unterstützen die ÜBS fortwährend dabei, ihre Gebäude und Werkstätten zu modernisieren. Bauliche Maßnahmen bis hin zu Neubauten tragen dazu bei, das Angebot an überbetrieblicher Ausbildung bedarfsgerecht zu erhalten. ▪ Anschaffung moderner Ausstattung: Gefördert wird die Anschaffung moderner Ausstattung für die Werkstätten und Lehrräume der ÜBS. ▪ Weiterentwicklung zu Kompetenzzentren: Geeignete ÜBS werden in ihrer Weiterentwicklung zu Kompetenzzentren gefördert. Mit neuen berufspädagogischen Konzepten, modernen Qualifizierungsmaßnahmen und dem Ergebnistransfer in die betriebliche Ausbildungspraxis steigern sie die Qualität der beruflichen Bildung. 				
Fördergebiet	Bundesweit				
Ausrichtung	überwiegend nicht-investiv mit investiven Elementen				
Zuordnung der Wirkkanäle	Vorleistungsbezüge aus dem Bildungssektor – Konsuminduzierte Förderungen (90 %); Bauinvestitionen im engeren Sinn – Breitbandausbau (10 %)				
Auswirkung auf Zielvariablen	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="border-right: 1px solid black; padding: 2px 5px;">direkt</td> <td style="padding: 2px 5px;">Qualifikation, Löhne</td> </tr> <tr> <td style="border-right: 1px solid black; padding: 2px 5px;">indirekt</td> <td style="padding: 2px 5px;">Breitbandverfügbarkeit, Beschäftigung</td> </tr> </table>	direkt	Qualifikation, Löhne	indirekt	Breitbandverfügbarkeit, Beschäftigung
direkt	Qualifikation, Löhne				
indirekt	Breitbandverfügbarkeit, Beschäftigung				

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 39: Steckbrief des GFS-Förderprogramms EXIST-Potentiale

EXIST-Potentiale		
Förderziel	<p>Ziel des Förderprogramms EXIST-Potentiale ist die Implementierung einer wahrnehmbaren und aktivierenden Gründungskultur an Hochschulen sowie die Schaffung notwendiger Rahmenbedingungen für innovative und wachstumsstarke Start-ups aus der Wissenschaft, um mittelfristig in der Region zukunftssichere Arbeitsplätze zu schaffen.</p> <p>EXIST-Potentiale wendet sich daher an alle Hochschulen in Deutschland, die ihre Gründungsunterstützung nachhaltig erschließen und nutzbar machen möchten. Die Programmlinie von EXIST unterstützt Hochschulen in drei thematischen Schwerpunkten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Potentiale heben: Good-Practice Beispiele der EXIST-Gründerhochschulen sollen in die Breite getragen werden und insbesondere kleinen und mittleren Hochschulen dabei helfen, gründungsfördernde Strukturen aufzubauen. Damit kann das bisher nicht oder nur unzureichend erschlossene Gründungspotential gehoben und die Gründungsunterstützung weiter professionalisiert werden. ▪ Regional vernetzen: Entscheidend für den Aufbau leistungsstarker Standorte für Hightech-Gründungen sowie einer nachhaltigen Gründungskultur ist die enge Vernetzung von Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen mit regionalen sowie überregionalen Partnern in der Wirtschaft, mit Finanzierungspartnern und weiteren Gründungsakteuren. ▪ International überzeugen: Deutschland soll sich verstärkt als „global player“ bei wissenschaftsbasierten Gründungen positionieren. Viele deutsche Hochschulstandorte haben das Potential dazu. Das bedeutet, geeignete Gründungsteams frühzeitig auf den Markteintritt in internationale Märkte vorzubereiten und sie u.a. für eine internationale Teamzusammensetzung zu sensibilisieren. Hinzu kommen Maßnahmen, die die Vernetzung und Kooperationen der Hochschule mit gründungsaffinen Hochschulen im Ausland fördern. 	
Fördergebiet	Bundesweit	
Ausrichtung	überwiegend nicht-investiv mit investiven Elementen	
Zuordnung der Wirkkanäle	Förderung von Personal – konsuminduzierende Förderung (74 %); Anlageinvestitionen im engeren Sinn – Förderung von FuE-Investitionen (21 %); Anlageinvestitionen im weiteren Sinn – Investitionszuschüsse für Anlagen (5 %)	
Auswirkung auf Zielvariablen	direkt	FuE-Beschäftigte, Gründungen, Beschäftigung
	indirekt	Patente

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 40: Steckbrief des GFS-Förderprogramms Digital Jetzt

Digital Jetzt		
Förderziel	<p>Das Förderprogramm fokussiert sich darauf, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) für die Chancen der Digitalisierung zu sensibilisieren und bei Investitionen in Digitalisierungsvorhaben zu unterstützen. Die finanzielle Förderung von KMU erfolgt durch Zuschüsse bei Investitionen in digitale Technologien (Soft- und Hardware) sowie Investitionen in die Qualifizierung ihrer Mitarbeitenden zu Digitalthemen.</p> <p>Folgende Wirkungen werden durch die Förderung intendiert:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Anregung der KMU und des Handwerks zu mehr Investitionen in den Bereichen digitale Technologien und Knowhow. ▪ Branchenübergreifende Förderung von Digitalisierungsvorhaben bei KMU und Handwerk. ▪ Verbesserung der Digitalisierung der Geschäftsprozesse der geförderten Unternehmen. ▪ Verbesserte Nutzung der Chancen digitaler Geschäftsmodelle für die geförderten Unternehmen. ▪ Stärkung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der geförderten Unternehmen durch die Digitalisierung der Geschäftsprozesse und Geschäftsmodelle. ▪ Befähigung der Mitarbeiter der geförderten Unternehmen, selbstständig die Chancen der Digitalisierung zu erkennen, zu bewerten und neue Investitionen in die Digitalisierung der Geschäftsprozesse und Geschäftsmodelle im Unternehmen anzustoßen. ▪ Beitrag zur Erhöhung der IT-Sicherheit in den geförderten Unternehmen. ▪ Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen in wirtschaftlich strukturschwachen Regionen. 	
Fördergebiet	Bundesweit	
Ausrichtung	überwiegend investiv mit nicht-investiven Elementen	
Zuordnung der Wirkkanäle	Anlageinvestitionen im engeren Sinn – Investition in digitale Technologie (91 %); Vorleistungsbezüge aus dem Bildungssektor – Konsuminduzierte Förderungen (9 %)	
Auswirkung auf Zielvariablen	direkt	Investitionen
	indirekt	BIP, Beschäftigung, Qualifikation, Patente

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 41: Steckbrief des GFS-Förderprogramms GRW – gewerbliche Wirtschaft

GRW – gewerbliche Wirtschaft		
Förderziel	<p>Bund und Länder legen mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) das Augenmerk auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und verfolgen dazu mit der Förderung in den strukturschwachen Regionen drei Hauptziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beschäftigung und Einkommen sichern und schaffen, Wachstum und Wohlstand erhöhen; ▪ Standortnachteile ausgleichen; ▪ Transformationsprozesse hin zu einer klimaneutralen und nachhaltigen Wirtschaft beschleunigen. <p>Die Mittel im Rahmen „GRW – gewerbliche Wirtschaft“ fördern gewerblichen Investitionen. Die GRW-Förderung bezieht sich auf ausgewählte strukturschwachen Regionen, den sogenannten GRW-Fördergebieten, in Form von Lohnkosten- und Investitionszuschüssen oder Zinsverbilligungen. Die Fördergebiete sind in unterschiedliche Kategorien eingeteilt, die mit Buchstaben bezeichnet werden. In Deutschland gibt es aktuell das C-Fördergebiet und das D-Fördergebiet.</p> <p>Förderfähig sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Investitionen von Unternehmen mit bedeutenden regionalwirtschaftlichen Effekten (zum Beispiel: Errichtung einer neuen Betriebsstätte, Ausbau der Kapazitäten, Diversifizierung der Produktion, grundlegende Änderung oder Modernisierung des gesamten Produktionsprozesses, Erwerb einer geschlossenen oder von Schließung bedrohten Betriebsstätte) ▪ Investitionen von Unternehmen zur Beschleunigung der Transformation hin zu einer klimaneutralen und nachhaltigen Wirtschaft (zum Beispiel: Vorhaben mit besonderen Umweltschutzaspekten oder Energieeffizienzeffekten oder Vorhaben zur Deckung des Energieeigenbedarfs aus erneuerbaren Quellen) ▪ Maßnahmen von insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Innovationskraft, Digitalisierung und ökologischen Nachhaltigkeit (zum Beispiel: Beratung, Schulung, Verbesserung der Personalstruktur, angewandte Forschung und Entwicklung, Markteinführung von innovativen Produkten) 	
Fördergebiet	Ausschließlich strukturschwache Regionen auf der Grundlage des GRW-Fördergebiets	
Ausrichtung	investiv	
Zuordnung der Wirkkanäle	Anlageinvestitionen im weiteren Sinn – Investitionszuschüsse für Anlagen (100 %)	
Auswirkung auf Zielvariablen	direkt	Investitionen
	indirekt	BIP, Beschäftigung

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 42: Steckbrief des GFS-Förderprogramms GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur

GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur		
Förderziel		<p>Bund und Länder legen mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) das Augenmerk auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und verfolgen dazu mit der Förderung in den strukturschwachen Regionen drei Hauptziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beschäftigung und Einkommen sichern und schaffen, Wachstum und Wohlstand erhöhen; ▪ Standortnachteile ausgleichen; ▪ Transformationsprozesse hin zu einer klimaneutralen und nachhaltigen Wirtschaft beschleunigen. <p>Die Mittel im Rahmen „GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur“ fördern Investitionen in die kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktur und in Energieinfrastrukturen. Die GRW-Förderung bezieht sich auf ausgewählte strukturschwachen Regionen, den sogenannten GRW-Fördergebieten, in Form von Lohnkosten- und Investitionszuschüssen oder Zinsverbilligungen. Die Fördergebiete sind in unterschiedliche Kategorien eingeteilt, die mit Buchstaben bezeichnet werden. In Deutschland gibt es aktuell das C-Fördergebiet und das D-Fördergebiet.</p> <p>Förderfähig sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen und Maßnahmen zur Steigerung der Standortattraktivität einschließlich der regionalen Daseinsfürsorge (zum Beispiel: Industrie- und Gewerbegebiete, Anbindung von Gewerbebetrieben, Tourismus, Gewerbezentren, Bildungseinrichtungen, Abwasser- und Abfallanlagen, Häfen, Forschungseinrichtungen und -infrastruktur, integrierte regionale Entwicklungskonzepte, Regionalmanagement, Regionalbudget, Kooperationsnetzwerke, Innovationscluster) ▪ Energieinfrastrukturen (zum Beispiel: Anlagen für Flüssigerdgas, innovative Stromspeicheranlagen) als Modellprojekt bis zum 31.12.2025
Fördergebiet		Ausschließlich strukturschwache Regionen auf der Grundlage des GRW-Fördergebiets
Ausrichtung		investiv
Zuordnung der Wirkkanäle		Bauinvestitionen im weiteren Sinn (100 %)
Auswirkung auf Zielvariablen	direkt	Beschäftigung Bauindustrie, Investitionen
	indirekt	Beschäftigung, BIP, Tourismus, Zahl an Betriebsstätten

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 43: Steckbrief des GFS-Förderprogramms Innovation & Strukturwandel

Innovation und Strukturwandel		
Förderziel	<p>Übergeordnetes Ziel des Programms ist es, den Wandel in strukturschwachen Regionen zu fördern. Innerhalb von vier verschiedenen Programmlinien werden strategische Bündnisse dabei unterstützt, regionale Innovationspotenziale weiterzuentwickeln:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ WIR! – Wandel durch Innovation in der Region gibt den Anstoß für neue regionale Bündnisse und einen nachhaltigen innovationsbasierten Strukturwandel in allen strukturschwachen Regionen Deutschlands. ▪ TIRaum ermöglicht Hochschulen und Forschungseinrichtungen die Entwicklung neuartiger Transferinstrumente. Dadurch sollen Innovationen schneller in die Region gelangen, was einen positiven Strukturwandel stärkt. ▪ RUBIN verbessert die strategische Zusammenarbeit von Unternehmen untereinander sowie mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Regionale unternehmerische Bündnisse sollen Innovationen mit hohem Anwendungspotenzial entwickeln. ▪ REGION.innovativ unterstützt regionale Bündnisse dabei, sich neuen Forschungs- und Innovationsthemen zu widmen und mit neuen Partnern zusammenzuarbeiten. <p>Die verschiedenen „Innovation & Strukturwandel“-Programmlinien folgen dabei gemeinsamen Fördergrundsätzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nutzung regionaler Potenziale: Die Innovationsschwerpunkte werden aus den Regionen heraus definiert. Die Förderung ist themen- und akteursoffen sowie bottom-up-orientiert. ▪ Anwendungsorientierung: Nachhaltige wirtschaftliche Erfolge stellen sich nur ein, wenn unternehmerische Innovationsperspektiven von Beginn an mitgedacht und vor allem kleine und mittlere Unternehmen aktiviert werden. ▪ Offene Innovationskultur: Gerade in strukturschwachen Regionen müssen neue Modelle für unternehmerisches Handeln und offene Kooperation sowie neue Formen des Arbeitens, Lernens und Zusammenlebens erprobt werden. ▪ Strategische Zusammenarbeit: „Innovation & Strukturwandel“ richtet sich an interdisziplinäre Bündnisse mit Partnern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft – bis hin zu Kommunen und den Bürgerinnen und Bürgern. ▪ Weiter Innovationsbegriff: Für einen nachhaltigen Strukturwandel wird der Förderung ein weites Innovationsverständnis zugrunde gelegt und Innovationsvorhaben aus unterschiedlichen Bereichen ermöglicht. 	
Fördergebiet	Ausschließlich strukturschwache Regionen auf der Grundlage des GRW-Fördergebiets	
Ausrichtung	investiv	
Zuordnung der Wirkkanäle	Anlageinvestitionen im engeren Sinn – Förderung von FuE-Investitionen (100 %)	
Auswirkung auf Zielvariablen	direkt	FuE-Beschäftigte, Patente
	indirekt	BIP, Beschäftigung, öffentliche Forschung

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 44: Steckbrief des GFS-Förderprogramms Kommunen innovativ

Kommunen innovativ		
Förderziel	<p>Das Förderprogramm unterstützt anwendungsorientierte Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FuE-Vorhaben), die von Kommunen gemeinsam mit wissenschaftlichen Einrichtungen und gegebenenfalls in Kooperation mit Wirtschaft und/oder zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführt werden. Ziel ist die Stärkung der Daseinsvorsorge in Verbindung mit einer nachhaltigen Entwicklung.</p> <p>Vorhaben können insbesondere folgende Themenbereiche aufgreifen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Planung und Management von Angeboten der Daseinsvorsorge (Flexibilisierung, Dezentralisierung, Konzentration, Netzwerke, Erreichbarkeiten etc.). ▪ Neue Finanzierungs-, Organisations- und Geschäftsmodelle für die Sicherung und Entwicklung von Angeboten der Daseinsvorsorge. ▪ Neue und nachhaltige Wertschöpfungsmöglichkeiten für strukturschwache Regionen durch innovative Ansätze in der Daseinsvorsorge. ▪ Digitalisierung und Daseinsvorsorge einschließlich des strategischen Umgangs mit Onlinehandel und veränderten Logistikketten. ▪ Neue Formen der Daseinsvorsorge für digitale Lebens- und Arbeitswelten. ▪ Koproduktion und Kooperation von Daseinsvorsorge in Netzwerken aus öffentlich, wirtschaftlich und zivilgesellschaftlich Tätigen. ▪ Engagement und Daseinsvorsorge einschließlich neuer Formen der Bürgerbeteiligung und Bürgeraktivierung. ▪ Nachhaltige Siedlungsentwicklung zur Sicherung der Daseinsvorsorge durch kommunenübergreifende, regionale Konzepte (auch Rückzug aus peripheren Siedlungsteilen und Einzellagen). ▪ Neue Ansätze für Eigentums- und Nutzungsstrukturen zur Sicherung der Daseinsvorsorge, z. B. sozialgerechte Land- und Bodennutzung, Stärkung genossenschaftlicher Eigentumskonzepte, Sharing-Modelle. ▪ Untersuchung von rechtlichen Regelungen und Standards für Angebote der Daseinsvorsorge. 	
Fördergebiet	Bundesweit	
Ausrichtung	investiv	
Zuordnung der Wirkkanäle	Anlageinvestitionen im engeren Sinn – Förderung von FuE-Investitionen (100 %)	
Auswirkung auf Zielvariablen	direkt	FuE-Beschäftigte, Patente
	indirekt	Wanderungssaldo

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 45: Steckbrief des GFS-Förderprogramms Unternehmen Region

Unternehmen Region	
Förderziel	<p>Die Programmfamilie „Unternehmen Region“ bestand aus sieben Programmlinien, die an unterschiedlichen Punkten des Innovationsprozesses ansetzen und die technologischen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Kompetenzen insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern förderten. Folgende Akzente wurden durch die Programmlinien gesetzt:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ InnoRegio stellte 1999 den Beginn der Unternehmen Region-Förderung dar. 444 Bündnisse beteiligen sich an dem breit angelegten, themenoffenen Wettbewerb, 23 werden schließlich gefördert. InnoRegio setzt auf Interdisziplinarität, traditionelle regionale Stärken, Eigeninitiative, eine gemeinsame Innovationsstrategie – Prinzipien, die bis die weiteren „Unternehmen Region“- und „Innovation & Strukturwandel“-Programme prägen. ▪ Innovative Regionale Wachstumskerne (WK) richtet sich ab 2001 an regionale Bündnisse aus Unternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, die bereits auf eine gemeinsame Technologieplattform zurückgreifen können. Eine marktorientierte Strategie soll den Wachstumskern-Partnern langfristig ermöglichen, erfolgreiche Produkte zu entwickeln. Die 62 geförderten Initiativen werden bis 2022 insgesamt rund 483 Millionen Euro erhalten haben. 2007 wurde das Programm durch das Modul „WK Potenzial“ ergänzt. Im Mittelpunkt der Förderung stehen eine fundierte Strategie, eine marktorientierte Grundlagenforschung und international besetzte Nachwuchsforschungsgruppen. Für die insgesamt 14 ZIK und 8 Verbund-ZIK stellte das Bundesministerium für Bildung und Forschung bis 2022 insgesamt rund 410 Millionen Euro bereit. ▪ Zentren für Innovationskompetenz zielte ab 2002 darauf ab, in Ostdeutschland international leistungsstarke Forschungszentren mit Innovationskompetenz und hoher Attraktivität für den wissenschaftlichen Nachwuchs nachhaltig zu etablieren. ▪ InnoProfile startete 2005 und förderte die technologie- und branchenspezifische Zusammenarbeit von wissenschaftlichem Nachwuchs und regionaler Wirtschaft: 42 Nachwuchsforschungsgruppen an Hochschulen und Forschungseinrichtungen richteten ihren inhaltlichen Fokus auf die Themen innovativer regionaler Unternehmen aus. ▪ ForMaT – Forschung für den Markt im Team unterstützte ab 2007 Forschende dabei, schon in einer frühen Phase das Marktpotenzial ihrer Forschungen zu analysieren. Dazu förderte ForMaT die interdisziplinäre Zusammenarbeit von technisch-naturwissenschaftlich oder sozial- und geisteswissenschaftlich orientierten Fachbereichen mit Wirtschaftswissenschaftlern. 86 Vorhaben wurden in einer sogenannten Screening-Phase, 33 Vorhaben in der zweijährigen „Innovationslabor“-Phase gefördert. ▪ Zwanzig20 – Partnerschaft für Innovation setzte ab 2012 den Schwerpunkt darauf, herausragende wirtschaftliche und wissenschaftliche Kompetenzen in den ostdeutschen Bundesländern durch interdisziplinäre Kooperationen mit Partner in Westdeutschland systematisch für die Zukunft ausbauen. Die 10 entstanden Konsortien sollten Grenzen im Denken, Grenzen von Technologien, wissenschaftlichen Disziplinen, Branchen, Märkten und Organisationskulturen überwinden und zentrale Zukunftsprobleme mit lösen helfen (Wasserstoffforschung, Infektionsforschung, smarte Materialien, Innovationen im Betonbau etc.). Die Förderinitiative sollte dazu beitragen, das Engagement von vorwiegend kleinen und mittelständischen Unternehmen für interdisziplinär ausgerichtete FuE-Kooperationen zu erhöhen um dadurch auch die Rolle von Großunternehmen im Innovationssystem durch andere Projektpartner tendenziell zu kompensieren.
Fördergebiet	InnoRegio, Wachstumskerne, Zentren für Innovationskompetenz, InnoProfile, ForMaT: Ostdeutschland / Zwanzig20 – Partnerschaft für Innovation: Bundesweit mit 80% Anteil ostdeutscher Partner in den Konsortien
Ausrichtung	investiv
Zuordnung der Wirkkanäle	Anlageinvestitionen im engeren Sinn – Förderung von FuE-Investitionen

Auswirkung auf Zielvariablen	direkt	(100 %) FuE-Beschäftigte, Patente
	indirekt	BIP, Beschäftigung, öffentliche Forschung

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 46: Steckbrief des GFS-Förderprogramms ERP-Regionalförderprogramm

ERP-Regionalförderprogramm					
Förderziel	Mit dem ERP-Regionalprogramm werden über die KfW Bankengruppe im Auftrag des BMWK Vorhaben in strukturschwachen Regionen besonders unterstützt. Mit dem Programm erhalten kleine und mittlere in- und ausländische Unternehmen (KMU) sowie Freiberufler bis zu 3 Millionen Euro Kredit zur mittel- und langfristigen Finanzierung von Investitionen im Fördergebiet. Die Unternehmen müssen mindestens schon fünf Jahre am Markt aktiv sein. Kleine Unternehmen (KU) können über einen vergünstigten Zinssatz einen zusätzlichen Fördervorteil erhalten. In die Förderung einbezogen sind langfristige Investitionen wie der Kauf von Grundstücken und Gebäuden einschließlich Bau- und Umbaukosten, Erwerb von Anlagevermögen oder der Erwerb von immateriellen Vermögenswerten in Verbindung mit Technologietransfer. Auch der Kauf von Unternehmen oder die tätige Beteiligung an solchen ist förderbar. Ebenso können Beratungsaufwendungen im Zusammenhang mit Markterschließungen oder der Einführung neuer Produktionsmethoden in die Finanzierung einbezogen werden.				
Fördergebiet	Ausschließlich strukturschwache Regionen auf der Grundlage der GRW-Fördergebiete				
Ausrichtung	überwiegend investiv mit nicht-investiven Elementen				
Auswirkung auf Zielvariablen	<table border="0"> <tr> <td style="border-right: 1px solid black; padding-right: 5px;">direkt</td> <td>Investitionen, Beschäftigung</td> </tr> <tr> <td style="border-right: 1px solid black; padding-right: 5px;">indirekt</td> <td>BIP</td> </tr> </table>	direkt	Investitionen, Beschäftigung	indirekt	BIP
direkt	Investitionen, Beschäftigung				
indirekt	BIP				

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 47: Steckbrief des GFS-Förderprogramms ERP-Kapital für Gründung

ERP-Kapital für Gründung		
Förderziel		<p>Das Programm ermöglicht eine zinsgünstige, anteilige Finanzierung von Gründern, Freiberuflern und Mittelständlern, die noch keine 3 Jahre bestehen. Gefördert werden Gründungen, Nachfolgeregelungen oder Unternehmensfestigungen in Deutschland.</p> <p>Förderfähige Maßnahmen umfassen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle Investitionen, die einer mittel- und langfristigen Mittelbereitstellung bedürfen. ▪ Immaterielle Investitionen in Verbindung mit Technologietransfer, zum Beispiel Erwerb von Patentrechten, Lizenzen, Knowhow oder nicht patentiertem Fachwissen. ▪ Erwerb von Vermögenswerten aus anderen Unternehmen einschließlich tätiger Übernahmen und Beteiligungen in Form von asset deals. Erwerber müssen unabhängig sein (weniger als 25 % der Unternehmensanteile vor dem Erwerb). ▪ Kosten für die erste Teilnahme an einer bestimmten Messe/Ausstellung ▪ Material-, Waren- und Ersatzteillager, sofern es sich um eine Erstausrüstung oder betriebsnotwendige, langfristige Aufstockung handelt. ▪ Beratungsleistungen durch einen externen Berater, die einmalige Informationserfordernisse sicherstellen; zum Beispiel bei Erschließung neuer Märkte oder Einführung neuer Produktionsmethoden.
Fördergebiet		Bundesweit
Ausrichtung		überwiegend investiv mit nicht-investiven Elementen
Auswirkung auf Zielvariablen	direkt	Investitionen, Beschäftigung
	indirekt	Gründungen, BIP, Beschäftigung

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

A.3 Vertiefende Informationen zur kurzfristigen Effektrechnung

Tabelle A 2: Regionalquoten

Bauinvestitionen, Anlageinvestitionen, Konsum

Quelle	räumliche Ebene	Bauinvestitionen	Anlageinvestitionen	Konsum
Glückler, Janzen & Zipf (2022)	Bundesland	67 %	67 %	90 %
Bös et al. (2021)	Kreis	20 %	23 %	53 % - 73 %
Glückler, Panitz & Janzen (2019)	Bundesland	58 %	58 %	90 %
DIW Econ (2018)	Bundesland	86 %	86 %	64 %
DIW Econ (2017)	Bundesland / Region (Aggregation mehrerer Kreise)	64 % / 53 %	64 % / 53 %	-
Spahrs (2015)	Stadt / Region ¹	36 % / 84 %	-	-
Kowalski et al. (2012)	TechnologieRegion Karlsruhe (Aggregation mehrerer Kreise)	26 %	54 %	39 %
Glückler & König (2011)	Region (Aggregation mehrerer Kreise)	50 %	50 %	79 %
Krähmer & Stoetzer (2009)	Kreis / Region (Aggregation mehrerer Kreise)	49 % / 66 %	13 % / -	63 % / 80 %
Stoetzer & Krähmer (2007)	Kreis / Region (Aggregation mehrerer Kreise)	36 % / 66 %	35 % / 58 %	67 % / 79 %
Färber et al. (2007)	Kreis	61 %	40 %	37 % - 64 %
Spehl et al. (2005)	Bundesland	37 %	23 %	-
Mittelwert alle Studien		53 %²	47 %²	69 %²
Mittelwert kreisfreie Städte / Landkreise		40 %	28 %	61 %³
IO-Tabelle Deutschland 2018	National	96 %	67 %	88 %

¹ Gebiet, das sich ausgehend vom Programmgebiet innerhalb eines 50-km-Radius erstreckt.

² Bei der Berechnung des Mittelwerts wird – sofern zwei Quoten vorliegen – der Durchschnitt der beiden Quote genutzt.

³ Beim Vorliegen von zwei Werten auf Kreisebene ist deren Mittelwert in die Berechnung der Gesamtquote eingeflossen.

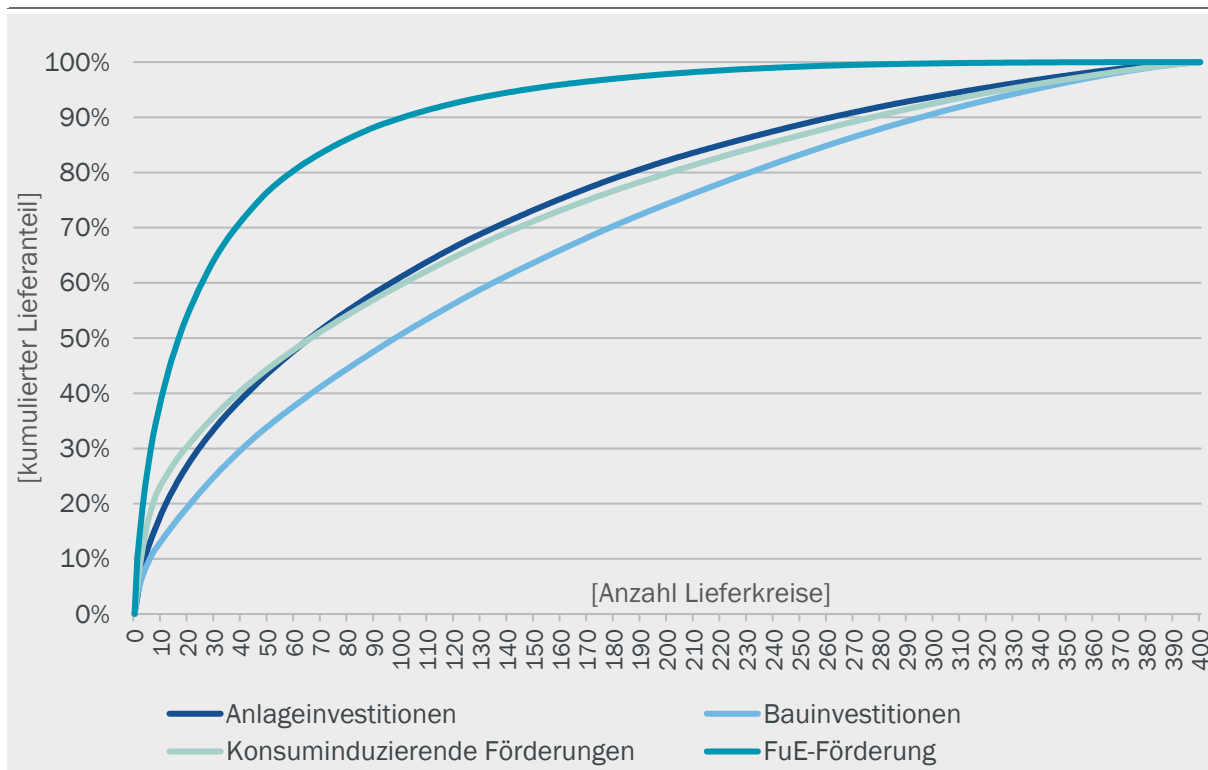
Abbildung A 48: Vektor der Verteilung der privaten Konsumausgaben nach Produktionsbereichen

Gütergruppe bzw. Branche	Konsumausgaben (privat), in Mio. € und inkl. Importe	Vektor Verteilung Konsumausgaben (privat), inkl. Importe
Landwirtschaft	22.244	1,5%
Forstwirtschaft	1.431	0,1%
Fischerei	325	0,0%
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	4.884	0,3%
H.v. Nahrungsmitteln u. Getränken, Tabakverarb.	119.081	8,0%
H.v. Textilien, Bekleidung, Lederwaren u. Schuhen	29.200	2,0%
H.v. Holz-, Flecht-, Korb- u. Korkwaren (oh. Möbel)	2.241	0,2%
H.v. Papier, Pappe und Waren daraus	6.710	0,5%
H.v. Druckerzgn., Vervielfält. v. Ton-,Bild-,Datenträgern	2.345	0,2%
Kokerei und Mineralölverarbeitung	25.368	1,7%
H.v. chemischen Erzeugnissen	10.167	0,7%
H.v. pharmazeutischen Erzeugnissen	14.577	1,0%
H.v. Gummi- und Kunststoffwaren	7.527	0,5%
H.v. Glas-, wahren, Keramik, Verarb. v. Steinen u. Erden	5.816	0,4%
Metallerzeugung und -bearbeitung	0	0,0%
H.v. Metallerzeugnissen	6.247	0,4%
H.v. DV-Geräten, elektron. u. optischen Erzeugnissen	20.900	1,4%
H.v. elektrischen Ausrüstungen	10.677	0,7%
Maschinenbau	1.807	0,1%
H.v. Kraftwagen und Kraftwagenteilen	64.827	4,4%
Sonstiger Fahrzeugbau	3.676	0,2%
H.v. Möbeln u. sonstigen Waren	27.883	1,9%
Rep. u. Installation v. Maschinen u. Ausrüstungen	374	0,0%
Energieversorgung	39.494	2,7%
Wasserversorgung	7.171	0,5%
Abwasser-, Abfallentsorgung; Rückgewinnung	13.963	0,9%
Baugewerbe	5.403	0,4%
Kfz-Handel; Instandhaltung u. Rep. v. Kfz	31.746	2,1%
Großhandel (oh. Handel mit Kfz)	61.843	4,2%
Einzelhandel (oh. Handel mit Kfz)	130.945	8,8%
Landverkehr u. Transport in Rohrfernleitungen	30.438	2,1%
Schifffahrt	3.659	0,2%
Luftfahrt	8.219	0,6%
Lagerei, sonst. Dienstleister f.d. Verkehr	4.348	0,3%
Post-, Kurier- und Expressdienste	2.839	0,2%
Gastgewerbe	82.254	5,5%
Verlagswesen	14.063	0,9%
Audiovisuelle Medien und Rundfunk	10.527	0,7%
Telekommunikation	23.637	1,6%
IT- und Informationsdienstleister	281	0,0%
Finanzdienstleister	39.843	2,7%
Versicherungen und Pensionskassen	40.357	2,7%
Mit Finanz- und Versicherungsdienstl. verb. Tätigkeiten	648	0,0%
Grundstücks- und Wohnungswesen	288.916	19,5%
Rechts- u. Steuerberatung, Unternehmensberatung	1.576	0,1%
Architektur- u. Ing.büros; techn. Untersuchung	4.434	0,3%
Forschung und Entwicklung	0	0,0%
Werbung und Marktforschung	0	0,0%
Freiberufl., wiss., techn. DL a.n.g., Veterinärwesen	5.071	0,3%
Vermietung von beweglichen Sachen	5.357	0,4%
Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften	176	0,0%
Reisebüros und -veranstalter	31.569	2,1%
Unternehmensdienstleister a.n.g.	11.716	0,8%
Öff. Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	13.625	0,9%
Erziehung und Unterricht	19.687	1,3%
Gesundheitswesen	50.951	3,4%
Heime und Sozialwesen	26.911	1,8%
Kunst und Kultur, Glücksspiel	18.970	1,3%
Sport, Unterhaltung und Erholung	8.751	0,6%
Interessenvertretungen, religiöse Vereinigungen	2.769	0,2%
Rep. v. DV-Geräten u. Gebrauchsgütern	1.647	0,1%
Sonstige überwiegend persönl. Dienstleister	43.204	2,9%
Häusliche Dienste	7.395	0,5%
Gesamt	1.482.710	100,0%

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten des Statistischen Bundesamts (Input-Output-Rechnung 2018)

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 49: Konzentration der Lieferungen nach Wirkungstypen



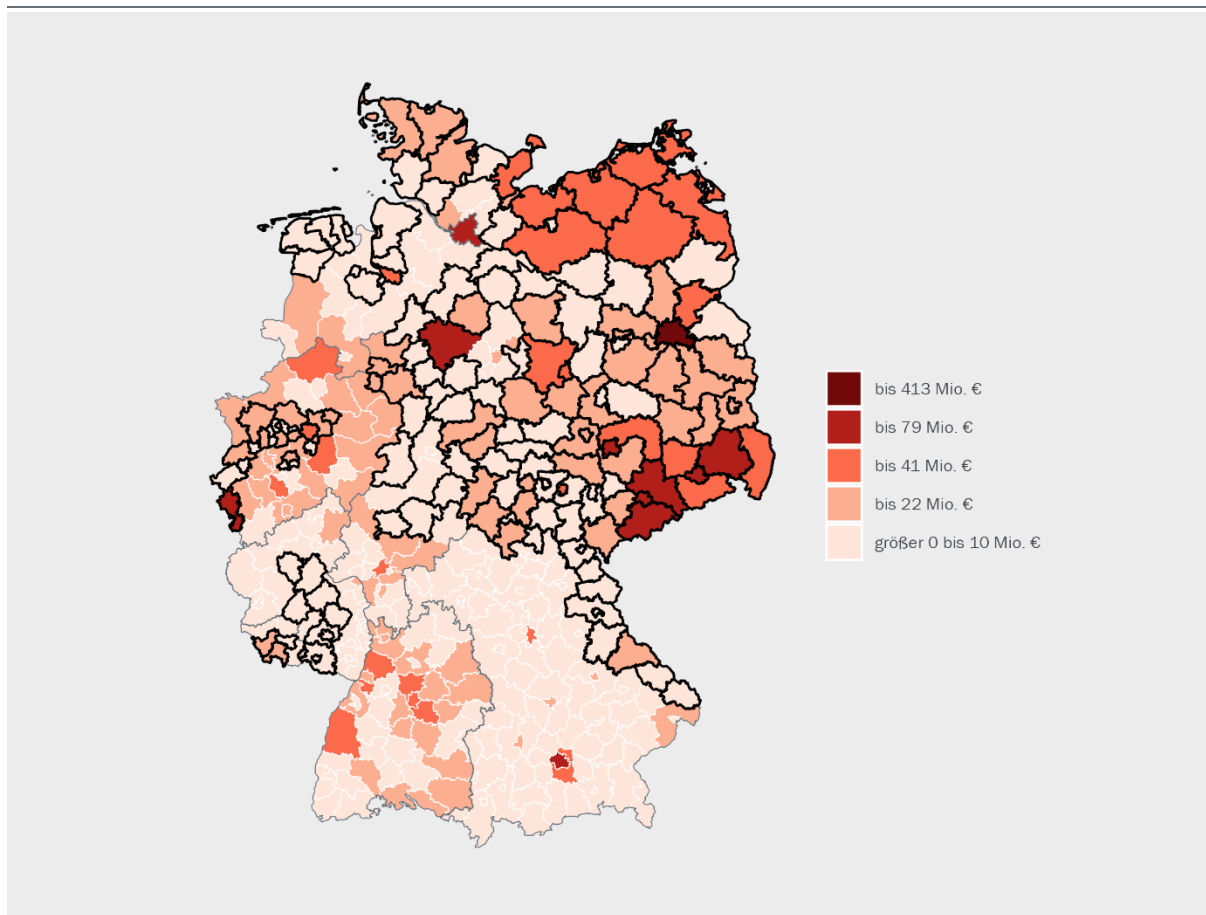
Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

A.4 Ergebnisse der kurzfristigen Effektrechnung

Abbildung A 50: Räumliche Verteilung der kurzfristigen Effekte des GFS auf den Produktionswert, absolut, 2021

Δ Produktionswert durch direkte und indirekte Effekte, in Mio. €

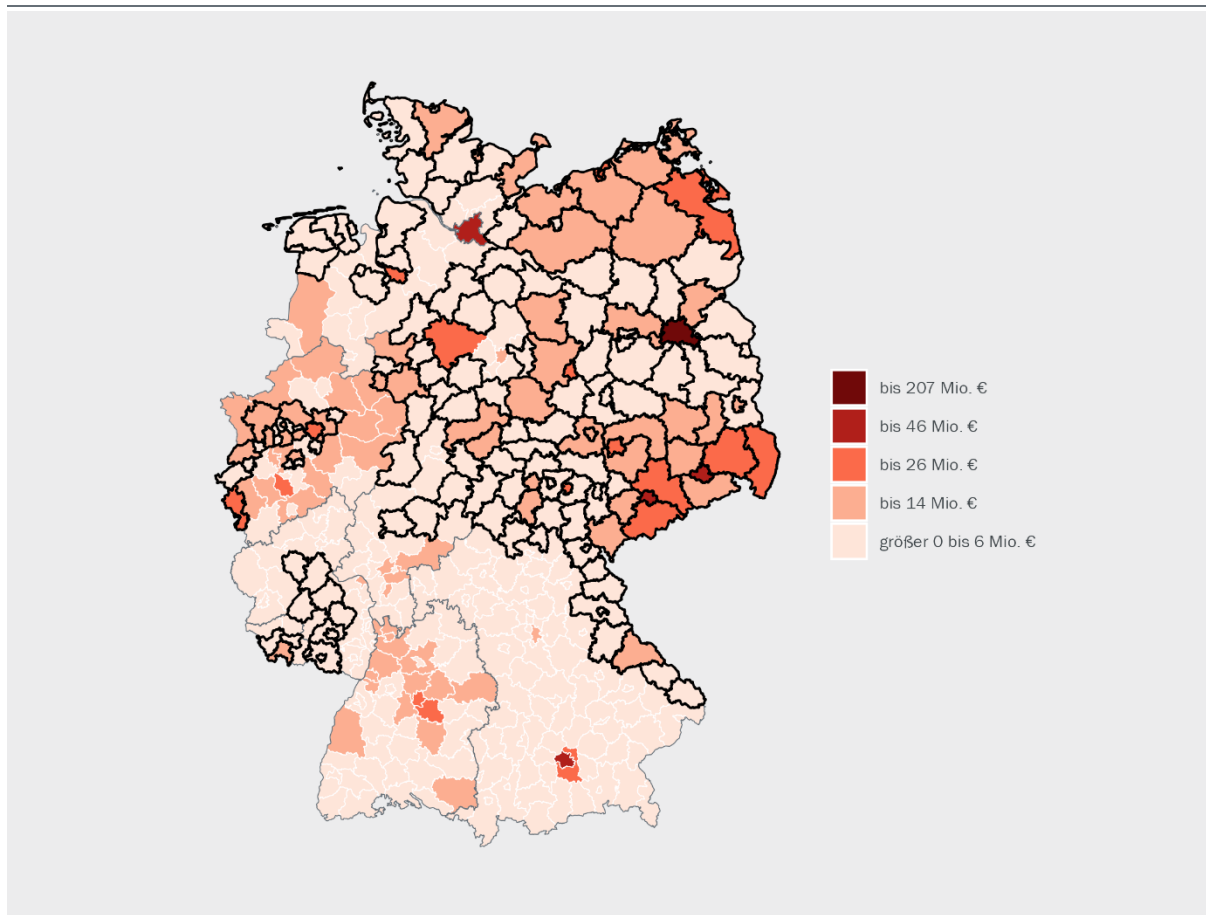


Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 51: Räumliche Verteilung der kurzfristigen Effekte des GFS auf die Bruttowertschöpfung, absolut, 2021

Δ Bruttowertschöpfung durch direkte und indirekte Effekte, in Mio. €

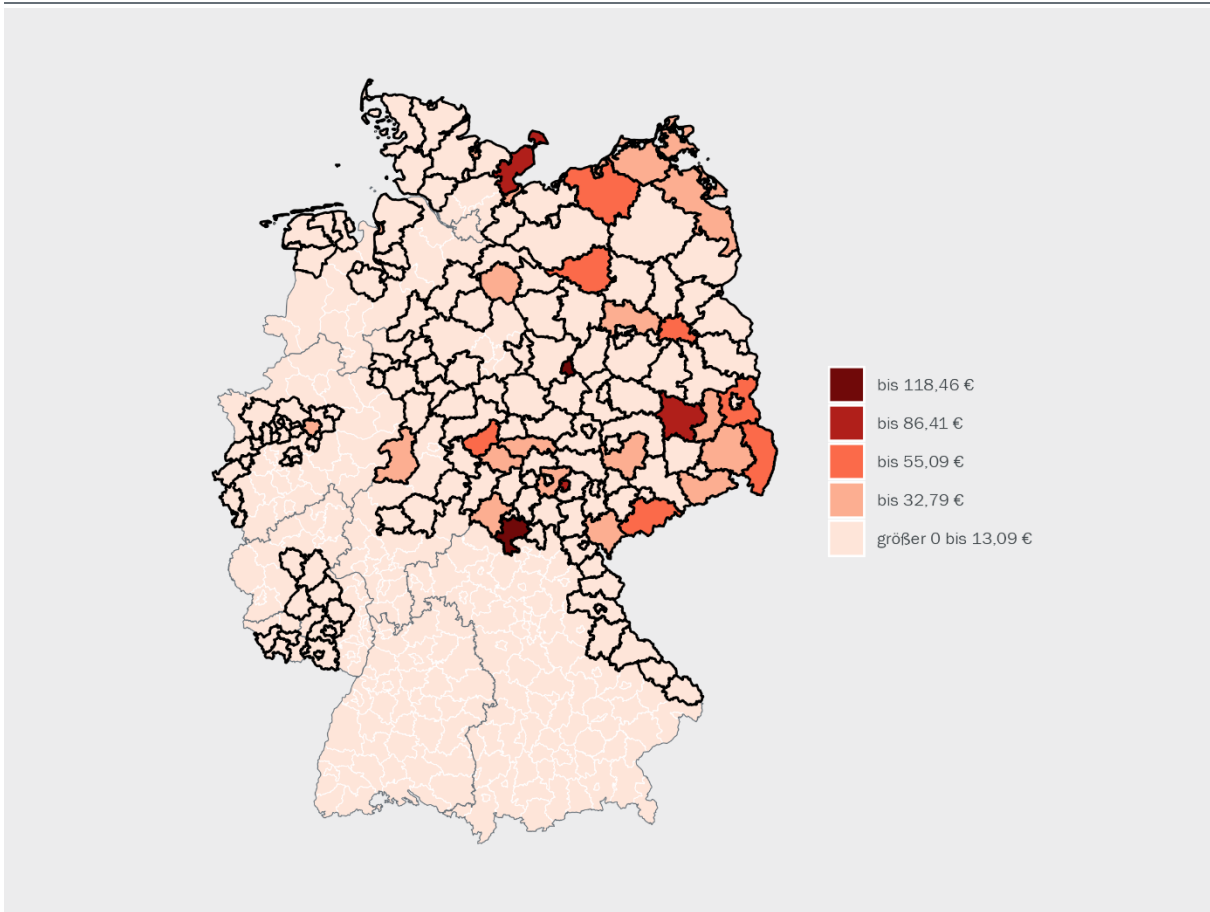


Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 52: Räumliche Verteilung des Produktionswerts – GRW (wirtschaftsnahe Infrastruktur), je Einwohner:in, 2021

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte, in €

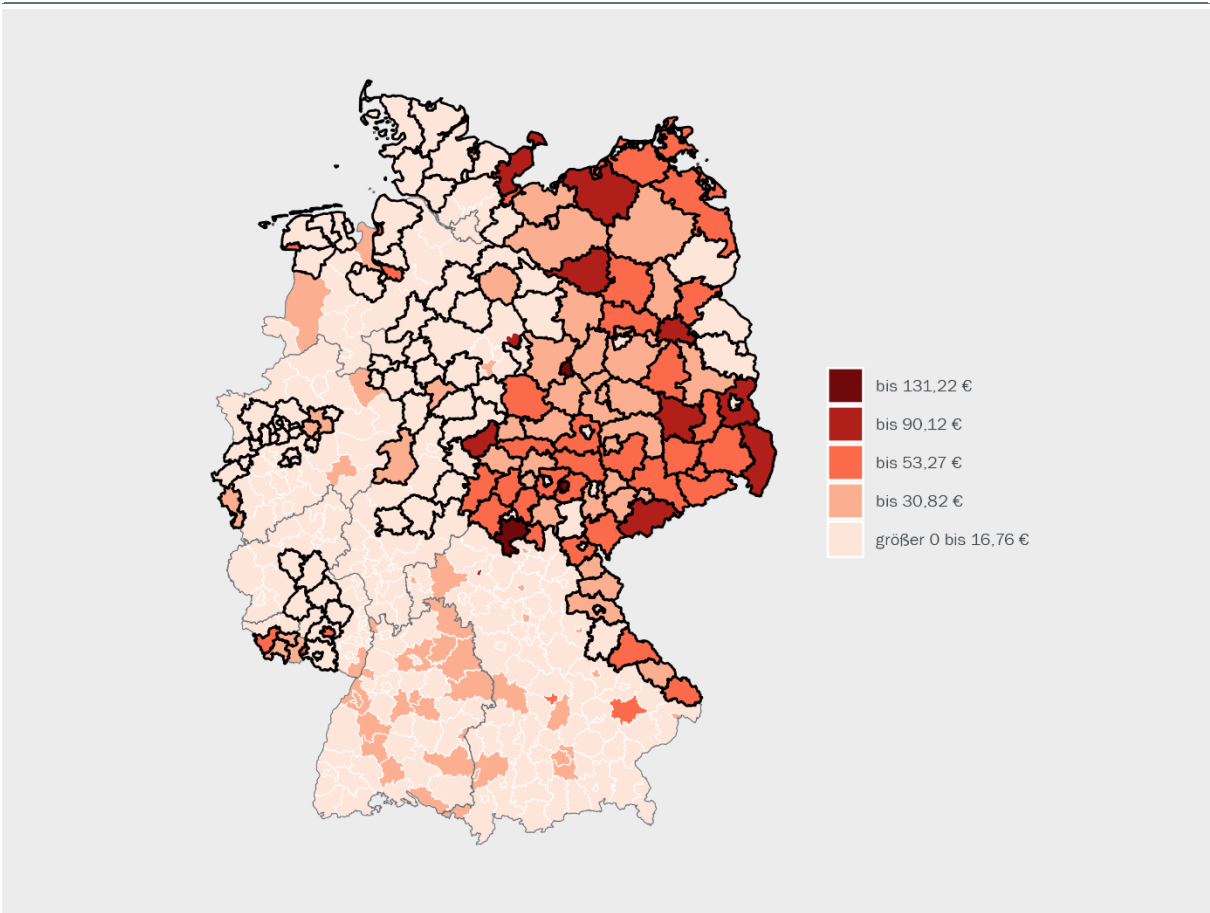


Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 53: Räumliche Verteilung des Produktionswerts – GRW Gesamt, je Einwohner:in, 2021

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte, in €

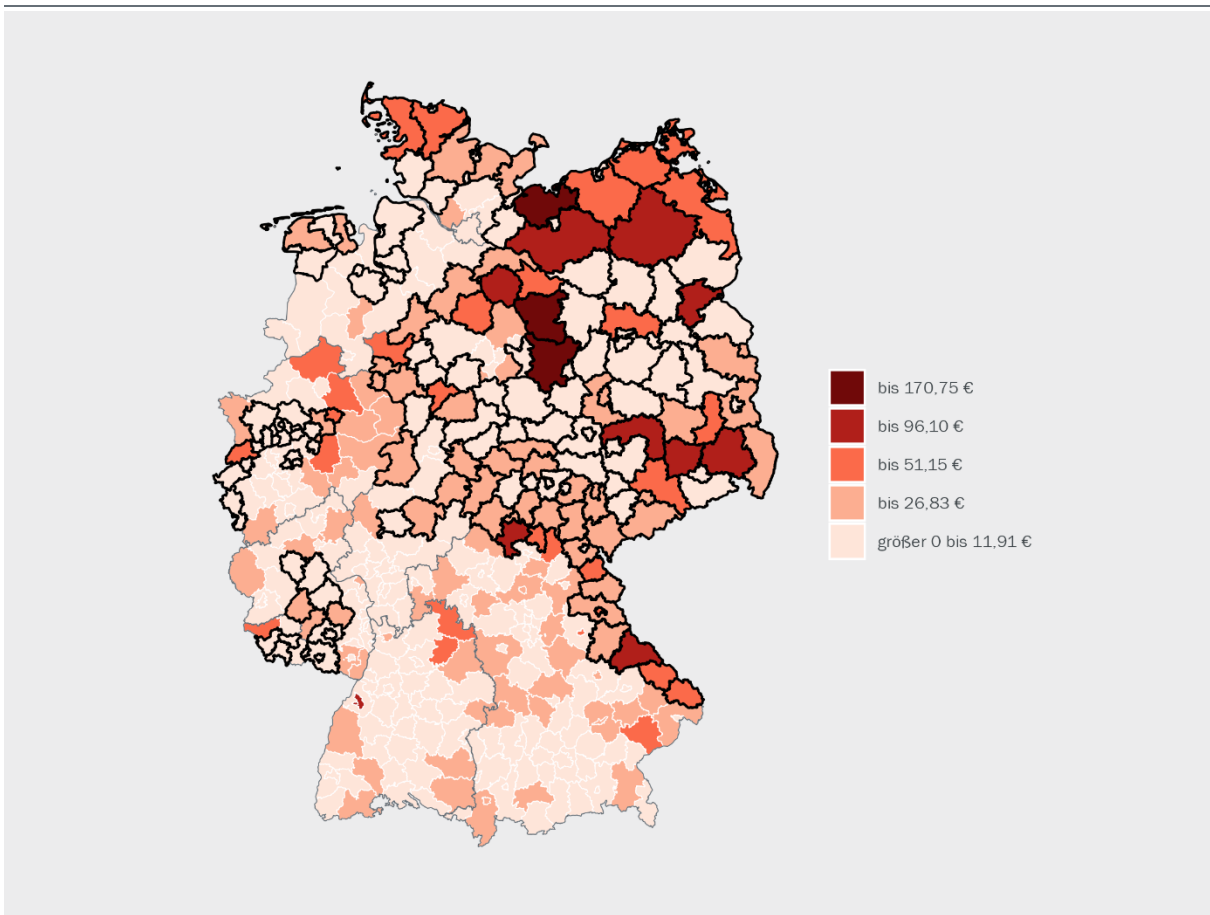


Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 54: Räumliche Verteilung des Produktionswerts – Breitbandförderung, je Einwohner:in, 2021

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte, in €

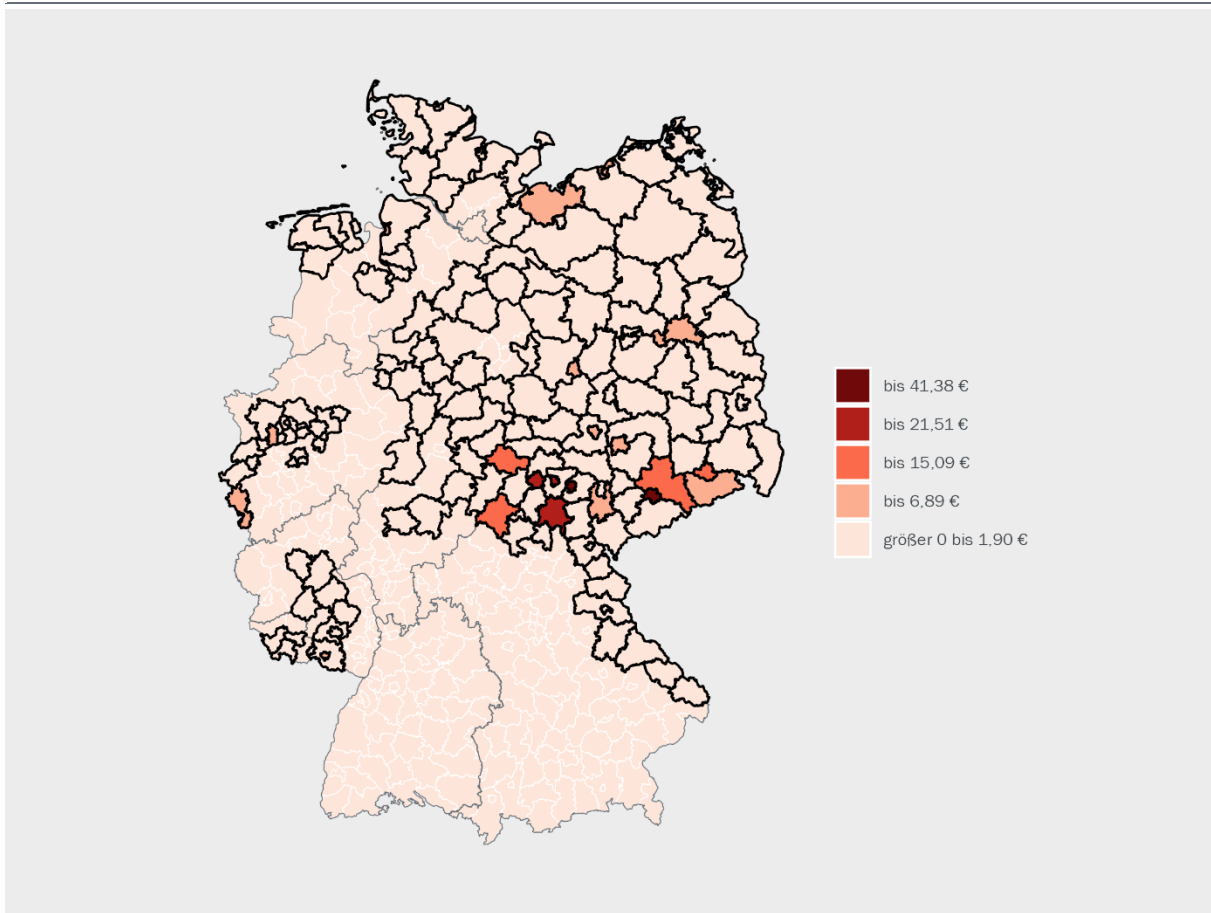


Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 55: Räumliche Verteilung des Produktionswerts – INNO-KOM, je Einwohner:in, 2021

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte, in €

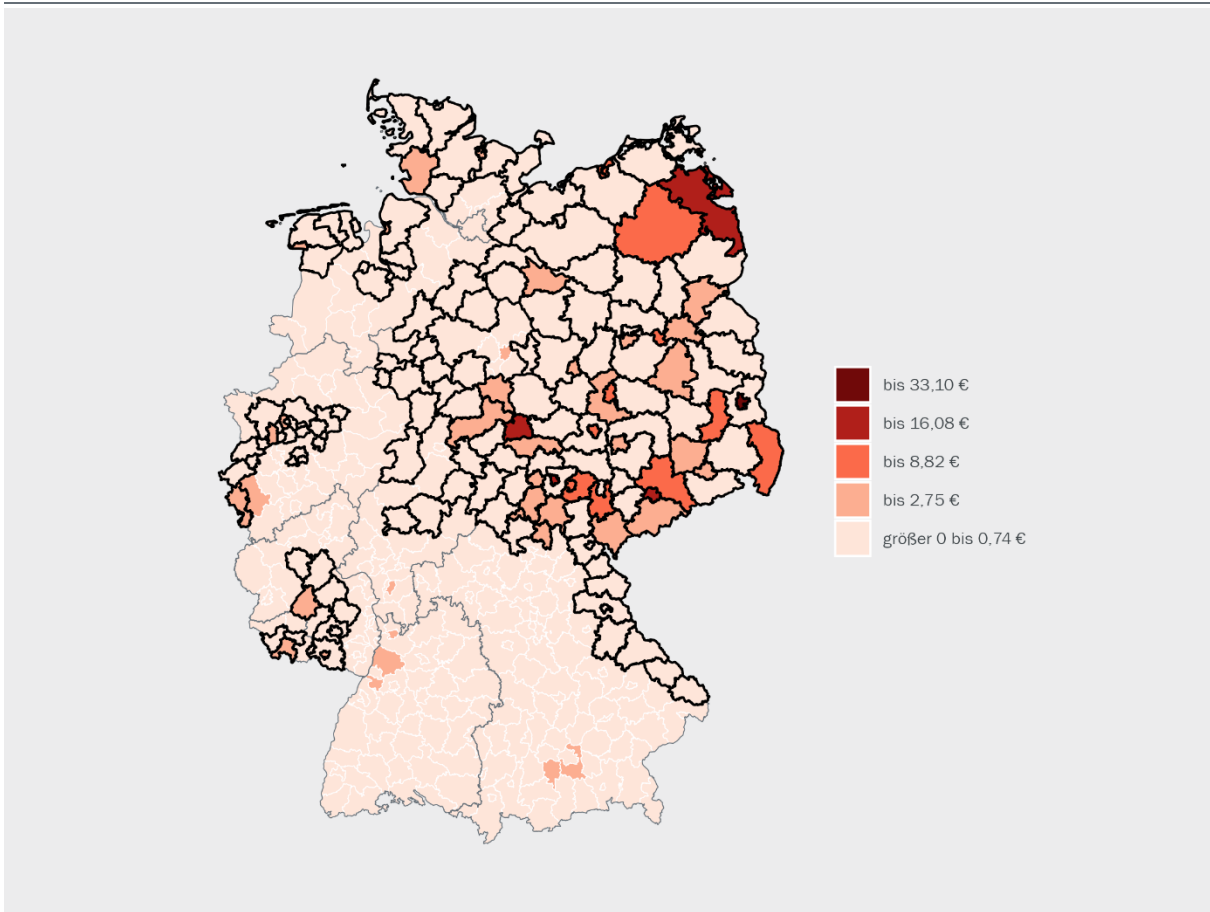


Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

**Abbildung A 56: Räumliche Verteilung des Produktionswerts – Innovation und Strukturwandel,
je Einwohner:in, 2021**

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte, in €

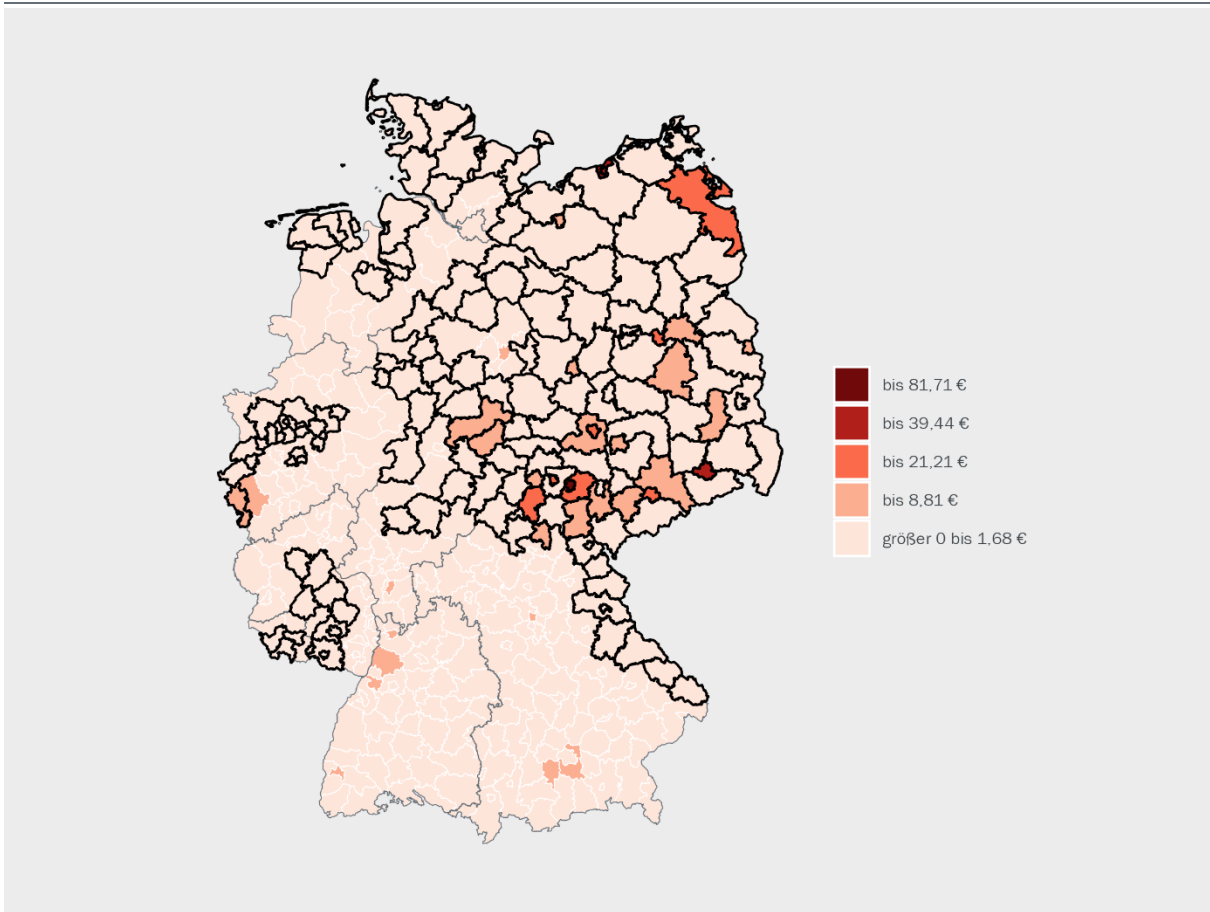


Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 57: Räumliche Verteilung des Produktionswerts – Unternehmen Region, je Einwohner:in, 2021

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte, in €

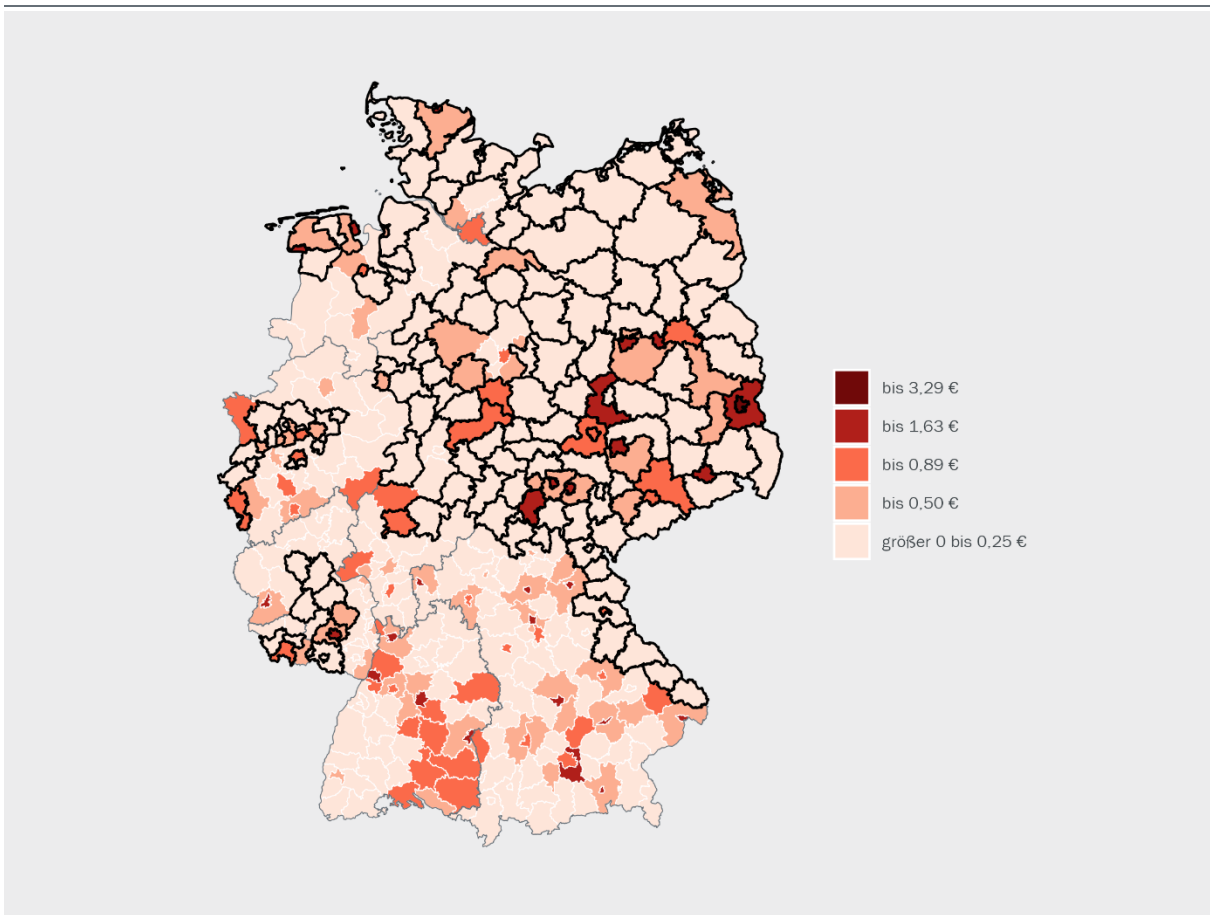


Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 58: Räumliche Verteilung des Produktionswerts – EXIST-Potentiale, je Einwohner:in, 2021

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte, in €

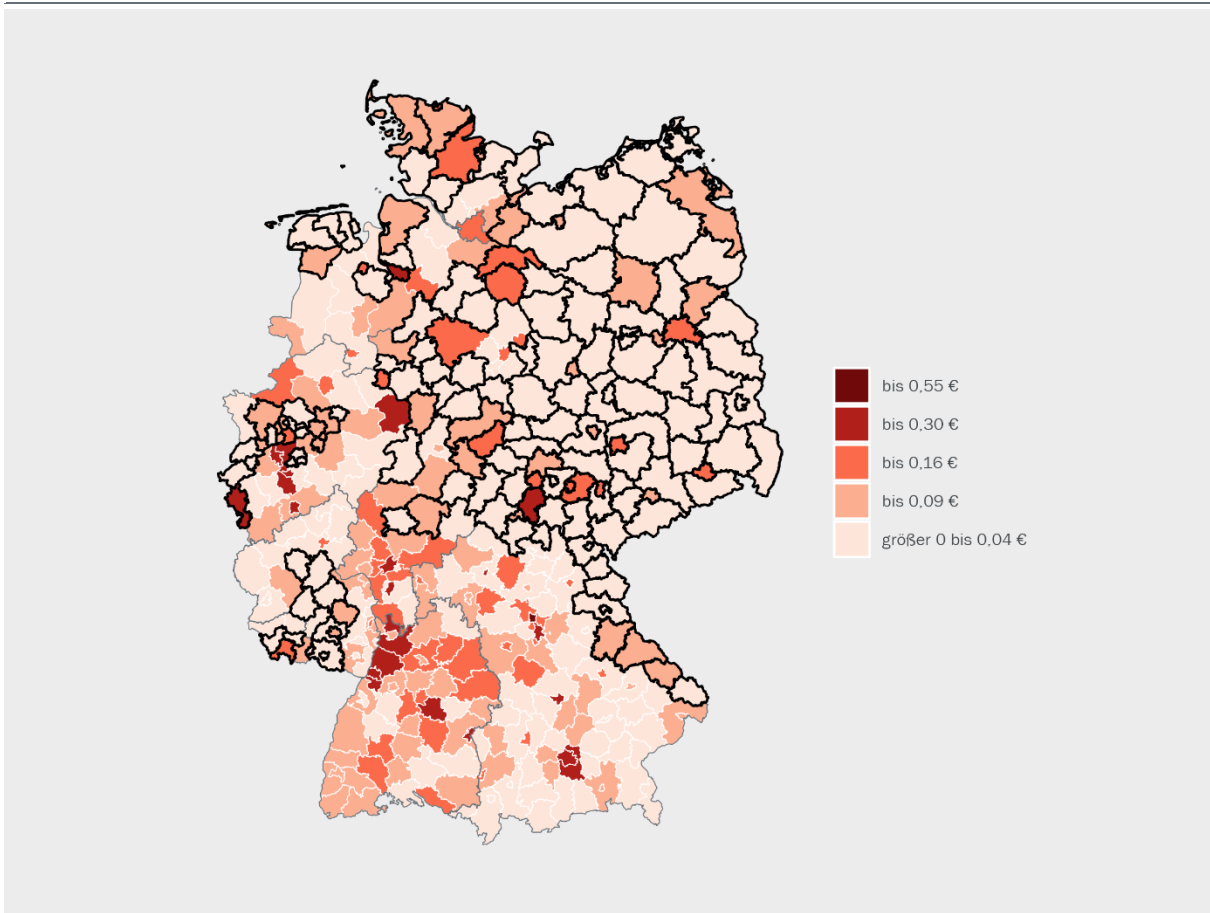


Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 59: Räumliche Verteilung des Produktionswerts – Digital Jetzt, je Einwohner:in, 2021

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte, in €

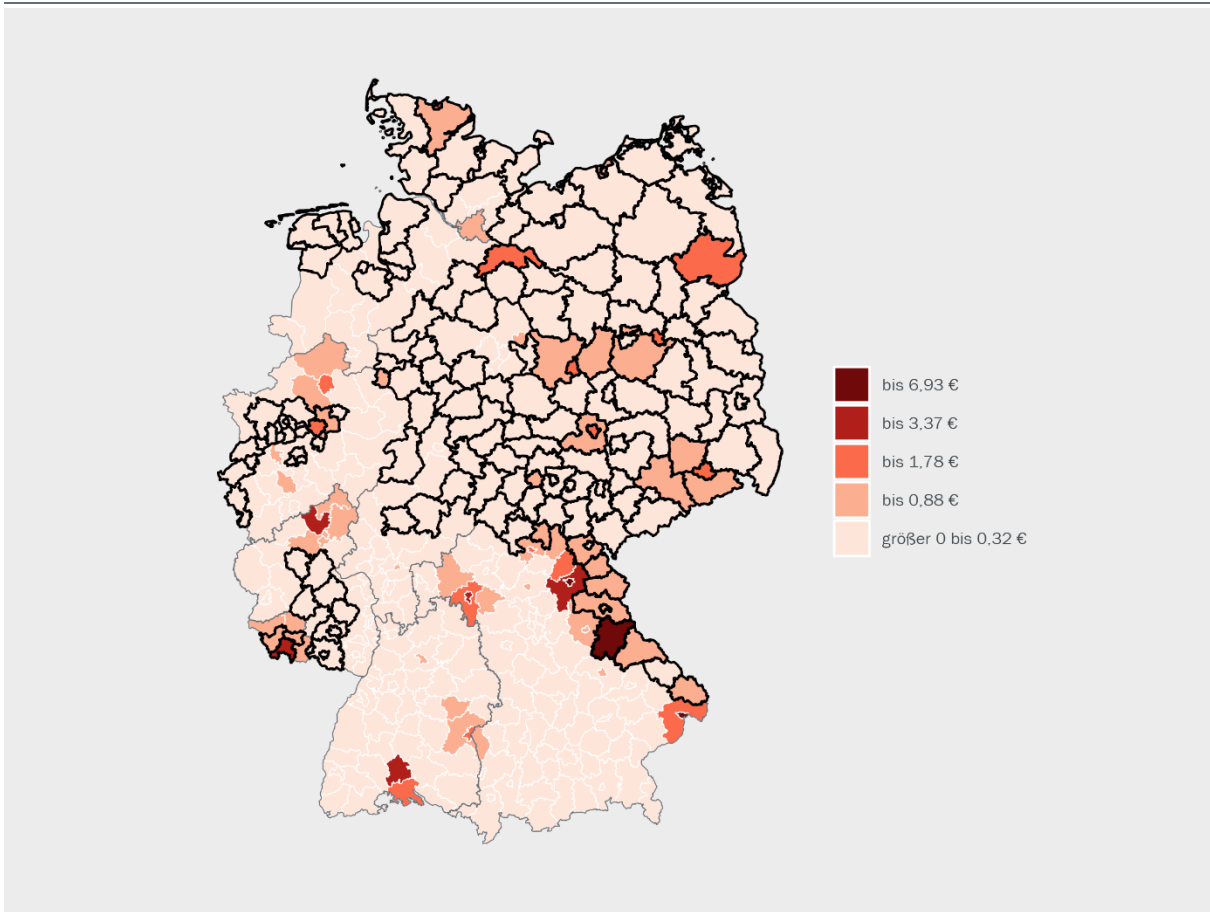


Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

**Abbildung A 60: Räumliche Verteilung des Produktionswerts – Überbetriebliche Bildungsstätten,
je Einwohner:in, 2021**

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte, in €

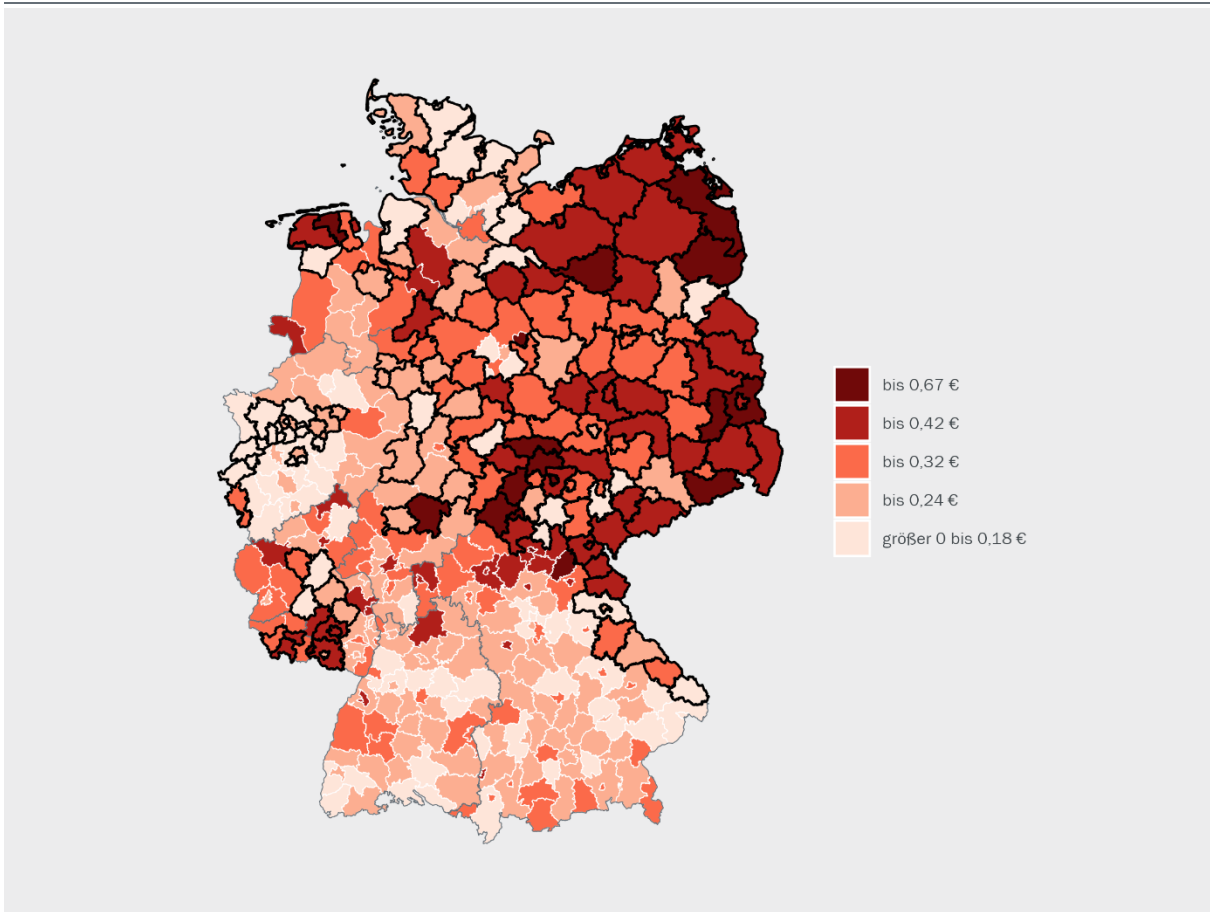


Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 61: Räumliche Verteilung des Produktionswerts – Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus, je Einwohner:in, 2021

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte, in €

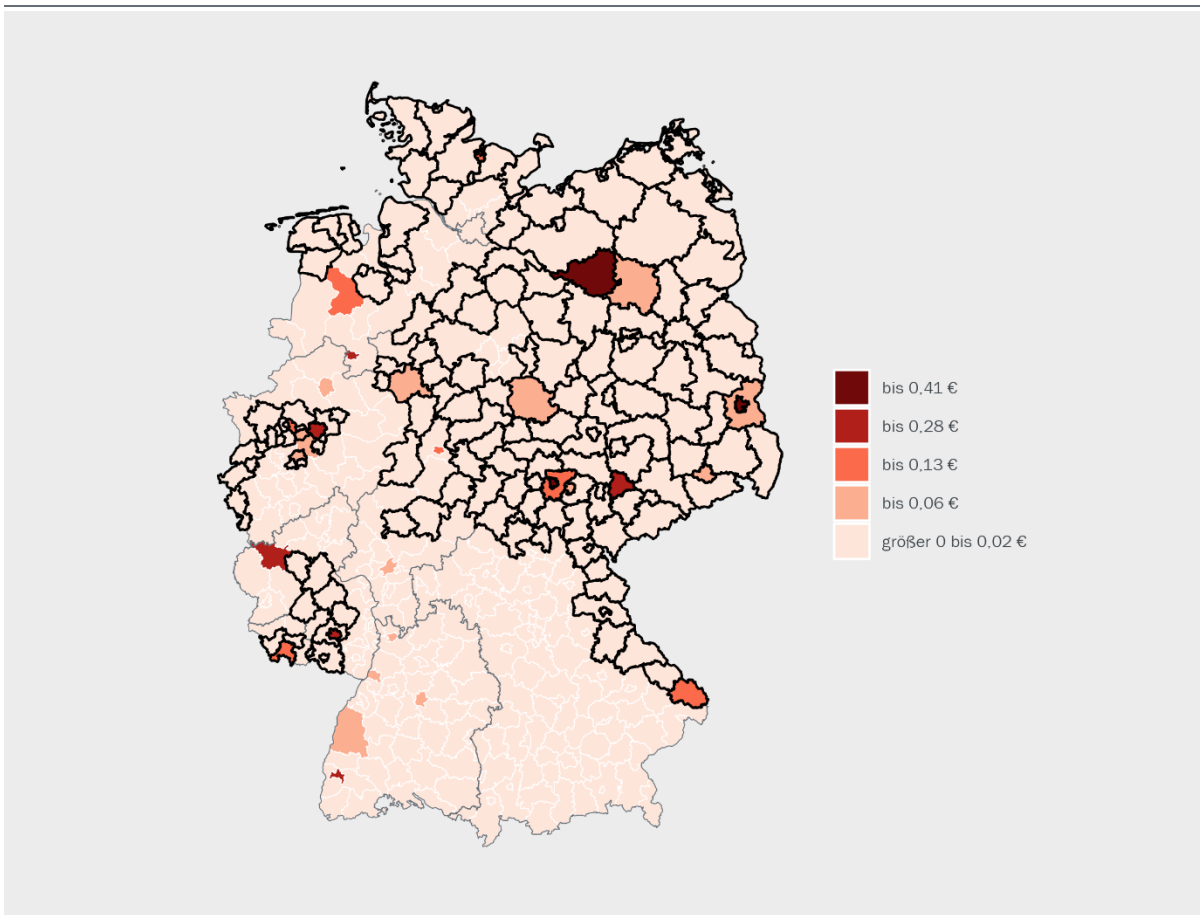


Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 62: Räumliche Verteilung des Produktionswerts – Kommunen Innovativ, je Einwohner:in, 2021

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte, in €

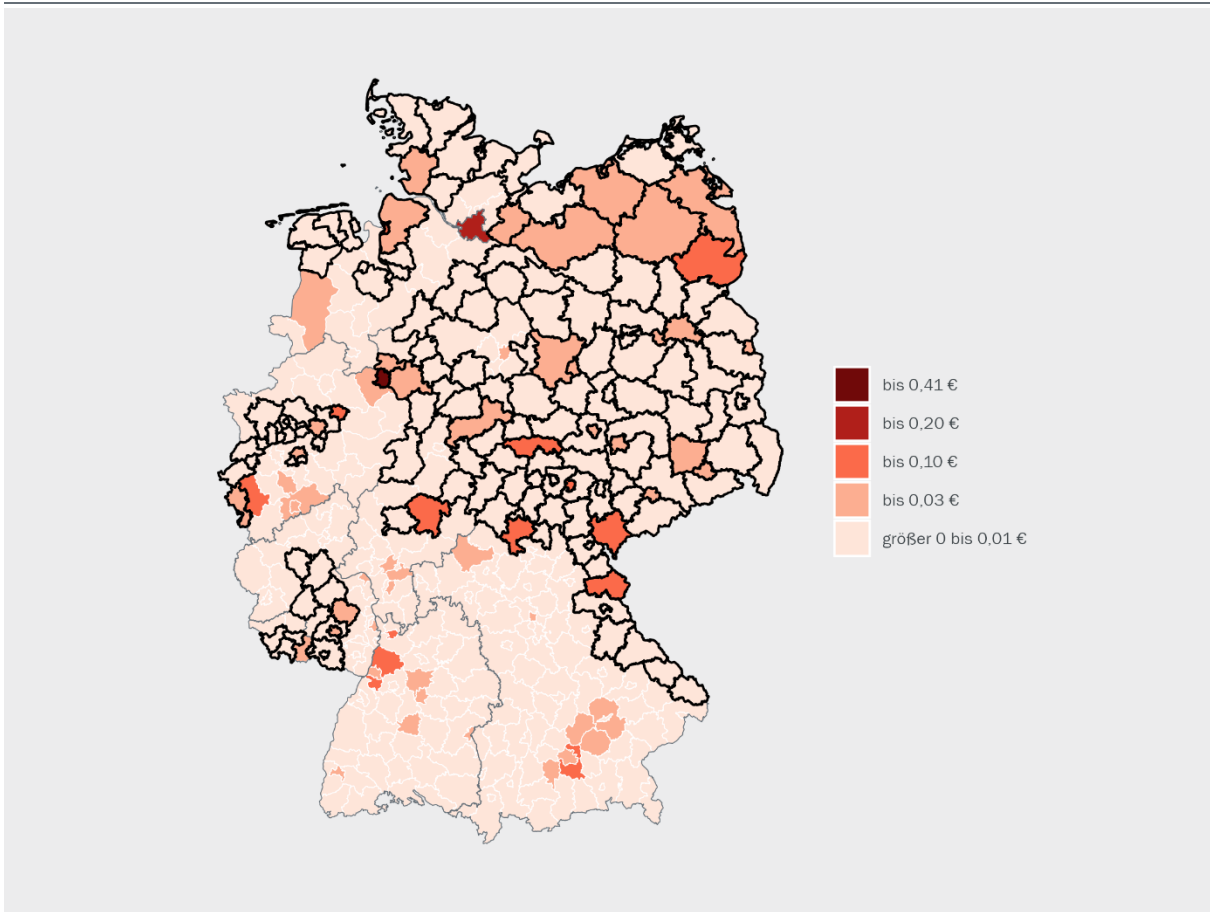


Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Abbildung A 63: Räumliche Verteilung des Produktionswerts – Zukunftswerkstatt Kommunen, je Einwohner:in, 2021

Δ Produktionswert je Einwohner:in durch direkte und indirekte Effekte, in €



Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

Tabelle A 3: Effekte auf die Bruttowertschöpfung nach GRW-Fördergebietsstatus

in Mio. € / Anteil an gesamter BWS-Zunahme in Prozent

Förderprogramm	C-Fördergebiet		D-Fördergebiet		kein Fördergebiet	
	Bevölkerungsanteile					
	25,3%		25,3%		25,3%	
	Initiale Fördermittelanteile GFS-Gesamt					
	63,8%		63,8%		63,8%	
GRW – gewerbliche Wirtschaft	164,77	39,4%	63,29	15,1%	190,50	45,5%
GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur	169,75	52,8%	54,04	16,8%	97,85	30,4%
GRW Gesamt	334,52	45,2%	117,33	15,9%	288,35	39,0%
Breitbandförderung	158,17	38,3%	48,96	11,9%	205,34	49,8%
Städtebauförderung	159,17	32,1%	70,65	14,3%	265,45	53,6%
ZIM	121,66	34,8%	43,95	12,6%	184,06	52,6%
INNO-KOM	32,84	71,2%	6,13	13,3%	7,16	15,5%
Innovation und Strukturwandel	22,96	73,6%	2,92	9,4%	5,31	17,0%
Unternehmen Region	52,02	74,5%	4,87	7,0%	12,97	18,6%
Partnerschaften für Demokratie	5,18	35,8%	2,09	14,4%	7,22	49,8%
EXIST-Potentiale	4,43	27,9%	2,19	13,8%	9,28	58,4%
Digital Jetzt	0,57	16,7%	0,49	14,2%	2,37	69,1%
Überbetriebliche Bildungsstätten	3,61	28,5%	2,12	16,8%	6,93	54,7%
Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus	3,13	31,2%	1,32	13,1%	5,60	55,7%
Kommunen innovativ	0,27	50,5%	0,05	9,8%	0,21	39,7%
Zukunftswerkstatt Kommunen	0,12	17,1%	0,14	19,9%	0,45	63,0%
Gesamt	898,67	40,8%	303,22	13,8%	1.00,70	45,4%

Quelle: Prognos AG

© Prognos AG, 2024

A.5 Methodisches Vorgehen bei der regionalen Wirkungsanalyse

Die Analysen sowohl der Gesamtwirksamkeit als auch der Raumwirksamkeit beruhen auf **räumlichen Vektor-autoregressiven (VAR-)Modellen**.¹⁷⁵ Als räumliche Einheit werden dabei Arbeitsmarktregionen verwendet. Die verwendeten räumlichen Einheiten und Methoden werden im Folgenden begründet und im Detail vorgestellt.

Bei den räumlichen Analysen wurden zuerst kreisfreie Städte und Landkreise als räumliche Einheit verwendet. Damit wird die kleinste räumliche Einheit, auf der die Daten zur Verfügung stehen, genutzt und es besteht eine Übereinstimmung der räumlichen Einheit mit den Verteilungs- und Effektanalysen in Kapitel 3 und 4. Es hat sich bei diesen Analysen jedoch gezeigt, dass viele Effekte in Nachbarregionen auftreten, vor allem wenn es sich um Städte und das entsprechende Umland handelt. Es wurde zwar versucht, dies über räumliche Spillover-Effekte abzubilden. Letztendlich ist jedoch ein wesentlicher Teil der Analyse langfristiger Effekte die Einbeziehung der endogenen Dynamik, die durch die Förderung ausgelöst wird. Diese Dynamik findet nicht innerhalb der Grenzen von kreisfreien Städten oder Landkreisen statt, sondern entwickelt sich in der Regel in einem regionalen Umfeld, welches durch einen gemeinsamen Arbeitsmarkt gekennzeichnet ist. Deshalb sind für Analysen, die solche Dynamiken einbeziehen, Arbeitsmarktregionen besser geeignet. Alle Analysen wurden sowohl auf der Ebene von kreisfreien Städten und Landkreisen als auch auf der Ebene von Arbeitsmarktregionen durchgeführt. Unter Verwendung der Arbeitsmarktregionen konnten deutlich mehr Wirkungen der Förderungen identifiziert werden, so dass für diesen Bericht nur die Ergebnisse auf der Ebene der Arbeitsmarktregionen verwendet wurden.

Es werden die 2014 vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) für das Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) erstellten Arbeitsmarktregionen¹⁷⁶ verwendet. Da der Analysezeitraum von 2008 bis 2021 reicht, ist eine räumliche Gliederung aus ungefähr der Mitte des Zeitraums am geeignetsten, da sie die räumlichen Verflechtungen innerhalb des Zeitraums am besten widerspiegelt.

Räumliche Vektor-autoregressive (VAR-)Modelle werden in der Analyse verwendet, da sie gegenüber den alternativen Vorgehensweisen eine Reihe von Vorteilen und gleichzeitig außer der höheren Komplexität keine Nachteile aufweisen. Diese Methode wurde in der Literatur bereits für ähnliche Analysen eingesetzt¹⁷⁷. Als alternative statistische Methoden sind vor allem Differenz-von-Differenzen-Analysen und Panelanalysen zu nennen, die auch in der Literatur häufig angewandt werden¹⁷⁸. Die Gründe für die Verwendung von VAR-Modellen sind folgende:

- **Matching:** Bei Differenz-von-Differenzen-Analysen ist die Identifikation von Vergleichseinheiten ohne Förderung von zentraler Bedeutung. Bei Analysen von Unternehmen oder Beschäftigten lässt sich ein solches Matching mit Einschränkungen durchführen, da Förderungen zu einem bestimmten Zeitpunkt auftreten oder beginnen und nur einen Teil der Unternehmen oder Beschäftigten betreffen. Betrachtet man hingegen Regionen, so treten Förderungen überlappend und teilweise fortwährend mit verschiedenen Intensitäten auf und betreffen teilweise (nahezu) alle Regionen eines spezifischen Typs. Damit lassen sich zum einen teilweise keine geeigneten Vergleichsregionen finden und zum anderen ist eine Einteilung in "gefördert" und "nicht-gefördert" nicht hinreichend. Abgesehen von den weiteren Schwächen ist die Differenz-von-Differenzen-Analyse für Regionen in der Regel nicht anwendbar.

¹⁷⁵ Eberle et al. (2019); Eberle et al. (2020); Wardenburg & Brenner (2020).

¹⁷⁶ https://www.google.de/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/regionen/siedlungsstrukturelle-arbeitsmarktregionstypen/download-ref-amr-xls.xlsx%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D1&ved=2ahUKEWiR062ixeKGAXhyQIHVxiA004ChAWegQIB-hAB&usg=AOvVaw3shvorxg_tQycPEHLgTSMH

¹⁷⁷ Eberle et al. (2019); Eberle et al. (2020); Wardenburg & Brenner (2020).

¹⁷⁸ Sieglöcher et al. (2022); Grunau et al. (2014).

- Endogenität: Bei Wirkungsanalysen ist die Identifikation von kausalen Effekten von zentraler Bedeutung. Die auftretende Endogenität verhindert bei Regressionsanalysen die Identifikation von kausalen Effekten. Endogenität kann in Regressionen nie vollständig verhindert werden, es gibt aber Methoden, diese deutlich zu reduzieren. Bei Panelanalysen ist die einfachste Methode die Verwendung von fixen Effekten. Diese wird aber als in der Regel nicht ausreichend angesehen¹⁷⁹. Drei Methoden gelten als geeignete Lösungen: 1) Die Verwendung von Instrumentvariablen ist am meisten verbreitet. 2) Bei Evaluationen werden meistens Differenz-von-Differenzen-Analysen verwendet. 3) Die Verwendung von Vektor-autoregressiven (VAR-)Modellen, die vor etwa 10 Jahren in die Politikevaluation eingeführt wurden¹⁸⁰. Geeignete Instrumentvariablen zu finden, ist in den meisten Fällen sehr schwierig bis unmöglich. Dies gilt insbesondere bei der Evaluation von Fördermaßnahmen, da die Instrumentvariablen mit der wirtschaftlichen Entwicklung korreliert sein müssen, jedoch nicht mit den endogenen Einflüssen. Aufgrund der oben beschriebenen Matching-Problematik wird hier die Nutzung von VAR-Modellen mit einer Panelanalyse mit fixen Effekten kombiniert.
- Indirekte Effekte: Bei allen oben genannten Methoden außer den VAR-Modellen werden indirekte Effekte als direkte Zusammenhänge in der Regression ermittelt. Dafür werden zeitverzögerte Effekte bestimmt, die dann alle direkten und indirekten Wirkungen mit dieser Zeitverzögerung beinhalten. Damit lässt sich nicht ermitteln, welche Effekte direkt und welche indirekt zustande kommen. Es kann in der Analyse in der Regel auch nur eine Zeitverzögerung gleichzeitig betrachtet werden, da ansonsten Multikollinearitäten das Ergebnis verzerren. In VAR-Modellen werden hingegen parallel zu den direkten Effekten alle weiterführenden Wechselwirkungen zwischen den Zielvariablen mitgeschätzt, so dass sich sogenannte „**Impulse-Response-Functions**“ ergeben, die ein vollständiges Bild der direkten und indirekten Wirkungen der Förderungen liefern. Bei den Impulse-Response-Funktionen werden alle Wirkungen von Zielvariablen aufeinander für die folgenden Jahre bestimmt und in die Kalkulation einbezogen. Ebenso können Wirkungen auf die Nachbarregionen und von diesen zurück einbezogen werden, was in der vorliegenden Untersuchung umgesetzt wird. Gerade auf regionaler Ebene ist eine Einbeziehung indirekter Effekte von großer Bedeutung, da durch die Förderung ökonomische Prozesse ausgelöst werden können, die sich erst über die Zeit und über verschiedene Variablen hinweg entfalten. Mit Hilfe der Impuls-Response-Funktionen kann die Analyse beliebig auf direkte oder bestimmte indirekte Effekte beschränkt werden. In der vorliegenden kurzfristigen Analyse werden nur die direkten und über eine andere Variable vermittelten indirekten Effekte innerhalb von zwei Jahren berücksichtigt. In der langfristigen Analyse werden alle Effekte, auch über mehrere Variablen hinweg und auf Nachbarregionen und wieder zurück, in einem Zeitraum von 25 Jahren berücksichtigt. Andere Betrachtungen wären ebenfalls möglich.

Die Ausführungen oben zeigen, dass auf regionaler Ebene VAR-Modelle aktuell die beste Analyseoption darstellen. Zentral dabei ist jedoch die Wahl der als endogene Variablen in das VAR-Modell einbezogenen Größen. Dazu wurden zuerst alle Variablen untersucht, die auf Basis der theoretischen Wirkungskanäle als direkte und indirekte Zielvariablen ermittelt wurden (siehe Steckbriefe zu den Förderprogrammen im Anhang in Abbildung A 31 bis Abbildung A 45). Dabei wurde die Beschäftigung in der Bauindustrie ebenfalls in die Überprüfung mit aufgenommen, obwohl sie keine direkte Zielgröße der Programme darstellen, da bei einigen Programmen erwartet werden kann, dass Bauaktivitäten durch die Förderung entstehen und diese dann weitere Einflüsse entfalten. Es hat sich in den Analysen gezeigt, dass Bauaktivitäten in der Tat für die endogene Dynamik von

¹⁷⁹ Brüderl und Ludwig (2015).

¹⁸⁰ Moneta et al. (2013).

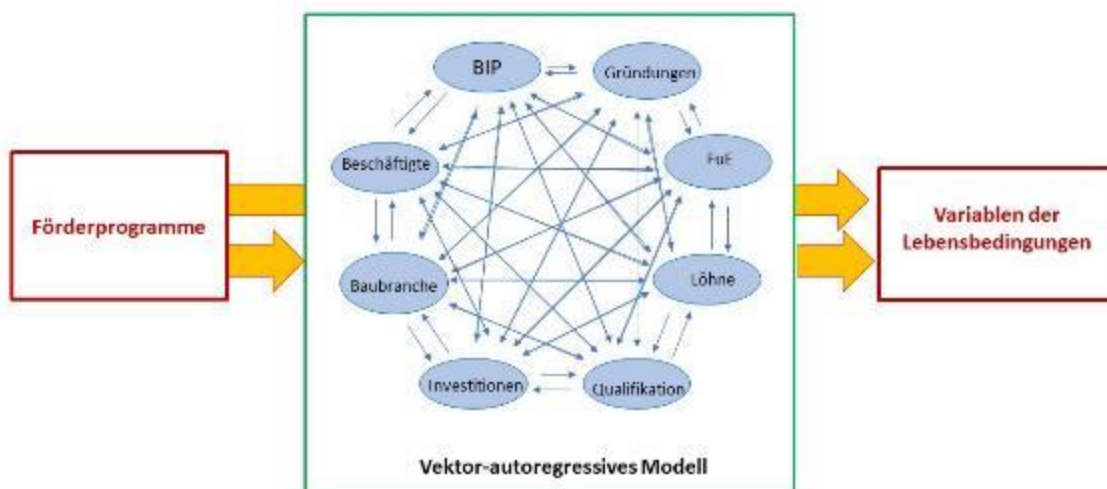
signifikanter Bedeutung sind, in der Präsentation der Ergebnisse werden sie jedoch nicht weiter berücksichtigt, da sie weder Teil der expliziten Ziele noch Aspekte der Lebensverhältnisse sind.

Die Variablen wurden in Form eines VAR-Modells analysiert, wobei die Berücksichtigung der verschiedenen Variablen getestet wurde, um schließlich zu einem Modell mit dem besten Erklärungsgehalt (höchstes adj. R^2) zu kommen. Ein VAR-Modell berücksichtigt Einflüsse von allen Variablen auf alle anderen Variablen in den folgenden Jahren und nicht-zirkuläre Einflüsse innerhalb des gleichen Jahres. Eine Berücksichtigung aller vorhandener Zielvariablen in Form eines VAR-Modell ist nicht möglich, da dies zu Regressionen mit zu vielen unabhängigen Variablen bezogen auf die Zahl der geförderten Regionen geführt hätte. Die erste Untersuchung diente dazu, ein zentrales System mit denjenigen Variablen zu erstellen, die sich gegenseitig signifikant beeinflussen. Es wurde auch eine Einbeziehung der Fördermittel als endogene Variable getestet, jedoch ist deren Endogenität im Vergleich zu den anderen Variablen deutlich geringer und eine Berücksichtigung im zentralen Modell führt zu keiner signifikanten Verbesserung des Modells und ist deshalb weniger geeignet als die Berücksichtigung anderer Variablen.

Als Ergebnis der Analyse der endogenen Variablen ergab sich ein zentrales System mit acht endogenen Zielvariablen. Für die statistische Analyse bedeutet dies, dass zwischen drei Arten von Variablen unterschieden wird (siehe auch Abbildung A 64):

- **GFS-Förderprogramme:** Die GFS-Finanzmittel, die in einem Förderprogramm in den vorangegangenen Jahren in eine Region flossen, gehen in jeder Regression als unabhängige Variable ein.
- **Endogene Zielvariable:** Die acht zentralen Variablen werden jeweils in einer Regression als abhängige Variable behandelt und gehen gleichzeitig in jede Regression mit und ohne Zeitverzögerung als unabhängige Variable ein. Nach einem Test verschiedener Zeitverzögerungen wird nur eine Zeitverzögerung von einem Jahr berücksichtigt, da sich durch die Einbeziehung weiterer Zeitverzögerungen die Güte des Modells (adj. R^2) verschlechtert hat.
- **Weitere Zielvariablen der Lebensbedingungen:** Für alle weiteren Variablen der Lebensbedingungen, einschließlich der Zielvariablen, die nicht als zentrale Variablen berücksichtigt werden, wird eine Regression durchgeführt, bei der diese Variablen die abhängige Variable darstellen und die zentralen Variablen sowie die Förderprogramme als unabhängige Variablen eingehen.

Abbildung A 64: Struktur des Analyse-Modells



Quelle: Eigene Darstellung.

© Prognos AG, 2024

Alle Regression wurden als auto-regressive Panelregressionen mit fixen Effekten für die Arbeitsmarktregionen und die Jahre durchgeführt. Zudem wurde jeweils die Summe aller anderen GFS-Fördermittel als Kontrollvariable in den Regressionen einbezogen. Es werden jeweils die Ausprägungen der unabhängigen Variablen aus dem gleichen Jahr und dem Vorjahr berücksichtigt. Eine Berücksichtigung weiter zurückliegender Jahre wurde für die zentralen Variablen und für die Fördermittel unabhängig voneinander getestet. Bei den zentralen Variablen ergab sich dadurch keine höhere Qualität des Modells. Bei den Fördermitteln ergaben sich unterschiedliche Resultate für die verschiedenen Fördergruppen, die in Tabelle 18 dargestellt sind.

Tabelle A 4: Optimale Zeiträume der Berücksichtigung von Fördermitteln der GFS-Fördergruppen im VAR-Modell

GFS-Fördergruppen	Zeitraum
Gesamtes GFS	4 Jahre
GRW	5 Jahre
ERP	5 Jahre
Gruppe 2: Forschung und Innovation	3 Jahre
Gruppe 3: ÜBS	2 Jahre
Gruppe 4: Breitbandförderung	2 Jahre
Gruppe 5: Infrastruktur und Daseinsvorsorge	5 Jahre

Quelle: Eigene Darstellung.

© Prognos AG, 2024

Zudem werden auch räumliche Effekte berücksichtigt. Dazu werden alle Effekte von Fördermitteln in den Nachbarregionen auf alle Zielvariablen in der Region bestimmt. Zudem werden die Effekte der zentralen Variablen aus den Nachbarregionen auf die Zielvariablen in der Region ermittelt. Dafür wurde eine räumliche Gewichtungsmatrix erstellt, die für jedes Regionenpaar 1 durch die durchschnittliche Fahrtzeit zwischen den Wohnorten zweier Personen in diesen Regionen als Nachbarschaftsmaß enthält. Damit können indirekte Effekte, die durch Effekte der Förderung in Nachbarregionen auf die zentralen Variablen dort entstehen und dann auf die Variablen in der Region Einfluss nehmen, ebenfalls berücksichtigt werden. Die langfristigen Gesamtwirkungen werden als Summe aller direkten und indirekten und räumlich vermittelten Effekte bestimmt.

Berechnung der Wirkungen auf Basis der VAR-Ergebnisse

In VAR-Modellen wird davon ausgegangen, dass sich mehrere Variablen gegenseitig beeinflussen und sich dadurch ein dynamischer Prozess ergibt. Das Verhalten eines betrachteten Systems kann deshalb aus den geschätzten Regressionskoeffizienten nicht direkt abgelesen werden. Für jede Analyse der Gesamtwirkungen werden insgesamt 27 Regressionsgleichungen mit insgesamt 863 Parametern geschätzt, und erst aus der gesamten Interaktion ergibt sich die Abschätzung der Gesamtwirkungen. Deshalb werden sogenannte Impulse-Response-Funktionen ermittelt. Diese ergeben sich, indem man von einer Veränderung der Input-Variablen (hier die GFS-Fördermittel) ausgeht und die Wirkung einer solchen Veränderung über alle geschätzten Regressionsgleichungen und die Zeit hinweg berechnet. Dadurch werden direkte und indirekte, räumlich vermittelte und zeitverzögerte Effekte berücksichtigt. Aus den geschätzten Regressionsgleichungen ergibt sich dabei nur ein mittlerer im Durchschnitt erwartbarer Verlauf der Reaktion jeder Variablen auf die Veränderung der Fördermittel. Ein Bootstrap-Verfahren¹⁸¹ wird eingesetzt, um einen Korridor der zeitlichen Reaktion zu bestimmen, in dem die Reaktion mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% verläuft.

In der Regel werden die Impulse-Response-Funktionen mit den entsprechenden Konfidenz-Korridoren als Ergebnisse eines VAR-Ansatzes präsentiert. In diesem Projekt basieren die finalen Ergebnisse jedoch auf mehr als 1.000 Impulse-Response-Funktionen, so dass eine Präsentation aller Impulse-Response-Funktionen nicht sinnvoll ist. Stattdessen werden aus den Impulse-Response-Funktionen zwei Werte bestimmt:

- Es wird die Summe der Reaktion einer Variable auf eine Erhöhung der GFS-Fördermittel im Jahr dieser Erhöhung und des darauffolgenden Jahres ermittelt. Dabei werden alle direkten Effekte, auch aus den benachbarten Regionen, sowie alle Effekte, die bei einer der endogenen Variablen entstehen und von diese auf die betrachtete Variable wirken, berücksichtigt. Dies wird als kurzfristiger Effekt bezeichnet. Falls das Konfidenzintervall für diese Reaktion vollständig im positiven Bereich liegt, wird von einer statistisch nachgewiesenen positiven Wirkung gesprochen.
- Es wird die Reaktion einer Variable auf eine Erhöhung der Fördermittel über 25 Jahre aufsummiert, wobei zukünftige Jahre pro Jahr mit 3% abdiskontiert werden. Dabei werden alle Effekte berücksichtigt, auch indirekte, die über mehrere Variable vermittelt werden und sich erst über die Zeit ergeben, sowie Effekte, die in Nachbarregionen entstehen und von diesen zurückwirken. Dies wird als langfristiger Gesamteffekt bezeichnet. Erneut gilt ein vollständig im positiven Bereich liegendes Konfidenzintervall als statistischer Nachweis für eine positive Wirkung.

Daten zu allen Variablen der Lebensbedingungen sind bis 2021 verfügbar, so dass alle Analysen für einen Zeitraum bis 2021 durchgeführt werden. Da für die Panelanalyse die Förderdaten mindestens 2 Jahre zuvor vorhanden sein müssen, ist die Analyse auf alle Programme beschränkt, zu

¹⁸¹ Es werden mehrmals Regionen zufällig (mit Zurücklegen) gezogen und für diese die komplette Analyse wiederholt. Daraus wird ein Konfidenzintervall für den Verlauf der Impuls-Response-Funktionen bestimmt.

denen spätestens ab 2019 ausreichend Daten vorhanden sind. Das Programm Digital Jetzt konnte deshalb nicht analysiert werden. Alle weiteren Förderprogramme wurden wie in Für etliche GFS-Förderprogramme sind die geflossenen bzw. bewilligten Mittel und die Anzahl der begünstigten Regionen so gering, dass bei einer Analyse wenige oder keine signifikanten Effekte zu erwarten sind. Deshalb werden die Förderprogramme in Gruppen gemeinsam analysiert. Die Gruppierung orientiert sich an der Ausrichtung der Programme und es wird deshalb die Einteilung der Förderprogramme im ersten Bericht der Bundesregierung zum Gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen übernommen. Die Daten zu den verwendeten Variablen sind bis 2021 einheitlich verfügbar, so dass alle Analysen für einen Zeitraum bis 2021 durchgeführt werden (vgl. Analyse in Kapitel 4.2). Da für die Panelanalyse die Förderdaten mindestens 2 Jahre zuvor vorhanden sein müssen, ist die Analyse auf alle Programme beschränkt, zu denen spätestens ab 2019 ausreichend Daten vorhanden sind. Das Programm Digital Jetzt konnte deshalb nicht analysiert werden. Alle weiteren Förderprogramme wurden wie in Tabelle 15 dargestellt in Gruppen zusammengefasst und für die dort angegebenen Zeiträume analysiert.

Tabelle 15 dargestellt in Gruppen zusammengefasst und für die dort angegebenen Zeiträume analysiert.

A.6 Regionale Fallstudien

Regionstyp 1: Städtische Kreisregionen

Kreisfreie Großstadt Darmstadt (6411)

Darmstadt ist ein Beispiel für ein innovatives Zentrum, welches durch die Präsenz zahlreicher Unternehmen, darunter auch Unternehmenszentralen von Großunternehmen, Forschungseinrichtungen sowie einen hochqualifizierten Dienstleistungssektor geprägt ist. Die Stadt liegt nicht im GRW-Fördergebiet. Trotz einer im Vergleich zum Bundes- und Landesdurchschnitt niedrigen Beschäftigtenquote und einer nur durchschnittlichen Arbeitslosenquote weist die Stadt eine deutlich überdurchschnittliche Wertschöpfung pro Kopf und je Erwerbstätigen auf. Die Investitionsneigung der Unternehmen liegt in der Spitzengruppe. Die Präsenz einer Universität und weiterer öffentlicher Forschungseinrichtungen und Verwaltungen sorgt für einen sehr hohen Anteil an Beschäftigten im öffentlichen Sektor. Die Demographie ist durch einen niedrigen Altenquotienten gekennzeichnet. Die kommunale Steuerkraft liegt deutlich über dem hessischen Durchschnitt.

Dass eine Stadt wie Darmstadt trotz dieser Ausgangsbedingungen Mittel aus acht Förderprogrammen des GFS erhält, überrascht. Mit 31,39 € pro Kopf ist die Förderung auch nicht gering: Die oben vorgestellte, deutlich strukturschwächere Stadt Remscheid erhält nur 23 € pro Kopf. Der deutlich größte Teil der Fördermittel fließt mit 89 % des gesamten Fördervolumens über das Mittelstandsprogramm ZIM. Die Erklärung ist einfach: In einer strukturstarken und erfolgreichen Stadt wie Darmstadt gibt es genügend innovative mittelständische Unternehmen, die für ihre FuE-Projekte ZIM-Fördermittel beantragen. Die Absorptionsfähigkeit für Fördermittel ist hoch.

Kurzbeschreibung des Landkreises (LK / Bundesland / Bund)

BIP pro Kopf	88.497 EUR / 48.190 EUR / 43.292 EUR
BIP je ET	101.492 EUR / 86.485 EUR / 80.074 EUR
Arbeitslosenquote	5,8% / 5,3% / 5,7%
Beschäftigtenquote	59,3% / 61,8% / 62,8%
Gewerbeanmeldungen	7,9 je Tsd. EW / 9,1 je Tsd. EW / 7,9 je Tsd. EW
Investitionen je Beschäftigten (Industrie)	13,6 Tsd. EUR / 8,9 Tsd. EUR / 9,9 Tsd. EUR
Bevölkerung	159.631 EW / 6,3 Mio. EW / 83,2 Mio. EW
Bevölkerungsdichte	1.308 EW je qkm / 298 EW je qkm / 233 EW je qkm
Altenquotienten	27,3% / 35,3% / 37,3%
Jugendquotienten	28,4% / 31,5% / 31,3%
Durchschnittsalter	41,0 Jahre / 44,1 Jahre / 44,7 Jahre
Wanderungssaldo	3,1 je Tsd. EW / 2,2 je Tsd. EW / 4,0 je Tsd. EW
Schulabgänger mit Hochschulreife	53,0% / 28,4% / 34,3%
Beschäftigte im öffentlichen Bereich	86,0 je Tsd. EW / 46,0 je Tsd. EW / 47,4 je Tsd. EW
20-59 Jahre mit Migrationshintergrund	35,6% / 28,3% / 21,1%
Wahlergebnis an den Rändern (2021)	13,1% / 13,1% / 15,2%
Wahlbeteiligung (2021)	78,9% / 76,2% / 76,6%

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024).

© Prognos AG, 2024

Ob die Förderung bei den einzelnen Unternehmen tatsächlich positive Effekte in dem Sinne hat, dass erfolgreiche FuE-Projekte durchgeführt werden, die ohne Förderung nicht durchgeführt worden wären, kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Dass Mitnahmeeffekte hier keine Rolle spielen, ist aus ökonomischer Sicht jedoch sehr unwahrscheinlich.

Und selbst wenn: Ziel des GFS ist ein Aufholen der strukturschwächeren Regionen, nicht eine weitere Stärkung der ohnehin schon chancenreichsten Regionen. Wenn sehr umfangreiche Fördermittel in eine Stadt wie Darmstadt fließen, ist diesem Ziel nicht gedient, auch wenn dies für die Stadt einen wünschenswerten Einzelvorteil bringt. Hier sollte die individuelle erfolgreiche Förderung hinter der Gesamtidee zurückstehen.

Diese Logik gilt grundsätzlich auch für die EXIST-Förderung. Da diese aber an Hochschulstandorte gebunden ist und generell die Gründungstätigkeit an Hochschulen gefördert werden soll, kann hier noch argumentiert werden, dass dieses Förderziel Priorität gegenüber der Raumwirksamkeit hat. Ob eine finanzstarke Stadt wie Darmstadt nicht in der Lage ist, 130.000 € für den Städtebau oder 41.000 € für ein Mehrgenerationenhaus selbst zu mobilisieren, sei dahingestellt. Beim Programm "Partnerschaften für Demokratie" könnte man wiederum argumentieren, dass ein flächendeckendes, ähnliches Bildungs- und Aktionsangebot das Ziel der Förderung ist. Aber auch hier stellt sich die Frage nach der Raumwirksamkeit: Die zusätzliche Wirkung eines solchen Angebots in einem ohnehin weltoffenen urbanen Umfeld dürfte geringer sein als in peripheren Regionen mit einem hohen Anteil von Wählern an den politischen Rändern.

Beschreibung der Fördersituation (Gesamtsumme / **pro Kopf** / **relativ** / im Vgl. zum Typ)

00 Gesamtförderung

5.009.152€ / **31,38€** / 8 Programme

04 Partnerschaften für Demokratie

132.000€ / **0,83€** / **2,6%** / 1,2%

05 Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus

41.000€ / **0,26€** / **0,8%** / 0,6%

07 Städtebauförderung

130.000€ / **0,81€** / **2,6%** / 17,5%

08 ZIM

4.457.120€ / **27,92€** / **89,0%** / 22,0%

13 EXIST

176.340€ / **1,10€** / **3,5%** / 1,5%

17 Digital Jetzt

39.407€ / **0,25€** / **0,8%** / 0,3%

20 Innovation und Strukturwandel

27.492€ / **0,17€** / **0,5%** / 0,4%

22 Unternehmen Region

5.793€ / **0,04€** / **0,1%** / 1,8%

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Landkreis Zwickau (14524)

Ein Beispiel für eine von Fachkräftemangel geprägte Region ist der Landkreis Zwickau (C-Fördergebiet). Das BIP pro Kopf und je Erwerbstätigen liegt zwar im sächsischen Durchschnitt, aber die Kombination aus niedriger Arbeitslosenquote und sehr hoher Beschäftigtenquote signalisiert, dass das vorhandene Arbeitskräftepotenzial im Landkreis weitgehend ausgeschöpft wird. Die geringe Investitionsneigung der Unternehmen ist daher nicht verwunderlich: Erweiterungsinvestitionen oder Neuansiedlungen sind angesichts des engen Arbeitsmarktes wenig attraktiv. Verstärkt wird die problematische Situation durch einen sehr hohen Altenquotienten. Bemerkenswert ist,

dass auch die Beschäftigung im öffentlichen Sektor im Landkreis unterdurchschnittlich ist. Dem Staat kann hier also nicht der Vorwurf gemacht werden, dem privaten Sektor zu viele der knappen Arbeitskräfte zu entziehen.

Volkswagen ist mit seinem Werk der größte und bekannteste Arbeitgeber der Region. Um das Werk herum haben sich eine Reihe von zum Teil hoch spezialisierten Automobilzulieferern angesiedelt. Weitere Unternehmen des produzierenden Gewerbes finden sich in Branchen wie der chemischen Industrie (Farben und Lacke). Im Landkreis Zwickau befindet sich in Hohenstein-Ernstthal ein Entwicklungsstandort für Solarzellentechnologie und Produktionsanlagen zu deren Herstellung. Mit der Westsächsischen Hochschule beherbergt der Landkreis auch eine Bildungseinrichtung, an der Studierende in technischen Fächern wie Elektrotechnik, Maschinenbau und Fahrzeugtechnik für den Fachkräftebedarf der Region ausgebildet werden.

Kurzbeschreibung des Landkreises (LK / Bundesland / Bund)

BIP pro Kopf	32.934 EUR / 33.330 EUR / 43.292 EUR
BIP je ET	65.399 EUR / 65.682 EUR / 80.074 EUR
Arbeitslosenquote	4,6% / 5,9% / 5,7%
Beschäftigtenquote	70,5% / 67,1% / 62,8%
Gewerbebeanmeldungen	4,6 je Tsd. EW / 6,0 je Tsd. EW / 7,9 je Tsd. EW
Investitionen je Beschäftigten (Industrie)	6,7 Tsd. EUR / 12,1 Tsd. EUR / 9,9 Tsd. EUR
Bevölkerung	309.621 EW / 4,0 Mio. EW / 83,2 Mio. EW
Bevölkerungsdichte	326 EW je qkm / 219 EW je qkm / 233 EW je qkm
Altenquotienten	56,4% / 48,2% / 27,9%
Jugendquotienten	31,2% / 31,9% / 36,4%
Durchschnittsalter	49,1 Jahre / 46,9 Jahre / 44,7 Jahre
Wanderungssaldo	4,7 je Tsd. EW / 4,7 je Tsd. EW / 4,0 je Tsd. EW
Schulabgänger mit Hochschulreife	31,6% / 32,0% / 34,3%
Beschäftigte im öffentlichen Bereich	30,4 je Tsd. EW / 43,3 je Tsd. EW / 47,4 je Tsd. EW
20-59 Jahre mit Migrationshintergrund	3,3% / 4,8% / 21,1%
Wahlergebnis an den Rändern (2021)	34,5% / 33,9% / 15,2%
Wahlbeteiligung (2021)	74,9% / 76,5% / 76,6%

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024).

© Prognos AG, 2024

Auch hier zeigt sich der hohe Anteil der Städtebauförderung und der Breitbandförderung, die zusammen rund ein Drittel der Gesamtförderung ausmachen. Beides kann dazu beitragen, die Rahmenbedingungen vor Ort zu verbessern und damit die Region für den Zuzug qualifizierter Arbeitskräfte attraktiver zu machen. In Zwickau wird die Städtebauförderung aktuell beispielsweise für die Sanierung eines Museums, einer Sporthalle und eines Jugendfreizeitzentrums eingesetzt. Außerdem soll nicht mehr genutzter Bausubstanz zurückgebaut und neue Grünflächen und Spielplätze angelegt werden. Auch energetische Sanierungen werden über die Städtebauförderung mitfinanziert. All dies kann zu einer Verbesserung der Lebensqualität beitragen und damit eine qualitative Raumwirksamkeit entfalten.

Angesichts des sehr hohen Wählerzuspruchs für die politischen Ränder erscheint hier auch der hohe Mitteleinsatz in Programmen wie Partnerschaften für Demokratie und dem Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus sinnvoll. Da absehbar ist, dass Regionen mit Fachkräftemangel ihren Arbeitskräftebedarf nicht vollständig durch Binnenwanderung decken können, ist es nicht nur aus demokratiepolitischen, sondern auch aus ökonomischen Gründen wichtig, einer zu starken politischen Polarisierung entgegenzuwirken.

Die im Vergleich zum Durchschnitt des Regionstyps hohe Inanspruchnahme der ZIM-Förderung spricht für die Absorptionsfähigkeit der mittelständischen Unternehmen in der Region. Auch die weiteren Investitionsförderungen, sowohl Zuschüsse als auch vergünstigte Kredite, werden im Landkreis gut genutzt. Dies gilt auch für die beiden Programme zur Etablierung von Innovationsnetzwerken. So wird im Programm Unternehmen Region ein Netzwerk aus Unternehmen und der Westsächsischen Hochschule gefördert, das Prüfstände für Fahrzeuge mit Assistenzsystemen entwickelt. Dies unterstreicht aber auch nochmals, dass vermutlich vor allem der Fachkräftemangel der limitierende Faktor für weiteres Wachstum in einer Region ist, die durchaus Potenziale für FuE-basiertes Wachstum hat.

Beschreibung der Fördersituation (Gesamtsumme / **pro Kopf** / **relativ** / im Vgl. zum Typ)

00 Gesamtförderung	21.537.433€ / 69,56€ / 12 Programme
01 Breitbandförderung	2.398.510€ / 7,75€ / 11,1% / 13,1%
04 Partnerschaften für Demokratie	245.000€ / 0,79€ / 1,1% / 0,6%
05 Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus	196.886€ / 0,64€ / 0,9% / 0,4%
07 Städtebauförderung	4.799.000€ / 15,50€ / 22,3% / 12,3%
08 ZIM	3.922.840€ / 12,67€ / 18,2% / 12,3%
10 Überbetriebliche Bildungsstätten	106.323€ / 0,34€ / 0,5% / 1,0%
11 ERP-Regionalförderprogramm	1.608.830€ / 5,20€ / 7,5% / 5,4%
12 ERP-Kapital für Gründung	1.538.400€ / 4,97€ / 7,1% / 1,7%
13 EXIST	103.312€ / 0,33€ / 0,5% / 0,7%
18.1 GRW – gewerbliche Wirtschaft	5.153.700€ / 16,65€ / 23,9% / 28,0%
20 Innovation und Strukturwandel	312.331€ / 1,01€ / 1,5% / 1,4%
22 Unternehmen Region	1.152.300€ / 3,72€ / 5,4% / 6,9%

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

An dieser Stelle sehen wir aber auch eine mögliche Förderlücke. Der Fachkräftemangel wird bisher vor allem indirekt adressiert. Allenfalls das Programm der überbetrieblichen Ausbildungsstätten kann als direkter Versuch gesehen werden, das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte in einer Region unmittelbar zu sichern. Hier besteht vermutlich die Chance, die Raumwirksamkeit der GFS durch eine zusätzliche Fokussierung auf das Fachkräftepotenzial zu verbessern.

Landkreis Tuttlingen (8327)

Der Landkreis Tuttlingen, der nicht im GRW-Fördergebiet liegt, zeichnet sich durch ein BIP je Erwerbstätigen im Landesdurchschnitt und ein BIP pro Kopf über dem Landes- und Bundesdurchschnitt aus. Ermöglicht wird dies durch eine sehr hohe Beschäftigtenquote, eine niedrige Arbeitslosenquote und einen niedrigen Altenquotienten. Der Wanderungssaldo ist positiv und liegt über dem Durchschnitt. Etwas überraschend erscheint die unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit der Unternehmen in der Industrie. Ein Erklärungsansatz könnte sein, dass in Tuttlingen sehr viele kleine Unternehmen ansässig sind, die weniger große Investitionen tätigen.

Kurzbeschreibung des Landkreises (LK / Bundesland / Bund)

BIP pro Kopf	49.560 EUR / 48.493 EUR / 43.292 EUR
BIP je ET	79.767 EUR / 85.429 EUR / 80.074 EUR
Arbeitslosenquote	3,7% / 3,9% / 5,7%
Beschäftigtenquote	67,7% / 64,4% / 62,8%
Gewerbeanmeldungen	7,9 je Tsd. EW / 8,1 je Tsd. EW / 7,9 je Tsd. EW
Investitionen je Beschäftigten (Industrie)	6,6 Tsd. EUR / 9,5 Tsd. EUR / 9,9 Tsd. EUR
Bevölkerung	142.414 EW / 11,1 Mio. EW / 83,2 Mio. EW
Bevölkerungsdichte	194 EW je qkm / 187 EW je qkm / 233 EW je qkm
Altenquotienten	33,7% / 34,7% / 37,3%
Jugendquotienten	35,4% / 31,8% / 31,3%
Durchschnittsalter	43,0 Jahre / 43,8 Jahre / 44,7 Jahre
Wanderungssaldo	5,3 je Tsd. EW / 2,7 je Tsd. EW / 4,0 je Tsd. EW
Schulabgänger mit Hochschulreife	21,5% / 28,5% / 34,3%
Beschäftigte im öffentlichen Bereich	33,6 je Tsd. EW / 48,6 je Tsd. EW / 47,4 je Tsd. EW
20-59 Jahre mit Migrationshintergrund	33,9% / 28,2% / 21,1%
Wahlergebnis an den Rändern (2021)	15,6% / 12,9% / 15,2%
Wahlbeteiligung (2021)	74,5% / 77,8% / 76,6%

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024).

© Prognos AG, 2024

In Tuttlingen befindet sich ein Campus der Hochschule Furtwangen, dessen Betrieb - auch als Reaktion auf den zunehmenden Fachkräftemangel - maßgeblich von regionalen Unternehmen mitfinanziert wird. Die im Landkreis ansässigen Unternehmen sind vor allem im Maschinenbau und in der Lebensmittelindustrie tätig. Vor allem aber beherbergt Tuttlingen ein Cluster in der Medizintechnik, dem insgesamt 400 meist kleinere Unternehmen zugeordnet werden.

Beschreibung der Fördersituation (Gesamtsumme / pro Kopf / relativ / im Vgl. zum Typ)

00 Gesamtförderung
6.025.380€ / 42,31€ / 7 Programme
01 Breitbandförderung
662.972€ / 4,66€ / 11,0% / 12,4%
05 Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus
52.180€ / 0,37€ / 0,9% / 1,3%
07 Städtebauförderung
848.889€ / 5,96€ / 14,1% / 33,3%
08 ZIM
2.374.428€ / 16,67€ / 39,4% / 38,0%
10 Überbetriebliche Bildungsstätten
1.065.554€ / 7,48€ / 17,7% / 3,0%
12 ERP-Kapital für Gründung
1.000.000€ / 7,02€ / 16,6% / 5,4%
17 Digital Jetzt
21.357€ / 0,15€ / 0,4% / 0,7%

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Es überrascht, dass ein erfolgreicher und stabiler Landkreis insgesamt 42,31 € Regionalförderung pro Kopf vereinnahmt. Auf den zweiten Blick zeigt sich, dass die Breitband- und Städtebauförderung sowie die überbetrieblichen Ausbildungsstätten zusammen deutlich mehr als die Hälfte ausmachen. Auch hier zeigt sich also ein wirtschaftlich gesunder Landkreis, der erhebliche Mittel zur Verbesserung der regionalen Lebensbedingungen erhält. Genauso bestätigt sich auch hier die schon in anderen Fällen geäußerte Vermutung, dass wirtschaftlich bereits relativ starke Regionen häufig erst die Voraussetzungen für eine starke ZIM-Förderung mitbringen. Dass umgekehrt trotz relativ starkem Zuspruch zu den politischen Rändern keine Förderung einer Partnerschaft für Demokratie gibt, ist wenig plausibel.

Bei einer derart starken Förderung von nicht strukturschwachen Regionen ist zu bezweifeln, dass die größtmögliche Raumwirksamkeit erzielt wird, die mit den Mitteln der GFS erreicht werden könnte.

Regionstyp 2: Ländliche Kreisregion mit Verdichtungsansätzen

Landkreis Bautzen (14625)

Durchaus typisch für periphere Regionen, ist auch im Landkreis Bautzen (C-Fördergebiet) die Wirtschaftsstruktur vor allem durch KMU geprägt, mit einem besonders hohen Anteil von Kleinstunternehmen, die nur 10 oder weniger Mitarbeiter haben. Dabei handelt es sich in der Regel nicht um Unternehmen mit starken Wachstumsambitionen, sondern um Unternehmen, die sich in einem überschaubaren Markt eingerichtet haben. Bei den wenigen größeren Unternehmen handelt es sich dagegen häufig um Niederlassungen von Großunternehmen mit Sitz außerhalb des Landkreises. Soweit es sich um reine Produktionsstandorte handelt, sind die Potenziale für F&E- und innovationsbasiertes Wachstum der Unternehmen in der Region allerdings auch limitiert. Hinsichtlich der Branchenstruktur ist der Landkreis Bautzen jedoch recht breit aufgestellt. Dazu zählen der Schienenfahrzeugbau, die Lebensmittelindustrie und der Maschinenbau. Von der

ehemals starken Textilindustrie im Landkreis sind nur noch vereinzelt Hersteller von Spezialtextilien übriggeblieben.

Kurzbeschreibung des Landkreises (LK / Bundesland / Bund)

BIP pro Kopf	29.647 EUR / 33.330 EUR / 43.292 EUR
BIP je ET	60.840 EUR / 65.682 EUR / 80.074 EUR
Arbeitslosenquote	5,4% / 5,9% / 5,7%
Beschäftigtenquote	68,8% / 67,1% / 62,8%
Gewerbeanmeldungen	4,6 je Tsd. EW / 6,0 je Tsd. EW / 7,9 je Tsd. EW
Investitionen je Beschäftigten (Industrie)	8,3 Tsd. EUR / 12,1 Tsd. EUR / 9,9 Tsd. EUR
Bevölkerung	296.290 EW / 4,0 Mio. EW / 83,2 Mio. EW
Bevölkerungsdichte	124 EW je qkm / 219 EW je qkm / 233 EW je qkm
Altenquotienten	53,0% / 48,2% / 37,3%
Jugendquotienten	33,4% / 31,9% / 31,3%
Durchschnittsalter	48,5 Jahre / 46,9 Jahre / 44,7 Jahre
Wanderungssaldo	4,0 je Tsd. EW / 4,7 je Tsd. EW / 4,0 je Tsd. EW
Schulabgänger mit Hochschulreife	30,7% / 32,0% / 34,3%
Beschäftigte im öffentlichen Bereich	40,2 je Tsd. EW / 43,3 je Tsd. EW / 47,4 je Tsd. EW
20-59 Jahre mit Migrationshintergrund	3,3% / 4,8% / 21,1%
Wahlergebnis an den Rändern (2021)	39,1% / 33,9% / 15,2%
Wahlbeteiligung (2021)	77,3% / 76,5% / 76,6%

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024).

© Prognos AG, 2024

Die Daten deuten für Bautzen auch im Landes- und erst recht im Bundesvergleich auf eine erhebliche Produktivitätsschwäche hin. Zwar ist die Beschäftigtenquote hoch und die Arbeitslosenquote unauffällig, da aber gleichzeitig der Altenquotient sehr hoch ist und damit ein erheblicher Teil der Bevölkerung dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung steht, ist die Spreizung zwischen dem BIP je Erwerbstätigen und dem BIP pro Kopf extrem hoch. Letzteres beträgt nur etwa zwei Drittel des Bundesdurchschnitts. Die Kleinteiligkeit der Unternehmen bei gleichzeitig geringer Wachstumsneigung spiegelt sich auch in den relativ geringen Industrieinvestitionen wider.

Die geringe Bevölkerungsdichte weist auf den peripheren Charakter des Landkreises hin, vor allem außerhalb der Stadt Bautzen. Die Wahlergebnisse der politischen Ränder bei gleichzeitig hoher Wahlbeteiligung deuten auf eine starke politische Polarisierung und sicherlich auch auf eine hohe Protestwahlneigung hin. Gleichzeitig ist der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund gering.

Die Fördersituation im Landkreis Bautzen zeigt nun tatsächlich die erwartete breite Streuung der Fördermaßnahmen. Wir sehen hier mit über 210 € pro Kopf auch ein hohes absolutes Fördervolumen, das über Nachfrageeffekte einen hohen direkten und kurzfristigen Effekt auf die Wirtschaftsleistung im Landkreis erwarten lässt. Dies gilt umso mehr, als die Bauinvestitionen in der Breitband- und Städtebauförderung mit zusammen 38,7 % der Förderung einen hohen Anteil haben. Es wird versucht, sowohl über die ZIM-Förderung die vorhandene KMU-Landschaft zu vermehrten FuE-Investitionen anzureizen als auch über hohe GRW-Investitionszuschüsse die Unternehmensstandorte insgesamt zu stärken und Kapazitäten zu erweitern.

Beschreibung der Fördersituation (Gesamtsumme / pro Kopf / relativ / im Vgl. zum Typ)

00 Gesamtförderung
62.264.420€ / 210,15€ / 11 Programme
01 Breitbandförderung
16.856.223€ / 56,89€ / 27,1% / 26,0%
04 Partnerschaften für Demokratie
331.900€ / 1,12€ / 0,5% / 0,7%
05 Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus
184.226€ / 0,62€ / 0,3% / 0,4%
07 Städtebauförderung
7.253.000€ / 24,48€ / 11,6% / 13,0%
08 ZIM
3.327.205€ / 11,23€ / 5,3% / 4,3%
11 ERP-Regionalförderprogramm
5.642.000€ / 19,04€ / 9,1% / 5,2%
12 ERP-Kapital für Gründung
702.000€ / 2,37€ / 1,1% / 0,8%
18.1 GRW – gewerbliche Wirtschaft
22.030.945€ / 74,36€ / 35,4% / 32,8%
18.2 GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur
5.543.379€ / 18,71€ / 8,9% / 12,0%
20 Innovation und Strukturwandel
91.559€ / 0,31€ / 0,1% / 2,0%
22 Unternehmen Region
301.984€ / 1,02€ / 0,5% / 1,3%

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Da die GRW-Investitionsförderung stark auf das Arbeitsplatzargument ausgerichtet ist, stellt sich angesichts der demographischen Entwicklung und der Beschäftigungssituation im Landkreis allerdings die Frage, ob eine stärker auf Produktivitätssteigerungen bestehender Kapazitäten und noch stärker auf FuE ausgerichtete Investitionsförderung nicht mehr erreichen könnte. Vor allem bei Letzterem stellt sich aber wiederum die Frage nach der weiteren Absorptionsfähigkeit der Region.

Bemerkenswert ist allerdings, dass auch das ERP-Regional-Förderprogramm, das mit zinsgünstigen Investitionskrediten arbeitet, im Landkreis sehr gut angenommen wird. Damit ist es auch in einer sehr strukturschwachen Region möglich, nicht nur mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen erfolgreich Investitionen anzureizen. Auch in den beiden Netzwerkprogrammen Innovation & Strukturwandel und Unternehmen Region sind Unternehmen aus dem Landkreis Bautzen vertreten. Das Netzwerk EnviroPlast zur Entwicklung von Kunststoffteilen aus Reststoffen wird aus Königswartha im Norden des Landkreises koordiniert, das Netzwerk RegioRec zum Recycling von Lithium-Ionen-Batterien aus Kamenz. Damit wird auch aktiv versucht, die Investitionsfähigkeit in Forschung und Entwicklung im Landkreis in der Fläche zu verbessern.

Ein möglicher Kritikpunkt in einer so stark geförderten Region ist die Koordination der Vielzahl von Programmen. Man kann aber auch argumentieren, dass es im Sinne der Diversifizierung und des Versuchs, in vielen Bereichen Entwicklungen anzustoßen (die sicher nicht alle erfolgreich sein müssen), sinnvoll sein kann, sehr breit zu fördern. Und gerade in sehr peripheren Regionen

spricht viel dafür, den Unternehmen aus eigener Initiative einen niederschweligen Zugang zu Fördermitteln zu ermöglichen.

Landkreis Barnim (12060)

Der Landkreis Barnim (bis 2021 C-Fördergebiet, seit 2022 D-Fördergebiet) ist von Berlin ungefähr so weit entfernt wie Landsberg am Lech von München. Ansonsten unterscheidet er sich jedoch stark vom vorangegangenen Fallbeispiel. Das deutlich unterdurchschnittliche BIP je Erwerbstätigen und BIP pro Kopf deutet auf ein erhebliches Produktivitätsproblem der vorhandenen Arbeitsplätze hin, zumal die Beschäftigtenquote hoch und die Arbeitslosenquote durchschnittlich ist. Wie in vielen ostdeutschen Bundesländern zeigt der Altenquotient ein demographisches Problem an, das aber perspektivisch durch einen hohen positiven Wanderungssaldo reduziert werden könnte. Hier dürfte sich auch die Attraktivität der Region für Zuzügler aus Berlin zeigen. Eine hohe politische Polarisierung schlägt sich in deutlich überdurchschnittlichen Wahlergebnissen für die politischen Ränder nieder.

Eine Besonderheit ist, dass trotz der Charakterisierung als urbanes Hinterland die Bevölkerungsdichte im Landkreis Barnim höher ist als im brandenburgischen Durchschnitt (allerdings deutlich geringer als im bundesdeutschen Durchschnitt). Dies ist dem Sonderfall der Konstellation Berlin-Brandenburg geschuldet.

Kurzbeschreibung des Landkreises (LK / Bundesland / Bund)

BIP pro Kopf	23.837 EUR / 31.787 EUR / 43.292 EUR
BIP je ET	64.521 EUR / 71.125 EUR / 80.074 EUR
Arbeitslosenquote	5,5% / 5,9% / 5,7%
Beschäftigtenquote	65,4% / 64,7% / 62,8%
Gewerbeanmeldungen	6, 5 je Tsd. EW / 6,7 je Tsd. EW / 7,9 je Tsd. EW
Investitionen je Beschäftigten (Industrie)	8,0 Tsd. EUR / 12,1 Tsd. EUR / 9,9 Tsd. EUR
Bevölkerung	188.835 EW / 2,5 Mio. EW / 83,2 Mio. EW
Bevölkerungsdichte	128 EW je qkm / 86 EW je qkm / 233 EW je qkm
Altenquotienten	42,9% / 44,9% / 37,3%
Jugendquotienten	32,1% / 31,2% / 31,3%
Durchschnittsalter	46,7 Jahre / 47,3 Jahre / 44,7 Jahre
Wanderungssaldo	14,7 je Tsd. EW / 10,0 je Tsd. EW / 4,0 je Tsd. EW
Schulabgänger mit Hochschulreife	41,1% / 39,5% / 34,3%
Beschäftigte im öffentlichen Bereich	43,2 je Tsd. EW / 47,3 je Tsd. EW / 47,4 je Tsd. EW
20-59 Jahre mit Migrationshintergrund	4,8% / 4,8% / 21,1%
Wahlergebnis an den Rändern (2021)	27,5% / 26,6% / 15,2%
Wahlbeteiligung (2021)	76,0% / 75,6% / 76,6%

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024).

© Prognos AG, 2024

Beschreibung der Fördersituation (Gesamtsumme / pro Kopf / relativ / im Vgl. zum Typ)

00 Gesamtförderung
69.105.792€ / 365,96€ / 10 Programme
01 Breitbandförderung
42.734.589€ / 226,31€ / 61,8% / 28,1%
04 Partnerschaften für Demokratie
125.000€ / 0,66€ / 0,2% / 0,8%
07 Städtebauförderung
2.850.000€ / 15,09€ / 4,1% / 17,2%
08 ZIM
1.240.289€ / 6,57€ / 1,8% / 9,0%
11 ERP-Regionalförderprogramm
196.000€ / 1,04€ / 0,3% / 2,3%
17 Digital Jetzt
32.592€ / 0,17€ / 0,0% / 0,2%
18.1 GRW – gewerbliche Wirtschaft
20.563.000€ / 108,89€ / 29,8% / 30,1%
18.2 GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur
1.020.000€ / 5,40€ / 1,5% / 5,0%
21 Kommunen innovativ
327.391€ / 1,73€ / 0,5% / 0,0%
22 Unternehmen Region
16.930€ / 0,09€ / 0,0% / 1,6%

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Die vom Landkreis Barnim erhaltenen Fördermittel erscheinen mit über 365 € pro Einwohner:in auf den ersten Blick außergewöhnlich hoch. Fast 62 % davon sind jedoch über das Breitbandprogramm geflossen. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass der Nachfrageimpuls in diesem Umfang über einen längeren Zeitraum wiederholt werden kann. Dennoch ist die Breitbandförderung im unterversorgten urbanen Hinterland sicherlich sinnvoll, nicht nur um die Standortbedingungen für Investitionen zu verbessern, sondern auch um die Attraktivität als Wohnort zu erhöhen. Bei den übrigen Förderprogrammen ist die GRW-Förderung für die gewerbliche Wirtschaft mit 29,8 % der Gesamtförderung der mit Abstand größte Posten. Diese Förderung ist auch pro Kopf deutlich höher als in anderen Regionen dieses Typs. Es werden also Investitionen bereits existierender Unternehmen relativ stark gefördert, mit dem in den GRW-Programmen explizit formulierten Ziel, positive Arbeitplatzeffekte zu erzielen. Diese Strategie kann zwar auch positive Produktivitätseffekte haben, z. B. bei der Ansiedlung erfolgreicher Unternehmen, die bisher nicht in der Region aktiv waren. Produktivitätssteigerungen stehen jedoch nicht im Zentrum des Interesses.

Angesichts der unproblematischen Beschäftigungssituation im Landkreis könnte es sinnvoll sein, für Landkreise dieses Typs einen Strategiewechsel zu versuchen und stärker als bisher auf die Förderung von FuE, Innovation und positiver Produktivitätsentwicklung zu setzen. Mit Programmen wie Digital Jetzt zur Digitalisierung von Prozessen in Unternehmen und auch mit ZIM geschieht dies zwar ansatzweise, die Fördersummen sind aber noch gering. Ein Versuch, die im Landkreis vorhandenen Expertise mit regionsexternen Forschungseinrichtungen zu vernetzen, erfolgt im Rahmen des Kommunen Innovativ-Projektes zirkulierBAR, in dem untersucht wird, wie der Inhalt von Trockentoiletten zur Herstellung von Recyclingdünger genutzt werden kann.

Erstaunlich ist schließlich, dass die Gründungsförderung im Landkreis Barnim aktuell praktisch keine Rolle spielt, obwohl mit der Hochschule für Nachhaltige Entwicklung Eberswalde eine Hochschule im Landkreis präsent ist, die durchaus Fachbereiche mit Gründungspotenzial beherbergt. Das Gründungszentrum der Hochschule wird jedoch überwiegend aus Landes- und EU-Mitteln finanziert. Dennoch wäre zu erwarten, dass darüber hinaus weitere Gründungsförderungen in Anspruch genommen werden, wie dies in der Vergangenheit vor allem über das ERP-Kapitalprogramm geschehen ist.

Landkreis Ahrweiler (7132)

Der Landkreis Ahrweiler (seit 2022 D-Fördergebiet) wurde durch ein Hochwasserereignis stark in Mitleidenschaft gezogen, wies aber bereits vorher Merkmale eines peripheren Hinterlandes auf. Er ist stark geprägt von KMU, von denen viele im Dienstleistungssektor, insbesondere im Tourismus, aktiv sind. Auch der Anbau, die Produktion und die Vermarktung von Wein spielen eine wichtige Rolle. Im produzierenden Gewerbe sind im Landkreis Werkzeug- und Maschinenbauunternehmen aktiv, aber auch die Lebensmittelindustrie, das spezialisierte Baugewerbe und - durch den Standort Nürburgring - Unternehmen im Umfeld des Motorsports.

Die Kennzahlen zeigen einen insgesamt unauffälligen Landkreis, der seit 2022 D-Fördergebiet ist und dessen Strukturschwäche sich nicht in Unterbeschäftigung, sondern in einem weit unterdurchschnittlichen BIP pro Kopf und je Erwerbstätigen zeigt. Demographisch ist der Landkreis durch einen hohen Altenquotienten stark herausgefordert. Die Beschäftigtenquote liegt über dem Landes-, aber unter dem Bundesdurchschnitt.

Kurzbeschreibung des Landkreises (LK / Bundesland / Bund)

BIP pro Kopf	28.592 EUR / 39.530 EUR / 43.292 EUR
BIP je ET	69.077 EUR / 80.139 EUR / 80.074 EUR
Arbeitslosenquote	4,2% / 5,0% / 5,7%
Beschäftigtenquote	61,5% / 60,7% / 62,8%
Gewerbeanmeldungen	8,4 je Tsd. EW / 7,6 je Tsd. EW / 7,9 je Tsd. EW
Investitionen je Beschäftigten (Industrie)	9,3 Tsd. EUR / 11,0 Tsd. EUR / 9,9 Tsd. EUR
Bevölkerung	128.146 EW / 4,1 Mio. EW / 83,2 Mio. EW
Bevölkerungsdichte	163 EW je qkm / 207 EW je qkm / 233 EW je qkm
Altenquotienten	43,6% / 38,1% / 37,3%
Jugendquotienten	30,6% / 31,1% / 31,3%
Durchschnittsalter	46,5 Jahre / 45,0 Jahre / 44,7 Jahre
Wanderungssaldo	-12,6 je Tsd. EW / 5,1 je Tsd. EW / 4,0 je Tsd. EW
Schulabgänger mit Hochschulreife	41,7% / 37,7% / 34,3%
Beschäftigte im öffentlichen Bereich	38,8 je Tsd. EW / 50,7 je Tsd. EW / 47,4 je Tsd. EW
20-59 Jahre mit Migrationshintergrund	17,0% / 21,0% / 21,1%
Wahlergebnis an den Rändern (2021)	8,8% / 12,5% / 15,2%
Wahlbeteiligung (2021)	76,4% / 77,2% / 76,6%

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024).

© Prognos AG, 2024

Auch im Fall Ahrweiler ist - bei insgesamt geringem Fördervolumen - eine starke Fokussierung auf die Städtebauförderung zu beobachten. Eine substantielle Förderung erfolgt auch im ZIM-Programm für FuE-relevante Investitionen. Damit liegt Ahrweiler deutlich über der durchschnittlichen ZIM-Förderintensität für diesen Regionstyp. Die starke mittelständische Unternehmensstruktur ist mit einer gewissen Absorptionsfähigkeit für diese Förderung verbunden.

Für eine periphere Region wie Ahrweiler wäre es vermutlich auch wichtig, über Programme wie Innovation & Strukturwandel den Transfer von FuE-relevantem Wissen aus benachbarten Kreisen wie Rhein-Sieg und Bonn in die Region zu organisieren. So könnten die FuE-affinen Mittelständler in der Region noch stärker an die Technologiesgrenze in ihren Bereichen heranrücken und innovative Produkte an den Markt bringen. Aber auch solche Förderungen, so positiv sie für einzelne Unternehmen sind, helfen oft nur bedingt, wenn es darum geht, die FuE-Intensität einer Region insgesamt zu verbessern.

Beschreibung der Fördersituation (Gesamtsumme / **pro Kopf** / **relativ** / im Vgl. zum Typ)

00 Gesamtförderung

1.085.689€ / **8,47€** / 4 Programme

04 Partnerschaften für Demokratie

61.500€ / **0,48€** / **5,7%** / 0,9%

05 Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus

41.000€ / **0,32€** / **3,8%** / 0,7%

07 Städtebauförderung

421.000€ / **3,29€** / **38,8%** / 18,4%

08 ZIM

562.189€ / **4,39€** / **51,8%** / 6,7%

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Regionstyp 3: Dünn besiedelte ländliche Kreisregion

Landkreis Nienburg/Weser (3256)

Der Landkreis Nienburg/Weser (D-Fördergebiet) ist stark mittelständisch geprägt. Großunternehmen finden sich z. B. in der Glasindustrie und mit einem Produktionsstandort für Kraftfahrzeugkatalysatoren. Beide Branchen stehen in den kommenden Jahren vor Herausforderungen, sei es durch steigende Energiepreise im Falle der sehr energieintensiven Glasindustrie oder durch den Wandel der Antriebstechnologie im Automobilmarkt. Im Bereich der KMU finden sich zahlreiche Unternehmen in der Lebensmittel- und Futtermittelbranche sowie in der Logistik. Schließlich ist auch die Landwirtschaft bedeutsam.

Die Daten für den Landkreis zeigen ein im Bundes- und Landesvergleich unterdurchschnittliches BIP je Erwerbstätigen und pro Kopf bei gleichzeitig überdurchschnittlicher Beschäftigten- und unterdurchschnittlicher Arbeitslosenquote. Das Problem in diesem Landkreis ist also nicht ein bisher zu wenig mobilisiertes Arbeitskräftepotential, sondern ein relativ niedriges Produktivitätsniveau der vorhandenen Arbeitsplätze. Die Gründungsaktivität ist unterdurchschnittlich, während die Investitionen pro Beschäftigten in der Industrie und die demographischen Indikatoren im Großen und Ganzen durchschnittlich sind. Auffallend sind auch die unterdurchschnittliche Quote der Schulabsolventen mit Hochschulreife und der deutlich überdurchschnittliche Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Sektor.

Kurzbeschreibung des Landkreises (LK / Bundesland / Bund)

BIP pro Kopf	34.111 EUR / 39.390 EUR / 43.292 EUR
BIP je ET	71.543 EUR / 76.670 EUR / 80.074 EUR
Arbeitslosenquote	5,1% / 5,5% / 5,7%
Beschäftigtenquote	63,4% / 62,6% / 62,8%
Gewerbeanmeldungen	6,9 je Tsd. EW / 7,6 je Tsd. EW / 7,9 je Tsd. EW
Investitionen je Beschäftigten (Industrie)	10,0 Tsd. EUR / 10,4 Tsd. EUR / 9,9 Tsd. EUR
Bevölkerung	121.773 EW / 8,0 Mio. EW / 83,2 Mio. EW
Bevölkerungsdichte	87 EW je qkm / 168 EW je qkm / 233 EW je qkm
Altenquotienten	39,4% / 38,4% / 37,3%
Jugendquotienten	33,1% / 32,1% / 31,3%
Durchschnittsalter	45,3 Jahre / 44,8 Jahre / 44,7 Jahre
Wanderungssaldo	7,0 je Tsd. EW / 6,1 je Tsd. EW / 4,0 je Tsd. EW
Schulabgänger mit Hochschulreife	30,7% / 33,4% / 34,3%
Beschäftigte im öffentlichen Bereich	61,2 je Tsd. EW / 51,2 je Tsd. EW / 47,4 je Tsd. EW
20-59 Jahre mit Migrationshintergrund	18,4% / 18,5% / 21,1%
Wahlergebnis an den Rändern (2021)	11,2% / 10,7% / 15,2%
Wahlbeteiligung (2021)	72,5% / 74,7% / 76,6%

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024).

© Prognos AG, 2024

Vor diesem Hintergrund überrascht auf den ersten Blick die Fördersituation im Landkreis Nienburg/Weser. Breitband- und Städtebauförderung machen insgesamt 92,8% des Fördervolumens aus. Zwar steht außer Frage, dass ein Breitbandausbau in einer peripheren Region mit noch großen Versorgungslücken sinnvoll ist. Ebenso erscheint die Städtebauförderung auch über kurzfristige Nachfrageimpulse hinaus sinnvoll, wenn sie wie im Sanierungsprogramm Nienburg-Nordertor zur Aufwertung benachteiligter Stadtteile und zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur beiträgt. Auch die Förderung eines Mehrgenerationenhauses geht in diese Richtung.

Beschreibung der Fördersituation (Gesamtsumme / pro Kopf / relativ / im Vgl. zum Typ)

00 Gesamtförderung	4.957.457€ / 40,71€ / 6 Programme
01 Breitbandförderung	2.411.341€ / 19,80€ / 48,6% / 26,0%
05 Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus	85.600€ / 0,70€ / 1,7% / 0,4%
07 Städtebauförderung	2.193.500€ / 18,01€ / 44,2% / 13,0%
08 ZIM	70.716€ / 0,58€ / 1,4% / 4,3%
11 ERP-Regionalförderprogramm	114.900€ / 0,94€ / 2,3% / 5,2%
18.1 GRW – gewerbliche Wirtschaft	81.400 € / 0,67 € / 1,6% 32,8%

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Dass gleichzeitig allerdings die Förderung von Unternehmensinvestitionen und hier insbesondere die Förderung von Gründungen und FuE-Investitionen so gut wie keine Rolle spielt, weist auf ein zentrales Problem der (stark) peripheren Regionen hin: ihre fehlende Absorptionsfähigkeit für solche Förderprogramme. Um aber nicht nur kurzfristige Nachfrageimpulse zu setzen, sondern die Voraussetzungen für einen nachhaltigen, selbsttragenden strukturellen Aufschwung durch Produktivitätssteigerungen zu schaffen, wäre es notwendig, gerade solche Fördermaßnahmen verstärkt in Regionen wie den Landkreis Nienburg zu bringen.

Landkreis Grafschaft Bentheim (3456)

Der Landkreis Grafschaft Bentheim, der nicht zum GRW-Fördergebiet gehört, zeichnet sich durch eine stark mittelständisch geprägte Unternehmenslandschaft aus, die hinsichtlich der vertretenen Branchen stark diversifiziert ist. Im produzierenden Gewerbe sind insbesondere der Maschinenbau und die Kunststoffproduktion vertreten. Daneben spielt die Logistik eine wichtige Rolle, ebenso wie die Landwirtschaft. Im Dienstleistungsbereich ist auch der Tourismus eine relevante Branche. Die Unternehmen sind häufig seit ihrer Gründung im Landkreis verankert und sind von der Beschäftigtenzahl her nicht über eine mittlere KMU-Größe hinausgewachsen. Dementsprechend sind die Unternehmen in der Regel nicht ausgeprägt FuE-orientiert.

Tatsächlich sprechen viele Indikatoren in den Daten gegen eine Strukturschwäche. Es herrscht Vollbeschäftigung und das BIP pro Kopf und Erwerbstätigen liegt zwar unter dem Durchschnitt des Bundes und Niedersachsens, die Unterschiede sind aber insbesondere im Vergleich zu Niedersachsen nicht dramatisch. Die Investitionsneigung der Unternehmen ist robust im Durchschnitt. Die demographische Situation ist mit einem geringen Altenquotienten vergleichsweise gut, die Wahlergebnisse deuten nicht auf eine starke politische Polarisierung hin. Auffällig sind ein sehr geringer Anteil an Schulabgängern mit Hochschulreife und ein nur durchschnittlicher Wanderungssaldo. In einem Landkreis mit Vollbeschäftigung, der auch sehr aktiv um Fachkräfte wirbt, würde man hier einen höheren Zuzug erwarten. Mit einem derart engen Arbeitsmarkt, insbesondere auf den höheren Qualifikationsebenen, ist der Landkreis aber auch für weitere Unternehmensansiedlungen von außen zunächst wenig interessant.

Kurzbeschreibung des Landkreises (LK / Bundesland / Bund)

BIP pro Kopf	36.467 EUR / 39.390 EUR / 43.292 EUR
BIP je ET	69.400 EUR / 76.670 EUR / 80.074 EUR
Arbeitslosenquote	2,7% / 5,5% / 5,7%
Beschäftigtenquote	64,5% / 62,6% / 62,8%
Gewerbeanmeldungen	8,4 je Tsd. EW / 7,6 je Tsd. EW / 7,9 je Tsd. EW
Investitionen je Beschäftigten (Industrie)	10,9 Tsd. EUR / 10,4 Tsd. EUR / 9,9 Tsd. EUR
Bevölkerung	138.722 EW / 8,0 Mio. EW / 83,3 Mio. EW
Bevölkerungsdichte	141 EW je qkm / 168 EW je qkm / 233 EW je qkm
Altenquotienten	36,4% / 38,4% / 37,3%
Jugendquotienten	34,6% / 32,1% / 31,3%
Durchschnittsalter	44,0 Jahre / 44,8 Jahre / 44,7 Jahre
Wanderungssaldo	6,0 je Tsd. EW / 6,1 je Tsd. EW / 4,0 je Tsd. EW
Schulabgänger mit Hochschulreife	25,3% / 33,4% / 34,3%
Beschäftigte im öffentlichen Bereich	34,7 je Tsd. EW / 51,2 je Tsd. EW / 47,4 je Tsd. EW
20-59 Jahre mit Migrationshintergrund	22,4% / 18,5% / 21,1%
Wahlergebnis an den Rändern (2021)	7,5% / 10,7% / 15,2%
Wahlbeteiligung (2021)	76,4% / 74,7% / 76,6%

Mit einer Förderung über das ZIM-Programm werden zwar FuE-Investitionen unterstützt, der Umfang ist mit gut 74.000 € jedoch relativ gering. Zwar kann ein gefördertes Unternehmen bei einer marginalen Innovation sicherlich davon profitieren, die Effekte auf die regionale Wirtschaftsstruktur dürften jedoch gering sein. Ähnliches gilt für positive Produktivitätseffekte aus der Digitalisierung von Unternehmensprozessen im Programm Digital Jetzt mit einem Fördervolumen von 50.000 €. Bedeutsamer könnte die Förderung von Existenzgründungen sein, die im Landkreis Graftschaft Bad Bentheim deutlich höher ausfällt als im Durchschnitt des Regionstyps. Auch damit ist aber der Weg zu einem höheren Produktivitätsniveau in der Region noch weit und erfordert ein erfolgreiches Wachstum der Neugründungen.

Der Großteil der Förderungen - Städtebauförderung, Mehrgenerationenhaus und Breitband - zielt unmittelbar auf die Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort ab. Die Städte Nordhorn, Schüttoorf und Bad Bentheim verfolgen dieses Ziel systematisch mit Ansätzen, die verschiedene Dimensionen der Lebensqualität wie Nachhaltigkeit, Gesundheit und Revitalisierung von Innenstädten über Kultur und Einzelhandel adressieren. Ob dies die Attraktivität der Region für zuziehende Fachkräfte erhöht, bleibt abzuwarten.

Hier fließen also erhebliche Fördermittel in eine Region, die mit dem Fachkräftemangel und einer vergleichsweise geringen FuE- und Wachstumsneigung ihrer Unternehmen zwar klar definierte Probleme hat, aber nicht per se strukturschwach ist.

Beschreibung der Fördersituation (Gesamtsumme / **pro Kopf** / **relativ** / im Vgl. zum Typ)

00 Gesamtförderung

2.110.714€ / **15,22€** / 6 Programme

01 Breitbandförderung

330.924€ / **2,39€** / **15,7%** / 21,5%

05 Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus

112.000€ / **0,81€** / **5,3%** / 0,9%

07 Städtebauförderung

1.168.500€ / **8,42€** / **55,4%** / 25,2%

08 ZIM

74.290€ / **0,54€** / **3,5%** / 8,3%

12 ERP-Kapital für Gründung

375.000€ / **2,70€** / **17,8%** / 2,1%

17 Digital Jetzt

50.000€ / **0,36€** / **2,4%** / 0,3%

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Landkreis Deggendorf (9271)

Auch im Landkreis Deggendorf, der ebenfalls nicht zum Fördergebiet der GRW gehört, herrscht mit einer Arbeitslosenquote von nur 3,1% annähernd Vollbeschäftigung, das BIP pro Kopf und je Erwerbstätigen liegt jeweils unter dem bayerischen Durchschnitt. Die Investitionsneigung der Industriebetriebe ist überdurchschnittlich, gleichzeitig ist die Neigung zur Selbständigkeit unterdurchschnittlich. Eine Überalterung der Bevölkerung ist nicht zu diagnostizieren, wozu sicherlich auch ein deutlich überdurchschnittlich positiver Wanderungssaldo beiträgt. Etwas überraschend ist, dass trotz der insgesamt positiven wirtschaftlichen Situation die Neigung, Parteien an den politischen Rändern zu wählen, im Landkreis deutlich höher ist als im bayerischen Durchschnitt.

Wichtige Arbeitgeber für die Einwohner des Landkreises sind die BMW-Werke, die zwar nicht im Landkreis selbst, aber in unmittelbarer Nähe angesiedelt sind. Das Logistikzentrum in Wallersdorf liegt unmittelbar hinter der Landkreisgrenze. Im produzierenden Gewerbe finden sich größere mittelständische Unternehmen z. B. im Bereich der Dichtungstechnik, der metallverarbeitenden Industrie und bei Automobilzulieferern. Da diese zum Teil stark auf Komponenten für Verbrennungsmotoren spezialisiert sind, dürfte der anstehende Wandel in der Automobilindustrie trotz der derzeit positiven wirtschaftlichen Situation in der Region als Unsicherheitsfaktor wahrgenommen werden.

Eine Besonderheit für Regionen der attraktiven Peripherie ist die Präsenz einer forschungsstarken Technischen Hochschule, der TH Deggendorf. Dies hat für die Region den Vorteil, dass im Idealfall gut qualifizierte Absolventen vor Ort gehalten werden können und das Fachkräftepotenzial am oberen Qualifikationsrand stärken. Und es hat den weiteren Vorteil, dass auch ein Hebel für forschungsorientierte Ausgründungen vorhanden ist, über den eine Weiterentwicklung der Wirtschaftsstruktur in der Region vorangetrieben werden kann.

Kurzbeschreibung des Landkreises (LK / Bundesland / Bund)

BIP pro Kopf	44.232 EUR / 50.643 EUR / 43.292 EUR
BIP je ET	75.935 EUR / 86.684 EUR / 80.074 EUR
Arbeitslosenquote	3,1% / 3,5% / 5,7%
Beschäftigtenquote	65,1% / 65,7% / 62,8%
Gewerbeanmeldungen	7,8 je Tsd. EW / 8,8 je Tsd. EW / 7,9 je Tsd. EW
Investitionen je Beschäftigten (Industrie)	10,9 Tsd. EUR / 9,8 Tsd. EUR / 9,9 Tsd. EUR
Bevölkerung	120.521 EW / 13,2 Mio. EW / 83,2 Mio. EW
Bevölkerungsdichte	140 EW je qkm / 187 EW je qkm / 233 EW je qkm
Altenquotienten	34,6% / 34,6% / 37,3%
Jugendquotienten	29,3% / 30,7% / 31,3%
Durchschnittsalter	44,4 Jahre / 44,1 Jahre / 44,7 Jahre
Wanderungssaldo	11,9 je Tsd. EW / 4,0 je Tsd. EW / 4,0 je Tsd. EW
Schulabgänger mit Hochschulreife	26,9% / 29,0% / 34,3%
Beschäftigte im öffentlichen Bereich	59,8 je Tsd. EW / 48,7 je Tsd. EW / 47,4 je Tsd. EW
20-59 Jahre mit Migrationshintergrund	15,1% / 20,9% / 21,1%
Wahlergebnis an den Rändern (2021)	15,2% / 11,8% / 15,2%
Wahlbeteiligung (2021)	75,1% / 79,9% / 76,6%

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024).

© Prognos AG, 2024

Wie im Fall des Landkreises Grafschaft Bentheim zeigt sich auch hier eine Dominanz der Städtebauförderung und der Breitbandförderung. Bei der ZIM-Förderung deuten die sehr viel höheren Fördereinnahmen Pro-Kopf auf eine deutlich höhere Absorptionsfähigkeit der regionalen Unternehmen für diese Förderung hin. Die EXIST-Förderung fließt in verschiedene Projekte an der TH Deggendorf. Im Rahmen der Projektförderung werden einzelne Start-up-Projekte aus der Hochschule direkt unterstützt und es existiert eine Förderung zur Erhöhung der Gründungsneigung speziell von Frauen. Über das EXIST-Potentiale-Programm wird die regionale Vernetzung der Hochschule gefördert.

Beschreibung der Fördersituation (Gesamtsumme / pro Kopf / relativ / im Vgl. zum Typ)

00 Gesamtförderung
3.922.462€ / 32,55€ / 5 Programme
01 Breitbandförderung
392.186€ / 3,25€ / 10,0% / 21,5%
04 Partnerschaften für Demokratie
125.000€ / 1,04€ / 3,2% / 1,0%
07 Städtebauförderung
2.280.000€ / 18,92€ / 58,1% / 25,2%
08 ZIM
912.578€ / 7,57€ / 23,3% / 8,3%
13 EXIST
212.698€ / 1,76€ / 5,4% / 0,4%

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Die Argumente, die im Hinblick auf die Fördersituation des Landkreises Graftschaft Bad Bentheim angeführt wurden, gelten hier jedoch insgesamt analog, wenn man von der Existenzgründungsförderung absieht: Es ist trotz aller positiven Effekte für den Landkreis selbst unklar, ob aus gesamtdeutscher Sicht der Mittelzufluss in einen kaum strukturschwachen Landkreis der beste Weg ist, um die Raumwirksamkeit der GFS effizient sicherzustellen.

Regionstyp 4: Kreisfreie Großstädte

Kreisfreie Großstadt Remscheid (5120)

Die Stadt Remscheid (bis 2021 D-Fördergebiet) ist seit 2022 als C-Fördergebiet ausgewiesen. Die Stadt entwickelte sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu einem bedeutenden Industriestandort, in dem auch heute noch der Werkzeugbau, die Metallindustrie und der Maschinen- und Anlagenbau eine wichtige Rolle spielen. Darüber hinaus hat einer der größten Anbieter von Heizungs- und Klimatechnik seinen Sitz in Remscheid. Daneben gibt es einige Unternehmen, die ihren Schwerpunkt als Zulieferer der Automobilindustrie haben. Diese dürften jedoch in Zukunft nicht direkt vom Wandel in der automobilen Antriebstechnik betroffen sein, da sie schwerpunktmäßig andere Komponenten wie Cabrio-Dachsysteme und andere Karosseriekomponenten herstellen.

Die Strukturschwäche der Stadt Remscheid zeigt sich weniger in der Arbeitslosenquote, die mit 7,5 % nur knapp über dem Landesdurchschnitt von NRW, aber deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegt. Auch das BIP je Erwerbstätigen und das BIP pro Kopf sind im Landes- und Bundesvergleich unterdurchschnittlich. Gleiches gilt für die Beschäftigungsquote. Die Demographie stellt hingegen kein unmittelbares Problem dar: Altenquotient und Durchschnittsalter sind unauffällig durchschnittlich. Gleichzeitig zeigt sich aber, dass die Unternehmen hier mit 5.900 € Investitionen je Beschäftigten deutlich unterdurchschnittlich investitionsfreudig sind. Hinzu kommen die diesen Regionstyp konstituierenden Probleme einer geringen FuE-Intensität und Gründungsaktivität. Wesentlicher strukturpolitischer Ansatzpunkt dürfte deshalb die Förderung von FuE-Investitionen und Unternehmensgründungen sein.

Kurzbeschreibung des Landkreises (LK / Bundesland / Bund)

BIP pro Kopf	38.689 EUR / 41.440 EUR / 43.292 EUR
BIP je ET	71.498 EUR / 77.379 EUR / 80.074 EUR
Arbeitslosenquote	7,5% / 7,3% / 5,7%
Beschäftigtenquote	60,6% / 60,4% / 62,8%
Gewerbeanmeldungen	7,6 je Tsd. EW / 7,7 je Tsd. EW / 7,9 je Tsd. EW
Investitionen je Beschäftigten (Industrie)	5,9 Tsd. EUR / 9,2 Tsd. EUR / 9,9 Tsd. EUR
Bevölkerung	111.770 EW / 17,9 Mio. EW / 83,2 Mio. EW
Bevölkerungsdichte	1.500 EW je qkm / 526 EW je qkm / 233 EW je qkm
Altenquotienten	37,6% / 36,2% / 37,3%
Jugendquotienten	32,7% / 31,8% / 31,3%
Durchschnittsalter	44,7 Jahre / 44,3 Jahre / 44,7 Jahre
Wanderungssaldo	5,5 je Tsd. EW / 2,6 je Tsd. EW / 4,0 je Tsd. EW
Schulabgänger mit Hochschulreife	38,4% / 39,5% / 34,3%
Beschäftigte im öffentlichen Bereich	36,1 je Tsd. EW / 43,6 je Tsd. EW / 47,4 je Tsd. EW
20-59 Jahre mit Migrationshintergrund	34,1% / 26,8% / 21,1%
Wahlergebnis an den Rändern (2021)	12,3% / 11,0% / 15,2%
Wahlbeteiligung (2021)	72,0% / 76,4% / 76,6%

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024).

© Prognos AG, 2024

Mit 23 € je Einwohner:in ist die Gesamtfördersumme in Remscheid insgesamt nicht sehr hoch. Ein Vergleich mit dem Beispiel Vechta (s.o.) zeigt, dass dieser Landkreis insgesamt sogar deutlich stärker gefördert wurde, was allerdings auf den hohen Beitrag der Breitbandförderung dort zurückzuführen ist. In Remscheid dominieren dagegen die Förderprogramme GRW - gewerbliche Wirtschaft, ZIM und ERP-Kapital für Gründung. Damit werden die Bedarfe der Stadt von der Förderstruktur her grundsätzlich sinnvoll adressiert.

Beschreibung der Fördersituation (Gesamtsumme / pro Kopf / relativ / im Vgl. zum Typ)

00 Gesamtförderung	2.570.918€ / 23,00€ / 7 Programme
05 Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus	41.000€ / 0,37€ / 1,6% / 0,5%
07 Städtebauförderung	182.000€ / 1,63€ / 7,1% / 31,1%
08 ZIM	803.983€ / 7,19€ / 31,3% / 12,5%
09 INNO-KOM	80.038€ / 0,72€ / 3,1% / 1,2%
12 ERP-Kapital für Gründung	315.000€ / 2,82€ / 12,3% / 3,9%
18.1 GRW – gewerbliche Wirtschaft	1.148.197€ / 10,27€ / 44,7% / 24,9%
21 Kommunen innovativ	700€ / 0,01€ / 0,0% / 0,1%

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Remscheid ist zwar kein Hochschulstandort, beheimatet aber mit der Forschungsgemeinschaft Werkzeuge und Werkstoffe e.V. eine gemeinnützige Forschungseinrichtung, die mit der regionalen Werkzeug- und Werkstoffindustrie kooperiert und in diesem Rahmen auch immer wieder INNO-KOM-Projekte einwirbt. Vor dem Hintergrund der relativen Investitionsschwäche Remscheids erscheint auch der hohe Anteil der Investitionsförderung aus dem Programm GRW - gewerbliche Wirtschaft grundsätzlich sinnvoll. Allerdings muss auch gesehen werden, dass die relativ geringe Gesamtförderintensität pro Kopf als Indiz dafür gewertet werden kann, dass die Absorptionskapazität der Stadt für die Förderprogramme in ihrer jetzigen Form nicht sehr hoch ist.

Kreisfreie Großstadt Krefeld (5114)

Auch die Stadt Krefeld (bis 2021 D-Fördergebiet, seit 2022 Nicht-Fördergebiet) ist ein alter Industriestandort, wobei hier ursprünglich vor allem die Textilindustrie strukturprägend war. Deren struktureller Niedergang in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts wurde durch eine inzwischen stärker diversifizierte Industrielandschaft abgefedert, zu der auch die Chemie-, Farb- und Metallindustrie sowie der Maschinenbau gehören. Dennoch ist der Strukturwandel deutlich bemerkbar; die Zahl der Industriearbeitsplätze hat sich seit Ende der 1990er Jahre mehr als halbiert.

Interessant ist, dass in Krefeld im Gegensatz zum anderen Fallbeispiel Remscheid sowohl das BIP pro Kopf als auch das BIP je Erwerbstätigen im Landesvergleich überdurchschnittlich hoch sind und im Bundesvergleich nur wenig unter dem Durchschnitt liegen. Eine mangelnde Produktivität der vorhandenen Arbeitsplätze ist in Krefeld eindeutig nicht das zentrale Problem, sondern vielmehr die niedrige Beschäftigtenquote von nur 58,8 % und spiegelbildlich dazu die sehr hohe Arbeitslosenquote von 10,8 %. Auch demographisch liegt Krefeld im Bundes- und Landesdurchschnitt, gleichzeitig ist die Gründungsaktivität nur schwach ausgeprägt. Auch von einer Investitionsschwäche der Unternehmen kann keine Rede sein; mit 12.400 € je Beschäftigten sind die Krefelder Unternehmen deutlich überdurchschnittlich investitionsfreudig.

Kurzbeschreibung des Landkreises (LK / Bundesland / Bund)

BIP pro Kopf	43.194 EUR / 41.440 EUR / 43.292 EUR
BIP je ET	78.982 EUR / 77.379 EUR / 80.074 EUR
Arbeitslosenquote	10,8% / 7,3% / 5,7%
Beschäftigtenquote	58,8% / 60,4% / 62,8%
Gewerbeanmeldungen	6,6 je Tsd. EW / 7,7 je Tsd. EW / 7,9 je Tsd. EW
Investitionen je Beschäftigten (Industrie)	12,4 Tsd. EUR / 9,2 Tsd. EUR / 9,9 Tsd. EUR
Bevölkerung	227.050 EW / 17,9 Mio. EW / 83,2 Mio. EW
Bevölkerungsdichte	1.648 EW je qkm / 526 EW je qkm / 233 EW je qkm
Altenquotienten	37,6% / 36,2% / 37,3%
Jugendquotienten	31,7% / 31,8% / 31,3%
Durchschnittsalter	44,7 Jahre / 44,3 Jahre / 44,7 Jahre
Wanderungssaldo	5,0 je Tsd. EW / 2,6 je Tsd. EW / 4,0 je Tsd. EW
Schulabgänger mit Hochschulreife	36,7% / 39,5% / 34,3%
Beschäftigte im öffentlichen Bereich	41,9 je Tsd. EW / 43,6 je Tsd. EW / 47,4 je Tsd. EW
20-59 Jahre mit Migrationshintergrund	31,9% / 26,8% / 21,1%
Wahlergebnis an den Rändern (2021)	10,9% / 11,0% / 15,2%
Wahlbeteiligung (2021)	72,0% / 76,4% / 76,6%

Im Förderportfolio der Stadt Krefeld dominiert eindeutig die Städtebauförderung. Projekte betreffen hier schwerpunktmäßig den Umbau der Innenstadt sowie die Sanierung historisch bedeutsamer Gebäude in der Innenstadt, die dann zum Teil auch für Angebote der Daseinsvorsorge wie eine neue Stadtteilbibliothek, die Volkshochschule und eine Musikschule genutzt werden. Neben den unmittelbar positiven regionalen Nachfrageimpulsen steht hier also eindeutig die langfristige Verbesserung der städtischen Lebensqualität im Vordergrund.

Problematisch ist möglicherweise das geringe Förderniveau im Bereich der Gründungsförderung. In einer Stadt mit geringer Beschäftigtenquote und hoher Arbeitslosigkeit könnte grundsätzlich ein größeres Potenzial auch für niedrigschwellige Gründungen und Schritte in die Selbständigkeit erwartet werden. Gleichzeitig werden über ZIM und GRW - gewerbliche Wirtschaft stärker Investitionen (auch mit FuE-Bezug) bestehender Unternehmen gefördert. Langfristig positive Effekte auf die Gründungskultur in der Stadt sind durch die Förderung im Rahmen des Programms EXIST-Potentiale an der Hochschule Niederrhein zu erwarten. Hier sollen Beratungsangebote die Grundlagen für eine stärker ausgeprägte Gründungskultur im Umfeld der Hochschule schaffen.

Insgesamt lässt sich an dieser Stelle also festhalten, dass zwar von einer räumlichen Wirksamkeit der Förderprogramme auszugehen ist, jedoch aufgrund der spezifischen Problemlage der Stadt eine stärkere Schwerpunktsetzung im Bereich der Gründungs- und Innovationsförderung sinnvoll sein könnte.

Beschreibung der Fördersituation (Gesamtsumme / **pro Kopf** / **relativ** / im Vgl. zum Typ)

00 Gesamtförderung
7.037.708€ / 31,00€ / 7 Programme
05 Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus
39.008€ / 0,17€ / 0,6% / 0,5%
07 Städtebauförderung
2.794.000€ / 12,31€ / 39,7% / 31,1%
08 ZIM
1.459.960€ / 6,43€ / 20,7% / 12,5%
12 ERP-Kapital für Gründung
61.200€ / 0,27€ / 0,9% / 3,9%
13 EXIST
298.220€ / 1,31€ / 4,2% / 1,4%
17 Digital Jetzt
87.594€ / 0,39€ / 1,2% / 0,3%
18.1 GRW – gewerbliche Wirtschaft
2.297.725€ / 10,12€ / 32,6% / 24,9%

Quelle: Prognos AG, basierend auf Daten der verantwortlichen Ressorts.

© Prognos AG, 2024

Impressum

Gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen (GFS)

Analyse der Raumwirksamkeit und Evaluation

Herausgeber

Prognos AG
Domshof 21
28195 Bremen
Telefon: +49 421 845 16-410
Fax: +49 421 845 16-428
E-Mail: info@prognos.com
www.prognos.com
twitter.com/prognos_aG

Autoren

Dr. Olaf Arndt
Dr. Jonathan Eberle
Renke Janshen
Dr. Claudia Funke
Leilah Dismond
Fabian Malik
Holger Bornemann
Prof. Dr. Dr. Thomas Brenner (Philipps-Universität Marburg)
Felix Schmidt (Philipps-Universität Marburg)
Prof. Dr. oec. habil. Jan Schnellenbach (Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg)
PD Dr. habil. Gunther Markwardt (Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg)

Kontakt

Dr. Olaf Arndt (Projektleitung)
Telefon: +49 421 845 164 23
E-Mail: olaf.arndt@prognos.com

Das Unternehmen im Überblick

Prognos – wir geben Orientierung.

Die Prognos AG ist eines der ältesten Wirtschaftsforschungsunternehmen Europas. An der Universität Basel gegründet, forschen Prognos-Expertinnen und -Experten seit 1959 für verschiedenste Auftraggeber aus dem öffentlichen und privaten Sektor – politisch unabhängig, wissenschaftlich fundiert. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit über 200 Expertinnen und Experten ist das Unternehmen an zehn Standorten vertreten: Basel, Berlin, Bremen, Brüssel, Düsseldorf, Freiburg, Hamburg, München, Stuttgart und Wien. In Wien sitzt die Prognos Europe GmbH, unsere Tochtergesellschaft in Österreich. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik.

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

DE 122787052

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht; Sitz der Gesellschaft: Basel-Stadt
Handelsregisternummer
CH-270.3.003.262-6

Gründungsjahr

1959

Arbeitsprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz der Prognos AG
in der Schweiz

Prognos AG

St. Alban-Vorstadt 24
4052 Basel

Weitere Standorte der
Prognos AG in Deutschland

Prognos AG

Goethestr. 85
10623 Berlin

Prognos AG

Domshof 21
28195 Bremen

Prognos AG

Werdener Straße 4
40227 Düsseldorf

Prognos AG

Heinrich-von-Stephan-Str. 17
79100 Freiburg

Prognos AG

Hermannstraße 13
(c/o WeWork)
20095 Hamburg

Prognos AG

Nymphenburger Str. 14
80335 München

Prognos AG

Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart

Standort der Prognos AG
in Belgien

Prognos AG

Résidence Palace, Block C
Rue de la Loi 155
1040 Brüssel

Tochtergesellschaft
in Österreich

Prognos Europe GmbH

Walcherstraße 11
1020 Wien

info@prognos.com | www.prognos.com | www.twitter.com/prognos_ag