

**Ausgabe Nr. 17**  
Juni 2014

**Bernhard Forstner**  
**Ulrich Koester**

## **EU-Investitionsförderung für kleine und mittelständische Unternehmen in Südeuropa: Empfehlenswert?**

Der Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, hat wiederholt betont, dass kleine und mittelständische Unternehmen nur begrenzten Zugang zu Krediten haben. Eine Förderung dieser Unternehmen sei daher sinnvoll, um die Arbeitslosigkeit zu verringern. Laut Presseberichten erwägt auch die EZB eine verbilligte Kreditvergabe an nationale Banken, wenn diese kleine und mittelständische Unternehmen kreditieren.

Im Beitrag wird aus theoretischer Sicht und anhand von Ergebnissen empirischer Untersuchungen argumentiert, dass die einzelbetriebliche Investitionsförderung nicht an den Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit ansetzt und aufgrund ihrer schwierigen Steuerbarkeit große Effizienzprobleme aufweist. Untersuchungen der Maßnahmen zur „Förderung der ländlichen Entwicklung“, der „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie der „Ländlichen Entwicklung“ belegen nicht, dass Investitionsförderung eine effiziente wirtschaftspolitische Maßnahme ist. Es gibt effizientere Maßnahmen.

Der Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, hat in jüngster Zeit mehrmals darauf hingewiesen, dass kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) in einigen südeuropäischen Ländern keinen ausreichenden Zugang zu Bankkrediten haben, was zur Persistenz der hohen Arbeitslosigkeit beiträgt. Als Beitrag zur Lösung des Problems präferiert er spezielle Kreditprogramme. Zur Prüfung dieses Vorschlags wird in diesem Beitrag eine Ex-ante-Bewertung durchgeführt. Dieses Vorgehen entspricht auch den Richtlinien der EU für die Konzeption neuer Politiken, Projekten und Programmen (EU Kommission 2006). Wird eine neue Ausrichtung der Politik vorgenommen, so sollte diese mit den Ergebnissen ökonomischer Analyse und – falls vorhanden – empirischer Untersuchungen gestützt sein.

### **Gründe für Marktversagen auf Kreditmärkten**

Kreditverträge in einem marktwirtschaftlichen System beruhen auf freien Entscheidungen der Kreditgeber und -nehmer. Beide Parteien werden nur dann einen Vertrag abschließen, wenn sie dadurch

ihre wirtschaftliche Situation verbessern. Ob sich der angestrebte Erfolg aber tatsächlich einstellt, kann erst nach Beendigung der Kreditlaufzeit beurteilt werden. Beide Geschäftspartner gehen bei einem Kreditgeschäft ein Risiko ein, da weder Handlungen noch Rahmenbedingungen sicher vorhergesagt werden können. Die Unsicherheit des Investors ist besonders groß, wenn das wirtschaftliche und politische Umfeld unsicher ist. Die Unsicherheit der Rentabilität einzelbetrieblicher Investitionen trägt zum Risiko des Kreditgebers bei. Kreditgeber verlassen sich in der Regel nicht nur auf die vorgelegten Wirtschaftlichkeitsberechnungen eines potentiellen Kreditnehmers, sondern ziehen auch weitere Informationen zur Beurteilung der Kreditwürdigkeit in Betracht. Hierzu gehören Eigenkapitalausstattung des Kreditnehmers, Möglichkeiten der Kreditabsicherung durch Hypotheken oder anderweitige Bürgschaften. Die Unsicherheit ist für den Kreditgeber geringer, wenn es im Land Institutionen gibt, die über die Kreditwürdigkeit der Kreditnehmer Auskunft geben, wie z.B. die Schufa, oder man anderweitig leicht Firmen-Bonitätsauskünfte erhalten kann. Es ist naheliegend, dass man solche Auskünfte leichter von großen und insbesondere von börsennotierten Unternehmen als von KMU

erhalten kann. Weitere Vorteile von Großunternehmen sind häufig, dass sie einen höheren Eigenkapitalanteil aufweisen und aufgrund der Diversifizierung in Produktion und Absatz Einzelrisiken besser ausgleichen können.

Diese Überlegungen führen zu der Erkenntnis, dass es für die von Schulz kritisierten Banken gute Gründe gibt, bei der Kreditvergabe das Risiko zu berücksichtigen und deswegen bevorzugt Großunternehmen zu kreditieren. Das Ergebnis ist, dass das Investitionsvolumen von KMU geringer ist, als es möglicherweise aus einzel- und auch gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswert wäre.

### **Das ökonomische Problem direkter Investitionsförderung**

Wirtschaftspolitische Maßnahmen sind nur dann effizient, wenn sie möglichst nahe an der Ursache des Problems ansetzen. Obige Analyse führte zu dem Ergebnis, dass die Ursache für das geringe Investitionsvolumen in der Unsicherheit der Kreditnehmer und Kreditgeber bei der Beurteilung der Rentabilität von geplanten Investitionen liegt. Diese Unsicherheit wird aber nur geringfügig durch Investitionsförderung gemindert; es wird lediglich an einem Symptom des Problems, aber nicht an der Ursache angesetzt. Wählt man dennoch diese Maßnahme, so treten eine Reihe von Problemen auf, die das ursächliche Problem verstärken können. Erstens muss eine staatliche Förderung von Investitionen notwendigerweise selektiv sein. Es kann nicht jede Investition, für die eine Förderung beantragt wird, auch gefördert werden. Die Selektion kann in einem marktwirtschaftlichen System durch professionelle Kreditgeber vorgenommen werden. Wenn der Staat die Selektion übernimmt, ist zu hinterfragen, ob die öffentliche Verwaltung oder vom Staat beauftragte Organisationen das Selektionsproblem besser lösen können als professionelle Kreditgeber. Dies kann bezweifelt werden. Woher sollten die Entscheider über die Kreditvergabe bessere Informationen über die Kreditwürdigkeit der Antragsteller haben? Wie sollten staatliche Stellen in der Lage sein, das mit Investitionen verbundene Risiko besser als professionelle Kreditgeber zu bewerten? Das könnte man nur dann erwarten, wenn sie Anreize und Informationen hätten, eine bessere Selektion vorzunehmen. Da aber staatliche Organisationen bei der nicht ausreichenden Überprüfung der Kreditwürdigkeit in der Regel nicht die Folgen falscher Selektion zu tragen haben, sind solche Anreize wohl nicht zu erwarten. Wenn Banken mit der Selektion geförderter Investitionen beauftragt werden, ist ihre Haftung für falsche Entscheidungen geringer als wenn sie in vollständiger Eigenverantwortung Kredite vergeben. Die Antragsteller für eine Kreditförderung werden bei der Einschätzung der Wirtschaftlichkeit der Investition und des verbundenen Risikos berücksichtigen, dass aufgrund der Förderung die Kreditkosten geringer sind. Es werden somit falsche Anreize für Kreditnehmer und auch Kreditgeber gesetzt.

### **Das Problem der Kofinanzierung**

Das Ausmaß der verzerrten Anreize kann als besonders groß vermutet werden, wenn die Kreditvergabe kofinanziert wird, wenn z. B. die Subvention anteilig von der EU, aus nationalen und regionalen Budgets finanziert wird. Die Europäische Union zeichnet sich durch ein komplexes Mehrebenensystem aus. Dies wirkt sich auch auf die staatliche Förderpolitik aus. Jeder Euro Investitionsförderung in sogenannten Regionen mit Entwicklungsrückstand kann mit bis zu 75 % der zuschussfähigen Gesamtkosten aus EU-Töpfen finanziert werden. Dies gilt für die östlichen Beitrittsländer wie auch für die südlichen EU-Mitgliedstaaten. Bei den geringen Mitfinanzierungssätzen der Staaten kann es ratsam sein, jeden Euro aus dem EU-Budget abzurufen. Aufgrund der verschiedenen und vielfach nicht deckungsfähigen Haushaltslinien dürfte es dabei zu gravierenden Verzerrungen im Kapitaleinsatz kommen. Verantwortlichkeit und effizienter Mitteleinsatz bleiben so, insbesondere wenn auf nationaler Ebene noch föderale Finanzierungsstrukturen hinzukommen, häufig auf der Strecke.

### **Empirische Erfolgskontrolle von Investitionsförderung**

Die öffentliche Förderung von betrieblichen Investitionen, z.B. durch Zinsverbilligung, Zuschüsse oder staatliche Bürgschaften, ist insbesondere im Agrarsektor, aber auch bei der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Förderung ländlicher Räume weit verbreitet. Sofern die Unterstützung durch EU-Mittel mitfinanziert wird, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine regelmäßige Evaluierung hinsichtlich der Wirkungen und der Effizienz des öffentlichen Mitteleinsatzes durchzuführen. Auch die Haushaltsordnungen in Deutschland schreiben eine regelmäßige Erfolgskontrolle des öffentlichen Finanzmitteleinsatzes vor. In den Studien wird häufig lediglich überprüft, ob durch die Maßnahme (einzelbetriebliche Förderung) ein positiver Effekt, z.B. Erhöhung der Zahl der beschäftigten Personen, erzielt wurde (siehe z.B. Bade und Alm, 2010). Ein solches Vorgehen kann lediglich zeigen, ob ein absolutes Politikversagen, bei dem der erwartete Erfolg nicht eingetreten ist, vermieden wurde; es ist nicht geeignet, die Effizienz der Förderung nachzuweisen und damit zu belegen, dass kein relatives Politikversagen vorliegt. Es wird nicht geprüft, wie hoch der Mitteleinsatz für den Erfolg ist und ob nicht die Zunahme der Beschäftigung bei den geförderten Unternehmen zu Verdrängung an anderer Stelle geführt hat. Eine Ausnahme ist die Studie von Petrick und Zier (2012), die trotz positiver Beschäftigungseffekte der Investitionsförderung ein deutliches relatives Politikversagen feststellen.

Der Europäische Rechnungshof (EuRH) hat sich in mehreren Sonderberichten zur Wirksamkeit und Effizienz der EU-Beihilfen im Rahmen der Strukturförderung zur Entwicklung des Agrarsektors und der

Wirtschaft in ländlichen Räumen beschäftigt. Der EuRH kommt zu dem Ergebnis, dass – trotz Prüfung und Bewilligung durch die EU-Verwaltung – die Mittel großenteils ohne stringente Interventionslogik, d.h. ohne valide Problemanalyse und Zieldefinition sowie ohne konsequente Spezifizierung von Projektauswahlkriterien vergeben werden. Nach Ansicht des EuRH könnte mit einem gezielteren Mitteleinsatz ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht werden.

Wissenschaftliche Analysen im Agrarbereich ergeben ebenfalls ein recht ernüchterndes Bild hinsichtlich des Fördererfolgs. Dantler (2011) kommt in seiner auf österreichische Betriebe bezogenen Arbeit zu dem Ergebnis, dass sich die Betriebe mit und ohne Förderung hinsichtlich der Produktivitäts- und Effizienzentwicklung nicht unterscheiden. Er erklärt dieses Ergebnis damit, dass die geförderten Investitionen häufig vor allem zur Erfüllung rechtlicher Bedingungen und weniger zur Steigerung der Produktivität und Effizienz durchgeführt würden. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Kirchwegner und Kantelhardt (2012) für Österreich sowie Michalek (2009) für die Slowakei bzw. für Schleswig-Holstein. In einer früheren Analyse der Milchviehbetriebe in Schleswig-Holstein kam Brümmer (1996) zu dem Ergebnis, dass sich die Effizienz der geförderten Betriebe sogar ungünstiger als die der nicht geförderten entwickelt haben. Auch Striewe et al. (1996) stellten auf der Basis von Daten aus Investitionskonzepten und Jahresabschlüssen von Milchviehbetrieben in Schleswig-Holstein fest, dass die Gewinn- und Eigenkapitalentwicklung der geförderten Betriebe ungünstiger war als die der Vergleichsbetriebe. Insbesondere die Diskrepanz zwischen den Planzahlen und der tatsächlichen Ausgangssituation der Betriebe führte bei den Autoren zu der Schlussfolgerung, dass die Pläne oftmals „hingerechnet“ werden, was die Selektionsfähigkeit des Fördersystems stark einschränkt. Ein Beleg für die Selektionsmängel ist auch ein Ergebnis von Forstner et al. (2009), wonach der Anteil der Mitnahmeeffekte bei der Agrarinvestitionsförderung in Deutschland hoch ist. Danach hätten 56% der Befragten die geförderte Investition auch ohne Förderung in identischer Weise, in mehreren Schritten oder sogar umfangreicher durchgeführt.

In einer von der EU-Kommission in Auftrag gegebenen Synthese der Ex-post-Bewertung von ELER-Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in der Förderperiode 2000–2006 wird festgestellt, dass die relevanten Maßnahmen positive Einkommenseffekte auf der Ebene der Fördermittelempfänger zu haben scheinen. Jedoch dürften sektorweit durch Mitnahme-, Verdrängungs- und andere Effekte deutlich geringere positive Wirkungen gegeben sein (IfLS und KANTOR, 2011). Dies sei vor allem eine Folge der geringen Orientierung der Auswahl der Förderobjekte an den tatsächlichen Problemen und Zielen. Erfolg versprechen ein gezielter Mitteleinsatz sowie die Kombination von Investitionshilfen mit Beratung, Ausbildung und guter Betriebs- bzw. Investitionsplanung. Investitionshilfen im Agrarsektor hätten keine po-

sitiven Beschäftigungseffekte. Dagegen könnten Maßnahmen, die auf die Wirtschaft im ländlichen Raum insgesamt gerichtet seien, eine größere Wirkung auf Einkommen und Beschäftigung haben.

Die Untersuchungsergebnisse und auch die Feststellungen des EuRH geben insgesamt Anlass zu großer Skepsis bezüglich der einzelbetrieblich orientierten Investitionshilfen. In jedem Fall wird deutlich, dass die Umsetzung der Fördermaßnahmen sowohl inhaltlich (Stringenz der Interventionslogik) als auch institutionell (Implementation) hohe Anforderungen an Politik und Verwaltung stellen. Einzelne Studien belegen sogar, dass die Maßnahme absolutes Politikversagen beinhaltet. Uns ist keine Studie bekannt, die die Existenz von relativem Politikversagen ablehnt.

## **Alternativen zur Investitionsförderung**

### **Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen**

Es ist durch zahlreiche Studien belegt, dass Regierungen durch Sicherung angemessener ökonomischer Rahmenbedingungen erheblich zur wirtschaftlichen Entwicklung der Länder beitragen können. Hierzu gehören vor allem Institutionen, die die Unsicherheit der Investoren und Kreditgeber verringern. Von besonderer Bedeutung ist die Bekämpfung der Korruption und Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft durch angemessene Regeln. Die Entwicklung in Griechenland, Spanien und Portugal zeigt, dass der Korruptionswahrnehmungsindex, der 2007 bereits ein hohes Maß an Korruption anzeigte, in den folgenden Jahren sogar noch eine Erhöhung der Korruption ausweist. Der Global Competitiveness Report des World Economic Forums für das Jahr 2013/14 stellt heraus, dass eine ineffiziente staatliche Bürokratie zu den größten Problemen für die Wirtschaft in diesen Ländern gehören. Kann man unter diesen Bedingungen erwarten, dass staatliche Kreditprogramme für KMU effizient implementiert werden? EU-Hilfen bei dem Aufbau einer korruptionsfreien Verwaltung wären vermutlich sinnvoller.

### **Gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Kreditmärkte**

Wenn die Funktion der Kreditmärkte verbessert werden soll, dann sollten die Instrumente nicht direkt bei Kreditnehmern ansetzen. Zu denken wäre hier z.B. an die Verbesserung der Informationen über die Entwicklung auf einzelnen Märkten, ein erweitertes Informationssystem für Kreditgeber wie es beispielsweise die Schufa darstellt, die staatliche Förderung der Kosten der Überprüfung der Kreditwürdigkeit von KMU sowie die Förderung der Ausbildung von Kreditsachverständigen, die Kreditanträge überprüfen. Sinnvoll könnte bei einem großen Bedarf von kleinen Krediten auch die Unterstützung von Mikro-Finanzorganisationen sein.

## Weiterführende Informationen

### Literatur

EU Kommission, 2006, Der neue Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013: Indikative Leitlinien zu Bewertungsverfahren: Ex-Ante Bewertungen.

Bade, F-J; Alm, B (2010), Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999 bis 2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring. Technische Universität Dortmund.

Brümmer, B (1996): Auswirkungen der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung auf die Effizienz schleswig-holsteinischer Milchviehbetriebe. Diplomarbeit, CAU Kiel.

Dantler, M (2011): Die Änderung der Effizienz und der Produktivität der österreichischen landwirtschaftlichen Betriebe durch das Investitionsförderungsprogramm. Masterarbeit, Universität für Bodenkultur, Wien.  
[http://www.wiso.boku.ac.at/fileadmin/data/H03000/H73000/H73300/pub/DA\\_Diss/2011\\_DANTLER\\_Masterarbeit.pdf](http://www.wiso.boku.ac.at/fileadmin/data/H03000/H73000/H73300/pub/DA_Diss/2011_DANTLER_Masterarbeit.pdf)

EU-KOM, Europäische Kommission (2006): Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007 bis 2013: Gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_de.htm)

Forstner, B, Bergschmidt, A, Dirksmeyer, W, Ebers, H, Fitschen-Lischewski, A, Margarian, A und Heuer, J (2009): Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006: Länderübergreifender Bericht.  
[http://literatur.vti.bund.de/digbib\\_extern/dn049047.pdf](http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/dn049047.pdf)

IfLS, Institute for Rural Development Research und KANTOR, KANTOR Management Consultants S. A. (2011): Ex-post evaluation of Rural Development Programmes 2000–2006.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/2012/ex-post-evaluation-rdp-2000-2006/fulltext\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/2012/ex-post-evaluation-rdp-2000-2006/fulltext_en.pdf)

Kirchweger, S; Kattelhardt, J (2012): Improving Farm Competitiveness through Farm-Investment Support: a Propensity Score Matching Approach. 131st EAAE Seminar, Prague.  
<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/135791/2/Kirchweger.pdf>

Michalek, J (2009): Assessment of the direct and indirect effects of individual RD measures using Propensity Score – Double Difference methods in selected rural regions of Slovakia and Germany. Advanced-Eval Working Paper Series, H. Regional Report RR2-2. Kiel.

Petrack, M; Zier, P (2012): Common Agricultural Policy effects on dynamic labour use in agriculture. Food Policy, Vol. 37, No. 6, pp. 671–678.

Striewe, L, Loy, J-P; Koester, U (1996): Analyse und Beurteilung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in Schleswig-Holstein. Agrarwirtschaft 45, H. 12, S. 423–434.

### Kontakt

Bernhard Forstner  
bernhard.forstner@ti.bund.de  
Tel.: +49 531 596-5233  
Fax: +49 531 596-5199

Johann Heinrich von Thünen-Institut  
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischereilinstitut für Betriebswirtschaft  
Bundesallee 50  
38116 Braunschweig  
[www.ti.bund.de](http://www.ti.bund.de)

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Ulrich Koester  
IAMO Research Fellow  
ukoester@ae.uni-kiel.de  
Tel.: +49 431 880-4436  
Fax: +49 431 880-4592

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
Institut für Agrarökonomie  
Wilhelm-Seelig-Platz 6/7  
24118 Kiel  
[www.uni-kiel.de](http://www.uni-kiel.de)

# IAMO

## Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO)

Das Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) widmet sich der Analyse von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Veränderungsprozessen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft sowie in den ländlichen Räumen. Sein Untersuchungsgebiet erstreckt sich von der sich erweiternden EU über die Transformationsregionen Mittel-, Ost- und Südosteuropas bis nach Zentral- und Ostasien. Das IAMO leistet dabei einen Beitrag zum besseren Verständnis des institutionellen,

strukturellen und technologischen Wandels. Darüber hinaus untersucht es die daraus resultierenden Auswirkungen auf den Agrar- und Ernährungssektor sowie die Lebensumstände der ländlichen Bevölkerung. Für deren Bewältigung werden Strategien und Optionen für Unternehmen, Agrarmärkte und Politik abgeleitet und analysiert. Seit seiner Gründung im Jahr 1994 gehört das IAMO als außeruniversitäre Forschungseinrichtung der Leibniz-Gemeinschaft an.

  
Leibniz-Gemeinschaft