EFRE-Förderung im Land Berlin 2014 bis 2020

Evaluierung der Prioritätsachse 2 „Produktivität der Wirtschaft“

Zwischenbericht

Kovalis, Bremen

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, Berlin

Juli 2020

Im Auftrag der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe

Inhalt

1. Einleitung 4

Teil I: Produktivität: Aktuelle Situation und Entwicklungsmöglichkeiten 5

2. Zur Produktivität der Berliner Wirtschaft 5

3. Woraus entsteht Produktivität? Einflussfaktoren regionaler Produktivität 9
   3.1 Zur Einordnung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit 10
   3.2 Die Einflussfaktoren von regionaler Produktivität 11

4. Wie ist die Lage der zentralen Einflussfaktoren der Produktivität in Berlin? 16

5. Welche Handlungsmöglichkeiten bestehen? 19

6. Ansatzpunkte zur Produktivitätsförderung – ein erstes Fazit 22

Teil II: Intendierte Effekte und Wirkungsweisen der Fördermaßnahmen 23

7. Die Prioritätsachse 2 und ihre Aktionen 23

8. Wirkungsweisen und intendierte Effekte 24
   8.1 KMU-Fonds III 24
   8.2 Programm für Internationalisierung 33
   8.3 Wirtschaftsdienliche Maßnahmen 40
   8.4 Meistergründungsprämie 44

9. Fazit: Beiträge zur Produktivitätssteigerung und andere Effekte 48
   9.1 Ergebnisse zu einzelnen Aktionen 48
   9.2 Erwartete Wirkungen und Wirkungswege 50
   9.3 Weitere Evaluationsschritte 51

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Arbeitsproduktivität in Berlin nach Jahren (Euro pro Arbeitsstunde) 6
Abbildung 2: Arbeitsproduktivität nach Jahren 7
Abbildung 3: Entwicklung von Wertschöpfung und Arbeitsstunden in Berlin 8
Abbildung 4: Entwicklung von Wertschöpfung und Arbeitsstunden in Deutschland 9
Abbildung 5: Das Eisberg-Konzept der Wettbewerbsfähigkeit 10
Abbildung 6: Die Einflussfaktoren der regionalen Produktivität (Modell) 13
Abbildung 7: Handlungsansätze zur Unterstützung der Produktivitätssteigerung 21
Abbildung 8: Programmtheorie zu Aktion 2.1 „KMU-Fonds III“ 27
Abbildung 9: Programmtheorie zu Aktion 2.2 „Programm für Internationalisierung“ 35
Abbildung 10: Programmtheorie zu Aktion 2.3 „Wirtschaftsdienliche Maßnahmen“ 41
Abbildung 11: Programmtheorie Aktion 2.4 „Meistergründungsprämie“ 45

"*Productivity isn't everything, but in the long run it is almost everything.*"
(Paul Krugman, 1994)

1. Einleitung

Wie kaum ein zweites Zitat verdeutlicht die obige Aussage von Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman die zentrale Rolle, die die Produktivität für die volkswirtschaftliche Entwicklung und damit auch für den wirtschaftspolitischen Diskurs spielt. Einerseits wird immer wieder darauf verwiesen, dass eine Fokussierung auf Produktivitätssteigerungen für die Realisierung sozioökonomischer Ziele zu kurz greife (siehe exemplarisch Ortlieb, 2010). Andererseits gibt es – zumindest in historischer Betrachtung – kaum einen stabileren empirischen Zusammenhang als den zwischen Produktivitätswachstum und der Steigerung des Lebensstandards der Bevölkerung (siehe beispielsweise van Ark et al., 2000; Höffner, 2018; ifo Institut, 2019). Und auch für die zukünftige Entwicklung sieht beispielsweise die OECD (2015) das Produktivitätswachstum als zentrale Triebfeder, um Herausforderungen wie den demographischen Druck auf soziale Sicherungssysteme, Armuts- und Einkommensfallen oder ökologische Probleme zu meistern.

Für das Operationelle Programm zum EFRE in Berlin ist die Steigerung der Produktivität dementsprechend als eines der spezifischen Ziele ausgewählt worden. Die Prioritätsachse 2 fokussiert sich vollständig auf dieses Ziel. Damit ist auch die Evaluation der Achse auf die Steigerung der Produktivität der Berliner Wirtschaft ausgerichtet. Die zentrale Frage ist, wie und inwieweit die Aktionen der Achse zu diesem Ziel beitragen. Außerdem sollen andere wichtige Effekte der Förderung herausgearbeitet werden.

Der vorliegende Zwischenbericht dokumentiert die zentralen Grundlagen der Evaluation und stellt zentrale Themen für die weitere Evaluation vor. Er gliedert sich in zwei Teile:

- Im ersten Teil wird zunächst die aktuelle regionale Situation dargestellt (Kap. 2) und die Einflussfaktoren von Produktivität systematisiert (Kap. 3). Dies mündet in ein (eklektisches) Wirkungsmodell, welches die wesentlichen Determinanten unternehmerischer, regionaler und nationaler Produktivität zusammenfasst. Der Teil schließt mit einer kurzen Darstellung der wesentlichen regionalpolitischen Ansatzpunkte.

- Im zweiten Teil wird zunächst der Evaluationsgegenstand – die Prioritätsachse 2 und ihre Aktionen – kurz beschrieben. Zentraler Inhalt dieses Teils ist die Darstellung der Programmtheorien oder Wirkungslogiken der Aktionen. Diese stellen die intendierten Effekte der Aktionen dar, die später Gegenstand der empirischen Evaluationsarbeiten sind.

Der Zwischenbericht schließt mit einer Auswahl von Wirkungswegen, die für eine weitere Bearbeitung vorgeschlagen werden.

Teil I: Produktivität: Aktuelle Situation und Entwicklungsmöglichkeiten

2. Zur Produktivität der Berliner Wirtschaft

Im folgenden Abschnitt wird der aktuelle Stand der Produktivität[1] der Berliner Wirtschaft einschließlich ihrer Teilgrößen (Wertschöpfung, Arbeitsstunden) dargestellt.

Geringes Produktivitätsniveau in Berlin

Im Jahr 2018 verzeichnete die Berliner Wirtschaft ein Bruttoinlandsprodukt von 147 Mrd. Euro, was einer Bruttowertschöpfung von fast 133 Mrd. Euro entspricht. Damit stellt die bevölkerungsstärkste Stadt Deutschlands, in der aktuell 4,5 Prozent der Gesamtbevölkerung leben, 4,3 Prozent der gesamten Bruttowertschöpfung der Bundesrepublik (3.053,19 Mrd. Euro). Im Vergleich dazu leben in Hamburg 2,2 Prozent der Gesamtbevölkerung; es werden aber 3,6 Prozent der bundesdeutschen Bruttowertschöpfung erwirtschaftet.[2]

Die Unterschiede erklären sich wesentlich durch die Arbeitsproduktivität: Während in Hamburg jede geleistete Arbeitsstunde für eine Bruttowertschöpfung von 62 Euro sorgt, ergibt sich dafür in Berlin ein Wert von 47,50 Euro. Damit liegt die Produktivität der Berliner Wirtschaft unterhalb des Bundesdurchschnitts (50 Euro). Auch bei einer Relationierung der Bruttowertschöpfung nach Erwerbstätigen liegt Berlin mit 66.189 Euro pro Erwerbstätigen knapp unterhalb des Gesamtschnitts der Bundesrepublik (68.094 Euro). Berlin ist damit die einzige europäische Hauptstadt, die in Bezug auf die Produktivität unterhalb des Landesdurchschnitts liegt.[3]

Positive mittel- und langfristige Entwicklung

Von niedrigem Niveau aus ist in den letzten Jahren eine positive Entwicklung entstanden: Seit dem Jahr 2000 ist die Arbeitsproduktivität - abgesehen vom Krisenjahr 2009 - durchgängig gewachsen. In den vergangenen zehn Jahren ergab sich ein durchschnittlicher

---

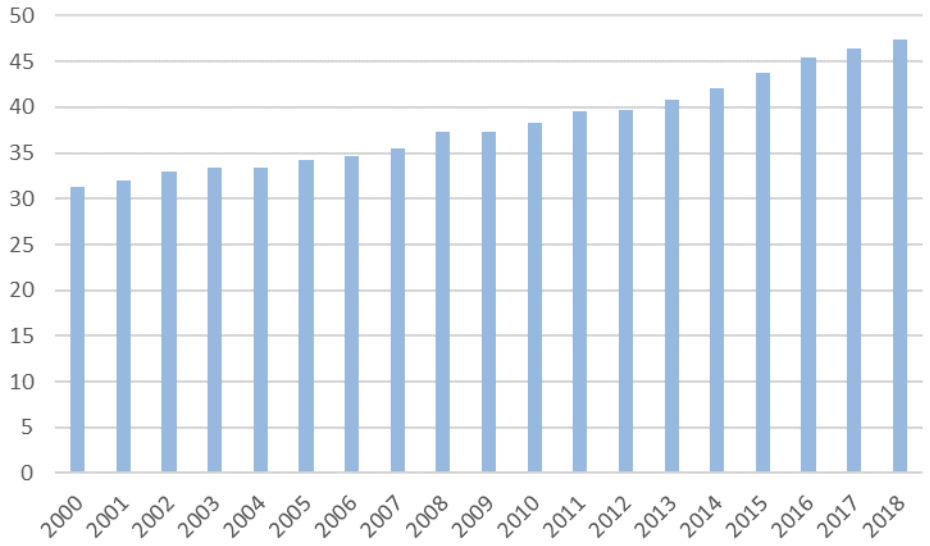
1 Zur Definition von Produktivität und ihrer betriebswirtschaftlichen Erklärung vgl. Anhang I im Anlagenband zum Zwischenbericht. Alle weiteren Verweise auf Anhänge beziehen sich jeweils auf den Anlagenband.

2 Diese und die folgenden Daten und Berechnungen erfolgen auf Grundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder, Stand 2018, wenn nicht anders benannt.

3 vgl. DIW Wochenbericht (2016): Berlin: Von der Start-up-Hauptstadt zur Wachstumsmetropole? Nr. 29, S.619. Die Daten zu dieser Aussage beziehen sich auf das Jahr 2015. Da Berlin aber weiterhin unter dem Bundesdurchschnitt liegt, ist es sehr wahrscheinlich, dass die Aussage – zumindest in ihrer Tendenz - Bestand hat.

Zuwachs von 2,5 Prozent pro Jahr; in den letzten fünf Jahren eine durchschnittliche Zunahme von 3 Prozent pro Jahr.

Abbildung 1: Arbeitsproduktivität in Berlin nach Jahren (Euro pro Arbeitsstunde)

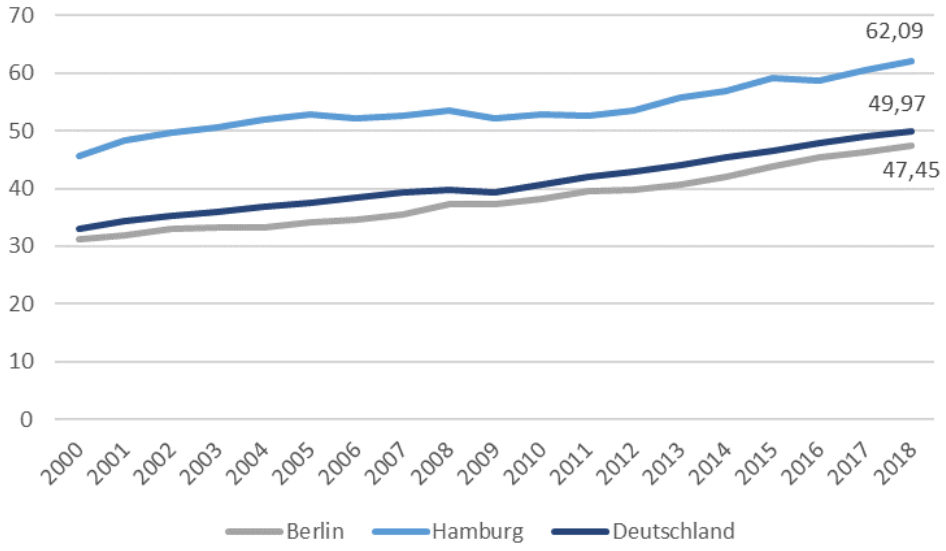


Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Eigene Darstellung.

Die bundesweite Arbeitsproduktivität wuchs in diesen Zeiträumen im Durchschnitt um 2,3 Prozent pro Jahr (10 Jahre), bzw. um 2,5 Prozent pro Jahr (5 Jahre). Damit liegt die durchschnittliche Steigerung der Arbeitsproduktivität oberhalb des bundesweiten Entwicklungsniveaus; die Zuwächse sind auch höher als in Hamburg.[4]

[4] Aufgrund des deutlich unterschiedlichen Niveaus ist dieser Unterschied aber zu relativieren. Ein leichter Zuwachs in Hamburg stellt ggf. einen höheren absoluten Einkommenszuwachs dar als ein höherer Zuwachs in Berlin.

Abbildung 2: Arbeitsproduktivität nach Jahren



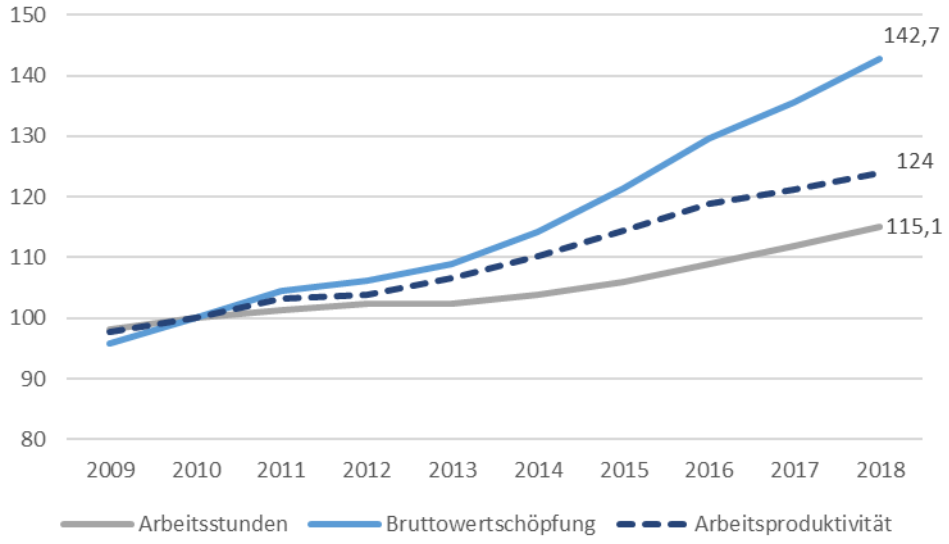
Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Eigene Darstellung.

Mit diesem überdurchschnittlichen Wachstum nähert sich die Produktivität den Vergleichsregionen an. So verringert sich der Rückstand bei der Wertschöpfung je Erwerbstätigenstunde in Berlin gegenüber dem Bundesdurchschnitt. Dies gilt ebenso für die alternative Messung als Bruttowertschöpfung pro *Erwerbstätigen.* Allerdings sind die langfristigen Unterschiede in den Wachstumsraten noch relativ gering (abgesehen von den letzten 5 Jahren), so dass auf absehbare Zeit eine für eine Großstadt – zumal für eine europäische Hauptstadt - sehr deutliche Produktivitätslücke verbleibt.

Entwicklung der Einzelgrößen der Produktivität

Eine Steigerung der Produktivität ergibt sich entweder aus der Steigerung der erwirtschafteten Wertschöpfung oder einer Verringerung des nötigen Aufwands. Im Falle Berlins ergibt sich für beide Teile der Arbeitsproduktivität eine positive Entwicklung: Zum einen hat sich in den vorangegangenen zehn Jahren die absolute Zahl der Arbeitsstunden jedes Jahr durchschnittlich um 1,6 Prozent erhöht. In diesem Zeitintervall stieg zum anderen die Bruttowertschöpfung durchschnittlich um 4 Prozent pro Jahr.

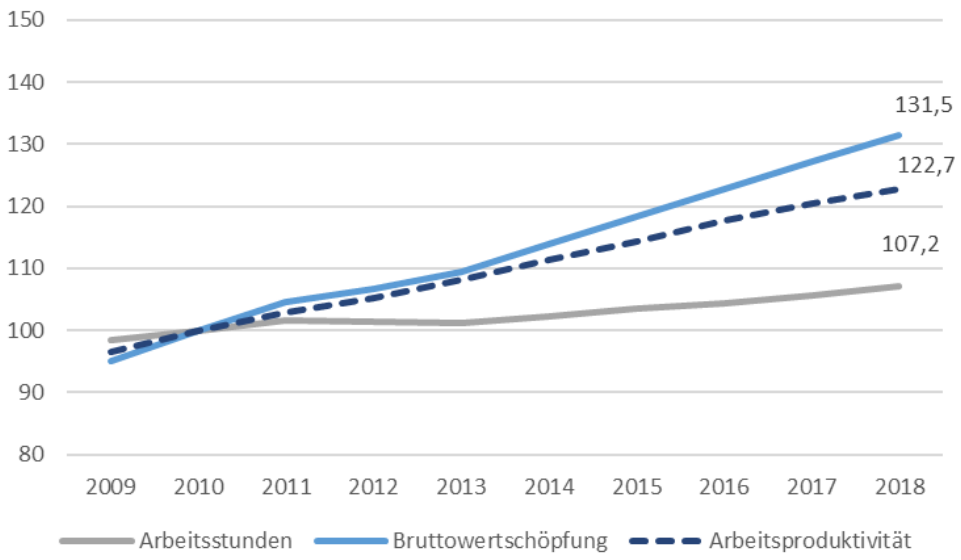
Abbildung 3: Entwicklung von Wertschöpfung und Arbeitsstunden in Berlin



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Eigene Darstellung. 2010=100.

Diese Zunahme der beiden Einzelgrößen hat sich in den letzten Jahren sogar noch beschleunigt: In den letzten fünf Jahren stieg die Zahl der Arbeitsstunden durchschnittlich um 2,4 Prozent und die Bruttowertschöpfung sogar um 5,5 Prozent. Die Zunahme der Arbeitsproduktivität in Berlin ergibt sich damit aus einem höheren Wachstum der Bruttowertschöpfung als dem Wachstum der Arbeitsstunden (vgl. Abbildung 3). Im Gesamtschnitt der Bundesrepublik ergibt sich eine ähnliche Entwicklungsdynamik, die allerdings – wie schon ausgeführt – weniger intensiv ausfällt (vgl. Abbildung 4). Insbesondere ist die Zahl der Arbeitsstunden und der Erwerbstätigen hier geringer gewachsen.

Abbildung 4: Entwicklung von Wertschöpfung und Arbeitsstunden in Deutschland



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Eigene Darstellung. 2010=100.

Insgesamt ergibt sich für die Berliner Wirtschaft bei der Produktivität und ihren Teilgrößen ein unterdurchschnittliches Niveau mit einer überdurchschnittlichen Wachstumsdynamik. Gerade das niedrige Niveau wirft auch die Frage auf, welche weiteren Unterstützungsmöglichkeiten bestehen, um die Produktivität der Berliner Wirtschaft weiter anzuheben. Dazu sollen im Folgenden zunächst kurz einschlägige Faktoren, die einen Einfluss auf die Produktivität haben, betrachtet werden.

3. Woraus entsteht Produktivität? Einflussfaktoren regionaler Produktivität

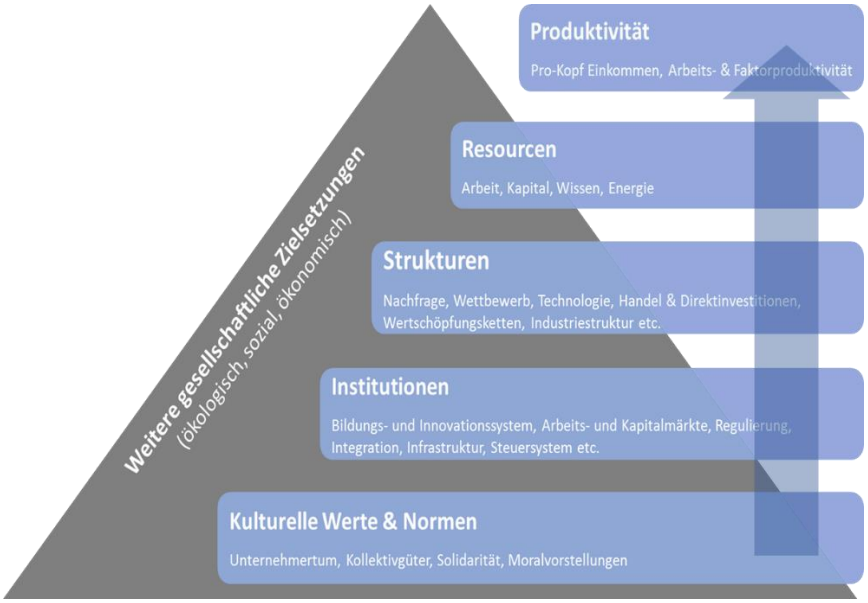
Ein hohes Produktivitätsniveau[5] in einer Region ist zentrale Voraussetzung für eine hohe Wettbewerbsfähigkeit und damit für die Möglichkeit, hohe Beschäftigungs- und Einkommensniveaus zu realisieren. Dabei haben neue Beiträge zum Zusammenhang von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit gezeigt, dass die Produktivität regionaler Volkswirtschaften die „Spitze des Eisbergs“ (Abbildung 5) darstellt (Peneder, 2016). Zum besseren Verständnis der regionalen Produktivitätsentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit soll daher im Folgenden kurz der Gesamtzusammenhang aus theoretischer Sicht dargestellt werden. Danach werden die zentralen Einflussfaktoren der Produktivität skizziert.

[5] Die Produktivität wird ganz überwiegend durch den Bezug der Wertschöpfung (oder des Inlandprodukts) auf den Arbeitseinsatz gebildet. Im Folgenden werden daher die Begriffe „Produktivität“ und „Arbeitsproduktivität“ synonym verwendet.

3.1 Zur Einordnung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit

Das in Abbildung 5 dargestellte Eisberg-Konzept der Wettbewerbsfähigkeit liefert eine Übersicht und modellhafte Einordnung der Einflussfaktoren („Ressourcen“, „Strukturen“ …) von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Die Positionierung der Produktivität als „Spitze des Eisbergs“ spiegelt die weitläufige Auffassung wider, dass Produktivitätsfortschritte die zentrale Zielvariable für die volkswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit sind. Sichtbar und messbar ist – wie bei einem Eisberg – vor allem die Produktivität. Langfristig und indirekt werden Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft aber von weiteren Faktoren beeinflusst. Diese sind teils nicht klar definiert und schwer zu messen – sie liegen unter der Oberfläche der direkten Beobachtbarkeit.[6]

Abbildung 5: Das Eisberg-Konzept der Wettbewerbsfähigkeit



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Peneder (2016).

Folgt man wachstumstheoretischen Überlegungen, so können Produktivitätsgewinne wiederum auf die Beiträge einzelner Produktionsfaktoren, wie etwa einer Kapitalintensivierung der regionalen Wirtschaft, zurückgeführt werden. Das Vorhandensein von regionalen Ressourcen (und deren Entwicklung im Zeitablauf) ist somit eine zentrale Voraussetzung für die Entwicklung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit; diese werden im Anhang entlang der Darstellung einer regionalen Produktionsfunktion eingehender betrachtet. Darüber hinaus werden Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit langfristig und indirekt durch

6 Eine umfassende Darstellung von Erklärungsansätzen von Produktivität und ihrer Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit einer Region erfolgt in einem Arbeitspaper zur Evaluation, vgl. Mitze / Meyer (2020).

strukturelle Determinanten, wie die allgemeine unternehmerische Dynamik (u.a. Gründungsintensität, Exportorientierung), das regionale Technologie- und Bildungsniveau, die infrastrukturelle Ausstattung oder die Industriestruktur mitgeprägt.

Eingebettet sind diese strukturellen Faktoren schließlich in regionale Institutionen, kulturelle Werte und Normen, die das Eisberg-Konzept der Wettbewerbsfähigkeit komplettieren und somit ein Mehr-Ebenen-Konzept regionaler Wettbewerbsfähigkeit bilden. Wichtig ist hier, dass der erwartete Wirkungszusammenhang darin besteht, dass Ressourcen, Strukturen, Institutionen, Werte und Normen die Produktivität einer (regionalen) Volkswirtschaft bestimmen. Die Produktivität wird langfristig durch die grundlegenden Faktoren beeinflusst und ist gleichzeitig der zentrale Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit.

3.2 Die Einflussfaktoren von regionaler Produktivität

Der theoretisch motivierte Zusammenhang zwischen regionaler Produktivität und den oben skizzierten Einflussfaktoren ist vielfach empirisch überprüft worden, beispielsweise durch (regionale) Regressionsanalysen (siehe u.a. Alecke und Untiedt, 2003, Schalk und Untiedt, 2010, Alecke et al., 2011, Eberle et al., 2019, für empirische Analysen auf Basis deutscher Regionen).[7] Darüber hinaus hat die empirische Literatur zu regionalen Produktivitätsunterschieden eine Reihe von Faktoren herausgearbeitet, die regionale Niveauunterschiede und deren Entwicklung erklären können. Die wesentlichen Ergebnisse werden im Folgenden zusammengefasst (vgl. auch Anhang II im Anlagenband).

- Wie von der neoklassischen Wachstumstheorie vermutet, ist die Investitionstätigkeit und damit die Akkumulation und Modernisierung des Kapitalstocks ein zentraler Einflussfaktor der regionalen Produktivität (Holtz-Eakin, 1993).[8] Sie wird als wesentliche Basis für die Entwicklungs- und Konvergenzkraft von Regionen und für deren Wirtschaftsleistung beschrieben.[9] Mit Blick auf die Regionalentwicklung in Deutschland haben Studien zum Produktionsgefälle zwischen Ost- und Westdeutschland gezeigt, wie eine intensive Investitionstätigkeit zum Anstieg der Arbeitsproduktivität beiträgt (Alecke et al., 2013). Darüber hinaus finden etliche Studien einen Zusammenhang zwischen bestimmten Formen

---

[7] Vgl. z.B. Alecke, B.; Mitze, T.; Untiedt, G. (2011): Regionale Wachstumseffekte der GRW-Förderung: Eine räumlich-ökonometrische Analyse auf Basis deutscher Arbeitsmarktregionen; sowie Alecke, B., Untiedt, G. (2003): „EU-Osterweiterung und regionale Wettbewerbsfähigkeit“, ifo-Schnelldienst 56 (22), S. 10-17.

[8] Mitze und Makkonen (2019) finden für Mikrodaten deutscher Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe, dass eine höhere Kapitalintensität signifikant positiv mit der Arbeitsproduktivität des entsprechenden Unternehmens korreliert ist.

[9] Vgl. Stephan, J. (2004): Ursachen niedrigerer Produktivitäten auf Unternehmensebene in Ostdeutschland und Beitrittsländern. In: Wirtschaft im Wandel 16, S. 464–470.

der Kapitalakkumulation, beispielsweise ausländischen Direktinvestitionen (ADI) und regionalem Produktivitätswachstum (siehe u.a. Mitze, 2015, Mitze und Özyurt, 2014).

- Eine Reihe von Studien betonen, dass eine hohe Gründungs- und Unternehmensdynamik positive Einflussfaktoren auf Produktivität sind (z.B. Fritsch und Changoluisa, 2017). Dieser Zusammenhang wird insbesondere von Studien bekräftigt, die die Rolle von Unternehmertum und Gründungen für die regionale Produktivität untersuchen. So finden etwa Erken et al. (2018), dass regionales Unternehmertum, gemessen als der Anteil Selbständiger am gesamten Arbeitskräftepotential, einen wichtigen Erklärungsfaktor für Unterschiede im Produktivitätsniveau und Produktivitätswachstum darstellen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Acs et al. (2018). Die Autoren verwenden dabei einen breitgefassten Index unter Berücksichtigung verschiedener Dimensionen des unternehmerischen Ökosystems einer Volkswirtschaft. Audretsch und Keilbach (2004) erklären den positiven Einfluss von regionalem Unternehmertum für die Produktivitätsentwicklung mit der Rolle von unternehmerischem Kapital in der Region. Letzteres wird anhand der regionalen Gründungsintensität gemessen. Hinsichtlich der Transmissionskanäle von regionalem Unternehmertum auf die regionale Produktivitätsentwicklung argumentieren Audretsch und Keilbach (2004), dass Unternehmensgründungen eine zentrale Rolle bei der regionalen Wissensakkumulation spielen, den regionalen Wettbewerb ankurbeln und die Diversität der regionalen Wirtschaft erhöhen.

- Die Qualifikation der Erwerbstätigen wird vor allem als Voraussetzung für die Entwicklung und kontinuierliche Verbesserung von Gütern und Dienstleistungen beschrieben. So wird die Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowohl von Sachgüterherstellern als auch von Dienstleistungsunternehmen am häufigsten als „Prozesscharakteristikum“ für eine höhere Produktivität genannt.[10] Mit dem „Humankapital“ wird dabei vor allem die Fähigkeit, neue Technologien anzuwenden oder zu erfinden, verbunden. Beispielsweise finden Bronzini und Piselli (2009), Ramos et al. (2009) sowie Fischer et al. (2009a) einen deutlich positiven Einfluss der regionalen Humankapitalausstattung auf die Arbeitsproduktivität.

[10] Vgl. Kerka, F.; Nottmeier, S.; Knickmeier, A. (2013): Produktivitätssteigerung bei Dienstleistungen durch Prozessinnovationen. Ergebnisse einer branchenübergreifenden Expertenbefragung. Institut für angewandte Innovationsforschung. Bochum.

Abbildung 6: Die Einflussfaktoren der regionalen Produktivität (Modell)

Quelle: Eigene Darstellung.

- Empirische Untersuchungen zeigen weiter, dass die Wachstumsrate der Produktivität umso größer ist, je höher die F&E- bzw. Patentintensität ist (u.a. Bronzini und Piselli, 2009). Die Patentintensität wird dabei als Indikator für die Innovationsfähigkeit einer Region verwendet. Mit Blick auf die Transmissionskanäle von F&E und Innovation auf das regionale Produktivitätsniveau kommen verschiedene Studien zu dem Ergebnis, dass sowohl öffentliche als auch private F&E-Aktivitäten einen positiven Einfluss auf die Produktivitätsentwicklung haben (für einen Überblick siehe Mohnen und Hall, 2013). Dabei wird für die öffentlichen F&E-Aktivitäten (gemessen als öffentliche Ausgaben) in mehreren Studien ein höherer Beitrag ermittelt (Bengoa et al., 2017, Guellec / Van Pottelsberghe de la Potterie, 2008). Erläutert wird dabei auch, dass die Absorptionsfähigkeit öffentlicher F&E durch die Unternehmen eine Voraussetzung ist; beide Formen der F&E scheinen daher wichtig für die Produktivitätsentwicklung. Bei den Unternehmen wird zudem auch ein Problem bei der Übertragung von F&E-Aktivitäten in Produktivitätsgewinne konstatiert (Castellani et al., 2016).

- Mitze und Makkonen (2019) finden, dass sowohl das im Unternehmen verfügbare Wissen (gemessen u.a. durch F&E-Ausgaben) als auch der Wissenskapitalbestand in der Region / in einem Cluster maßgeblich für das unternehmerische Produktivitätsniveau sind. Tendenziell wird dabei das externe Wissen als relevanter gesehen, wobei eine eindeutige quantitative Messung aufgrund von Interdependenzen schwierig ist. Die Ergebnisse stellen die Rolle von Wissen als öffentliches Gut heraus und deuten auf das Vorliegen von intra-regionalen Spillover-Effekten hin.

- Darüber hinaus haben empirische Studien gezeigt, dass der Auslandsumsatz einer Region und ihre Erreichbarkeit einen signifikant positiven Einfluss auf die Wachstumsrate der Produktivität haben. Diese Größen stehen einerseits für das erschließbare internationale Marktpotential, andererseits für die Einbindung in (Wissens-)Netzwerke.[11] Die Produktivitätsfortschritte erfolgen demnach vor allem über das zusätzliche Know-how und Wissen aus der Vernetzung mit international agierenden Unternehmen.

- Zusätzlich spielt die (sektorale) Industriestruktur einer Region und der daraus abgeleitete Offenheitsgrad der regionalen Volkswirtschaft eine Rolle. So finden Østbye und Westerlund (2010) beispielsweise, dass die Industriestruktur eine wichtige qualitative Bedeutung für räumliche Produktivitätsunterschiede hat. Ein negativer Einfluss auf die regionale Produktivitätsentwicklung wird jedoch dann festgestellt, wenn regionale Industriestrukturen stark konzentriert sind, sprich: die Produktion durch wenige Großunternehmen dominiert wird (Drucker und Feser, 2012).

- Der infrastrukturellen Ausstattung wird in empirischen Untersuchungen grundsätzlich ein positiver Einfluss auf die regionale Produktivität zugeordnet.[12] Empirisch überprüft werden dabei regelmäßig die Anstoßwirkungen der Förderung auf Investitionen und simultan die Effekte des öffentlichen Kapitalstocks u.a. auf die Produktivität einer Region. Zentrale empirische Studien zu den Effekten von „Kern"-Infrastrukturinvestitionen auf das Wirtschafts- und Produktivitätswachstum kommen dabei von Aschauer (zuerst 1989). Zu diesen „Kern"-Segmenten zählt insbesondere ein modernes Verkehrssystem. Jüngere Metastudien zum Zusammenhang von „Kern"-Infrastrukturinvestitionen und Produktivitätswachstum bestätigen dieses Ergebnis (Bom und Ligthart, 2008). Die Bedeutung der Infrastrukturen ist vom Ausstattungsgrad der Region, aber auch von der Wirtschaftsstruktur

---

[11] Vgl. Brutscher, P.; Schwartz, M. (2013): Learn To Succeed. Wie der Mittelstand vom internationalen Ideenaustausch profitiert. Hg. v. KfW Economic Research Fokus Volkswirtschaft (20).

[12] Vgl. Heimpold, G.; Rosenfeld, M., T., W. (2012): Evaluation der Fördermaßnahme Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". S. 1-386.; Eckey, H., F.; Kosfeld, R.; Türck, M. (2004): Regionale Produktionsfunktionen mit Spillover Effekten für Deutschland Empirischer Befund und wirtschaftspolitische Implikationen. In: Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge 4 (64).; Aschauer; D. A. (1989): Is Public Expenditure Productive?, S.. In: Journal of Monetary Economics 23, S. 177-20.

abhängig.
Neuere Studien fokussieren auf den Zusammenhang von digitaler Infrastruktur und regionaler Produktivität. So etwa finden Grimes et al. (2012) einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Zugang zu Breitband-Internet und Produktivität auf Unternehmensebene. Übertragen auf die regionale Volkswirtschaft kommen Iammarino und Jona-Lasinio (2015) zu dem Ergebnis, dass die Faktoren der regionalen IKT-Nutzung und -Produktion signifikant mit der regionalen Produktivitätsentwicklung korrelieren. Mack und Faggian (2013) weisen jedoch darauf hin, dass die IKT-Infrastruktur nur dann einen positiven Einfluss auf die regionale Produktivität hat, wenn die regionale Absorptionsfähigkeit, gemessen am Humankapitalbestand, groß genug ist.
Weniger bis keine belastbare empirische Evidenz ist für die Produktivitätseffekte von Infrastrukturen außerhalb dieser Kernbereiche verfügbar: So konstatieren Lecluyse et al. (2018) für Technologie- und Gründerzentren, dass die in der Literatur beobachteten Effekte sehr heterogen und kontextspezifisch sind. Ein ähnlich heterogenes Bild zeigt sich auch für die Effekte von Vorhaben zu Industrie- und Gewerbeflächen. So finden Freudenau et al. (2014), dass Projekte zur Entwicklung von Gewerbegebieten eine relativ lange Zeit benötigen, um zu sichtbaren Modernisierungsimpulsen zu kommen. Für öffentliche Investitionen im Tourismus weisen einige Studien positive Effekte (Felsenstein und Fleischer, 2003; Rosentraub und Joo, 2009) auf; andere finden keine Evidenz für einen positiven Zusammenhang (Cellini und Torrisi 2013). Einzelne Fallstudien zu wirtschaftsnahen Infrastrukturen in der EFRE-Förderung konstatieren im Allgemeinen positive regionalwirtschaftliche Effekte, ohne auf Produktivitätseffekte einzugehen. Oft wird dabei die Abhängigkeit der Effekte von einem konkreten Bedarf betont.

- Von der Siedlungsstruktur und der Dichte in urbanen Gebieten können Lokalisations- und Urbanisierungsvorteile ausgehen, die als intra-regionale Spillover-Effekte charakterisiert werden können. So sind positive Auswirkungen von regionalen Netzwerk- und Clusterstrukturen in Form von schwerpunktmäßigen Ansiedlungen bestimmter Branchen auf das regionale Produktivitätsniveau festzustellen.[13] Dies gilt insbesondere für Räume mit hoher Einwohnerdichte und großen Oberzentren, bei denen die dazu bedeutsamen lokalen Wissens-Spillover eher auftreten.[14] Dabei scheinen gerade Unternehmen in der Aufbauphase von einer Beteiligung an lokalen Wissensnetzwerken und der Unterstützung von wissenschaftlichen Einrichtungen zu profitieren.[15] Ein wesentliches Ergebnis von

[13] Vgl. Wölfl, A.; Ragnitz, J. (2001): Netzwerkaktivitäten und die Produktivitätslücke Ostdeutschlands: Die Rolle von Agglomerationsvorteilen. In: Wirtschaft im Wandel (13), S. 315–319.

[14] Vgl. Falck, O.; Heblich, S.; Otto, A. (2013): Agglomerationsvorteile in der Wissensgesellschaft: Empirische Evidenz für deutsche Gemeinden. In: ifo Schnelldienst 66 (3), S. 17–21.

[15] Vgl. Gust-Bardon, N., I. (2012): The role of geographical proximity in innovation: Do regional and local levels really matter?

Studien zur Rolle von Clustern für regionale Wettbewerbsfähigkeit ist, dass forschungsintensive Cluster über Spezialisierungseffekte zur Steigerung der regionalen Produktivität beitragen (u.a. Spencer et al., 2010, Slaper et al., 2018, Mitze and Makkonen, 2019, Kosfeld und Mitze, 2019).

- Abschließend deuten etliche Studien darauf hin, dass neben intra-regionalen Einflussfaktoren auch die Interaktion zwischen Regionen für die regionale Produktivitätsentwicklung relevant ist. Die Interaktion kann etwa in Form von interregionalem Wissenstransfer und interregionaler Migration vorliegen. Während das Gros der empirischen Studien positive interregionale Spillover-Effekte identifiziert (Fischer et al., 2009b mit Blick auf Wissensspillover, Delgado et al., 2014 in Bezug auf räumliche Clustereffekte), weisen einige Studien auch auf potentiell negative Effekte insbesondere durch den Verlust von qualifizierten Arbeitskräften hin (beispielsweise Bengoa et al., 2017 für spanische Regionen).

Zusammenfassend werden unter den genannten Faktoren insbesondere

- die Investitionstätigkeit / ein moderner Kapitalstock,
- die F&E-Aktivitäten bzw. die Innovationsfähigkeit,
- die Qualifikationen von Beschäftigten und deren Verfügbarkeit sowie
- die Unternehmens- bzw. Gründungsdynamik

als unmittelbare Faktoren zur Beeinflussung des Produktivitätsniveaus hervorgehoben. Einfluss haben außerdem die Vernetzung, bzw. Verbundeffekte und Urbanisationseffekte, diese insbesondere in Agglomerationsräumen und Clustern. Die infrastrukturelle Ausstattung hat ebenfalls einen Einfluss – vor allem über Kerninfrastrukturen (Erreichbarkeit, Verkehr, IuK) – der für die infrastrukturelle Ausstattung insgesamt aber weniger betont wird. Neuere Studien verweisen auf die Rolle der digitalen Infrastruktur für die Produktivität von Regionen.

4. Wie ist die Lage der zentralen Einflussfaktoren der Produktivität in Berlin?

Der Blick in die Literatur hat mehrere Faktoren ergeben, die für die Entwicklung einer hochproduktiven Ökonomie besonders wichtig sind. Wie diese in Berlin ausgeprägt sind wird im Anhang III ausführlich dargestellt und hier zusammengefasst. An diesen Faktoren kann sich eine auf die Produktivität ausgerichtete Förderpolitik orientieren.

Investitionen

In Berlin wurden im Jahr 2016 mit über 26 Mrd. Euro mehr Bruttoanlageinvestitionen als jemals zuvor getätigt. In den letzten zehn Jahren stiegen die Investitionen dabei um durchschnittlich 5,5 Prozent pro Jahr und damit deutlich stärker als im Bundesdurchschnitt (3,1 Prozent).

Auch wenn die in Berlin getätigten Investitionen in absoluten Zahlen eine neue Rekordhöhe erreicht haben, liegt das Niveau[16] weiter (knapp) unter dem Bundesniveau und deutlich unter dem Niveau etwa von Hamburg. So wurden in Berlin im Jahr 2016 je Erwerbstätigen knapp 13.900 Euro investiert, im Bundesdurchschnitt 14.500 Euro und in Hamburg knapp 18.900 Euro. Berlin nähert sich tendenziell dem Bundesniveau an; über viele Jahre hinweg wurde aber ein relativ niedriger Anteil der erwirtschafteten Leistung investiert. Dementsprechend besteht weiter eine Investitionslücke.

Die Zerlegung der Indikatoren zeigt – wie bei der Produktivität – eine hohe Dynamik bei allen Teilgrößen in Berlin: Sowohl die Investitionen als auch das Bruttoinlandsprodukt und die Erwerbstätigkeit sind in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt deutlich gestiegen. Der vergleichsweise höhere Anstieg der Investitionen führt dabei in Berlin zu steigenden Investitionsintensitäten. Für eine Agglomeration ist das Investitionsniveau bezogen auf die Wirtschaftsleistung und die Erwerbstätigkeit aber weiterhin zu niedrig.

Innovationen

Im Jahr 2017 wurden durch die Berliner Wirtschaft 3,87 Mrd. Euro für Innovationen ausgegeben. Im Vergleich zum Vorjahr (2016) sind die Innovationsausgaben um 388 Mio. Euro gestiegen. Dabei liegt die Innovationsintensität[17] in Berlin mit 4,6 Prozent weiter über dem Durchschnitt in Deutschland (4,1 Prozent); sie ist in Berlin (und im Bundesdurchschnitt) gegenüber dem Jahr 2016 angestiegen. Dagegen ist die Innovationsbeteiligung von Unternehmen in Berlin wie im Bundestrend seit 2012 zurückgegangen; sie lag im Jahr 2017 bei 54 Prozent. Insbesondere die KMU und hier wiederum die Kleinunternehmen beteiligten sich zuletzt weniger an Innovationsaktivitäten.

Die Innovationsaktivitäten der Unternehmen in Berlin zeigen mehrere Besonderheiten. So ist der Anteil der F&E-Aufwendungen im Dienstleistungsbereich aufgrund der Berliner

---

16 Gemessen als Investitionsintensität in Bezug auf die Wirtschaftsleistung oder die Erwerbstätigen, siehe Anhang.

17 Anteil der Innovationsausgaben am Umsatz.

Wirtschaftsstruktur mit 27,3 Prozent deutlich höher als im Bundesdurchschnitt (17,5 Prozent). Dementsprechend gewinnen Prozessinnovationen gegenüber Produktinnovationen an Gewicht. Zudem ist der Anteil der kooperierenden Unternehmen in Berlin höher und sie unterhalten mehr Kontakte als im Bundesdurchschnitt (Feser, 2019).

Gründungen

In Berlin und in Deutschland insgesamt ist das Gründungsgeschehen über längere Frist rückläufig. Sowohl die absoluten Gründungszahlen, vor allem aber die Gründungen in Bezug auf die Zahl der Erwerbstätigen (Gründungsintensität) gehen tendenziell zurück. In differenzierter Betrachtung ist die Situation in Berlin aber positiver zu bewerten: Die Zahl der Gründungen ist in der jüngsten Vergangenheit wieder leicht gestiegen, die Gründungsintensität ist seit langem deutlich höher als in allen anderen Ländern. Der längerfristige Rückgang dieser Intensität erklärt sich in Berlin vor allem durch die deutlich steigenden Erwerbstätigenzahlen, nicht durch sinkende Gründungszahlen.

Im wichtigen Segment der „echten“ Betriebsgründungen[18] sind die Gründungszahlen in Berlin seit 2014 im Durchschnitt deutlich gewachsen; eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch in Hamburg. Die entsprechende Intensität (echte Gründungen je 10.000 Erwerbstätige) ist in Berlin sehr hoch und ungefähr gleichbleibend. Die Zahl der echten Betriebsgründungen wächst auf hohem Niveau etwa so wie die Zahl der Erwerbstätigen.

Arbeitskräftepotenzial

Im Jahr 2018 waren in Berlin etwa 896.400 Personen mit hohen Qualifikationen in der Wissenswirtschaft tätig.[19] Dies entspricht knapp 45 Prozent aller Erwerbstätigen in Berlin. Dieser Anteil ist deutlich höher als in allen anderen deutschen Regionen.

Zudem wächst der Anteil dieser Beschäftigten – bei steigenden Erwerbstätigenzahlen – seit Jahren kontinuierlich und überdurchschnittlich: Zwischen 2008 und 2018 ist der Anteil an den Erwerbstätigen in Berlin um durchschnittlich 3,4 Prozent pro Jahr gewachsen, im bundesweiten Durchschnitt um jährlich 2,1 Prozent.

---

18 Betriebsgründungen sind dabei definiert als Neugründungen (außer Nebenerwerb) von Betrieben mit größerer wirtschaftlicher Bedeutung in Form von Kapitalgesellschaften, Personengesellschaften oder natürlichen Personen (natürliche Personen nur bei Meldung einer Hauptniederlassung und mit Eintrag ins Handelsregister/Handwerksrolle oder mit mindestens einem Arbeitnehmer/einer Arbeitnehmerin).

19 Beschäftigte mit einer tertiären Ausbildung und / oder in einem wissenschaftlich-technischen Berufsfeld im Bereich der wissensbasierten Dienstleistungen und im verarbeitenden Gewerbe.

Der Anteil der qualifizierten Industriebeschäftigten ist dabei gegenüber den Qualifizierten in den wissensintensiven Dienstleistungen und im Vergleich zu anderen Ländern relativ gering (73.800 im Jahr 2018). Hier spiegelt sich der geringe Industrieanteil in Berlin wider. Die Entwicklung der qualifizierten Industriebeschäftigten ist positiv, allerdings nicht so dynamisch wie in verschiedenen anderen Bundesländern und wie im Dienstleistungssektor in Berlin.

5. Welche Handlungsmöglichkeiten bestehen?

Mit Blick auf die Rolle der regionalen Wirtschaftspolitik für eine Steigerung des regionalen Produktivitätsniveaus lässt Abbildung 6 einige Schlussfolgerungen zu, die in der empirischen Begleitliteratur zur Effektivität wirtschaftspolitischer Maßnahmen weitgehend Bestätigung finden.

Die zentralen Politikansätze zur Produktivitätssteigerung orientieren sich weitgehend an den oben genannten zentralen Einflussfaktoren. So wurden beispielsweise in Großbritannien als zentrale Ansatzpunkte für die Steigerung der Produktivität „Investments“, „Innovation“, „Skills“[20], „Enterprises“[21] und „Competition“ definiert (Camus, 2007).

Abbildung 7 fasst die wesentlichen Einflusskanäle der Wirtschaftspolitik auf die Produktivität zusammen und nennt die zentralen politischen Instrumente:

- Entlang der neoklassischen Wachstumstheorie lässt sich beispielsweise argumentieren, dass die Förderung betrieblicher Investitionen maßgeblich die Arbeitsproduktivität im Unternehmen und in der Region beeinflussen kann. Entsprechend nimmt die klassische Investitionsförderung (durch Zuschüsse oder Kredite) einen besonderen Stellenwert in der deutschen und europäischen Regionalpolitik ein (siehe u.a. Eberle et al., 2019). Mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) versucht die deutsche Regionalpolitik durch eine Förderung von physischen Investitionen in den privaten Kapitalstock von Unternehmen in benachteiligten Gebieten das regionale Produktivitätsniveau zu erhöhen. Die empirische Begleitforschung findet dabei weitgehend positive Effekte der GRW-Förderung auf das regionale Produktivitätsniveau (siehe etwa Alecke et al., 2013, Mitze et al., 2015, Eberle et al., 2019).

---

20 Verfügbarkeit und Qualität des Arbeitskräfteangebots

21 Gründungen und neue Geschäftsmodelle bei bestehenden Unternehmen

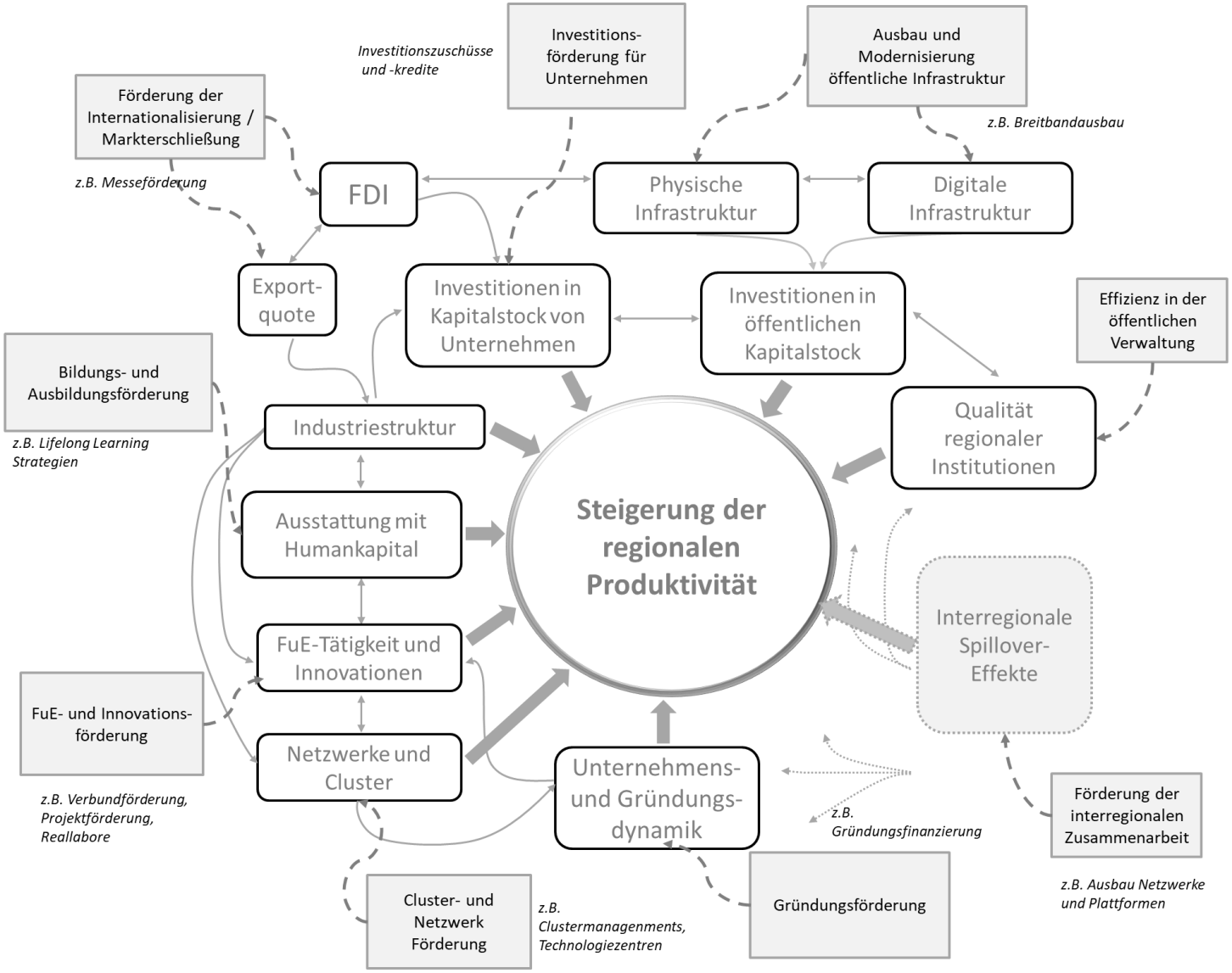
- Ein weiterer verbreiteter förderpolitischer Ansatzpunkt ist die regionale Forschungs- und Innovationsförderung. Diese lässt sich grob nach der Zielgruppe (Unternehmen oder Forschungseinrichtungen), nach den Inhalten (F&E oder betriebliche Innovationen) und nach dem instrumentellen Ansatz (Zuschüsse, Darlehen, Beteiligungen, Steuervorteile) differenzieren. Auch für die regionale Forschungs- und Innovationsförderung werden ganz überwiegend positive Effekte hinsichtlich des regionalen Produktivitätsniveaus und andere regionalwirtschaftliche Effekte konstatiert (Alecke et al., 2012, Engel et al., 2013, Fornahl et al., 2011, Bronzini und Piselli, 2016). Dabei werden auch und insbesondere positive Effekte der Unterstützung privater F&E berichtet.

- Ein weiterer verbreiteter Ansatzpunkt ist die Gründungsförderung. Diese ist teilweise auf ein Produktivitätsziel ausgerichtet, wird oft aber (auch) aus wachstums- und innovationspolitischen Intentionen eingerichtet. Sie ist dann – entsprechend der oben dargestellten Zusammenhänge – grundsätzlich auch für die Produktivitätsentwicklung relevant (Waldmann et al., 2010, Schwartz et al., 2013). Daneben sind die Startup-Finanzierung (Kösters, 2010), Förderung von Gründungszentren (Schwartz und Hornych, 2010) und Gründungsberatungen klassische Förderelemente. Die wissenschaftliche Begleitforschung identifiziert zumeist positive Effekte (Fritsch und Changoluisa, 2019),[22] aber auch Mitnahmeeffekte (Kösters, 2010).

- Mit Blick auf das Arbeitskräftepotenzial zeigen einige Studien, dass bildungspolitische Instrumente grundsätzlich einen effektiven Beitrag zur Steigerung der regionalen Humankapitalbasis leisten können (u.a. de la Fuentes und Vives, 1995, Mohl und Hagen, 2011). Der Zusammenhang von Qualifikationen und qualifizierten Beschäftigten und regionaler Produktivität ist – zumindest nach Kenntnisstand der Autoren – wenig häufig untersucht. Die bisherigen Ergebnisse sind aber positiv (u.a. Haskel et al., 2005, Gambin et al., 2009). Das Qualifikationsniveau wirkt dabei auch über Unternehmensgründungen auf die Produktivität.

[22] Für einen Überblick für Deutschland: Fritsch und Müller, 2006

Abbildung 7: Handlungsansätze zur Unterstützung der Produktivitätssteigerung



Quelle: Eigene Darstellung.

6. Ansatzpunkte zur Produktivitätsförderung – ein erstes Fazit

Eine hohe Produktivität ist die zentrale Grundlage für hohe Einkommen und für die Bewältigung zentraler Zukunftsaufgaben. Die Berliner Wirtschaft ist geprägt durch eine relativ niedrige, aber deutlich wachsende Produktivität. Dabei hat in den letzten Jahren das Wachstum der Wertschöpfung den Anstieg der Erwerbstätigkeit überstiegen.

Die Literatur liefert eine große Anzahl von Faktoren, die die Produktivität beeinflussen. Zentrale Faktoren sind dabei betriebliche Investitionen, Innovationen, Gründungen sowie Qualifikationen. Hier bestehen für Berlin sowohl Stärken als auch Defizite: Investitionen und Innovationsausgaben zeigen in den letzten Jahren – ähnlich wie die Produktivität – ein deutliches Wachstum von teils relativ niedrigem Niveau aus. Gründungsaktivitäten sind in Berlin sehr ausgeprägt, in den letzten Jahren aber zumindest in der breiten Entwicklung rückläufig. Durchgängig positiv und wesentliche Stärke sind Niveau und Entwicklung der Zahl qualifizierter Beschäftigter.

Die Identifizierung dieser zentralen Einflussfaktoren liefert zum einen Ansatzpunkte der (Förder-)Politikgestaltung und ermöglicht zum anderen eine Einschätzung zum strategischen Ansatz der Prioritätsachse und eine Einordnung der verschiedenen Förderansätze der Achse. Das Operationelle Programm setzt – neben anderen Politiken – an den genannten Erklärungsfaktoren an, und zwar über die Aktionen der ersten und der zweiten Prioritätsachse. Die zweite Achse weist im strategischen Ansatz, in den Wirkungszusammenhängen und in der aktuellen Umsetzung einen starken Schwerpunkt bei der Gründungsförderung und der Unterstützung von betrieblichen Investitionen und betrieblichem Wachstum auf (vgl. Teil II). Insgesamt ist der strategische Ansatz der Prioritätsachse 2 damit weitgehend als zielführend einzuschätzen. Die einzelnen Aktionen tragen teils direkt und explizit zur Produktivität und ihren Einflussfaktoren bei, teils indirekt. Teilweise werden auch andere Effekte und Wirkungen angestrebt und erwartet.

Teil II: Intendierte Effekte und Wirkungsweisen der Fördermaßnahmen

In diesem zweiten Teil des Zwischenberichts wird die Prioritätsachse als Evaluierungsgegenstand zunächst kurz mit ihrer Struktur und dem aktuellen Umsetzungsstand vorgestellt. Danach werden die Programmtheorien der vier Aktionen der Achse hergeleitet. Dies erfolgt auf Grundlage einzelner Programmtheorien aus den Gesprächen mit den Programmakteuren. Diese sind im Anlagenband für alle Aktionen dargestellt.

7. Die Prioritätsachse 2 und ihre Aktionen

Gegenstand der Evaluation ist die Prioritätsachse 2 des Operationellen Programms mit ihren Zielen und Aktionen (vgl. ausführlich A.IV). Die Prioritätsachse umfasst vier Aktionen, die teils mehrere Förderinstrumente enthalten. Die Achse wird dominiert durch den KMU-Fonds III, für den drei Viertel der Mittel vorgesehen sind.

Die wesentlichen Fördergegenstände sind Unternehmensgründungen, Investitions- und Wachstumsprojekte in KMU sowie Gemeinschaftsmessestände. Zielgruppen sind ganz überwiegend Gründungen und KMU. Die Förderung erfolgt ganz überwiegend über rückzahlbare Darlehen, zum kleineren Teil über Zuschüsse als Anteilsfinanzierungen.

Die finanzielle Umsetzung der Prioritätsachse ist weit vorangeschritten: Zum 31.12.2019 waren mit 131,9 Mio. Euro insgesamt 94 Prozent der verfügbaren Mittel in Vorhaben gebunden, 70 Prozent (98,6 Mio. Euro) waren bereits ausgezahlt.[23] Die Umsetzung liegt damit insgesamt deutlich über den Planungen der ZGS: Im Vergleich zum Planansatz für den 31.12.2019 (kumuliert etwa 80 Mio. Euro) sind 123 Prozent der vorgesehenen Mittel ausgezahlt.

Die einzelnen Aktionen zeigen überwiegend eine gute finanzielle Umsetzung. Den größten Anteil hat dabei der KMU-Fonds III, in den bisher 77,6 Mio. Euro eingezahlt worden sind. An Gründungen und KMU wurden davon 67,4 Mio. Euro ausgezahlt. Lediglich die Aktion 2.3 „Wirtschaftsdienliche Maßnahmen“ hat bis dato einen niedrigen Auszahlungsstand (16 Prozent), liegt deutlich unter der Planung der ZGS (28 Prozent) und zeigt damit eine problematische finanzielle Umsetzung.

In der Prioritätsachse wurden bisher 1.108 Vorhaben und 604 Förderfälle (KMU-Fonds III, ohne Stornierungen) bewilligt. Durch diese Projekte werden 1.224 Gründungen und KMU

---

[23] Die Quoten der Prioritätsachse 2 liegen über den durchschnittlichen Quoten des OP (Bewilligungen: 88 Prozent, Auszahlungen: 53 Prozent).

unterstützt. Die Gründungsförderung hat dabei einen hohen Anteil: In etwa zwei Drittel der Projekte wurden Gründungen unterstützt.

Insgesamt sind durch die PA und dabei vor allem durch die Aktionen 2.1 und 2.2 nahezu alle Branchen der Berliner Wirtschaft unterstützt worden. Schwerpunkte im Vergleich zu ihren Anteilen in Berlin sind dabei die wirtschaftsnahen Dienstleistungen (23 Prozent der Bewilligungen) und das Verarbeitende Gewerbe (15 Prozent der Bewilligungen) gewesen. Die Wissenswirtschaft (Industrie und wissensintensive Dienstleistungen) ist in knapp der Hälfte der Projekte mit etwa 45 Prozent der bewilligten förderfähigen Gesamtkosten unterstützt worden (vgl. A IV.4).

8. Wirkungsweisen und intendierte Effekte

Um die erwarteten und angestrebten Effekte der Fördermaßnahmen zu erfassen und zu systematisieren wird im Folgenden für jede Aktion eine Programmtheorie abgeleitet. Die Programmtheorie stellt zum einen Outputs, Ergebnisse und Wirkungen als Ereignisse dar. Sie nimmt zum anderen die kausalen Verknüpfungen zwischen diesen Ereignissen auf (Wirkungszusammenhänge). Dargestellt werden hier die Effekte und Wirkungszusammenhänge, wie sie die Programmakteure (Programmverantwortlichen) wahrnehmen. Grundlage sind die Einzelmodelle, die in den Gesprächen mit den Programmakteuren entwickelt worden sind (vgl. Anhänge IV bis VII). Diese werden zusammengefasst und verdichtet.

Jeder Programmtheorie wird ein kurzer Überblick zur Umsetzung und den wichtigsten Rahmenbedingungen der Aktion vorangestellt.

8.1 KMU-Fonds III

Der KMU-Fonds III stellt Finanzierungen für Gründungen und für KMU zur Verfügung. Die Förderung erfolgt als rückzahlbare Förderung über Darlehen in unterschiedlichen Formen.

8.1.1 Bisherige Umsetzung

Der KMU-Fonds III zeichnet sich als Finanzinstrument durch zwei Ebenen aus:

- Der Fonds selbst ist Mitte 2017 eingerichtet worden. Mit der Einrichtung sind die Programmmittel (103,4 Mio. Euro) vollständig bewilligt worden. Zum Stand 31.12.2019 sind 77,55 Mio. Euro (75 %) in den Fonds eingezahlt und damit aus dem OP ausgezahlt worden.

- Durch den Fonds sind aus diesen Mitteln bis zum 31.12.2019 für 586 Gründungen und Unternehmen insgesamt 604 Kredite bewilligt worden.[24] Dabei sind Kredite im Umfang von insgesamt 67,36 Mio. Euro zugesagt worden, im Durchschnitt liegt die Kreditsumme damit etwa bei 112.000 Euro pro Förderfall.

Die Programmmittel für den KMU-Fonds III sind damit zum großen Teil bereits formal durch die Einzahlung in den Fonds aus dem OP ausgezahlt (75%) und zu einem hohen Teil aus dem KMU-Fonds III heraus für Förderprojekte der Gründungen und KMU bewilligt (65 %).

Die Umsetzung erfolgt entweder durch eine direkte Kreditvergabe durch die IBB oder über Geschäftsbanken. Bei der Einbindung von Geschäftsbanken entscheiden diese über die Vergabe der Kredite – ggf. unter Beteiligung der Bürgschaftsbank Berlin. Die Kredite werden dann auf Antrag der Geschäftsbank beim Fonds über den KMU-Fonds III refinanziert. Bei Ausfällen haftet die Geschäftsbank gegenüber dem KMU-Fonds III. Diese sichert sich anteilig über die Bürgschaftsbank Berlin Brandenburg ab, die dafür einen Teil der Zinszahlungen erhält.

Der KMU-Fonds umfasst mehrere Förderinstrumente (vgl. Anhang IV). Schwerpunkt ist hier bisher das Programm Berlin-Start, bei dem Gründungen und junge Unternehmen bis zu einem Alter von fünf Jahren (seit 2019 sieben Jahre) mit Krediten unterstützt wurden. Hier sind bisher 307 Kredite mit insgesamt 46,2 Mio. Euro zugesagt worden (knapp 151.000 Euro je Gründung).

Inhaltlicher Schwerpunkt des KMU-Fonds III ist dementsprechend die Gründungsförderung: In 485 Förderfällen (80 Prozent) wurde ein Gründungsvorhaben unterstützt. Die Unterstützung von Gründungen erfolgt durch die eigentlichen Programme der Gründungsförderung (Berlin Start und Mikrokredite). Zudem werden sie in Einzelfällen auch durch Wachstumsdarlehen unterstützt.[25] Insgesamt wurden für Gründungen Darlehen in Höhe von 50,3 Mio. Euro (75 Prozent der ausgereichten Mittel) eingesetzt; im Durchschnitt etwa 104.000 Euro je Gründung.

Die sektorale Verteilung der Förderfälle weist ein heterogenes Bild auf – die Förderung unterstützt Unternehmen aus vielen verschiedenen Branchen (vgl. ausführlich A.V). Einen vergleichsweise hohen Anteil haben Gründungen und Unternehmen in der Industrie (16 Prozent) und den wirtschaftsnahen Dienstleistungen (20 Prozent). Handel und

---

[24] Ohne die Kredite, die bewilligt, vom Antragsteller aber storniert worden sind (30 Fälle).

[25] In diesen Fällen sind die Wachstumskredite auch Impulse für die „Gründungs-Wirkungen“ in der Programmtheorie. Gleichzeitig sind die größeren Kredite für ältere Gründungen in ihrer Wirkungsweise eher der Wachstumsförderung / Investitionsförderung zuzuordnen.

Gastgewerbe haben einen hohen Anteil an der Förderung, der ungefähr ihrem Gewicht in der Berliner Wirtschaft entspricht.

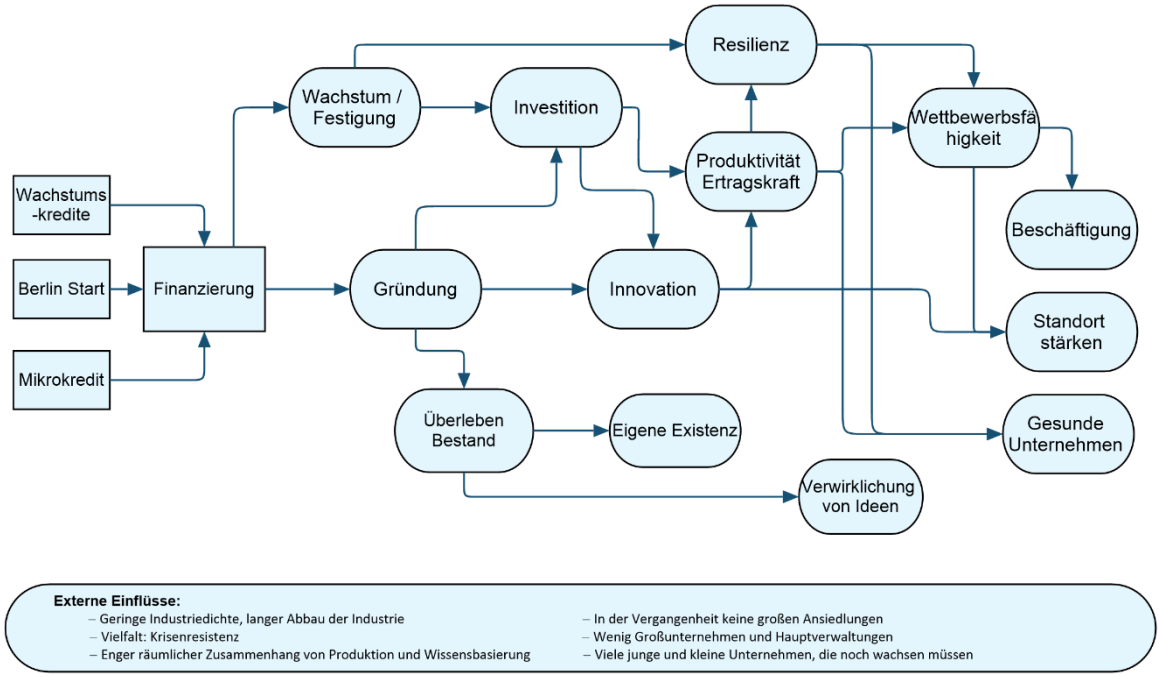
Die Hälfte des Darlehensvolumens ist für Gründungen und KMU der Wissenswirtschaft (Industrie und wissensintensive Dienstleistungen) bewilligt worden. Das im OP formulierte Ziel (60%) wird damit bisher nicht ganz erreicht. Zwischenzeitlich wurden daher die Konditionen für das Produkt Mikrodarlehen für Kunden aus wissensbasierten Branchen verbessert.

8.1.2 Konsolidierte Programmtheorie

In den Gesprächen mit vier Programmakteuren wurden jeweils spezifische Programmtheorien entwickelt (vgl. Anhang IV). Dargestellt sind die jeweiligen Erwartungen und Annahmen der verschiedenen Programmakteure. Diese werden in der folgenden Programmtheorie konzentriert zusammengefasst. Die einzelnen Programmtheorien aus den Gesprächen sind teilweise sehr umfassend und berücksichtigen eine größere Anzahl von Effekten. Die folgende Synthese greift die zentralen Effekte und Wirkungswege auf, soweit sie jeweils von allen oder von mehreren Akteuren genannt worden sind. Dabei sind in den Gesprächen unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt worden und einzelne Aspekte akzentuiert worden. Hinsichtlich der grundsätzlichen Zusammenhänge besteht aber jeweils Einigkeit. Einzelne weitere Aspekte werden im Text kurz besprochen. Abschließend wird die konsolidierte Programmtheorie kurz vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Literatur und der Erfahrungen des Evaluationsteams reflektiert.

Ausgangspunkt der Wirkungsketten der Programmtheorien ist der Input aus dem Operationellen Programm. Nach Aussage von zwei zentralen Gesprächspartnern wäre der KMU-Fonds III ohne die Finanzierung aus dem Operationellen Programm nicht oder nur in deutlich geringerem Umfang zustande gekommen. Es erscheint den Akteuren fraglich, ob ohne die Nutzung zusätzlicher EFRE-Mittel Landesmittel im notwendigen Umfang zur Verfügung gestellt worden wären. Zudem wird der Risikogehalt einzelner Engagements als teilweise sehr hoch eingeschätzt. Nach Einschätzung der Gesprächspartner wären insbesondere die Vergabe von Mikrodarlehen und das Programm Berlin Start wohl nicht eingeführt worden.

Abbildung 8: Programmtheorie zu Aktion 2.1 „KMU-Fonds III“



Quelle: Eigene Darstellung.

Die einzelnen Programmtheorien lassen sich in zwei Wirkungspfade mit verschiedenen Verästelungen zusammenfassen:

1. Gründungseffekte

Breite Übereinstimmung besteht bei dem vorrangigen Output der angebotenen Finanzierungen, den Gründungen. Nach Auffassung aller Gesprächspartner wäre die Finanzierung insbesondere von Gründungen ohne die Instrumente des KMU-Fonds III ganz überwiegend nicht möglich. Implizit wird zudem – als Folge der Prüfung und Auswahl von Projekten im Rahmen der Kreditvergabe – von einer hohen Überlebensrate ausgegangen. Die Angaben zu Ausfallquoten (von zwei Akteuren) sind vergleichsweise niedrig.

Hinsichtlich der Finanzierungsstruktur wird von mehreren Programmakteuren die Möglichkeit, Betriebsmittel zu einem hohen Anteil finanzieren zu können, als wichtig betont. Dies entspräche der besonderen Struktur der Berliner Wirtschaft mit ihrem hohen Dienstleistungsanteil.

Als wichtige Ergebnisse der Gründungen bzw. der Geschäftstätigkeit der neuen Unternehmen werden im Wesentlichen drei Folgeeffekte genannt:

- Die Gründungen bleiben bestehen und entwickeln sich am Standort weiter. Sie ermöglichen die auskömmliche Sicherung der wirtschaftlichen Existenz der Gründerpersonen. Vor allem aber führen sie zur Umsetzung der ursprünglichen Ideen und Pläne der Gründerpersonen („Selbstverwirklichung“). Dieser Wirkungsweg schließt weitere Investitionen, Innovationen und größeres Wachstum nicht aus (s.u.), betont aber die persönliche Bedeutung einer Existenzgründung: Die Finanzierung ermöglicht, wichtige individuelle Ideen und Lebenspläne umzusetzen, sich eine eigene Existenzgrundlage zu schaffen und entsprechende Herausforderungen zu bewältigen. Insbesondere die Programmakteure, die direkten Kontakt zu den Gründerpersonen haben, betonen diesen Wirkungszusammenhang.

- Der Innovationseffekt von Gründungen wird zum einen als grundsätzliche, empirisch belegte und unterschiedlich ausgeprägte Folge von Gründungen beschrieben. Bei der Gründungsförderung über Kredite werden sie zum anderen auch als inhärente Eigenschaft der Gründungen genannt: Bei einer rückzahlbaren Förderung, die nach bankwirtschaftlichen Kriterien vergeben wird, sind die Neuheit der Angebote bzw. eine Differenzierung von bestehenden Angeboten zentrales und notwendiges Kriterium für die Kreditvergabe. Beim KMU-Fonds III kommt hinzu, dass durch die Verwendung öffentlicher Mittel auch höhere Risiken, die oft aus höheren Innovationsgehalten entstehen, finanzierbar seien. Die erwarteten Innovationen werden unterschiedlich beschrieben: Neben neuen Produkten oder verbesserten Prozessen werden neue oder deutlich verbesserte Geschäftsmodelle z.B. in Folge der Digitalisierung oder die Neukombinationen von bestehenden Produkten genannt. Die Innovationen führen direkt zu einer steigenden Produktivität der (ehemaligen) Gründungen mit den unten beschriebenen Folgewirkungen.

- Im Laufe der weiteren Entwicklung tätigen die Gründungen auch betriebliche Investitionen für ihre Erweiterung und Modernisierung. Diese Investitionen sind Impuls für weitere Entwicklungsschritte – Innovationen, steigende Produktivität und deren Folgewirkungen. Diese werden im nächsten Abschnitt beschrieben.

2. Wachstumseffekte

Die Vergabe der Wachstumskredite erfolgt projektgebunden; der Antragsteller konzipiert spezifische betriebliche Projekte. Diese führen bei erfolgreicher Umsetzung zu einer Weiterentwicklung der Unternehmen. Sowohl im Zuge der Projekte[26] als auch in Folge des

[26] Betriebliche Investitionen sind Gegenstand der Finanzierungen / Darlehen.

Unternehmenswachstums werden nach breiter Übereinstimmung der Gesprächspartner betriebliche Investitionen getätigt:

- Betriebliche Investitionen sind zunächst ein Gegenstand der Finanzierungen und damit direktes Ergebnis der Förderung. Sie werden nach Einschätzung der Programmakteure im Rahmen der Wachstumsprojekte und im Rahmen von größeren Gründungsvorhaben getätigt. Der Anteil der Investitionen bei Gründungsvorhaben wird von den Gesprächspartnern insbesondere in Berlin aber relativ niedrig eingeschätzt.

- Darüber hinaus erfolgen Investitionen als Ergebnis einer erfolgreichen Unternehmensentwicklung und damit als indirekter Effekt der Finanzierung.

Über die Investitionen werden der Kapitalstock und die Kapazitäten der Unternehmen und Gründungen erweitert und / oder modernisiert. Es ergeben sich direkte Produktivitätseffekte – nach Aussagen von Gesprächspartnern vor allem über Größeneffekte. Ein indirekter Produktivitätseffekt ergibt sich zudem über die Umsetzung von Innovationen, die teils die Investitionen auslösen, teils durch die Investitionen möglich werden. Folge einer höheren betrieblichen Produktivität sind eine bessere Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, eine Erhöhung der Krisenfestigkeit und Anpassungsfähigkeit der Unternehmen sowie eine verbesserte Unternehmenskonstitution („Gesundes Unternehmen“).

Die Resilienz (Krisenfestigkeit, Anpassungsfähigkeit) von Unternehmen ist von allen Gesprächspartnern in unterschiedlicher Form und Akzentuierung als Effekt der Finanzierung bzw. als Effekt einer erfolgreichen Weiterentwicklung genannt worden. Dieser Effekt wird an unterschiedlichen Stellen der Kausalketten verortet:

- Zum einen wird er als Folge der Finanzierung selbst gesehen: Durch die umfassende und relativ einfache Finanzierung stehen Unternehmen und Gründungen zumindest in der ersten Phase ausreichend Mittel zur Verfügung. Liquiditätsprobleme, die bei zusammengesetzten Einzelfinanzierungen entstehen können, werden weitgehend vermieden.

- Zum anderen – und häufiger genannt – wird die Resilienz als (erwartete) Folge des Unternehmenswachstums bzw. einer gestiegenen Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit gesehen. Die Krisenfestigkeit und Anpassungsfähigkeit hat dabei teilweise (bei zwei Programmakteuren) den Charakter einer (intendierten) langfristigen und „letzten“ Wirkung.

Langfristige Wirkungen

Die langfristigen Wirkungen werden von den Programmakteuren recht unterschiedlich beschrieben.[27] Genannt werden Beschäftigungseffekte, die Stärkung oder gesteigerte Attraktivität des Standorts Berlin, die Angleichung der Lebensverhältnisse, Innovationen, die Verwirklichung eigener Ideen oder eine gute Unternehmenskonstitution (Eigenkapital, „Fit bleiben“, „Gesundes Unternehmen“). Häufig (je dreimal) genannt werden dabei die Beschäftigung und die Resilienz / Krisenfestigkeit – letztere in unterschiedlicher Ausprägung und mit unterschiedlichen Beschreibungen.[28] Die Krisenfestigkeit und der dauerhafte Bestand von Unternehmen („gesunde Unternehmen“) können – in Reflektion aus regionalwirtschaftlicher Perspektive – auch als hoher regionaler Unternehmensbesatz mit Eigenschaften wie einer hohen Eigenkapitalquote und einer gewissen Mindestgröße interpretiert werden.

Mehrmals genannt wird auch die Stärkung des Standorts. Diese Standortstärkung ergibt sich zum einen aus der Existenz produktiver, innovativer und krisenfester Unternehmen, die einen hohen Beitrag zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung leisten können. Zum anderen werden von einzelnen Gesprächspartnern aber auch Ausstrahlungseffekte von erfolgreichen Unternehmen und insbesondere von einer aktiven Gründungsszene gesehen.

Weitere Wirkungszusammenhänge und Effekte

In der vereinfachten Programmtheorie können verschiedene Aspekte aus den einzelnen Programmtheorien nicht berücksichtigt werden, die hier kurz angerissen werden sollen (vgl. ausführlich Anhang IV):

- Ein weiterer Wirkungspfad ergibt sich aus der Rückzahlung der Kredite und der Zahlung von Zinsen. Damit sind verschiedene Folgeeffekte verbunden. Für die beteiligten Intermediäre (IBB und Hausbanken) sind die Rückflüsse zentrale Geschäftsgrundlage; sie sichern damit die Fortführung der Förderung. Ein weiterer Effekt ist eine erhöhte Bindung der Kunden an die Bank bzw. die Kundengewinnung.

---

27 Sie sind in der Abbildung mit den drei wesentlichen Kategorien dargestellt. Diese werden nach Erwartung der Programmakteure jeweils über mehrere oder alle Vorstufen beeinflusst; die Abbildung vereinfacht diese Zusammenhänge.

28 In der Abbildung zur Programmtheorie sind diese ähnlichen Wirkungen als „Gesunde Unternehmen“ zusammengefasst.

- Als Folge der Gründungen und mit Abstrichen auch der Wachstumsprojekte werden qualifizierte Personen in der Region gehalten und Qualifikationen mittelfristig verbessert und entwickelt. Die Qualifikationen haben einen positiven Einfluss u.a. auf die Produktivität.

- Als Folgeeffekt des Unternehmenswachstums, einer gestiegenen Produktivität und von Innovationen wird von zwei Akteuren die Erschließung neuer Märkte mit entsprechenden regionalen Einkommenseffekten gesehen.

- Von einem Gesprächspartner wurden auch die Effekte des Scheiterns, von gescheiterten Gründungen genannt. Hier entstehen demnach zum einen in der Zeit des Bestehens und zum anderen durch den Markttest einer Idee positive Effekte (neue Unternehmen und Beschäftigungsverhältnisse über eine gewisse Zeit, Erkenntnisse zu Geschäftsideen) für die regionale Wirtschaft insgesamt.

Externe Einflüsse

Bei der Herleitung der Programmlogiken wurden auch wichtige externe Einflüsse und Rahmenbedingungen thematisiert, die die Wirkungszusammenhänge beeinflussen. Dabei sind je nach Rolle der Akteure sehr unterschiedliche externe Einflüsse genannt worden:

(1) Ein Akteur hat die wirtschaftsstrukturellen Rahmenbedingungen in den Vordergrund gestellt. Dazu gehören die hohe Branchen-, Technologie- und Unternehmensvielfalt in der Stadt, die geringe Industriedichte sowie die geringen Betriebsgrößen.

(2) Ein anderer Akteur hat die Situation in der Bankwirtschaft und auf den Kreditmärkten betont. Hier wurden die strukturellen Probleme und die Kreditpolitik (Risikobereitschaft) der Geschäftsbanken sowie das Zinsniveau genannt. Als wichtiger Einflussfaktor wird insbesondere für Berlin die Verfügbarkeit von größeren Folgefinanzierungen gerade für Gründungen und junge Unternehmen gesehen.

(3) Aus Sicht der Geschäftsbanken erscheint dagegen die Unternehmerperson für den Erfolg von Gründungen und Unternehmen von zentraler Bedeutung, die anderen Rahmenbedingungen werden dabei eher als gesetzt gesehen.

(4) Mehrfach wurden darüber hinaus infrastrukturelle Standortfaktoren wie die Verfügbarkeit von Gewerbeflächen und deren Preise sowie die Verfügbarkeit von Fachkräften genannt.

Eine besondere Bedeutung oder eine Gewichtung von äußeren Faktoren kann aus den Nennungen kaum abgeleitet werden. Die strukturellen Bedingungen bilden den Rahmen,

innerhalb dessen sich Gründungsgeschehen und Unternehmensentwicklung vollziehen; sie scheinen daher als Einflussfaktoren auf die Wirkungszusammenhänge etwas weniger relevant. Für die Eintrittswahrscheinlichkeit der erwarteten Ergebnisse und Wirkungen werden nach Ansicht des Evaluationsteams eher die Finanzierungsmöglichkeiten (Punkt 2) und die Standortfaktoren (Punkt 4) relevant sein.

In Reflektion der vorliegenden Programmtheorien ist zunächst festzustellen, dass bei den wesentlichen Ergebnissen und mittelfristigen Wirkungen weitgehende Übereinstimmungen bei den Programmakteuren bestehen (Gründungen, Investitionen, Innovation, Produktivität, Resilienz). Es werden noch einzelne weitere Effekte und Zusammenhänge genannt und teils andere Schwerpunkte gesetzt, insgesamt sind sich die einzelnen Programmtheorien aber sehr ähnlich. Sie stimmen grundsätzlich auch mit den Wirkungszusammenhängen überein, die sich in der Literatur finden (vgl. Kap. 3.2). Wesentliche Abweichungen gibt es aus Sicht des Evaluationsteams vor allem bei zwei Zusammenhängen:

1. Insbesondere Gründungen beeinflussen andere Unternehmen und damit auch die regionale Wirtschaft. Entsprechende Effekte finden sich nicht bei den geförderten Gründungen, sondern in bestehenden Unternehmen in der Branche (Konkurrenten, Kooperationspartner) oder entlang der Wertschöpfungskette (Zulieferer, Kunden). Eine aktuelle Untersuchung (Fritsch / Changoluisa 2017) sieht die Wirkungszusammenhänge in
   - dem zunehmenden Wettbewerb auf den Zielmärkten,
   - dem zunehmenden Wettbewerb um Vorleistungen (qualifizierte Beschäftigte),
   - Wissens-Spillover sowie
   - in verbesserten Vorleistungen etwa durch spezialisierte Dienstleistungen.

   Es werden dabei Produktivitätssteigerungen bei etablierten Unternehmen beobachtet, die durch eine erhöhte Wettbewerbsintensität erklärt werden. Diese wird über Neugründungen initiiert. Ausgangspunkt bei der Untersuchung sind alle Gründungen, nicht nur über einen Auswahlmechanismus (Kreditvergabe) geförderte Gründungen.

2. Die Wiederverwendung der Mittel aus dem revolvierenden Förderinstrument wird nicht benannt. Diese werden oft als Motiv und Vorteil von Finanzinstrumenten benannt (EIB 2012, Meyer / Alecke 2019): Die eingesetzten Mittel können nach Rückzahlung zum gleichen Zwecke von den verantwortlichen Fachressorts wiedereingesetzt werden.

8.2 Programm für Internationalisierung

Bisherige Umsetzung

Das Programm für Internationalisierung (PfI) ist in die Außenwirtschaftsstrategie des Landes Berlin eingebunden.[29] Das „Konzept Internationale Wirtschaftskooperation“ (KIW) bildet den strategischen Rahmen und umfasst Markterschließungs- und Standortmarketingmaßnahmen.

Das PfI hat mit 22 Mio. Euro förderfähigen Gesamtkosten einen Anteil von 16 Prozent an der Prioritätsachse 2. Es umfasste ursprünglich drei Richtlinien (KMU, Gemeinschaftsprojekte, Netzwerkbildung) mit dem übergeordneten Ziel einer stärkeren Internationalisierung der Berliner KMU. Aufgrund der hohen Mittelausschöpfung wurde seit dem 1. April 2018 die KMU-Richtlinie nicht mehr im Rahmen des EFRE-OP, sondern aus Mitteln der GRW ohne Beteiligung des EFRE finanziert.

In der Aktion sind bis zum 31.12.2019 insgesamt 21,12 Mio. Euro förderfähige Gesamtkosten für 694 Projekte bewilligt worden. Somit wurden bereits 96 Prozent des Mittelansatzes an Projekte gebunden. 547 Vorhaben entfallen auf die inzwischen nicht mehr aus dem OP finanzierte KMU-Richtlinie. Nur hier werden Unternehmen direkt gefördert. Der finanzielle Anteil liegt bei 31 Prozent.[30] Gemeinschaftsprojekte wie etwa Gemeinschaftsstände und Delegationsreisen werden in 135 Vorhaben gefördert. Netzwerkprojekte erhalten insgesamt zwölf Bewilligungen. Das durchschnittliche Projektvolumen ist bei den Netzwerkprojekten deutlich höher als bei den Gemeinschaftsprojekten. Bei Gemeinschaftsprojekten und Netzwerken sind Organisationen wie Berlin Partner, sowie Branchen- und Unternehmensverbände und -zusammenschlüsse die Begünstigten.

---

29 Siehe dazu das „Konzept Internationale Wirtschaftskooperation Berlin“ (KIW), https://www.berlin.de/sen/wirtschaft/wirtschaft/europa-und-internationales/aussenwirtschaft/artikel.61967.php#neues, zuletzt aufgerufen am 27. Februar 2020.

30 In wenigen Förderfällen wurden neben Messeteilnahmen auch Außenwirtschaftsassistenten in Unternehmen finanziert. Diese Projektart wird aufgrund der geringen Bedeutung im Wirkungsmodell nicht gesondert dargestellt.

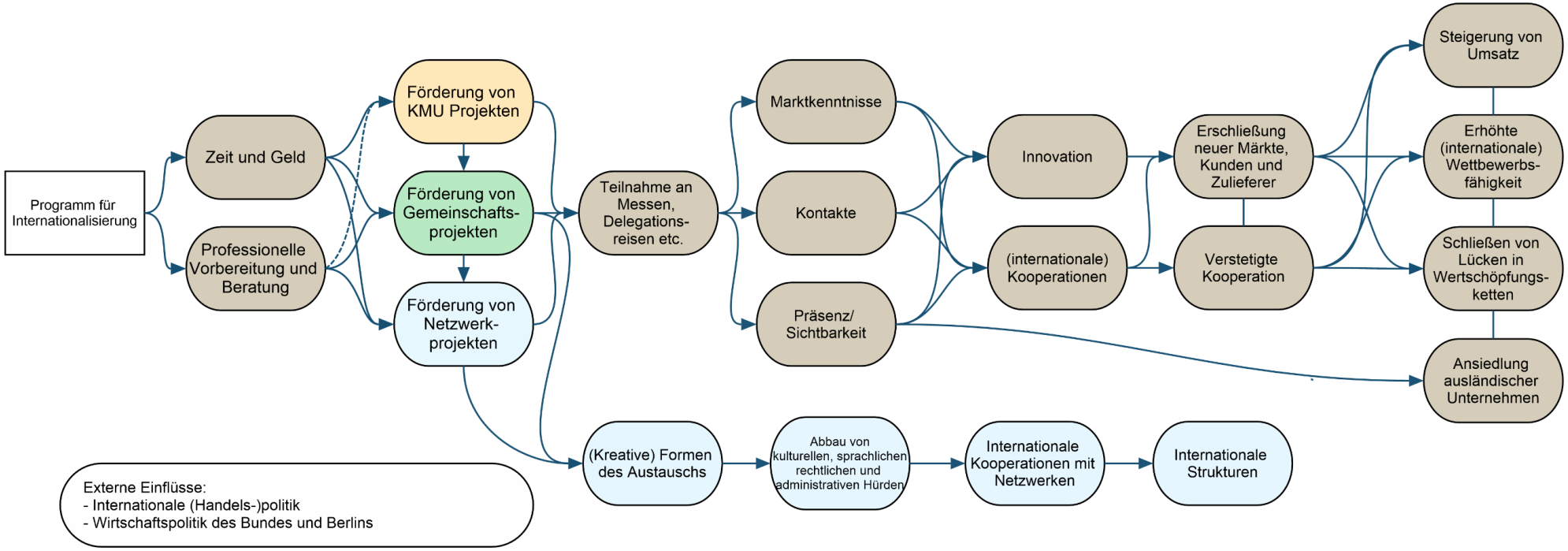
Konsolidierte Programmtheorie

Im Rahmen der Expertengespräche wurden mit den jeweiligen Programmakteuren spezifische Programmtheorien entworfen. Dabei haben sich zwei Wirkungsstränge herauskristallisiert:

- Ein erster Wirkungsstrang vermittelt sich über die Effekte, die bei den beteiligten Unternehmen auftreten. Über verschiedene Mechanismen treten hier Wirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen auf, die sich in Größen wie Umsatz, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung niederschlagen. Eine zentrale Rolle spielen Mechanismen, die über Kooperationen wirken.
- Ein zweiter Wirkungsstrang vermittelt sich nicht auf einzelunternehmerischer Ebene, sondern über das Umfeld und bindet insbesondere sonstige Akteure (Berlin Partner, Verbände, aber auch die Senatsverwaltungen) mit ein. Hier spielt die Entwicklung von Kooperationsbeziehungen ebenfalls eine zentrale Rolle. Allerdings bewegen sich die Kooperationen hier auf Branchen- oder Regionsebene. Analog zum Exporterfolg auf Unternehmensebene steht auf der Ebene der regionalen Kooperationen das Image Berlins als Standort. Die so erzielten Effekte wirken aber auch auf die Kooperationserfolge der Unternehmen zurück und unterstützen so die im ersten Wirkungsstrang beschriebenen Ergebnisse der Förderung.

Beide Stränge sind in den Förderbereichen des PfI in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen vertreten. Die KMU-Richtlinie hat einen Schwerpunkt auf dem ersten Wirkungsstrang und bildet insbesondere die Markterschließungsaspekte („outbound“) des KIW ab. Die Netzwerkprojekte betonen neben dem „outbound“-Aspekt stärker auch die Standortmarketingdimension des KIW („inbound“). Allerdings können beide auch Aspekte des jeweils anderen Wirkungsstrangs berühren. Die Gemeinschaftsprojekte mischen beide Aspekte.

Abbildung 9: Programmtheorie zu Aktion 2.2 „Programm für Internationalisierung“



Quelle: Eigene Darstellung.

Alle Programmakteure benennen – neben den eingesetzten Finanzmitteln - die professionelle Betreuung und Unterstützung als Input. So werden beispielsweise durch professionelle *Matching Tools* Messen vorbereitet, um Kontaktchancen mit potenziellen Kooperationspartnern zu verbessern. Im Allgemeinen steht den Zuwendungsempfängern eine professionelle Beratung zur Verfügung, die sie in der Professionalisierung in unterschiedlichen Bereichen wie beispielsweise der Unternehmenspräsentation auf Messen unterstützt.

1. Export- und Kooperationseffekte bei Unternehmen

Für die Förderung ergeben sich die zwei genannten Wirkungswege. Der erste Weg (in braun dargestellt) beschreibt die „klassische“ wirtschaftliche Perspektive. Hier stehen vor allem die Mechanismen im Mittelpunkt, die in den beteiligten Unternehmen ablaufen. Diesen Wirkungsweg beeinflussen alle drei Teilaktionen des PfI.

- Im Rahmen der Förderungen unter den drei Richtlinien des PfI sollen die Zuwendungsempfänger durch die Teilnahme an Messen (Einzel- und Gemeinschaftsstände), Delegationsreisen, Konferenzen oder Ähnlichem vor allem in direkten Kontakt mit potenziellen Kooperationspartnern treten. In diesen Begegnungen liegt der zentrale Mechanismus der Förderung. Die internationalen Kooperationen zielen vor allem auf die Erschließung ausländischer Märkte und Exporterfolge. Neben der Erschließung ausländischer Absatzmärkte werden Kooperationen mit Zulieferern sowie Kooperationen in den Bereichen Entwicklung, Produktion und Finanzierung als relevant gesehen. Einige Akteure sehen auch Kooperationen bei Innovationsprozessen als wichtig an. Die Qualität der Kooperationen, insbesondere ihre Dauerhaftigkeit wird von den befragten Akteuren als besonders wichtig angesehen.

- Daneben gehen die befragten Akteure davon aus, dass die Zuwendungsempfänger im Rahmen ihrer jeweiligen Teilnahme Marktkenntnisse erlangen. Darüber hinaus wird die Messe als Plattform genutzt, um die (internationale) Sichtbarkeit des Unternehmens mit seinen Produkten zu erhöhen. Hier stehen nicht Kooperationen, sondern der Erwerb von Wissen beziehungsweise der Imagegewinn für das Unternehmen im Vordergrund.

- Kontakte, Kooperationen und Netzwerke ermöglichen den Zugang zu Informationen, Ressourcen und Wissen. Internationale Kontakte können Innovationsprozesse verkürzen und beschleunigen – angefangen bei der Informationsbeschaffung über die Identifizierung von Innovationspotenzialen bis zur Generierung von Ideen. Auch die gemeinsame Entwicklung von Produkten, Dienstleistungen und Technologien kann wesentlich erleichtert werden. Der Zusammenschluss zu (innovationsorientierten) Kooperationen kann im weiteren Verlauf, neben der Ausweitung von Geschäftskontakten, zu einem mittelfristigen Aufbau strategischer Partnerschaften führen.

In der langfristigen Wirkung zielt das Programm für Internationalisierung auf eine Umsatzsteigerung auf Unternehmensebene und auf eine damit einhergehende gesteigerte internationale Wettbewerbsfähigkeit. Letztlich führt das zu einer gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Berliner Wirtschaft.

Von einigen Akteuren werden Bezüge zur Entwicklung der Cluster der InnoBB hergestellt. So können internationale Kooperationen Lücken in Wertschöpfungsketten schließen, innovationsbezogene Kooperationen können ebenfalls die Clusterentwicklung stärken.

2. Kooperationseffekte auf Ebene von Netzwerken und Clustern

Der zweite Wirkungsweg (in blau dargestellt) beschreibt einen Ansatz, der hauptsächlich aus den Gemeinschafts- und Netzwerkprojekten entsteht. Hier sind insbesondere Vereine, Verbände und auch politische Akteure für die Wirkungsmechanismen von Bedeutung. Bei diesen Mechanismen geht es nicht vorrangig um einen direkten wirtschaftlichen Output, sondern um die Schaffung dauerhafter (internationaler) Strukturen.

- Die (politische) Außenwirtschaftsförderung über die Förderung von einzelnen Clustern geschieht vorrangig im Rahmen von Netzwerkbildungsprojekten. Die Förderung ist durch intensiven Austausch der beteiligten Akteure gekennzeichnet. Im Austausch mit der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe soll bei möglichen Zuwendungsempfängern Interesse für internationale Kooperation geweckt werden. Die Zuwendungsempfänger sollen dazu befähigt werden, in direkten Kontakt mit potenziellen ausländischen Partnern zu treten. Eine tragende Rolle spielen hier Unternehmerverbände, Unternehmensnetzwerke und Branchenvereinigungen, teils auch Forschungseinrichtungen. Hierdurch soll die Verknüpfung von bereits bestehenden Berliner Unternehmensnetzwerken mit ausländischen Unternehmen oder Netzwerken erreicht werden, die langfristig auf die Entstehung von internationalen Strukturen der Kooperation wirken sollen. Für Projekte auf dieser Ebene wird besonders der benötigte Faktor „Zeit“ betont.

- Im Rahmen verschiedener Austauschformate zwischen Berliner Organisationen und Unternehmen einerseits und potenziellen ausländischen Kooperationspartnern andererseits soll Vertrauen aufgebaut und kulturelle sowie sprachliche Hürden abgebaut werden. Gezielt werden gleichzeitig Workshops und weitere Hilfestellungen zur interkulturellen Zusammenarbeit angeboten. Es wird angestrebt, dass alle beteiligten Partner – auch die kooperierenden internationalen Akteure – sich mit eigenen Finanzmitteln an der Kooperation beteiligen.

Weitere Wirkungszusammenhänge

Neben der Initiierung von internationalen Unternehmenskooperationen zielt das Programm insbesondere über den zweiten Wirkungsstrang nach der Auffassung der Programmakteure auch auf ein verbessertes internationales Image Berlins. Durch die im Rahmen der Förderungen durchgeführten Aktivitäten sowie im Ergebnis von Kooperationen soll die Sichtbarkeit der Berliner Unternehmen und somit der gesamten Hauptstadtregion Berlins erhöht werden. Gleichzeitig wirkt das Image Berlins positiv auf die beiden beschriebenen Wirkungswege z.B. in der Geschäftsanbahnung oder als Faktor für die Attraktivität von Kooperationspartnern aus Berlin.

Externe Einflüsse

Ob und inwieweit die Förderung zu den beschriebenen Ergebnissen führen kann, hängt nach Ansicht der befragten Akteure insbesondere auch von einer Reihe externer Einflüsse ab. Die befragten Akteure stimmten hinsichtlich dieser Einflüsse sehr weitgehend überein:

(1) Allgemeine handelspolitische Entwicklungen. Hier sind Entwicklungen gemeint, die den Welthandel insgesamt betreffen können, wie beispielsweise die Handelspolitik der USA.

(2) Die politischen Zielsetzungen in den Zielregionen: Die Ausrichtung der Politik in den Zielregionen beeinflusst die möglichen Effekte. Beispiele sind die Export- und Kooperationsstrategien in China, die Kooperationsmöglichkeiten beeinflussen können. Der Brexit ist für die Zusammenarbeit mit Großbritannien von großer Relevanz.

(3) Externe Faktoren mit Wirkung auf die Handelsbeziehungen, wie beispielsweis Krisen, Kriege oder Epidemien können zu Erschwernissen in den Handelsbeziehungen führen.

(4) Die wirtschaftliche Entwicklung Berlins, insbesondere im Hinblick auf Preisentwicklung und Lohnkosten hat Einfluss auf die Kooperationsmöglichkeiten.

(5) Schließlich wird, wie bereits beschrieben, auch das Image Berlins teils als externer Faktor gewertet (gleichzeitig aber auch als Zieldimension formuliert).

Einordnung der Förderung

Das Pfl kann als ein „Instrumentenpaket“ verstanden werden, mit dem die Berliner Außenwirtschaftspolitik unterstützt und teilweise auch erst ausgeformt werden soll. Es kombiniert die eher klassische Förderung der Markterschließung von Unternehmen, insbesondere

durch Messeteilnahmen mit einer auf bestimmte Zielregionen ausgerichteten Vernetzungsstrategie, mit der die Berliner Cluster, politiknahe und intermediäre Akteure wie Verbände und Vereine, aber auch die Senatsverwaltung selbst eingebunden werden.

Die relevanten Programmakteure heben die Relevanz des Programms für die Außenwirtschaftspolitik Berlins hervor. Alternative Förderprogramme sind höchstens für kleine Teilbereiche verfügbar und dann auf Bundesebene angesiedelt. Das Programm wird im Einklang mit dem Berliner Außenwirtschaftskonzept gesteuert. Die drei Richtlinien unterscheiden sich u.a. in ihrer politischen Relevanz und Steuerungsmöglichkeit. Vor allem im Kontext von Netzwerkbildungsprojekten besitzt die Senatsverwaltung die Möglichkeit, die Internationalisierungsprozesse in Hinblick auf Cluster und Zielland zu steuern. Zudem ist es durch die offene Gestaltung des Netzwerkprogramms möglich, politische Schwerpunktsetzungen gezielt vorzunehmen und umzusetzen. Die Steuerung von Gemeinschaftsprojekten findet im Rahmen des Landesmesseprogramms statt. Die KMU-Richtlinie ist hingegen offen für alle Zielmärkte und Kooperationen.

Die Gesprächspartner betonten die sehr positive Kommunikation zur Steuerung der Aktion zwischen den Programmpartnern und sehen daher gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Erreichung der Ziele des KIW.

Die Attraktivität und Passgenauigkeit für Start-Ups werden hingegen unterschiedlich wahrgenommen. Zwei der vier Gesprächspartner sehen aufgrund anderer Unternehmensstrategien auch andere Internationalisierungswege bei Start-Ups, welche durch die Förderung derzeit nicht abgedeckt werden.[31] Auch im Hinblick auf die Verbindung zu Innovationsprozessen gehen die Sichtweisen auseinander, teilweise wird dieser Bezug betont, teilweise nicht thematisiert. Der Innovationsaspekt wird insbesondere im Zusammenhang mit der Netzwerkförderung gesehen.

---

[31] Hier wird erwähnt, dass Start-Ups durch Ihre Personalzusammensetzung häufig bereits „internationalisiert“ sind und häufig von Anfang an stark international agieren, insofern keine klassische Exportstrategie verfolgen, sondern von Beginn an (auch) an internationalen Märkten ausgerichtet sind.

8.3 Wirtschaftsdienliche Maßnahmen

Umsetzungsstrukturen

In der Aktion sind bis zum 31.12.2019 insgesamt 14 Projekte bewilligt worden. Dabei sind Gesamtinvestitionen, die vollständig förderfähig sind, in Höhe von 4,78 Mio. Euro unterstützt worden; im Durchschnitt gut 340.000 Euro pro Vorhaben.

Fünf der 14 Vorhaben mit gut der Hälfte der Investitionen sind im Jahr 2016 genehmigt worden. In den Jahren 2017 und 2018 sind wenig Vorhaben dazu gekommen; im Jahr 2019 dann noch einmal sechs Vorhaben, davon drei im Dezember 2019. Ein Großteil der Vorhaben ist damit in jüngster Vergangenheit konzipiert und gefördert worden.

Begünstigte und Projektdurchführende sind die Wirtschaftsförderungen der Bezirke des Landes Berlin. Zwei Drittel der Bezirke (acht von zwölf) haben Vorhaben beantragt und eine Bewilligung erhalten. Über die Hälfte der Mittel wurden dabei für Projekte in einem Bezirk bewilligt (Marzahn-Hellersdorf). Die vier Bezirke mit der höchsten Beteiligung an WdM haben 85 Prozent der Mittel beantragt und erhalten. Die Förderung ist damit stark auf wenige Bezirke mit einem deutlichen Schwerpunkt bei einem Bezirk konzentriert.

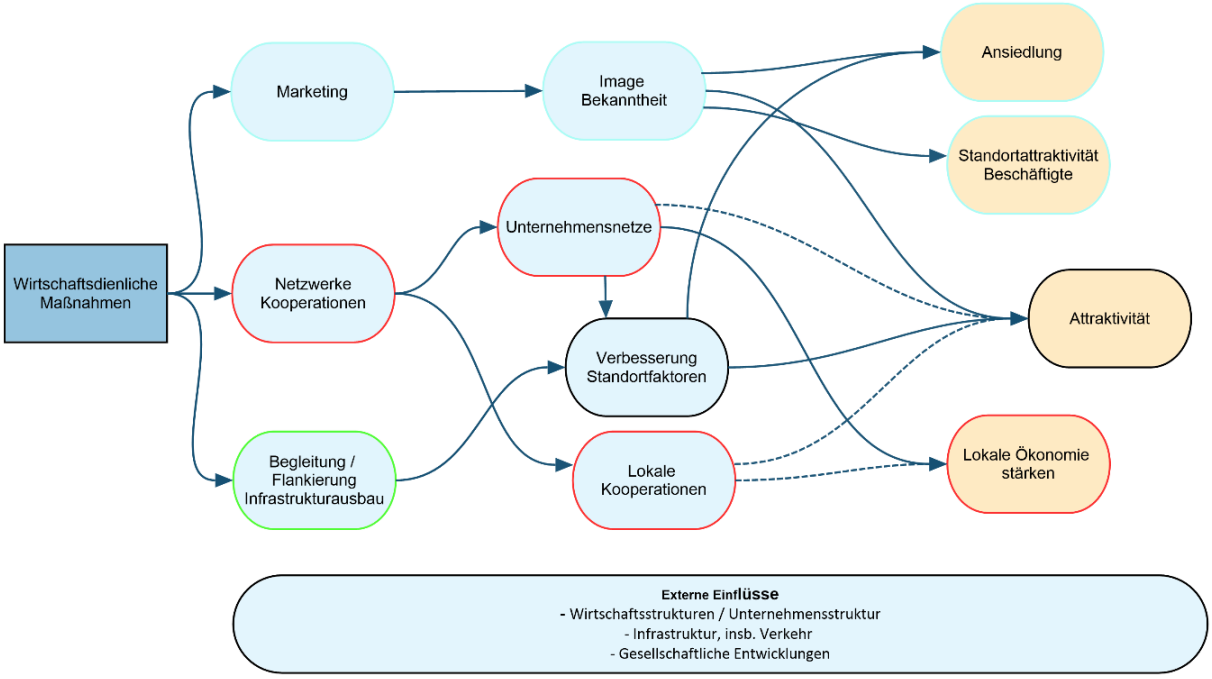
Für die Aktion sind sechs Interventionsarten vorgesehen (vgl. Anhang VI). Bisher wurden vor allem das „Standortmarketing“ (37 Prozent der bewilligten Mittel) und das „Standortmanagement“ (21 Prozent) unterstützt. [32]

Konsolidierte Programmtheorie

In den Gesprächen mit den Programmakteuren wurden jeweils spezifische Programmtheorien entwickelt. Diese werden in der folgenden Abbildung zusammenfassend wiedergegeben.

[32] Keine Angaben für drei Vorhaben mit 26 Prozent der Bewilligungen.

Abbildung 10: Programmtheorie zu Aktion 2.3 „Wirtschaftsdienliche Maßnahmen“



Erläuterung: Blaue Füllung: Ergebnisse, Gelbe Füllung: Wirkungen. Farbe der Ränder zeigen die verschiedenen Wirkungswege. Effekten mit verschiedenen Einflüssen sind schwarz umrandet.
Quelle: Eigene Darstellung.

Es ergeben sich drei wesentliche Wirkungswege.[33] Diese sind in der Abbildung jeweils farblich hervorgehoben:

- Durch Projekte, die direkt auf das Marketing von einzelnen Standorten (Geschäftsstraßen, Quartierszentren) oder auf Branchen und Themen (z.B. Gesundheitswirtschaft) ausgerichtet sind sowie durch Projekte, die Marketingmaßnahmen auch zum Inhalt haben (Begleitung der Infrastrukturentwicklung) wird angestrebt, das Marketing auszubauen, damit das Image und die Bekanntheit des Bezirks und / oder des Einzelstandorts und damit insbesondere die Standortattraktivität zu verbessern (hellblauer Rand). Bei den Gesprächen stand dabei die Imageverbesserung (gegenüber der Bekanntheit) als Effekt

33 Eine methodische Beschränkung ergibt sich durch die relativ geringe Inanspruchnahme von WdM durch die Bezirke: In der Regel wurden und werden in der aktuellen Förderperiode kein oder ein WdM-Projekt pro Bezirk durchgeführt. Die Zuordnung von beabsichtigten und erwarteten Ergebnissen und Wirkungen zu der WdM-Förderung ist für die Interviewpartner daher wegen fehlender empirischer Substanz teils schwierig. Zudem sind die WdM-Projekte nach Aussage der Gesprächspartner integraler Bestandsteil der Strategien der Wirtschaftsförderung und der Stadtentwicklung insgesamt (u.a. bedingt durch die Kopplung an die Aktionspläne). Die Ergebnisse und Wirkungen von WdM-Projekten lassen sich daher nur sehr schwer von den anderen Aktivtäten separieren. Im Ergebnis stellt die Programmtheorie zu WdM auch die Wirkungslogik eines Teils der bezirklichen Wirtschaftsförderung, Stadtplanung und -entwicklung dar.

im Vordergrund. Hier wird erwartet, dass ein besseres Image die gegebenen Vorteile des Standorts besser zum Tragen bringt. Intendiert sind hier sowohl Imageeffekte bei Bestandsunternehmen als auch bei externen Unternehmen und bei (potenziellen) Beschäftigten. In den Gesprächen wurde vornehmlich die Verbesserung der Attraktivität des Bezirks als erwarteter Effekt hervorgehoben, weniger Standort- oder Ansiedlungseffekte. Imageeffekte werden in Einzelfällen auch als Nebeneffekte von Projekten mit anderen Zielsetzungen auftreten (z.B. Imageeffekt durch Umweltschutzaktivitäten). Zudem entwickelt sich das Image eines Standorts mittel- bis langfristig durch die „harte“ Standortentwicklung und die Verbesserung der Standortfaktoren. Auch Unternehmensnetze haben grundsätzlich einen Imageeffekt. Da diese Querverbindungen kaum thematisiert werden und eher in langer Frist wirksam werden, sind sie in die konsolidierte Programmtheorie nicht aufgenommen.

- Von Projekten zur Entwicklung von Kooperationen und Netzwerken (rote Rahmen) wird zum einen eine Etablierung solcher Netzwerke erwartet. Zum anderen wird auch erwartet, dass die Kooperation der Wirtschaftsförderung mit den lokalen Unternehmen („lokale Kooperation“) gestärkt wird. Dieses zweite Ergebnis wird in den Gesprächen mehrfach betont. Die Stärkung von Netzwerken und Kooperationen wird dabei nicht nur von spezifischen Projekten erwartet, sondern auch von inhaltlich ausgerichteten Projekten (z.B. zu Geschäftsstraßen oder einzelnen Standorten), bei denen lokale Unternehmen betroffen sind.
  Von den Netzwerken werden zum einen unmittelbare Effekte auf lokale Unternehmen durch Kooperationsvorteile (Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer, Verbesserung der lokalen Wertschöpfungsketten) erwartet. Bestehende, sichtbare Unternehmensnetze werden aber auch als Standortfaktoren eingeordnet, die für andere Bestandsunternehmen oder für externe Unternehmen ein Faktor sein können. Zudem werden die Unternehmensnetze auch als Faktor in der Wahrnehmung des Bezirks bzw. des Standorts gesehen; ihnen wird daher auch ein Beitrag zur Standortattraktivität zugeordnet.

- Durch eine Reihe von WdM-Projekten werden Aktivitäten zur Entwicklung von Unternehmensstandorten begleitet (Gewerbegebiete, themenspezifische Zentren, Stadtteilzentren). Die begleitenden Maßnahmen bestehen in der Einbindung und Aktivierung von Unternehmen, der ergänzenden Informations- und Öffentlichkeitsarbeit oder der Profilentwicklung. Als Begleitmaßnahmen sollen die Projekte zu den Effekten der Standortentwicklung selbst beitragen, insbesondere zur Verbesserung der lokalen Standortfaktoren. Intendierte Wirkungen sind dabei die Erhöhung der Standortattraktivität und die Verbesserung von Ansiedlungsbedingungen.

Weitere Ergebnisse der Förderung sind die Verbesserung der Wissensgrundlagen der Wirtschaftsförderung (Konzepte, Studien, Strategien) und die direkte Unterstützung von lokalen

Unternehmen bei konkreten Problemen. Relativ viele Projekte beziehen sich auf die Verbesserung der Wissensgrundlagen. Die Ergebnisse dieser Projekte gehen aber unmittelbar in die Aktivitäten der Wirtschaftsförderung ein und können nicht trennscharf weiteren Folgeeffekten zugewiesen werden. Konkrete Hilfsangebote für lokale Unternehmen sind jeweils Nebeneffekte in inhaltlich definierten Projekten.

Schwerpunkt der Förderung in der aktuellen Förderperiode sind Projekte, die dem erstgenannten Wirkungsweg zuzuordnen sind (Marketing / Image), mit deutlich geringerem Anteil auch die Netzwerkentwicklung (zweiter Wirkungsweg). Die Begleitung von Standort- und Infrastrukturentwicklungsaktivitäten war dagegen ein Schwerpunkt in der letzten Förderperiode, der in dieser Förderperiode eine geringere Rolle spielt. Diese Entwicklung ergibt sich aufgrund des hohen aktuellen Anteils von Marzahn-Hellersdorf vor allem durch die strategischen Neujustierungen in diesem Bezirk.

Einbettung der Förderung in die Stadtteilentwicklung

Wesentliche Eigenschaft der WdM-Projekte ist ihre Integration in die Stadtentwicklungspolitik und die Wirtschaftsförderung der Bezirke: Sowohl die Maßnahmen von WdM als auch die erwarteten Ergebnisse und Wirkungen des Programms sind als Kernaktivitäten und Kernziele einer kommunalen Wirtschaftsförderung und im weiteren Sinne auch einer Stadtteilentwicklungspolitik einzuordnen. Die Gesprächspartner sehen die Projekte als integrativen Bestandteil der sozio-ökonomischen Entwicklung der Bezirke insgesamt. Die Projekte zielen nach Aussage der Programmakteure immer auch auf die Binnenentwicklung der Bezirke und einzelner Bezirksteile. Zudem ergibt sich die Integration der WdM-geförderten Aktivitäten in die allgemeinen Entwicklungsansätze aus den Rahmenbedingungen - insbesondere aus der Kofinanzierung aus bezirksinternen Mittel und aus der Einordnung in die lokalen Aktionspläne. Die Projektförderung durch WdM (und die Ergebnisse und Wirkungen dieser Förderung) ist daher nur schwer von den Aktivitäten der bezirklichen Wirtschaftsförderungen bzw. der Stadtentwicklung der Bezirke bzw. ihrer Stadtteile zu unterscheiden.

Bei den WdM-Vorhaben bestehen enge Verbindungen und Schnittmengen mit anderen Förderansätzen. Genannt werden hier u.a. die GRW-Förderung (Regionalbudgets und Regionalmanagement), die Bundesprogramme „Soziale Stadt“ und die Städtebauförderung sowie die Landesprogramme „Tourismus“ und „Saubere Stadt“. WdM macht bei der überwiegenden Anzahl der Bezirke nur einen geringen (oder keinen) Anteil an den einschlägigen Aktivitäten der Wirtschaftsförderungen aus. [34] Die genannten GRW-Förderbereiche

[34] Ausnahme ist Marzahn-Hellersdorf mit einem Anteil der WdM-Projekte von ungefähr der Hälfte der Projekte (Finanzmittel) in den einschlägigen Arbeitsfeldern außerhalb den Eigenaktivitäten der Wirtschaftsförderung.

haben z.B. einen mehr als doppelt so hohen Anteil an den bezirklichen Projekten (vgl. Anhang VI). Vorteil von WdM ist nach Aussage der Gesprächspartner die inhaltliche Flexibilität, gegenüber der GRW auch die weniger einschränkenden Förderbedingungen. Als wesentlicher Nachteil werden die Kofinanzierungsanforderungen genannt. Aus Sicht der Bezirke werden andere Landesprogramme und die GRW durch die vollständige Finanzierung bzw. die Übernahme der Kofinanzierung durch das Land priorisiert. Einen weiteren Nachteil stellen nach Aussage einzelner Interviewpartner die zusätzlichen administrativen und personellen Anforderungen des Förderprogramms WdM dar.

8.4 Meistergründungsprämie

Durch die Meistergründungsprämie werden Gründungsvorhaben von Handwerksmeisterinnen und -meistern unterstützt. Die Förderung erfolgt in zwei Stufen: Zur Gründung selbst wird eine Basisförderung in Höhe von 8.000 Euro gewährt. Wenn die Gründung nach drei Jahren noch besteht und ein Arbeits- oder Ausbildungsplatz für mindestens zwölf Monate geschaffen wurde, ist eine weitere Förderung (Arbeitsplatzförderung) in Höhe von 5.000 Euro möglich.[35]

8.4.1 Bisherige Umsetzung

Bis zum 31.12.2019 sind 399 Prämien der ersten oder zweiten Stufe bewilligt worden. Mit diesen Prämien sind 384 Gründungen unterstützt worden. In 256 Fällen wurden 7.000 Euro bzw. 8.000 Euro als Basisförderungen ausgereicht. In 143 Fällen wurden Arbeitsplatzförderungen der zweiten Stufe (5.000 Euro) vergeben.[36] In 15 Fällen wurden bisher (in dieser Förderperiode) sowohl Basis- als auch Arbeitsplatzförderung bewilligt.[37]

Für die Aktion sind insgesamt 4,6 Mio. Euro vorgesehen. Zum 31.12.2019 sind davon 2,63 Mio. Euro (57 Prozent) bewilligt und 2,49 Mio. Euro (54 Prozent) ausgezahlt worden. Die

---

35 Die Basisförderung betrug bis einschließlich des Jahres 2017 7.000 Euro.
Vom Jahr 2018 an ist zudem einer höhere Arbeitsplatzförderung (7.000 Euro) möglich, wenn ein Ausbildungsplatz in einem mit weiblichen Auszubildenden gering besetzten Ausbildungsberuf mit einer Frau besetzt wird.

36 Die Arbeitsplatzförderungen bis 2018 einschließlich sind für Gründungen vergeben worden, die in der Förderperiode 2007-2013 eine Basisförderung erhalten haben.
Die gesonderte Förderung von Frauen auf Ausbildungsplätzen in männlich dominierten Berufen ist bisher noch nicht bewilligt worden.

37 Ein Teil der Förderung ist als Arbeitsplatzförderung an Gründungen ausgereicht worden, die in der letzten Förderperiode eine Basisförderung erhalten haben.

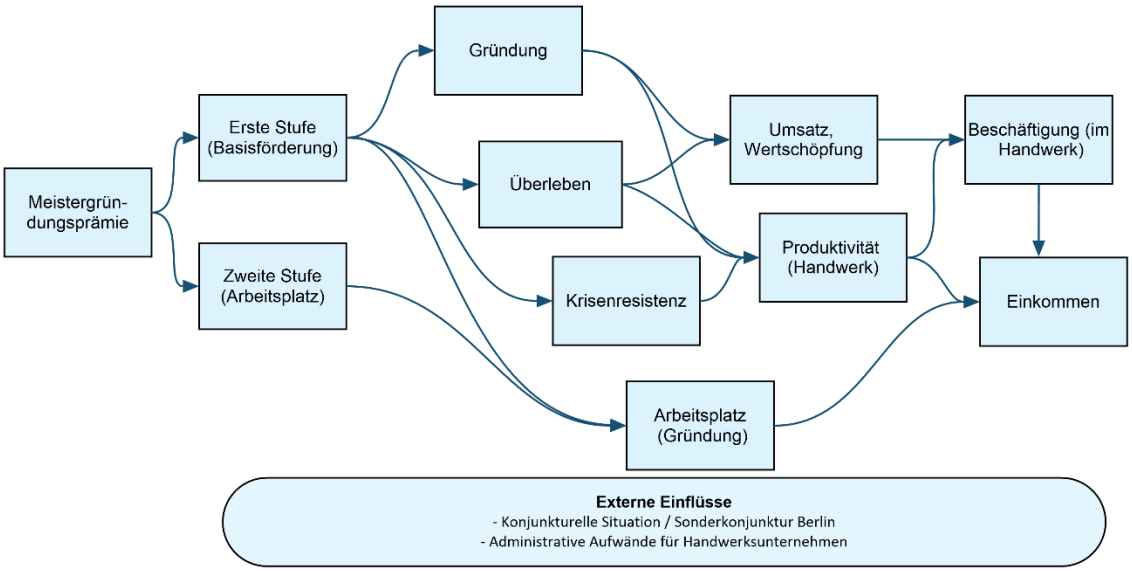
Umsetzung liegt damit leicht über den Planungen, die bis Ende 2019 Auszahlungen in Höhe von insgesamt 2,3 Mio. Euro vorsehen (bei einer Laufzeit der Aktion bis Ende 2023).

Die Umsetzung der Aktion erfolgt unter Einbindung der Handwerkskammer Berlin. Diese berät Gründerpersonen, nimmt die Anträge zur Gründungsprämie entgegen, prüft die formalen Voraussetzungen und erstellt ein Votum zur Förderung. Die Bewilligung erfolgt durch das Fachreferat der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe. Die Handwerkskammer überprüft zudem die Voraussetzungen für die zweite Förderstufe und die ordnungsgemäße Verwendung (insbesondere das Bestehen des Unternehmens nach drei Jahren).

8.4.2 Konsolidierte Programmtheorie

Zu der Aktion sind Gespräche mit zwei Programmakteuren geführt worden. Die zentralen Wirkungszusammenhänge sind einheitlich beschrieben worden. Einzelne weitere Zusammenhänge werden kurz skizziert (vgl. ausführlich Anhang VII).

Abbildung 11: Programmtheorie Aktion 2.4 „Meistergründungsprämie“



Quelle: Eigene Darstellung.

Gründungseffekte

Die zentrale Wirkungskette geht von der Unterstützung von Handwerksgründungen über die Meistergründungsprämie aus. Die Prämie ist dabei an einen Teil aller Gründerpersonen im Handwerk gerichtet (meisterpflichtige Gewerke). Sie macht einen relativ geringen Teil der Gesamtfinanzierung aus. Die Finanzierung von Gründungsvorhaben kann nach Aussage von Gesprächspartnern teils durch eigene Mittel gewährleistet werden, teils ist eine

zusätzliche Fremdfinanzierung notwendig. Die Meistergründungsprämie dient dann als Eigenkapitalergänzung. Zusätzlich werden oft weitere Förderprogramme genutzt (Mikrokredite, Gründungszuschuss). Als direkter und paralleler Output der Förderung werden auch eine höhere Überlebenswahrscheinlichkeit bzw. eine höhere Krisenfestigkeit gesehen.

Handwerksgründungen sind nach Einschätzung der Gesprächspartner deutlich überlebensfähiger als Gründungen im Allgemeinen. Begründet wird dies u.a. mit den kaufmännischen Kompetenzen, die Gegenstand der Ausbildung sind.

Die weitere (erwartete) Entwicklung der Gründungen wird von den Programmakteuren mit der Umsatzentwicklung (Unternehmenswachstum) umschrieben. Hier können zwei Pfade unterschieden werden:

- Umsatz- und Unternehmenswachstum führen mittelfristig zur Etablierung der neuen Unternehmen am Markt. Hier wird erwartet, dass die Unternehmen grundsätzlich rentabel wirtschaften („schwarze Zahlen“), längerfristig Bestand haben und Arbeits- und Ausbildungsplätze schaffen (etwa zwei bis drei Mitarbeiter). Die Unternehmen sind relativ krisensicher; Produktivitätseffekte entstehen aber eher langfristig und in geringerem Umfang.

- In Ausnahmefällen führt ein dynamisches Wachstum mit hoher Rentabilität und steigender Produktivität zu großen Handwerksbetrieben (beispielhaft werden etwa 15 Mitarbeiter genannt).

Mittelfristig führen beide Entwicklungen in der Erwartung der Programmakteure zu steigender Beschäftigung und steigenden Einkommen in der Region.

Qualifizierungseffekt

Die Meistergründungsprämie bietet neben dem Anreiz zur Gründung auch einen Anreiz zur Meisterausbildung. Durch die Meisterausbildung wird der Gründerperson grundsätzlich Kapital entzogen; die Meistergründungsprämie stellt hier nach Ansicht von Gesprächspartnern einen Nachteilsausgleich dar.

Die Ausbildung führt nach Aussage der Gesprächspartner zu deutlich verbesserten Qualifikationen bei den Gründerpersonen bzw. bei angestellten Fachkräften. Insbesondere die zusätzlichen kaufmännischen Qualifikationen werden dabei betont. Das gestiegene Qualifikationsniveau führt auch zu einer steigenden Produktivität in den Unternehmen. Neben dem kaufmännischen Wissen tragen dazu auch die Erfahrungen im Verlauf der Gründungen und die persönliche Weiterentwicklung der Gründerpersonen bei. Die gestiegene

Produktivität wiederum wirkt sich positiv auf die Umsätze mit den oben beschriebenen Folgewirkungen aus. Der Produktivitätsbegriff wird in diesem Zusammenhang synonym zur Rentabilität verwendet; ein deutlicher Anstieg der Produktivität wird eher bei stärkerem Unternehmenswachstum erwartet.

Als weiteres Ergebnis der Förderung und der Gründung wird eine hohe Zufriedenheit bei den Gründerpersonen genannt (ohne Abbildung). Diese ergibt sich aus der Verwirklichung einer Idee und der eigenständigen Sicherung der wirtschaftlichen Existenz.

Hinsichtlich externer Einflüsse wird insbesondere auf die sehr gute konjunkturelle Lage bzw. eine Sonderkonjunktur in Berlin mit einer hohen privaten Konsumnachfrage nach Handwerksleistungen verwiesen. Darüber hinaus wird der administrative Aufwand für Handwerksunternehmen als negative Einflussgröße auf die erwarteten Effekte gesehen.

9. Fazit: Beiträge zur Produktivitätssteigerung und andere Effekte

9.1 Ergebnisse zu einzelnen Aktionen

Im Untersuchungsgang wurden für die einzelnen Aktionen jeweils die erwarteten Effekte und Wirkungswege ermittelt. Zudem sind die Umsetzungsstände und -strukturen sowie die wesentlichen Rahmenbedingungen untersucht worden. Dies hat zu ersten Einschätzungen und einzelnen Erkenntnissen zu den Aktionen geführt. Tabelle 9.1 fasst die erwarteten Effekte sowie den erwarteten Beitrag zum spezifischen Ziel zusammen.[38]

Tabelle 9.1 Erwartete Effekte und Zielbeiträge der Aktionen der PA 2

Aktion	Förderimpuls / Nachfrage*	Erwartete Ergebnisse und Wirkungen	Erwarteter Beitrag zum spezifischen Ziel
KMU-Fonds III – Gründungsförderung	Sehr hoch (56 %) Hohe Nachfrage	Gründungen, Innovationen, Investitionen, Produktivität, Resilienz, Selbstverwirklichung	Hoher erwarteter Beitrag: starker Impuls, hohe Übereinstimmung der Akteure
KMU-Fonds III – Wachstumsprojekte	Mittel (19 %) Mittlere Nachfrage	Betriebliche Investitionen, Produktivität, Innovationen, Resilienz	Beitrag zum Ziel erwartet, mittlerer Impuls, begrenzte Fallzahlen, hohe Übereinstimmung der Akteure
Programm für Internationalisierung	Mittel (20 %) Hohe Nachfrage	Exporte, Kooperationen und Netzwerke	Eher geringer Beitrag über Kooperation und Export, mittlerer Impuls, Netzwerkförderung wirkt indirekt
Wirtschaftsdienliche Maßnahmen	Sehr gering (2 %) Geringe Nachfrage	Attraktivität der bezirklichen Standorte, Image, Stärkung der lokalen Ökonomie, (Ansiedlungen)	Geringer Beitrag: geringer Impuls, Produktivitätseffekte werden nicht erwartet
Meistergründungsprämie	Sehr gering (3 %), Mittlere Nachfrage	Gründungen, Überleben, Umsatz, Beschäftigung und Produktivität im Handwerk	Geringer Beitrag: geringer Impuls, Produktivität bedingt erwartet
* Der Förderimpuls beschreibt die Relevanz der Maßnahme hinsichtlich der erwarteten Effekte. Er wird hier dargestellt durch die tatsächlichen Auszahlungen als Grundlage für Outputs, Ergebnisse und Wirkungen (Anteil der Aktion an der PA) und der Nachfrage nach Fördermitteln (eigene Einschätzung auf Grundlage der finanziellen Umsetzung)			

Quelle: Eigene Darstellung.

KMU-Fonds III

Der KMU-Fonds III ist durch eine hohe Nachfrage nach den angebotenen Darlehen gekennzeichnet. In der relativ kurzen bisherigen Laufzeit (2,5 Jahre) sind knapp zwei Drittel der verfügbaren Mittel an Gründungen und KMU ausgereicht worden. Ganz wesentlicher

[38] Grundlage für die Einordnung des erwarteten Zielbeitrags sind die drei folgenden Fragen: Wie hoch ist der Förderimpuls (Mittelausstattung)? In welchem Umfang wird die Steigerung der Produktivität von den Programmakteuren als Ergebnis oder Wirkung der Förderung benannt? Wie unmittelbar (voraussetzungsarm) sind die Wirkungszusammenhänge zwischen Förderung und Produktivität?

Schwerpunkt ist dabei die Gründungsförderung und insbesondere die Unterstützung großer Gründungen: Die durchschnittliche Kreditsumme beträgt bei Gründungen über 100.000 Euro, im Programm Berlin Start über 150.000 Euro. Vor allem die Größe der geförderten Gründungen lässt deutliche Effekt erwarten.

Die Gründungsförderung des KMU-Fonds III wirkt sich nach Ansicht aller befragten Programmakteure positiv auf die Produktivitätsentwicklung aus. Die Literatur sieht positive und eher indirekte Zusammenhänge zwischen Gründungen und Produktivität. Die Wirkungszusammenhänge sind für die Wachstumsprojekte des KMU-Fonds III nach Ansicht der Gesprächspartner und der Literatur ebenfalls gegeben und eher direkter. Der Impuls der Förderung ist gemessen am Anteil an der Prioritätsachse von mittlerer Intensität, die Fallzahlen sind weniger hoch.

Programm für Internationalisierung

Das Programm für Internationalisierung zeichnet sich durch den breiten Ansatz aus, der über die reine Exportförderung deutlich hinausgreift und Außenwirtschaftsförderung mit Standortmarketing konzeptionell verbindet. Die Förderung ist stark nachgefragt. Durch die Herausnahme der KMU-Richtlinie aus dem OP 2018 hat sich der EFRE-Beitrag in Richtung der allgemeiner ausgerichteten Kooperations- und Netzwerkförderung verschoben. Die Wirkungszusammenhänge im Hinblick auf die OP-Zieldimensionen sind teils indirekt, da die Netzwerkförderung erst über mehrere Zwischenschritte zur Produktivitätsentwicklung beiträgt.

Wirtschaftsdienliche Maßnahmen

Relativ gering ist bisher die Nachfrage der Bezirke – mit einer Ausnahme – nach den Projekten bei der Aktion 2.4 „Wirtschaftsdienliche Maßnahmen“. Für die bezirklichen Wirtschaftsförderungen ist WdM einer von mehreren Förderansätzen; andere Förderungen weisen dabei attraktivere Eigenschaften auf. Inhaltlich erfolgt durch die Vorhaben eine breite Unterstützung von Aktivitäten der bezirklichen Wirtschaftsförderung und der Stadtteilentwicklung. Die Projekte werden in die bezirkliche Stadtplanung und -entwicklung integriert, es bestehen oft Wechselwirkungen mit anderen Aktivitäten / Programmen.

Erwartete Wirkungen der Aktion sind insbesondere eine höhere Attraktivität der bezirklichen Standorte und Imagegewinne sowie eine Stärkung der lokalen Ökonomie. Produktivitätseffekte werden von den Programmakteuren zunächst nicht erwartet. Der Impuls der Förderung ist vergleichsweise gering.

Meistergründungsprämie

Zentraler erwarteter Effekt der Meistergründungsprämie sind kleinere, bestandsfeste Handwerksunternehmen. Hier werden Produktivitätsfortschritte in kleinerem Umfang erwartet. Die Förderung ist sowohl hinsichtlich der Mittelausstattung als auch hinsichtlich der Impulswirkung der Prämien von geringem Umfang.

9.2 Erwartete Wirkungen und Wirkungswege

Im zweiten Teil des Zwischenberichts sind die Programmtheorien zu den vier Aktionen der Prioritätsachse dargestellt worden. Grundlage waren die Einschätzungen und Annahmen der Programmakteure zu den kausalen Zusammenhängen und zu den erwarteten Ergebnissen und Wirkungen der einzelnen Aktionen.

Betrachtet man die gesamte Prioritätsachse und berücksichtigt die finanziellen Gewichtungen der Instrumente, so lassen sich die wesentlichen erwarteten Effekte und zentralen Wirkungszusammenhänge in den folgenden zwei Dimensionen zusammenfassen:

- Zum einen dynamische Entwicklungen, die vor allem durch positive Beschäftigungseffekte oder eine Standortstärkung, teils auch durch hohe Exporte und Innovationen beschrieben werden. Hier stehen die folgenden Wirkungsmechanismen im Vordergrund[39]:

  - Die Steigerung der Produktivität durch Neugründungen. Dabei werden zwei Wirkungskanäle genannt: Zum einen werden durch die Gründungen – entweder unmittelbar durch die Förderung oder mittelbar im Zuge der weiteren Entwicklung – Investitionen getätigt. Als Effekt dieser Investitionen wird auch eine steigende betriebliche Produktivität erwartet. Zum anderen sind Gründungen bei KMU-Fonds III aufgrund der Projektauswahl in hohem Maße mit – breit definierten – Innovationen verbunden, die direkt zu einer steigenden Produktivität führen.

  - Investitionen und eine höhere Produktivität durch das Wachstum von KMU und die Festigung von Gründungen. Betriebliche Investitionen sind hier als Gegenstand der Unternehmensförderung direkter Output oder werden als Folge des Unternehmenswachstums erwartet. Sie führen direkt oder über die Umsetzung von Innovationen

[39] Im Vordergrund steht hier der KMU-Fonds III. Gestärkt wird die Dynamik auch durch Einflüsse aus den Interventionen des PfI. Allerdings sind diese Einflüsse weniger direkt und aufgrund des geringeren finanziellen Volumens wohl auch insgesamt deutlich geringer.

durch die Investitionen zu einer höheren Produktivität mit den genannten langfristigen Folgewirkungen.

- Zum anderen die Stärkung der Unternehmensbasis als Grundlage von Einkommen und Beschäftigung sowie einer organischen Entwicklung der Region („gesunde Unternehmen“). Hier greift als Mechanismus:

  - Eine gesteigerte Anpassungsfähigkeit und Krisenfestigkeit (Resilienz). Die Krisenfestigkeit wird zum einen als Effekt der umfassenden Finanzierung gesehen; sie wird zum anderen als Folge des Unternehmenswachstums und hohen Produktivität erwartet. Die Anpassungsfähigkeit sichert die langfristige Wettbewerbsfähigkeit und führt zu einer stabilen Unternehmensentwicklung.

Neben diesen zentralen Wirkungen werden weitere, weniger umfassende Effekte benannt:

- Die Qualifizierung von Gründerpersonen und Beschäftigten in geförderten Unternehmen als Arbeitskräftepotenzial,

- die Verwirklichung von Ideen (Selbstverwirklichung) und die Sicherung einer eigenen wirtschaftlichen Existenz,

- die Entwicklung internationaler Netzwerke, die durch Organisationen und Verbände getragen werden und stark politisch mitgesteuert werden, indirekt aber auch zur Internationalisierung der Wirtschaft führen oder

- die Steigerung der Attraktivität / des Images von lokalen Wirtschaftsstandorten und Bezirken.

Die genannten zentralen Kausalitäten und Effekte sind Gegenstand der weiteren Untersuchung der Prioritätsachse.

9.3 Weitere Evaluationsschritte

Mit den bisherigen Evaluationsschritten sind erste Erkenntnisse zu den Effekten der Prioritätsachse 2 erarbeitet worden. Zudem sind mit den erwarteten Wirkungen und Wirkungszusammenhängen die Grundlagen für die weiteren Untersuchungen entwickelt worden. Diese erfolgen grundsätzlich für alle Aktionen. Für die zentralen Wirkungen soll zudem eine vertiefende Untersuchung erfolgen.

Dazu schlagen wir folgende Schwerpunkte und folgendes Vorgehen vor:

Untersuchungsgegenstand der Vertiefungen sollen

- Gründungen und ihre Effekte: Überleben, Krisenfestigkeit und Wachstum der Gründungen, Innovationen, Produktivitätssteigerungen sowie

- Wachstumsprojekte von KMU: Betriebliches Wachstum, direkt finanzierte Investitionen und Folgeinvestitionen, Produktivitätssteigerungen, Innovationen, Anpassungsfähigkeit

sein. Diese Effekte und ihre Zusammenhänge sind oben beschrieben.

Zentrale Fragestellungen sind jeweils der Umfang der Effekte, die Kausalitäten („Wirkungsstärke“), die Voraussetzungen für das Eintreten von Effekten sowie zentrale Hemmnisse für die Effekte.

Die Methoden sind im Evaluationskonzept ausführlich beschrieben. Sie werden nach Abstimmung des Gegenstands der zweiten Evaluationsphase detailliert bestimmt. Grundsätzlich werden für alle Aktionen und Wirkungszusammenhänge das Monitoring ausgewertet, einzelne Experteninterviews geführt sowie die Literaturanalyse (s. Kap 3.2) vertieft.

Bei den Vertiefungen zu den beiden genannten Wirkungsketten soll nach derzeitigem Stand eine Kombination von quantitativen und qualitativen Methoden zur Anwendung kommen. Diese umfassen im Wesentlichen eine schriftliche Befragung der Begünstigten und Interviews. Diese sollen sich inhaltlich auf die oben genannten Effekte beziehen.

Literatur

Acs, Z. Z.J., Estrin, S., Mickiewicz, T., Szerb, L. (2018): Entrepreneurship, institutional economics, and economic growth: an ecosystem perspective, In: *Small Business Economics*, Vol. 51(2), S. 501-514.

Ademmer, M. et al. (2017): Produktivität in Deutschland: Messbarkeit und Entwicklung.

Alecke, B., Mitze, T., Untiedt, G. (2011): Regionale Wachstumseffekte der GRW-Förderung: Eine räumlich-ökonometrische Analyse auf Basis deutscher Arbeitsmarktregionen.

Alecke, B., Untiedt, G. (2003): „EU-Osterweiterung und regionale Wettbewerbsfähigkeit“, ifo-Schnelldienst 56 (22), S. 10-17.

Alecke, B., Mitze, T., Reinkowski, J., Untiedt, G. (2012): Does firm size make a difference? Analyzing the Effectiveness of Public R&D Subsidies in East Germany, In: *German Economic Review*, Vol. 13(2), S. 174-195.

Alecke, B., Mitze, T., Untiedt, G. (2013): Growth effects of regional policy in Germany: Results from a spatially augmented multiplicative interaction model, In: *Annals of Regional Science*, Vol. 50(2), S. 535-554.

Aschauer, D. A. (1989): Is Public Expenditure Productive? In: Journal of Monetary Economics 23, S. 177-120.

Audretsch, B., Keilbach, M. (2004): Entrepreneurship Capital and Economic Performance, In: *Regional Studies*, Vol. 38(8): S. 949-959.

Bengoa, M., Martínez-San Román, V., Pérez, P. (2017): Do R&D activities matter for productivity? A regional spatial approach assessing the role of human and social capital. In: *Economic Modelling*, Vol. 60, S. 448-461.

Breidenbach, P., Mitze, T., Schmidt, C.M. (2019): EU regional policy and the neighbour’s curse: Analyzing the income convergence effects of ESIF funding in the presence of spatial spillovers. Journal of Common Market Studies 57 (2). S. 388-405.

Bronzini, R., Piselli, P. (2009): Determinants of Long-Run Regional Productivity. The Role of R&D, Human Capital and Public Infrastructure. In: *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 39(2), S. 187-199.

Bronzini, R., Piselli, P. (2016): The impact of R&D subsidies on firm innovation, In: Research Policy, Vol. 45(2), S. 442-457.

Brutscher, P., Schwartz, M. (2013): Learn To Succeed. Wie der Mittelstand vom internationalen Ideenaustausch profitiert. Hg. v. KfW Economic Research Fokus Volkswirtschaft (20).

Camus, D. (Hg.) (2007): The ONS Productivity Handbook.

Castellani D., Piva, M., Schubert, T., Vivarelliet, M. (2016): The Productivity Impact of R&D Investment: A Comparison between the EU and the US. In: IZA Discussion Paper No. 9937.

Crompton B., Smyrnios K., Bi R. (2012): Measuring the influence of business coaching on fast-growth firms. In: *Small Enterprise Research*, Vol. 19(1), S. 16-31.

Cumming D., Fischer, E. (2012): Publicly funded business advisory services and entrepreneurial outcome, In: *Research Policy*, Vol. 41, S. 467-481.

de la Fuente, A., Vives, X. (1995): Infrastructure and education as instruments of regional policy: evidence from Spain. In: *Economic Policy*, Vol. 10(20), S. 11-51.

Delgado, M., Porter, M.E., Stern, S. (2014): Clusters, convergence, and economic performance. In: Research Policy, Vol. 43, S. 1785-1799.

Diewert, W.E., Nakamura, A.O. (2007): The measurement of productivity for nations. In: Heckman, J. J., Leamer, E.E. (Hg.): *Handbook of Econometrics*, Vol. 6, Part A, Ch. 66, S. 4501-4586.

DIW (2016): Berlin: Von der Start-up-Hauptstadt zur Wachstumsmetropole? In: DIW Wochenbericht. Nr. 29. S.619.

Drucker, J., Feser, E. (2012): Regional industrial structure and agglomeration economies: An analysis of productivity in three manufacturing industries, In: *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 42(1-2), S. 1-14.

Eberle, J., Brenner, T., Mitze, T. (2019): A look behind the curtain: Measuring the complex economic effects of regional structural funds in Germany, In: *Papers in Regional Science*, Vol. 98(2), S. 701-735.

Eckey, H., F., Kosfeld, R., Türck, M. (2004): Regionale Produktionsfunktionen mit Spillover Effekten für Deutschland Empirischer Befund und wirtschaftspolitische Implikationen. In: Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge 4 (64).

EIB (2012): Financial Instruments - A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014-2020 Programming Period.

Engel, D., Mitze, T., Reinkowski, J., Patuelli, R. (2013): Does cluster policy trigger R&D activity? Evidence from German biotech contests, In: *European Planning Studies*, Vol. 21(11), S. 1735-1759.

Erken, H., Donselaar, P., Thurik, R. (2018): Total factor productivity and the role of entrepreneurship, In: *Journal of Technology Transfer*, Vol. 43, S.1493-1521.

European Commission (2013): Evalsed Sourcebook: Methods and Techniques.

Falck, O., Heblich, S., Otto, A. (2013): Agglomerationsvorteile in der Wissensgesellschaft: Empirische Evidenz für deutsche Gemeinden. In: ifo Schnelldienst 66 (3), S. 17–21.

Feser, D. (2019): Innovationserhebung Berlin 2018. Innovationsverhalten der Berliner Wirtschaft.

Fischer, M., Bartkowska, M., Riedl, A., Sardadvar, S., Kunnert, A. (2009a): The impact of human capital on regional labor productivity in Europe, In: Letters in Spatial and Resource Science, Vol. 2, S. 97.

Fischer, M., Scherngell, T., Reismann, M. (2009b): Knowledge spillovers and total factor productivity. Evidence using a spatial panel data model. In: *Geographical Analysis*, Vol. 41(2), S. 204-220.

Fornahl, D., Broekel, T., Boschma, R. (2011): What drives patent performance of German biotech firms? The impact of R&D subsidies, knowledge networks and their location, In: *Papers in Regional Science*, Vol. 90(2), S. 395-418.

Fritsch, M., Changoluisa, J. (2017): New business formation and the productivity of manufacturing incumbents: Effects and mechanisms, in: Journal of Business Venturing 32 (2017) 237– 259.

Fritsch, M., Changoluisa, J. (2019): New Business Formation and Incumbents' Perception of Competitive Pressure. In: Review of Industrial Organization. S. 165-197.

Fritsch, M., Müller, P. (2006): The Effect of New Business Formation on Regional Development over Time: The Case of Germany.

Gambin, L., Green, A. E., Hogarth, T. (2009): Exploring the links between skills and productivity: Final report.

Grimes, A., Ren, C., Stevens, P. (2012): The need for speed: impacts of internet connectivity on firm productivity, In: Journal of Productivity Analysis, Vol. 37, S. 187-201.

Gust-Bardon, N. I. (2012): The role of geographical proximity in innovation: Do regional and local levels really matter?.

Haskel, J., Hawkes, D., Pereira, S. (2005): Skills, human capital and the plant productivity gap: UK evidence from matched plant, worker and workforce data.

Heimpold, G., Rosenfeld, M. T. W. (2012): Evaluation der Fördermaßnahme Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

Holtz-Eakin, D. (1993): Solow and the States: Capital Accumulation, Productivity and Economic Growth. In: *National Tax Journal*, Vol. 46, No. 4, S. 425-439.

Iammarino, S., Jona-Lasinio, C. (2015): ICT production and labour productivity in the Italian regions, In: *European Urban and Regional Studies*, Vol. 22(2), S. 218-237.

Kerka, F., Nottmeier, S., Knickmeier, A. (2013): Produktivitätssteigerung bei Dienstleistungen durch Prozessinnovationen. Ergebnisse einer branchenübergreifenden Expertenbefragung. Institut für angewandte Innovationsforschung. Bochum.

Kosfeld, R., Mitze, T. (2019): The role of R&D-intensive clusters for regional competitiveness. Working Paper, Universität Kassel.

Kösters, S. (2010): Subsidizing start-ups: Policy targeting and policy effectiveness, In: *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 10(3-4), S. 199-225.

Kovalis / IfS / MR (2013): Innovative Finanzierungsinstrumente in Berlin. Ergebnisse der Unternehmensförderung durch revolvierende Instrumente im EFRE-Programm.

Krugman, P. (1994): The Age of Diminished Expectations, MIT Press.

Mack, E., Faggian, A. (2013): Productivity and Broadband: The Human Factor. In: *International Regional Science Review*, Vol. 36(3), S. 392-423.

Meyer, St., Alecke, B. (2019): Finanzinstrumente im EFRE – Potenziale, Beschränkungen, Nutzungsmöglichkeiten - Sonderuntersuchung 3 im Rahmen der Begleitevaluierung des Multifondsprogramms Niedersachsen, unveröffentlicht.

Mitze, T. (2014): Measuring Regional Spillovers in Long- and Short-Run Models of Total Factor Productivity, Trade, and FDI, In: *International Regional Science Review*, Vol. 37(3), S. 365-388.

Mitze, T., Özyurt, S. (2014): The spatial dimension of trade- and FDI-driven productivity growth in Chinese provinces: A global cointegration approach, In: *Growth & Change*, Vol. 45(2), S. 263-291.

Mitze, T., Paloyo, A., Alecke, B. (2015): Is There a Purchase Limit on Regional Growth? A Quasi-experimental Evaluation of Investment Grants Using Matching Techniques, In: *International Regional Science Review*, Vol. 38(4), S. 388-412.

Mitze, T., Makkonen, T. (2019): When interaction matters: the contingent effects of spatial knowledge spillovers and internal R&I on firm productivity, In: *Journal of Technology Transfer*, in press.

Mitze, T., Meyer, St. (2020): Regionale Produktivität – Erklärungsansätze, Einflussfaktoren und (förder-)politische Ansatzpunkte, Arbeitspapier zur Evaluation der Prioritätsachse 2 des Operationellen Programms EFRE 2014 – 2020 in Berlin.

Mohl, P., Hagen, T. (2011): Do EU Structural Funds Promote Regional Employment? Evidence from Dynamic Panel Data. ECB Working Paper No. 1403, European Central Bank.

Mohnen, P., Hall, B.H. (2013): Innovation and Productivity: An Update, Eurasian Business Review 3, 47-65.

OECD (2015): The Future of Productivity, OECD. Als elektronische Ausgabe verfügbar unter: http://www.oecd.org/economy/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf.

OECD (2017): Compendium of Productivity Indicators 2017, OECD. Als elektronische Ausgabe verfügbar unter: https://doi.org/10.1787/pdtvy-2017-en.

Ortlieb, C.P. (2010): Die verlorene Unschuld der Produktivität, in: Denknetz Schweiz (Hg.): *Jahrbuch Denknetz 2010. Zu gut für den Kapitalismus. Blockierte Potenziale in einer überforderten Wirtschaft*, Edition 8, Zürich, S. 12-19.

Østbye, S., Westerlund, O. (2010): Industrial structure, regional productivity and convergence: The case of Norway and Sweden. In: *European Urban and Regional Studies*, Vol. 18(1), S. 47-61.

Peneder, M. (2016): Competitiveness and Industrial Policy: From Rationalities of Failure Towards the Ability to Evolve. In: Cambridge Journal of Economics Vol. 41, Issue 3, 1 May 2017, S. 829–858.

Ramos, P., Surinach, J., Artis, M. (2009): Human Capital Spillovers, Productivity and Regional Convergence in Spain. IZA Discussion Paper No. 4579.

Schwartz, M., Hornych, C. (2010): Cooperation patterns of incubator firms and the impact of incubator specialization: Empirical evidence from Germany, In: *Technovation*, Vol. 30(9-10), S. 485-495.

Schwartz, M., Goethner, M., Michelsen, C. Waldmann, N. (2013): Start-up Competitions as an Instrument of Entrepreneurship Policy: The German Experience, In: *European Planning Studies*, Vol. 21(10), S. 1578-1597.

Slaper, T.F., Harmon, K.M., Rubin, B.M. (2018): Industry Clusters and Regional Economic Performance: A Study Across U.S. Metropolitan Statistical Areas, In: *Economic Development Quarterly*, Vol. 32, S. 44-49.

Spencer, G.M., Vinodrai, T., Gertler, M.S., Wolfe, D.A. (2010): Do Clusters Make a Difference? Defining and Assessing their Economic Performance, In: *Regional Studies*, Vol. 44, S. 697-715.

Stephan, J. (2004): Ursachen niedrigerer Produktivitäten auf Unternehmensebene in Ostdeutschland und Beitrittsländern. In: Wirtschaft im Wandel 16, S. 464–470.

Van Ark, B., Kuipers, S.K, Kuper, G.H. (2000): *Productivity, Technology and Economic Growth*, Springer.

Waldmann N., Schwartz M., Michelsen C. (2010): Von der Intention zur Gründung - Gründerwettbewerbe in Deutschland. In: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Vol. 36(4), S. 301-317.

Wölfl, A., Ragnitz, J. (2001): Netzwerkaktivitäten und die Produktivitätslücke Ostdeutschlands: Die Rolle von Agglomerationsvorteilen. In: Wirtschaft im Wandel (13), S. 315–319.