

Workshop 7: Zu den Wirkungen von regionaler Strukturpolitik – Was wirkt? Was wirkt am besten?

Strukturwandel in den Braunkohlerevieren
- Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis drei Jahre nach dem
Beschluss zum Kohleausstieg -

Cottbus, 10.11.2023

Wirtschaftspolitische Diskussionen um den Kohleausstieg

- Deutsche Klimaziele ohne eine substantielle Reduktion der CO₂-Emissionen im Sektor Energiewirtschaft nicht zu erreichen
- Zielkonflikte zwischen Klimaschutzzielen und sozio-ökonomischen Zielen (Konzentration der thermischen Kohleverwertung in sehr wenigen Regionen)
- Kompensation des politisch eingeleiteten Kohleausstiegs durch zusätzliche Bundesmittel => Ergebnis eines auf breiter gesellschaftlicher Basis ausgehandelten Kompromisses: Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“
- Ergebnisse:
 - Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG)
 - Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen (StStG)

Charakteristika des StStG

- Kernbestandteil StStG => InvKG (vgl. Brachert et al. 2023):
 - Definition förderfähiger Regionen: 22 Kreise (Kapitel 1), 12 Kreise (Kapitel 2)
 - Bereitstellung von 41,09 Mrd. Euro für investive und nicht-investive Maßnahmen im Fördergebiet, davon 40 Mrd. für Kapitel 1-Gebiete
 - große Bandbreite verschiedenster Maßnahmen
 - Start des Programms: 01.08.2020
 - bislang geringes Volumen tatsächlich abgerufenen Mittel => erwartbar gegeben die Notwendigkeit der Etablierung der Förderprozesse
 - Wirkungen des Programms erst in mittlerer Frist zu erwarten

- Einordnung des Programms in die (deutsche) Förderlandschaft:
 - auch ohne StStG/InvKG: hohe Vielfalt an bestehenden Förderprogrammen für Regionen und Betriebe
 - Programm additional zur bestehenden Förderlandschaft in Deutschland
 - große Überschneidung mit den Gebieten der deutschen Regionalförderung (GFS)

Abwägungen bei Regionalpolitik

- Gründe **für** Regionalpolitik (Marktmängel im räumlichen Kontext):
 - Agglomerationseffekte (Duranton/Puga 2004)
 - Informationsasymmetrien: Finanzierungen unterbleiben aufgrund der Überschätzung von Risiken (Stiglitz/Weiss 1981)
 - Sozialer Frieden: Soziale Spannungen ausgelöst durch zu starke regionale Disparitäten (Autor et al. 2016; Dippel et al. 2016)

- Gründe **gegen** Regionalpolitik (ineffiziente Faktorallokation):
 - innerbetriebliche Substitutionsprozesse: Kapital versus Arbeit (Klodt 2000; Criscuolo et al. 2019)
 - Verdrängungseffekte: Wachstum auf Kosten anderer Unternehmen in der Region (Neumark and Simpson 2015)
 - Zielkonflikte: Wachstums- versus Ausgleichsziel (bspw. Alm 2013)
 - Weitere Argumente: „Anmaßung von Wissen“ (Hayek 1974); „Wie Du mir, so ich Dir!“ (Axelrod 1984); Lobbygruppen (Olson 1982); „rent seeking“ (Tullock 1993)

- **Empirische Evidenz** notwendig zur Beurteilung der Wirkungen von Regionalpolitik !

Fragen, die vor Programmeinführung geklärt sein müssten

- Welche Zielgrößen sollen erreicht werden? => Politik häufig vage bei der Formulierung von Zielen
- Wann ist das Ziel erfüllt? => Zielwerte in den meisten Fällen nicht kommuniziert
- Mit Hilfe welcher Mechanismen sollen Förderziele erreicht werden => oftmals keine konkreten Vorstellungen über Wirkungskanäle
- Welche Forschungsdesigns sollen für die Evaluierung zur Anwendung kommen? => Verständnis für Selektionsprozesse in die Förderung; im Optimalfall: Programm erlaubt Bildung einer Kontrollgruppe (counterfactual: state-of-the-art der internationalen Wirkungsforschung)
- Welche Daten stehen für die Evaluierung bereit? => Förderprozesse müssen gut dokumentiert sein; Begünstigte müssen eindeutig identifiziert werden; oftmals fehlen standardisierte Identifikatoren

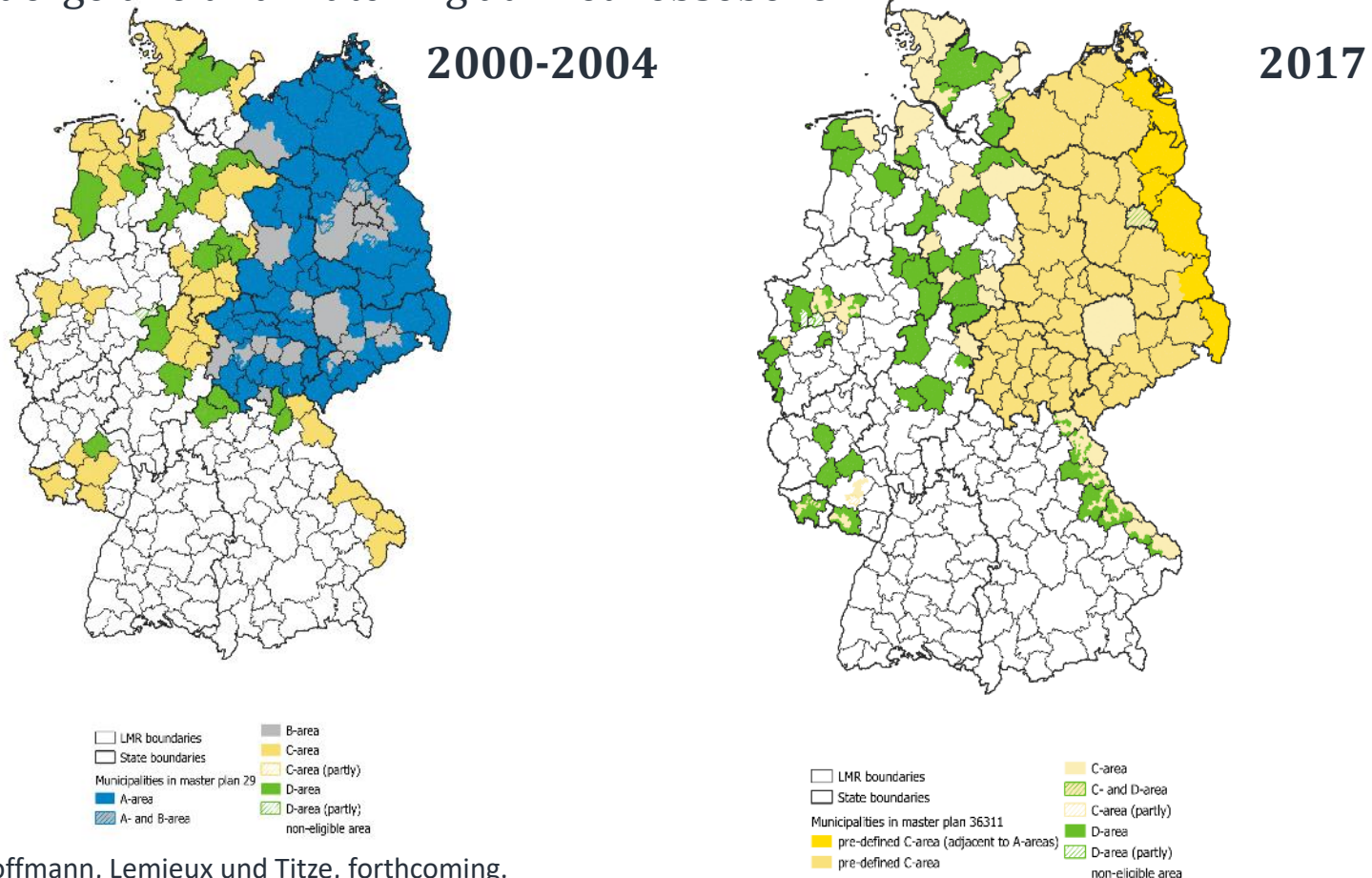
Beispiel: Evaluierung der GRW (1/3)

- GRW: bedeutendes Programm der Regionalpolitik in Deutschland
- Definition von Fördergebieten anhand eines Strukturschwächeindikators und des Anteils der in Fördergebieten lebenden Bevölkerung
- Innerhalb des Fördergebiets: Variation der Förderhöchstsätze nach Strukturschwäche und Betriebsgröße; Ausschöpfung der Höchstsätze nur bei besonderen Struktureffekten
- Fördergegenstand: Investitionen in Branchen mit überregionalem Absatz (bis Ende 2022)
- Programmziele: Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen

Programmcharakteristika geben deutliche Hinweise für eine mögliche Selektion bestimmter Betriebe in die GRW => Welches Evaluationsdesign ist geeignet? Welche Effekte zeigen sich? Welche Mechanismen treiben die Effekte?

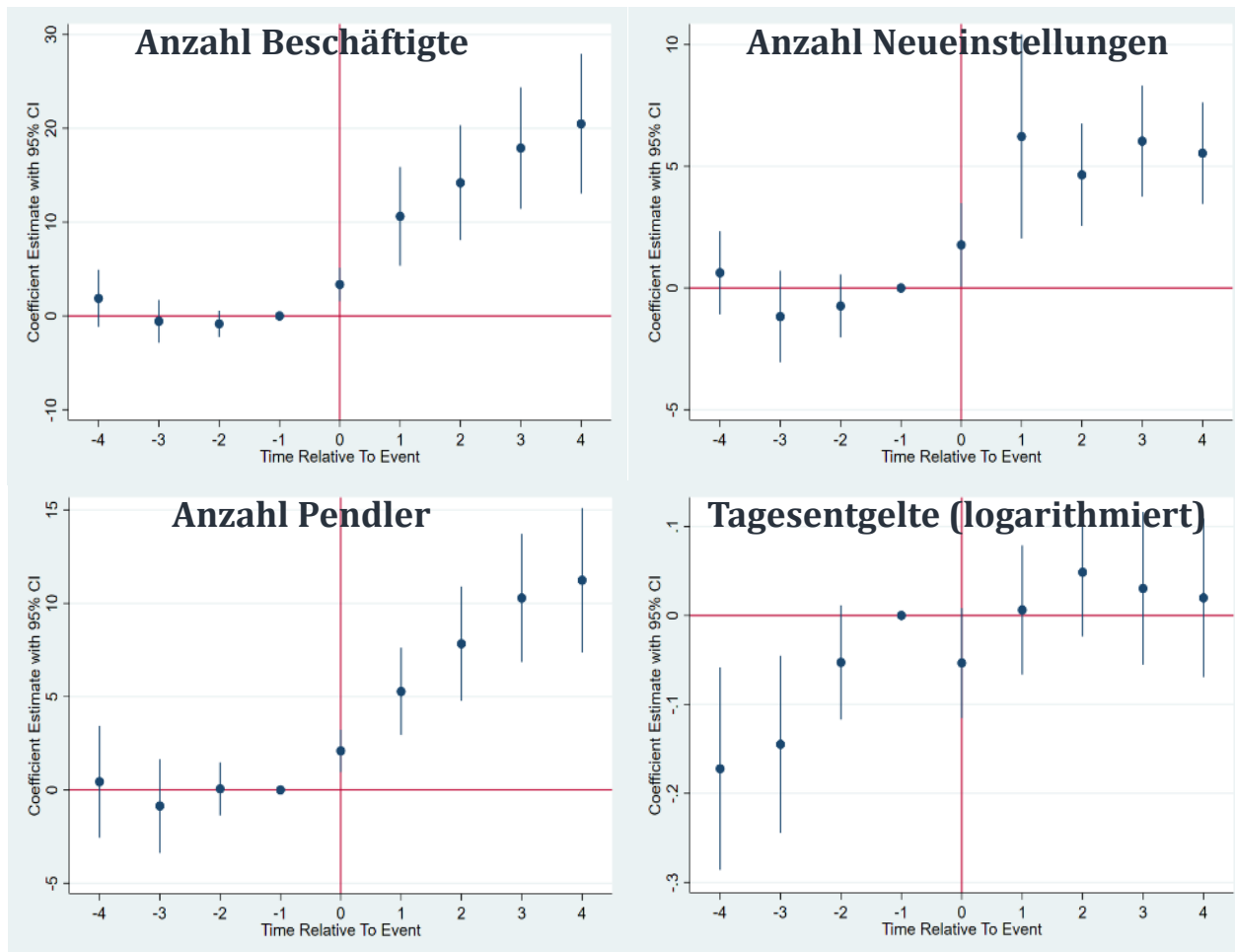
Beispiel: Evaluierung der GRW (2/3)

- Untersuchungsansatz: Event-Study-Design unter Ausnutzung von regionalem Fördergefälle und Matching auf Betriebsebene



Beispiel: Evaluierung der GRW (3/3)

Ergebnisse (Matching auf Betriebsgröße und Beschäftigungswachstum vor Förderung)



Quelle: Grunau, Hoffmann, Lemieux und Titze, forthcoming.

Was kann man für die Evaluierung des InvKG lernen?

- Förderprozesse exakt dokumentieren => für die GRW erfüllt, **Nachholbedarf beim InvKG** (geschuldet der großen Breite an Maßnahmen)
- Begünstigte eindeutig identifizierbar => für die GRW erfüllt, auch hier **Nachholbedarf beim InvKG** bzw. schwierig, da viele indirekt Begünstigte
- Evaluierungen benötigen Zeit => vorgestelltes Evaluationsprojekt (Grunau, Hoffmann, Lemieux und Titze, forthcoming) mit Start in 2019
- InvKG idealer „Kandidat“ für eine Evaluierung anhand eines räumlichen Fördergefälles
- Nicht nur Veränderungen der bloßen Anzahl an Beschäftigten analysieren, sondern auch die Beschäftigtenflüsse (gegeben Fachkräftemangel); Analyse der Erwerbsbiographien sowie der Löhne

Literatur

Literatur

- Alm, B. (2013): Erfolgskontrolle der Regionalen Wirtschaftsförderung. Möglichkeiten und Grenzen der ökonometrischen Wirkungsforschung, Berlin.
- Autor, D. H.; Dorn, D.; Hanson, G. H. (2016): The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade. In: The Annual Review of Economics 8, 205-240.
- Axelrod, R. (1984): The Evolution of Cooperation, Basic Books.
- Brachert, M.; Heinisch, K.; Holtemöller, O.; Kirsch, F.; Neumann, U.; Rothgang, M.; Schmidt, T.; Schult, C.; Solms, A.; Titze, M. (2023): Begleitende Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms. Zwischenbericht vom 30.06.2023. IWH Studies 6/2023. Halle (Saale) 2023.
- Criscuolo, C.; Martin, R.; Overman, H.; van Reenen, J. (2019): Some causal effects of an industrial policy. In: American Economic Review 109, 48–85.
- Dippel, Christian, Heblich, Stephan und Gold, Robert (2016): Globalization and its (Dis-)Content: Trade Shocks and Voting Behavior. NBER Working Paper 21812.
- Duranton, G.; Puga, D. (2004): Micro-foundations of urban agglomeration economies. In: Henderson, J. V.; Thisse, J.-F. (Eds.): Handbook of Regional and Urban Economics, 2004, vol. 4, chapter 48, pp. 2063-2117. Elsevier.
- Grunau, P.; Hoffmann, F.; Lemieux, T.; Titze, M. (forthcoming): Who Benefits from Place-Based Policies? Evidence from Matched Employer-Employee Data.
- Hayek, F. A. (1974): The Pretence of Knowledge. In: The American Economic Review, 79(6), pp. 3-7.
- Klodt, H. (2000): Industrial policy and the East German productivity puzzle. In: German Economic Review 1 (3), 315–333.
- Neumark, D.; Simpson, H. (2015): Place-based policies. In: Duranton, G.; Henderson, J. V.; Strange, W. (Eds.) (2015): Handbook of Regional and Urban Economics, vol. 5B, pp. 1198–1287.
- Olson, M. (1982): The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. New Haven: Yale University Press.
- Stiglitz, J. E.; Weiss, A. (1981): Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. In: American Economic Review 71(3), 393-410.
- Tullock, G. (1993): Rent Seeking, Cambridge.