

imreg-Standpunkt Januar 2013

Effekte einzelbetrieblicher Wirtschaftsförderung

Kontakt: info@imreg.de

imreg GmbH · Bautzner Straße 17 · 01099 Dresden

Dresden, 30.01.13

Effekte der einzelbetrieblichen Investitions- und Technologieförderung im Freistaat Sachsen

Die Industrie im Freistaat Sachsen hat in den vergangenen Jahren im hohen Umfang von der Investitions- und Technologieförderung profitiert. Gleichzeitig haben die sächsischen Industrieunternehmen überdurchschnittlich investiert und Beschäftigung aufgebaut. Trotz Euro-Schuldenkrise gibt es in Sachsen mit rd. 260.000 tätigen Personen derzeit so viele Industriearbeitsplätze wie seit 1992 nicht mehr.

Die hierdurch induzierten Arbeitsmarkt- und Wertschöpfungseffekte wirken wiederum positiv auf Fiskus und Sozialversicherung: In den sächsischen Kommunen ist die Gewerbesteuer deutlich gestiegen. Zudem profitiert der Freistaat im Rahmen des Länderfinanzausgleichs von der seit letztem Jahr zu registrierenden Netto-Zuwanderung. Beides wäre ohne wirtschaftlich erfolgreiche Unternehmen mit attraktiven Arbeitsplätzen nicht möglich.

Eine Konzentration der einzelbetrieblichen Wirtschaftsförderung ist trotz bestehender wirtschaftsstruktureller Herausforderungen aus fiskalischen und ordnungspolitischen Gründen unumgänglich und richtig. Innerhalb dieser Strategie sollte sich aber nicht auf bestimmte Branchen oder Technologien konzentriert werden. Stattdessen sind wachstumsorientierte Vorgaben zielführend.

Die sächsische Industrie hat in den zurückliegenden Jahren in einem hohen Umfang von der einzelbetrieblichen Wirtschaftsförderung profitiert. Wichtigste Förderinstrumente des Freistaates waren die für betriebliche Investitionen gewährte GRW-Förderung (ehemals GA) sowie die Technologieförderung, deren Schwerpunkt wiederum in der FuE-Projektförderung lag. Zwischen 2000 und 2011 haben die Unternehmen des sächsischen Verarbeitenden Gewerbes Fördermittel in Höhe von 3,9 Mrd. EUR für Investitionsvorhaben und Technologieprojekte erhalten¹. Dies entsprach rund 1.400 EUR pro Jahr und Industriebeschäftigten.

In der Förderung gab es teils erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Industriebranchen. Die höchste Förderung wurde für die Hersteller von Datenverarbeitungsgeräten und elektronischen Bauelementen, zu denen vor allem die Halbleiterhersteller zählen, mit 3.400 EUR pro Jahr und Beschäftigten gewährt. Den geringsten Betrag erhielt der Sonstige Fahrzeugbau mit lediglich 430 EUR pro Jahr und Beschäftigten.

In der GRW-Investitionsförderung sind Wachstumsvorgaben wie Arbeitsplatzziele und Mindestinvestitionshöhen von den Unternehmen zu erfüllen. Hier war in der Praxis eine ausgewogenere Verteilung der Förderung nach Branchen und Regionen erkennbar. Dagegen verfolgt die FuE-Projektförderung einen auf definierte Zukunftstechnologien konzentrierten Ansatz. Hieraus folgte ein starker Fokus der sächsischen Technologieförderung auf die Hersteller elektronischer Bauelemente (mit einem Anteil von rd. 60 Prozent) und die Stadt Dresden².

Vor dem Hintergrund der Konsolidierungsbemühungen der öffentlichen Haushalte und des absehbaren Rückgangs der europäischen Strukturfondsmittel ab 2014 stellt sich zwangsläufig die Frage nach dem Einsatz der dann noch verbleibenden Fördermittel.

Zunächst ist festzustellen, dass die einzelbetriebliche Wirtschaftsförderung erkennbar Effekte gezeitigt hat. Von 2000 bis 2011 stieg die Anzahl der tätigen Personen in der

sächsischen Industrie von 215.000 auf 252.000 an (+17 Prozent). Trotz Euro-Schuldenkrise hat sich der Beschäftigtenaufbau bis zum aktuellen Rand fortgesetzt und erreicht mit rund 260.000 den höchsten Stand seit 1992³.

Innerhalb der Industrie zeigten der Automobilbau, die Kunststoffindustrie, die Metallverarbeitung, die Hersteller von elektronischen Bauelementen, die Chemische Industrie und die Papierindustrie eine überdurchschnittliche wirtschaftliche Entwicklung. Durchschnittlich schnitten die elektrotechnische Industrie, der Maschinenbau und die Holzverarbeitung ab. Eine unterdurchschnittliche Entwicklung verzeichneten die Glas- und Keramikindustrie, die Druckbranche und der Sonstige Fahrzeugbau. Das Textilgewerbe durchlief einen grundlegenden Strukturwandel, der vor allem mit einem Abbau von Beschäftigung einherging.⁴

Das Wachstum des Verarbeitenden Gewerbes hat maßgeblich die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Freistaat ermöglicht. Von 2000 bis 2011 ist die gesamte Bruttowertschöpfung in Sachsen nominal um 16 Mrd. EUR auf 85 Mrd. EUR (+25 Prozent) gestiegen; zu mehr als einem Drittel hat die Industrie dieses Wachstum direkt getragen – hinzu kommen indirekte Effekte durch das bei unternehmensnahen Dienstleistern induzierte Wachstum⁵. Ähnlich hoch waren die Effekte für den sächsischen Arbeitsmarkt, womit die Industrie wesentlich zum Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen hat. Folge dessen ist nicht zuletzt ein wieder positiver Wanderungssaldo für Sachsen⁶.

Damit einher geht eine zunehmende Dynamik bei den Löhnen und Gehältern. Die Summe der in der Industrie gezahlten Entgelte erhöhte sich von 2000 bis 2011 um 46 Prozent. 2011 erhielten die Beschäftigten der sächsischen Industrie ein Bruttojahresgehalt von durchschnittlich 29.700 EUR, was 5.500 EUR mehr als im Mittel aller sächsischen Arbeitnehmer war. Zwar ist der Abstand zu den alten Bundesländern nach wie vor gegeben, doch sind die Durchschnittsverdienste in der sächsischen Industrie seit 2000 immerhin um 6.000 EUR gestiegen. Auch in 2012 haben sich die Entgeltzuwächse in der Industrie fortgesetzt.⁷

Die einzelbetriebliche Wirtschaftsförderung hat offensichtlich zu dieser positiven Entwicklung beigetragen. Die für den Ausbau und die Modernisierung des Kapitalstocks notwendigen Investitionen hätten angesichts der Eigenkapitalschwäche ohne Förderung von der überwiegenden Mehrzahl der sächsischen Industrieunternehmen nicht finanziert werden können. Für die einzelbetriebliche GRW-Investitionsförderung in Ostdeutschland wurde für den Zeitraum 1999 bis 2008 der positive Zusammenhang von Förderung und Beschäftigungsaufbau eines Betriebes von Bade und Alm anhand einzelbetrieblicher Informationen verdeutlicht⁸. Der Einsatz der für die einzelbetriebliche Wirtschaftsförderung eingesetzten Mittel war in den vergangenen Jahren mit anderen Worten insgesamt zielgerichtet und effektiv. Auch für Sachsen kann dies auf Ebene der Wirtschaftsabteilungen dargestellt werden, wengleich die Umstellung der Wirtschaftszweigklassifikation im Zeitraum nur eine Näherungsbetrachtung zulässt⁹.

Einen Ausreißer bilden offensichtlich die Hersteller von Datenverarbeitungsgeräten und elektronischen Bauelementen, welche vor allem die Halbleiterbranche und die Solarindustrie umfasst. Blendet man allein diese Wirtschaftsabteilung aus, verdoppelt sich das Bestimmtheitsmaß R^2 von 0,2 auf 0,4. In dieser Wirtschaftsabteilung ist mit anderen Worten im Verhältnis zur Beschäftigungsentwicklung deutlich mehr Förderung als in den anderen Industriebranchen geflossen. Die abweichenden Effekte resultieren zum einen aus der überdurchschnittlichen Partizipation dieser Branche an der Technologieförderung, die wie oben erläutert ohne vergleichbare Wachstumsvorgaben wie die GRW-Förderung ausgestaltet ist. Zum anderen ist gerade die in dieser Wirtschaftsabteilung einklassifizierte Mikroelektronik überdurchschnittlich kapitalintensiv.

Aus der positiven wirtschaftlichen Entwicklung resultieren wiederum fiskalische Effekte durch steigende Steuereinnahmen und Zuweisungen sowie sinkende Sozialausgaben. Der Freistaat profitiert nicht zuletzt von dem nunmehr wieder leicht positive Wanderungssaldo, da die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich an die Bevölkerungszahl des Landes geknüpft sind¹⁰. Bei den Kommunen fällt der deutliche Anstieg der Gewerbesteuererinnahmen ins Auge: Von

2000 bis 2011 hat sich das Nettogewerbesteuererwerbsteuern in den sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbänden auf nunmehr 1,15 Mrd. EUR mehr als verdoppelt. Auf Einwohner gerechnet haben sich die Gewerbesteuererwerbsteuern in dem Zeitraum sogar um 130 Prozent erhöht. Der Anteil der Gewerbesteuer an den gesamten Steuereinnahmen stieg dabei von 37 Prozent in 2000 auf 45 Prozent in 2011¹¹. Hinzu kommen noch die positiven Effekte durch die wachsenden Einnahmen aus der Einkommensteuer, die sich für die sächsischen Kommunen inzwischen auf 702 Mio. EUR summieren (gegenüber 2000: +82 Prozent).

Zur Veranschaulichung der gesamtfiskalischen Effekte durch das Wachstum der sächsischen Industrie in den vergangenen Jahren wurden die Rückflüsse in die öffentlichen Kassen quantifiziert. Dies erfolgte in Anlehnung an Edler et. al.¹² modellhaft für die Steuermehreinnahmen sowie die Mehreinnahmen und gleichzeitigen Entlastungseffekte für die Sozialkassen¹³. Demnach beziffern sich die Mehreinnahmen bzw. Entlastungen, welche die öffentlichen Kassen infolge des Wachstums der sächsischen Industrie von 2000 bis 2011 erzielen, auf 18,5 Mrd. EUR¹⁴. Diese Summe entspricht fast dem Fünffachen der gleichzeitig an die Unternehmen gezahlten einzelbetrieblichen GRW-Investitions- und Technologieförderung. Die aus dem wirtschaftlichen Wachstum resultierenden Mehreinnahmen und Entlastungen haben damit bereits in den vergangenen Jahren die Ausgaben für die einzelbetriebliche Wirtschaftsförderung in der Industrie um ein Vielfaches übertroffen.

Zwischen den einzelnen geförderten Branchen bestehen zum Teil deutliche Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung und damit einhergehend in den Rückflüssen in die Sozialkassen und Finanzämter. Die höchsten Effekte gab es in der Metallherstellung mit fast dem Zehnfachen an Mehreinnahmen und Entlastungen in 2011 je eingesetzten Fördereuro von 2000 bis 2011. Damit waren die Effekte gerade in der Branche am höchsten, der in Deutschland vor 15 Jahren noch ein baldiger Niedergang bescheinigt wurde.

In Branchen mit Beschäftigungs- und Wertschöpfungsabbau gingen demgegenüber zusätzlich zur Förderung auch Belastungen

für die öffentlichen Haushalte einher. In der sächsischen Textilindustrie summieren sich diese auf das Fünffache der eingesetzten Fördermittel. Allerdings bedeutet dies nicht, dass die Förderung in Branchen mit negativen Vorzeichen zwingend fehlgeleitet war, da sowohl Unternehmen mit innovativen Produkten und positiver Entwicklung neben Unternehmen mit strukturellen Anpassungsbedarf innerhalb einer Branche bestehen. Gerade die sächsische Textilindustrie hat sich in den vergangenen Jahren hin zu technischen Textilien entwickelt. Ohne die Förderung in diesem Bereich wäre diese zukunftsweisende Umstellung in vielen Fällen nicht möglich gewesen¹⁵.

Die positive Entwicklung der sächsischen Wirtschaft mit den entsprechenden Effekten und die nach wie vor existenten strukturellen Defizite sprechen dafür, die von 2014 bis 2020 verbleibenden Fördermittel auf die einzelbetriebliche Wirtschaftsförderung zu konzentrieren. Angesichts der zurückgehenden Mittelausstattung erscheint es wirtschaftspolitisch verlockend, die Förderung auf bestimmte Branchen und/oder Technologien - denen man eine hohe Wachstumschance attestiert - zu konzentrieren. Eine derartige „Feinplanung“ ist allerdings schlicht und einfach unmöglich, setzt es doch umfassende Kenntnisse über die weitere wirtschaftliche Entwicklung von Märkten voraus, was letztlich kaum möglich ist. Angesichts nachvollziehbarer politischer Bedürfnisse droht vielmehr, dass die Förderung auf Vorhaben konzentriert wird, welche publikumswirksam „verkauft“ werden können bzw. mit einem erhofften Prestigegewinn einhergehen.

Gerade für die sächsische Technologieförderung, die derzeit bewusst auf sogenannte „Zukunftstechnologien“ setzt, kann zumindest nicht die mit der Begrifflichkeit vermeintlich erhoffte oder erwartete wirtschaftliche Wirkung dargestellt werden. Wie oben schon angeklungen, besteht zwischen Beschäftigungsaufbau auf Branchenebene und Förderung der Branche in der einzelbetrieblichen GRW-Investitionsförderung ein Zusammenhang ($R^2 = 0,3$), während dies für die Technologieförderung der vergangenen Jahre nicht festgestellt werden kann. Dies spricht für eine prinzipiell erfolgreichere Ausrichtung der sächsischen GRW-Förderung in den vergangenen Jahren. Demgegenüber resultierte aus der Branchenkonzentration

der sächsischen Technologieförderung nicht die etwaig erwartete Effizienzsteigerung. Bei einer Fortsetzung dieser Strategie in der nächsten Strukturfondsperiode drohen vielmehr noch höheren Opportunitätskosten als in der laufenden Strukturfondsperiode, da angesichts der geringeren finanziellen Möglichkeiten dem breiten industriellen Mittelstand in Sachsen die für den weiteren wirtschaftlichen Anpassungsprozess notwendige Unterstützung weitestgehend versagt werden müsste.

Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass selbst dann der weltweite Förderwettbewerb in der Halbleiterindustrie und in Branchen wie der Biotechnologie langfristig für den Freistaat verloren geht. Angesichts der von Vertretern dieser Bereiche als notwendig angesehenen Fördersummen¹⁶ kann es letztlich nur eine europäische Aufgabe sein, als global bedeutend angesehenen Branchen, Technologien oder einzelne Unternehmen an europäischen Standorten zu halten.

Gleichwohl ist eine weitere Konzentration der einzelbetrieblichen Wirtschaftsförderung in Sachsen notwendig und sinnvoll. Diese sollte über wachstumsorientierte Vorgaben erreicht werden, um vor allem mittelständische Unternehmen mit Wachstumspotential ungeachtet ihrer Branchen- oder Technologiezugehörigkeit zu unterstützen¹⁷. Über die Festlegung einzelner Förderkonditionen kann die Effizienz der Investitions- und Technologieförderung beeinflusst werden. Dies gilt insbesondere für Kriterien wie die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung, die Steigerung der Wertschöpfung oder Mindestvorgaben an das Investitionsvolumen.

¹ Berücksichtigt wurden ausgezahlte Zuschüsse der einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ und für Technologieprojekte von Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes. Nicht mit einberechnet wurden die Investitionszulage und die Fördermittel, die im Rahmen von FuE-Verbundprojekten an Forschungseinrichtungen gingen. Quelle: Fömisax - Fördermitteldatenbank des Freistaates Sachsen, Sächsische Aufbaubank.

² Siehe imreg-Standpunkt Oktober 2012: Wege zu einer mittelstandsorientierten Technologieförderung, Institut für Mittelstands- und Regionalentwicklung, Dresden.

³ Werte 2000 bis 2011: Stat. Landesamt Sachsen, Jahreserhebung für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes mit im Allgemeinen 20 und mehr tätigen Personen. Eig. Hochrechnung für 2012 auf Basis der Angaben des Stat. Landesamtes Sachsen, Monats-erhebung für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes mit im Allgemeinen 50 und mehr tätigen Personen.

⁴ Die sinnvollste Betrachtung an dieser Stelle wäre die Entwicklung der Wertschöpfung auf Ebene der Wirtschaftszweige. Diese steht aber auf Landesebene nicht zu Verfügung, weshalb die Indikatoren Beschäftigung, Umsatz und Entgeltsumme betrachtet wurden (Quelle: Branchenreport Industrie – Industrie in Sachsen, Statisti-

sches Landesamt des Freistaates Sachsen, Kamenz, 2012 sowie eig. Rückrechnung der Werte vor 2008 auf WZ-2008).

⁵ Eig. Ber. auf Basis der Angaben des Arbeitskreises „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer, des Statistischen Bundesamtes und des Bürgeramtes, Statistik und Wahlen, Frankfurt a. M., Daten für 2000 nach WZ-2003, Daten für 2011 nach WZ-2008

⁶ Pressemitteilung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 21.10.2012: Wanderungssaldo: Halbjahresbilanz erstmals seit 1997 positiv.

⁷ Eig. Ber. auf Basis der Angaben des Stat. Landesamtes Sachsen, Jahreserhebung für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes mit im Allgemeinen 20 und mehr tätigen Personen. Für die ersten drei Quartale des Jahres 2012 liegen Angaben der Vierteljährlichen Verdiensterhebung und Werte für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes mit im Allgemeinen 50 und mehr tätigen Personen vor.

⁸ Prof. Dr. Franz-Josef Bade, Dipl.-Volksw. Bastian Alm (September 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, Technische Universität Dortmund, Volkswirtschaftslehre, insb. Raumwirtschaftspolitik.

⁹ Aufgrund fehlender einzelbetrieblicher Informationen musste in dieser Berechnung auf nach WZ-2008 abgegrenzte Branchen zurückgegriffen werden. Gewählt wurden hierbei die Wirtschaftsabteilungen (sogenannte „Zweistellerebene“). Die Werte zur Branchenentwicklung basierten wie in Fußnote 4 erläutert auf Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen und eigenen Berechnungen. Wirtschaftsabteilungen, deren Zusammensetzung sich vollständig verändert hatte, wurden ausgeblendet.

¹⁰ Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Juli 2012): Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2012 – 2016.

¹¹ Eig. Ber. auf Basis der Angaben zu Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/ Gemeindeverbände des Freistaates Sachsen des Stat. Landesamtes Sachsen

¹² Dr. Dietmar Edler (Projektleiter) (Juni 2002): Gesamtwirtschaftliche und regionale Bedeutung der Entwicklung des Halbleiterstandortes Dresden – Eine aktualisierte und erweiterte Untersuchung, Studie im Auftrag des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e.V. (DLR) Köln, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

¹³ In die Betrachtung einbezogen wurden Rückflüsse in Form von höherem Einkommenssteueraufkommen, höhere Beiträge in die Sozialkassen und die Entlastung durch den Wegfall von Ausgaben durch die Übernahme vormals Arbeitsloser in Beschäftigung. Die Werte wurden anhand der Beschäftigtenentwicklung hochgerechnet. Anhand der Umsatzentwicklung wurde die Veränderung des betrieblichen Gewinnsteuervolumens (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer) und des Mehrwertsteueraufkommens kalkuliert. Von einer Betrachtung des Steueraufkommens aus dem privaten Verbrauch sowie sonstiger ggf. betrieblich verursachter Steuern wurde abgesehen. (Quelle: Was bringt die GRW- und Technologieförderung? - Modellrechnung zu volkswirtschaftlichen Fiskaleffekten der GRW- und Technologieförderung im Freistaat Sachsen, Kurzstudie im Auftrag von SACHSENMETALL – Unternehmensverband der Metall- und Elektroindustrie Sachsen e. V., Institut für Mittelstands- und Regionalentwicklung, Dresden 2012.)

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Eric Heymann (Juli 2011): Textil-/ Bekleidungsindustrie: Innovationen und Internationalisierung als Erfolgsfaktoren, Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main

¹⁶ Siehe bspw. Georg Möritz: Wie eine Zukunftsbranche Druck macht: Der Staat hat 200 Millionen Euro in Sachsens Biotechnologie gesteckt. Jetzt will sie deutlich mehr. Sächsische Zeitung, 31.10.12 sowie Heiko Weckbroth: 450-mm-Chipfabrik in Europa nur mit Staatshilfe denkbar, Dresdner Neueste Nachrichten, 22.06.12.

¹⁷ Aus regionalökonomischen Gründen muss allein der Primäreffekt entscheidend sein, d. h. das Unternehmen muss im überregionalen Wettbewerb stehen. Diese Voraussetzung kann für den überwiegenden Teil des Verarbeitenden Gewerbes und Teile der industriennahen Dienstleistungen als gegeben angesehen werden [siehe Dr. Friedemann Tetsch et. al. (1996): Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Leitfaden zur regionalen Wirtschaftsförderung in Deutschland, Verlag Dr. Otto Schmidt KG, Köln].