

Bernhard Forstner, Ulrich Koester*

EU-Investitionsförderung für kleine und mittlere Unternehmen in Südeuropa: empfehlenswert?

Kleine und mittlere Unternehmen in den südeuropäischen EU-Ländern haben oft nur begrenzten Zugang zu Krediten. Der Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, möchte diese Unternehmen fördern, um die Arbeitslosigkeit zu verringern. Auch der neue Präsident der EU-Kommission, Jean-Claude Juncker, hat sich bereits in ähnlicher Weise geäußert. Die Autoren argumentieren, dass die einzelbetriebliche Investitionsförderung nicht an den Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit ansetzt, schwierig zu steuern ist und deshalb große Effizienzprobleme aufweist.

Die Vorschläge von Martin Schulz und Jean-Claude Juncker, kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in einigen südeuropäischen Ländern durch spezielle Kreditprogramme zu fördern, soll anhand einer Ex-ante-Bewertung geprüft werden. Dieses Vorgehen entspricht auch den Richtlinien der EU für die Konzeption von neuen Politiken, Projekten und Programmen.¹ Wird eine neue Ausrichtung der Politik vorgenommen, so sollte diese durch Ergebnisse ökonomischer Analysen und – falls vorhanden – empirischer Untersuchungen gestützt sein.

Gründe für Marktversagen auf Kreditmärkten

Politische Eingriffe auf Märkten können generell durch Marktversagen begründet werden. Marktversagen liegt vor, wenn der Markt die individuellen Entscheidungen der Marktteilneh-

mer nicht optimal koordiniert. Dann führen individuelle Entscheidungen zu einem Ergebnis, das aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht gewünscht wird. In diesem Fall liegt keine Anreizkompatibilität vor. So könnte vermutet werden, dass private Unternehmer zu wenig investieren und dadurch zu höherer Arbeitslosigkeit beitragen. Die Forderung nach Investitionshilfen impliziert eine Diagnose des Marktversagens auf den Kreditmärkten.

In einem marktwirtschaftlichen System beruhen Kreditverträge 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 die Handlungen der Marktpartner noch die Rahmenbedingungen sicher vorhergesagt werden können. Die Unsicherheit des Investors ist besonders groß, wenn das wirtschaftliche und politische Umfeld unsicher ist. Die unsichere Rentabilität einzelbetrieblicher Investitionen trägt zum Risiko des Kreditgebers bei. Kreditgeber verlassen sich in der Regel nicht nur auf die vorgelegten Wirtschaftlichkeitsberechnungen eines potenziellen Kreditnehmers, sondern ziehen auch weitere Informationen zur Beurteilung der Kreditwürdigkeit heran. Hierzu gehören die Eigenkapitalausstattung des Kreditnehmers und mögliche Kreditabsicherungen durch Hypotheken oder Bürgschaften. Die Unsicherheit ist für den Kreditgeber geringer, wenn er Informationen über die Kreditwürdigkeit der Kreditnehmer von Auskunftsteilen, wie z.B. der Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung (Schufa), erhalten kann. Es ist naheliegend, dass solche Auskünfte leichter über große Unternehmen als über KMU zu erhalten sind. Weiterhin werden Großunternehmen häufig einen höheren Eigenkapitalanteil aufweisen und auch in der Produktion und beim Absatz stärker diversifiziert sein. Risiken, die in einem Produktions- und Absatzbereich entstehen, können daher durch andere Bereiche ausgeglichen wer-

* Eine kürzere Version des Artikels ist als IAMO Policy Brief, Nr. 17, 2014, erschienen.

1 Europäische Kommission: Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: Indikative Leitlinien zu Bewertungsverfahren: Ex-Ante Bewertungen, 2006, <http://bit.ly/1rNUrFE> (21.5.2014); Europäische Kommission: Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013: Gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen, 2006, <http://bit.ly/1uBD7ki> (21.5.2014).

Bernhard Forstner, Dipl.-Ing. agr., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Thünen-Institut für Betriebswirtschaft in Braunschweig.

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Ulrich Koester ist Emeritus am Institut für Agrarökonomie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und Fellow am Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien in Mittel- und Osteuropa (IAMO) in Halle/Saale.

den und damit das Risiko einer kreditfinanzierten Investition verringern. Es gibt also für die Banken gute Gründe, bei der Kreditvergabe das Risiko zu berücksichtigen und deswegen bevorzugt Großunternehmen zu kreditieren und die Kreditvergabe trotz vorhandener Liquidität zu beschränken. Damit ist das Investitionsvolumen insgesamt und insbesondere von KMU geringer, als es möglicherweise aus einzel- und auch gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswert wäre. Marktversagen auf Kreditmärkten liegt wegen der Unsicherheit der Marktpartner vor, doch zielen Investitionsbeihilfen nicht auf eine effiziente Lösung des Problems.

Investitionsförderung wegen Arbeitsmarktversagens

Private Investoren orientieren sich bei ihren Investitionsentscheidungen an den Marktpreisen für Produkte und Faktoren. Hohe Arbeitslosigkeit deutet an, dass der gesamtwirtschaftliche Schattenpreis der Arbeit niedriger ist als der Marktpreis. Der Schattenpreis gibt an, was eine zusätzliche Arbeitseinheit, die durch Investitionsförderung beschäftigt wird, an Einkommen ohne Investitionsförderung erwirtschaften würde. Waren die zusätzlich Beschäftigten zuvor arbeitslos und erwirtschafteten kein Einkommen auf offiziellen oder Schwarzmärkten, so wäre der gesamtwirtschaftliche Schattenpreis annähernd Null. Es würde dann auf dem Arbeitsmarkt eine Divergenz vorliegen: Der gesamtwirtschaftliche Schattenpreis der Arbeit würde unter dem Marktpreis der Arbeit liegen. Privatwirtschaftliche Entscheidungen würden nicht zu einem gesamtwirtschaftlichen Optimum führen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wäre die Investition profitabler als aus privater Sicht. Es könnte argumentiert werden, dass die einzelbetriebliche Förderung von Investitionen zu einer Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Situation führt. Führt die Investitionsförderung nur zu Mitnahmeeffekten, gäbe es keine positiven Effekte auf dem Arbeitsmarkt. Die Maßnahme wäre dann ineffektiv; es läge ein absolutes Politikversagen vor. Werden aber Investitionen ausgedehnt und treten die gewünschten Effekte ein, so ist zu prüfen, ob die Investitionsförderung die effizienteste Maßnahme ist, dann würde kein relatives Politikversagen vorliegen.

Ökonomisches Problem direkter Investitionsförderung

Wirtschaftspolitische Maßnahmen sind nur effizient, wenn sie möglichst nahe an der Ursache des Problems ansetzen. Das geringe Investitionsvolumen wird offenbar durch die Unsicherheit der Kreditnehmer und -geber bei der Beurteilung der Rentabilität von geplanten Investitionen und durch Marktpreise für Arbeit, die über den gesamtwirtschaftlichen Schattenpreisen liegen, verursacht. Diese Unsicherheit auf dem Markt für Kredite 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 Probleme auf, die das ursächliche Problem verstärken können.

Eine staatliche Förderung von Investitionen muss bei begrenzten Mitteln notwendigerweise selektiv sein, wenn sie spezifische Ziele wie die Schaffung von zusätzlichen dauerhaften und eventuell auch möglichst gut bezahlten Arbeitsplätzen erreichen will. In diesem Sinne kann nicht jede Investition, für die eine Förderung beantragt wird, auch gefördert werden, da Kapitalsubventionen auch zu einer Freisetzung von Arbeitskräften führen können (Substitutionseffekt). Die Selektion kann in einem marktwirtschaftlichen System durch private Banken 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 private Banken. Dies kann bezweifelt werden.

Erfahrungen mit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zeigen, dass sie zwar nur bewilligt wird, wenn aus dem Antrag deutlich wird, dass die Förderkriterien auch erfüllt werden. Der Antragsteller weiß bei der Erstellung des Antrags demnach, auf welche Kriterien es ankommt und er wird versuchen, den Antrag in dieser Richtung anzupassen und gegebenenfalls auch zu manipulieren. Ein Antrag wird umso leichter gestellt werden, wenn im Antrag Kriterien angesprochen werden müssen, deren Erreichen nicht allein oder vornehmlich in der Hand des Antragstellers liegen oder wenn der Antragsteller sich bei Nichterfüllung der Kriterien leicht auf Gründe, die er nicht zu verantworten hat, berufen kann. Jedem Investor ist natürlich klar, dass er angestrebte Ziele, die in klar formulierten Kriterien angegeben sind, nicht mit Sicherheit erreichen wird. Hat er selbst die Folgen seiner Entscheidung zu tragen, so wird er möglichst umfangreiche Informationen einholen, um Risiko und Erfolg abschätzen zu können. Werden die Kosten der Investition durch staatliche Förderung reduziert, so fällt die Entscheidung auch zugunsten von Investitionsprojekten, die bei der vollen Kostenübernahme durch den Investor nicht getätigt werden würden. Es ist naheliegend, dass Investitionsförderung auch für Projekte beantragt wird, die ohne Beihilfe getätigt werden würden. Es wird also stets einen Mitnahmeeffekt geben. Dieser Effekt wird umso größer sein, je weniger bei der Bewilligung erkannt werden kann, ob die Investition auch ohne Förderung vorgenommen werden würde. Es dürfte den Antragstellern leicht fallen, die Fördernotwendigkeit zu begründen. Da eine staatliche Förderung häufig durch privatwirtschaftliche Kredite – vornehmlich von Banken – ergänzt wird, dürfte es Antragstellern auf Investitionsförderung leichter fallen, von privaten Kreditoren Kredite zu erhalten, wenn sie auch ohne staatliche Förderung die Investition durchführen würden. Es ist daher zu erwarten, dass staatliche Investitionsförderung Anreize setzt, Investitionen zu fördern, die auch ohne Förderung vorgenommen würden. Mitnahmeeffekte senken die Effizienz der Programme.

Die staatliche Förderung von Investitionen könnte aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nur zu besseren gesamtwirtschaftlichen Ergebnissen führen, wenn diejenigen, die über die Förderanträge entscheiden, bessere Informationen über die Kreditwürdigkeit der Antragsteller hätten als die Marktteilnehmer. Wie sollten staatliche Stellen in der Lage sein, das mit Investitionen verbundene Risiko besser als private Banken zu bewerten? Das könnte man nur dann erwarten, wenn sie Anreize und Informationen hätten, um 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 Kreditgeber gesetzt.

Das Problem der Kofinanzierung

Das Ausmaß der verzerrten Anreize kann als besonders groß vermutet werden, wenn die Kreditvergabe kofinanziert wird, d.h., wenn z.B. die Subvention anteilig von der EU, aus nationalen und regionalen Budgets finanziert wird. Die EU 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 z.B. im Rahmen des Kohäsionsfonds mit bis zu 85% der zuschussfähigen Gesamtkosten aus EU-Mitteln finanziert werden. Dies gilt für die östlichen Beitrittsländer wie auch für die meisten Regionen der südlichen EU-Mitgliedstaaten. Bei den geringen Mitfinanzierungssätzen der Staaten kann es aus nationaler Sicht ratsam sein, jeden Euro aus dem EU-Budget abzurufen, um eine möglichst günstige Nettobilanz gegenüber dem EU-Haushalt zu erreichen. 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 der Investitionsförderung

Die öffentliche Förderung von betrieblichen Investitionen, z.B. durch Zinsverbilligung, Zuschüsse oder staatliche Bürgschaften, ist insbesondere im Agrarsektor, aber auch zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und zur 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. Die Untersuchungen überprüfen allerdings häufig nur, ob durch die Maßnahme (einzelbetriebliche Förderung) ein positiver Effekt, z.B. die Erhöhung der Beschäftigung, erzielt wurde.² Ein solches Vorgehen kann lediglich zeigen, ob ein absolutes Politikversagen, bei dem der erwartete Erfolg nicht eingetreten ist, vermieden wurde. Es ist jedoch nicht geeignet, die Effizienz der Förderung zu belegen und damit nachzuweisen, dass kein relatives Politikversagen vorliegt. In den Analysen wird oft vernachlässigt, wie hoch der Mitteleinsatz war, um den festgestellten „Fördererfolg“ zu erhalten. Weiterhin wird nicht ermittelt, ob die Zunahme der Beschäftigung bei den geförderten Unternehmen zu einer Verringerung der Beschäftigung in nicht geförderten Unternehmen geführt hat oder haben könnte. Eine Ausnahme ist die Studie von Petrick und Zier³, die zunächst prüft, ob die Investitionsförderung zu positiven Beschäftigungseffekten führte, und in einem zweiten Schritt die finanzielle Förderung in Beziehung zur Zunahme der Beschäftigung setzt. Das Ergebnis zeigt ein deutliches relatives Politikversagen.

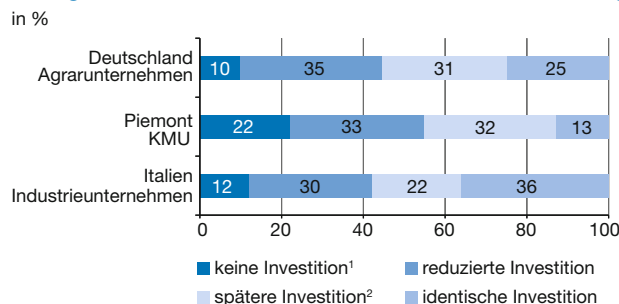
Der Europäische Rechnungshof hat sich in mehreren Sonderberichten mit der Wirksamkeit und Effizienz der EU-Beihilfen im Rahmen der Strukturförderung zur Entwicklung des Agrarsektors und der Wirtschaft in ländlichen Räumen beschäftigt. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, dass – trotz Prüfung und Bewilligung 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. Mit einem gezielteren Mitteleinsatz könnte ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht werden. Wissenschaftliche Analysen aus dem Agrarsektor ergeben hinsichtlich des Erfolgs der einzelbetrieblichen Investitionsförderung ein ernüchterndes Bild. So kommt z.B. Dantler⁴ 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

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

3 M. Petrick, P. Zier: Common Agricultural Policy effects on dynamic labour use in agriculture, in: Food Policy, 37. Jg. (2012), H. 6, S. 671-678, <http://bit.ly/1nxS6rg> (20.5.2014).

4 M. Dantler: Die Änderung der Effizienz und der Produktivität der österreichischen landwirtschaftlichen Betriebe durch das Investitionsförderungsprogramm, Universität für Bodenkultur, Wien 2011, <http://bit.ly/1rNUbGB> (21.5.2014).

Abbildung 1
Befragung von investiv geförderten Unternehmen
bezüglich ihres Investitionsverhaltens ohne Förderung



Anmerkung: Einschätzung der Leiter (Ex-post-Betrachtung).

¹ Deutschland: keine Investition oder Investition in einem anderen Bereich. ² Deutschland: spätere Investition oder Investition in mehreren Schritten.

Quellen: B. Forstner et al.: Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006: Länderübergreifender Bericht, 2009, <http://bit.ly/1oGFptB> (20.9.2011); B. Bondonio, A. Martini: Counterfactual impact of cohesion policy: Impact and cost-effectiveness of investment subsidies in Italy, 2012, <http://bit.ly/1o007VN> (4.8.2014); eigene Darstellung.

weniger zur Steigerung der Produktivität und Effizienz durchgeführt würden. Ähnliche Ergebnisse resultieren aus Analysen von Kirchweger und Kantelhardt⁵ für Österreich sowie von Michalek⁶ für die Slowakei bzw. für Deutschland (Schleswig-Holstein) anhand von Matching-Ansätzen. In beiden Studien konnten keine positiven Wirkungen der Investitionsförderung auf die Produktivität und Effizienz der Betriebe nachgewiesen werden.

In einer früheren Analyse der Milchviehbetriebe in Schleswig-Holstein kam Brümmer⁷ zu dem Ergebnis, dass sich die Effizienz der geförderten Betriebe sogar ungünstiger als die der nicht geförderten entwickelt hat. Auch Striwe et al.⁸ 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

- 5 S. Kirchweger, J. Kantelhardt: Improving Farm Competitiveness through Farm-Investment Support: a Propensity Score Matching Approach, 131st EAAE Seminar, Prag 2012, <http://bit.ly/1nxRIZH> (20.5.2014).
- 6 J. Michalek: 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, Regional Report RR2-2, Kiel 2009.
- 7 B. Brümmer: Auswirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung auf die Effizienz schleswig-holsteinischer Milchviehbetriebe, Diplomarbeit, CAU Kiel 1996.
- 8 L. Striwe, J. P. Loy, U. Koester: Analyse und Beurteilung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in Schleswig-Holstein, in: Agrarwirtschaft, 45. Jg. (1996), H. 12, S. 423-434.

bei den Autoren zu der Schlussfolgerung, dass die Pläne oftmals „hingerechnet“ würden, was die Selektionsfähigkeit des Fördersystems stark einschränkt. Ein Beleg für diese These ist auch ein Ergebnis von Forstner et al.⁹, wonach der Anteil der Mitnahmeeffekte bei der Agrarinvestitionsförderung in Deutschland sehr hoch ist. Danach hätten 56% der Befragten die geförderte Investition auch ohne Förderung identisch, in mehreren Schritten oder sogar umfangreicher durchgeführt (vgl. Abbildung 1). Vergleichbare Zahlen aus dem Bereich der gewerblichen Wirtschaft in Italien liefern Martini und Bondonio¹⁰, die feststellten, dass bei einem Förderprogramm in der Industrie 36% der befragten Unternehmen ohne Förderung genauso und weitere 22% verzögert investiert hätten, und lediglich 12% die geförderte Investition nicht durchgeführt hätten. Bei einem Regionalprogramm zugunsten von KMU lag der Anteil der Mitnahmen allerdings niedriger. Hier hätte nahezu ein Viertel (22%) ohne Förderung die Investition nicht durchgeführt, aber immerhin noch 45% hätten die Investition identisch oder verzögert vollzogen. Allerdings sind derlei Befragungen nicht unproblematisch, weil sie ex post durchgeführt wurden und möglicherweise strategisches Verhalten im Hinblick auf weitere Förderungen enthalten.

In einer von der EU-Kommission in Auftrag gegebenen Synthese der Ex-post-Bewertung von Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in der Förderperiode 2000 bis 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.¹¹ Dies ergibt sich vor allem daraus, dass sich die Auswahl der Förderobjekte nur wenig an den tatsächlichen Problemen und Zielen orientiert. Erfolg versprechen ein gezielter Mitteleinsatz sowie die Kombination von Investitionshilfen mit Beratung, Ausbildung und guter Betriebs- bzw. Investitionsplanung. Investitionshilfen im Agrarsektor hätten keine positiven Beschäftigungseffekte. Dagegen könnten Maßnahmen, die auf die Wirtschaft im ländlichen Raum insgesamt gerichtet seien, eine größere Wirkung auf Einkommen und Beschäftigung haben. Die Effektivität und Effizienz der einzelbetrieblichen Investitionsförderung wird häufig gravierend durch Kosten für die Planung, Umsetzung und Kontrolle der Maßnahme beeinträchtigt. Geziel-

- 9 B. Forstner et al.: Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006: Länderübergreifender Bericht, 2009, <http://bit.ly/1oGFptB> (20.9.2011).
- 10 B. Bondonio, A. Martini: Counterfactual impact of cohesion policy: Impact and cost-effectiveness of investment subsidies in Italy, 2012, <http://bit.ly/1o007VN> (4.8.2014).
- 11 Institute for Rural Development Research IfLS, KANTOR Management Consultants S.A.: Ex-post evaluation of Rural Development Programmes 2000-2006, Athen 2011, <http://bit.ly/1prQEpk> (15.8.2014).

te Maßnahmen können zwar eine relativ hohe Effektivität (Zielerreichungsgrad) aufweisen, aber aufgrund hoher Implementationskosten wenig effizient sein. Empirische Untersuchungen sind aufwändig und daher selten. Fährmann und Grajewski¹² untersuchten die Implementationskosten für ELER-Maßnahmen, die auch einzelbetriebliche Investitionsförderungsmaßnahmen enthielten. Dabei wurden sowohl maßnahmenspezifische Kosten als auch sogenannte Overheads oder Gemeinkosten einbezogen. Die Analyse zeigt, dass die Implementationskosten bei der Investitionsförderung in der Landwirtschaft und im vor- und nachgelagerten Bereich zwischen 15% und 20% der Gesamtausgaben betragen. Besonders hoch sind diese Kosten, wenn zahlreiche spezifische Regelungen mit einem hohen Prüfungs- und Kontrollaufwand vorliegen, nur eine geringe Fallzahl pro Bewilligungsstelle erreicht wird und/oder mehrere Verwaltungsstellen in die Förderung involviert sind.

Eingeschränkte Aussagekraft der Studien

Die angeführten Studien und deren Ergebnisse zeigen auch, dass einzelbetriebliche Untersuchungsansätze (z.B. „difference-in-difference“ in Verbindung mit vorgeschaltetem Matching) allein ohne sektorale oder makroökonomische Ansätze keine gesicherten Aussagen zum Fördererfolg liefern können, da die Nettowirkungen (bezüglich Beschäftigung, Wertschöpfung, Einkommen) der Förderung auf diese Weise in der Regel nicht fassbar sind. Hinzu kommt das Problem, dass vielfach zahlreiche Fördermaßnahmen in einem Untersuchungszeitraum zeitgleich in Anspruch genommen werden und die für eine differenzierte Analyse notwendigen Daten fehlen, was eine Separierung der Förderwirkungen einzelner Maßnahmen unmöglich macht. Die Nettowirkungen der betrieblichen Investitionsförderung lassen sich besser durch einen mehrstufigen und umfassenden Untersuchungsansatz auf der Grundlage von validen und differenzierten Daten erfassen. Dies ist in der Regel jedoch nicht möglich. Die Untersuchungsergebnisse und auch die Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs geben Anlass zu großer Skepsis bezüglich der Effizienz

12 B. Fährmann, R. Grajewski: How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes, in: European Review of Agricultural Economics, 40. Jg. (2013), H. 4, S. 541-572, <http://bit.ly/1t2YI40> (19.2.2013).

von 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 stellt. Einzelne Studien belegen sogar, dass die Maßnahme ein Beispiel für absolutes Politikversagen ist. Alle bekannten Studien dokumentieren relatives Politikversagen.

Alternativen zur Investitionsförderung

Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen: Zahlreiche Studien belegen, 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 sind die Bekämpfung der Korruption und die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft durch angemessene Regeln. Die Entwicklungen in Griechenland, Spanien und Portugal zeigen, dass der Korruptionswahrnehmungsindex, der 2007 bereits ein hohes Maß anzeigte, in den folgenden Jahren sogar noch eine Erhöhung ausweist. Der Global Competitiveness Report des World Economic Forums für 2013/14 stellt heraus, dass eine ineffiziente staatliche Bürokratie zu den größten Problemen für die Wirtschaft in diesen Ländern gehört. Kann man unter diesen Bedingungen erwarten, dass staatliche Kreditprogramme für KMU effizient implementiert werden? EU-Hilfen bei dem Aufbau einer korruptionsarmen Verwaltung wären vermutlich sinnvoller.

Gezielte Maßnahmen für eine verbesserte Funktionsfähigkeit der Kreditmärkte: Wenn die Funktion der Kreditmärkte verbessert werden soll, dann sollten die Instrumente nicht direkt bei den 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.

Title: *Is EU Investment Support for Small and Midsize Businesses in Southern Europe Advisable?*

Abstract: *The president of the European Parliament, Martin Schulz, has repeatedly pointed out that small- and medium-sized enterprises (SMEs) face major constraints to access to credit and that removing these constraints could contribute to reducing unemployment. According to press reports, the new president of the EU Commission and even the European Central Bank are also considering low-cost loans for national banks if they provide credit for SMEs. It is argued theoretically and empirically that single-firm investment support does not address the causes of high unemployment and, due to the difficulty in monitoring, could result in great inefficiencies.*

JEL Classification: H3, H5