

Leßmann, Christian et al.

**Research Report**

## Revolvierende Fonds als Instrument zur Neuausrichtung der Förderpolitik: Gutachten im Auftrag der Sächsischen Landesbank (SAB)

ifo Dresden Studien, No. 44

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Leßmann, Christian et al. (2008) : Revolvierende Fonds als Instrument zur Neuausrichtung der Förderpolitik: Gutachten im Auftrag der Sächsischen Landesbank (SAB), ifo Dresden Studien, No. 44, ISBN 3-88512-472-6, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/167446>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 44

[www.ifo-dresden.de](http://www.ifo-dresden.de)

## ifo Dresden Studien

### Revolvierende Fonds als Instrument zur Neuausrichtung der Förderpolitik

Christian Leßmann  
Joachim Ragnitz  
Beate Schirwitz  
Marcel Thum



Institut für Wirtschaftsforschung  
Niederlassung Dresden

**ifo Dresden Studien**

**44**

**Revolvierende Fonds als Instrument  
zur Neuausrichtung der Förderpolitik**

Gutachten im Auftrag der  
Sächsischen Aufbaubank (SAB)

von

Christian Leßmann

Joachim Ragnitz

Beate Schirwitz

Marcel Thum (Projektleitung)

unter Mitarbeit von Susan Kühn und Christian Thater

**ifo Institut**

für Wirtschaftsforschung

Niederlassung Dresden, 2008

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten im Internet über  
[http:// dnb.ddb.de](http://dnb.ddb.de)  
abrufbar

(ifo Dresden Studien; 44)  
ISBN 3-88512-472-6  
ISBN 13 978-3-88512-472-6

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung  
in fremde Sprachen, vorbehalten.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet,  
dieses Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie)  
oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© by ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 2008.

Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

## INHALTSVERZEICHNIS

Abbildungsverzeichnis .....	II
Tabellenverzeichnis .....	II
Abkürzungsverzeichnis .....	III
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Revolvierende Fonds – Eigenschaften und Funktionsweise .....</b>	<b>5</b>
2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen .....	5
2.2 Fondskonstruktionen .....	7
2.3 Nationale und internationale Erfahrungen.....	9
<b>3. Intertemporale Optimierung von Förderentscheidungen durch Fonds.....</b>	<b>13</b>
<b>4. Die Wirkungen von Zuschüssen vs. Darlehensvergabe .....</b>	<b>17</b>
4.1 Subventionswerte bei Darlehen und Zuschüssen im Vergleich .....	17
4.2 Bürokratische Effizienz .....	20
4.3 Anschubfinanzierung von Netzwerken .....	26
4.4 Fiskalwettbewerb.....	28
4.5 Risiko.....	31
4.6 Kreditrationierung .....	33
4.7 Mitnahmeeffekte.....	37
4.7.1 Mitnahmeeffekte bei Streckung von Fördermitteln.....	38
4.7.2 Mitnahmeeffekte und Anreizwirkungen.....	42
<b>5. Besonderheiten bei Stadtentwicklungs- und Infrastrukturfonds .....</b>	<b>45</b>
5.1 Städtebauförderung.....	46
5.2 Dezentralisierung von Förderentscheidungen .....	47
<b>6. Schlussfolgerungen .....</b>	<b>49</b>
Literaturverzeichnis .....	51
<b>Anhang.....</b>	<b>55</b>

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Ziel-1-Regionen (Konvergenz) und Ziel-2-Regionen (Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung).....	2
Abbildung 2:	Zuschussbasierte Förderung und revolvingende Fonds im Vergleich..	7
Abbildung 3:	Prinzip der intertemporalen Optimierung .....	14
Abbildung 4:	Befragte Unternehmen nach Beschäftigtenzahl.....	22
Abbildung 5:	Verarbeitendes Gewerbe in Sachsen nach Beschäftigtenzahl.....	22
Abbildung 6:	Darlehens- und Zuschussförderung nach Unternehmensgrößenklassen.....	24
Abbildung 7:	Durchschnittlicher bürokratischer Aufwand nach Unternehmensgröße .....	24
Abbildung 8:	Bürokratischer Aufwand in Relation zur Fördersumme bei der GA-Förderung .....	25
Abbildung 9:	Determinanten der Standortwahl .....	29
Abbildung 10:	Relevanz von Standortfaktoren.....	30
Abbildung 11:	Mitnahmeeffekte und Wohlfahrtsgewinne durch eine Subventionierung .....	38
Abbildung 12:	Mitnahmeeffekte und Wohlfahrtsgewinne bei Zuschuss und revolvingenden Fonds.....	40
Abbildung 13:	Mitnahmeeffekte bei Darlehens- und Zuschussprogrammen .....	43

## TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Strukturfondsmittel 2007 - 2013 in Deutschland.....	3
Tabelle 2:	Subventionsanteile zinsverbilligter Darlehen in % .....	17
Tabelle 3:	Notwendige Zinssubventionen (in %-Punkten) zur Erreichung gegebener Zuschusshöhen.....	19
Tabelle 4:	KfW-Darlehen und GA-Zuschüsse im Vergleich.....	23
Tabelle 5:	Kategorisierte Ergebnisse des Kreditklimas im verarbeitenden Gewerbe (%-Salden).....	35

---

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BFB	Beteiligungs-Fonds Brandenburg
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BtDr	Bundestagsdrucksache
CDC	Caisse des Dépôts et Consignation
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
ERP	European Recovery Program (Europäisches Wiederaufbauprogramm)
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
GA	Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IBB	Investitionsbank Berlin
IfW	Institut für Weltwirtschaft
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
JASPERS	Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions
JESSICA	Joint European Support of Sustainable Investment in City-Areas
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
STMWIVT	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung





## 1. Einleitung

Die europäische Kohäsionspolitik hat das Kernziel, den Konvergenzprozess zwischen den europäischen Regionen zu beschleunigen. Der Freistaat Sachsen als Zielgebiet dieser Politik konnte in der Vergangenheit von den Strukturhilfen profitieren und seine Wettbewerbsposition gegenüber anderen Bundesländern und anderen europäischen Regionen verbessern.

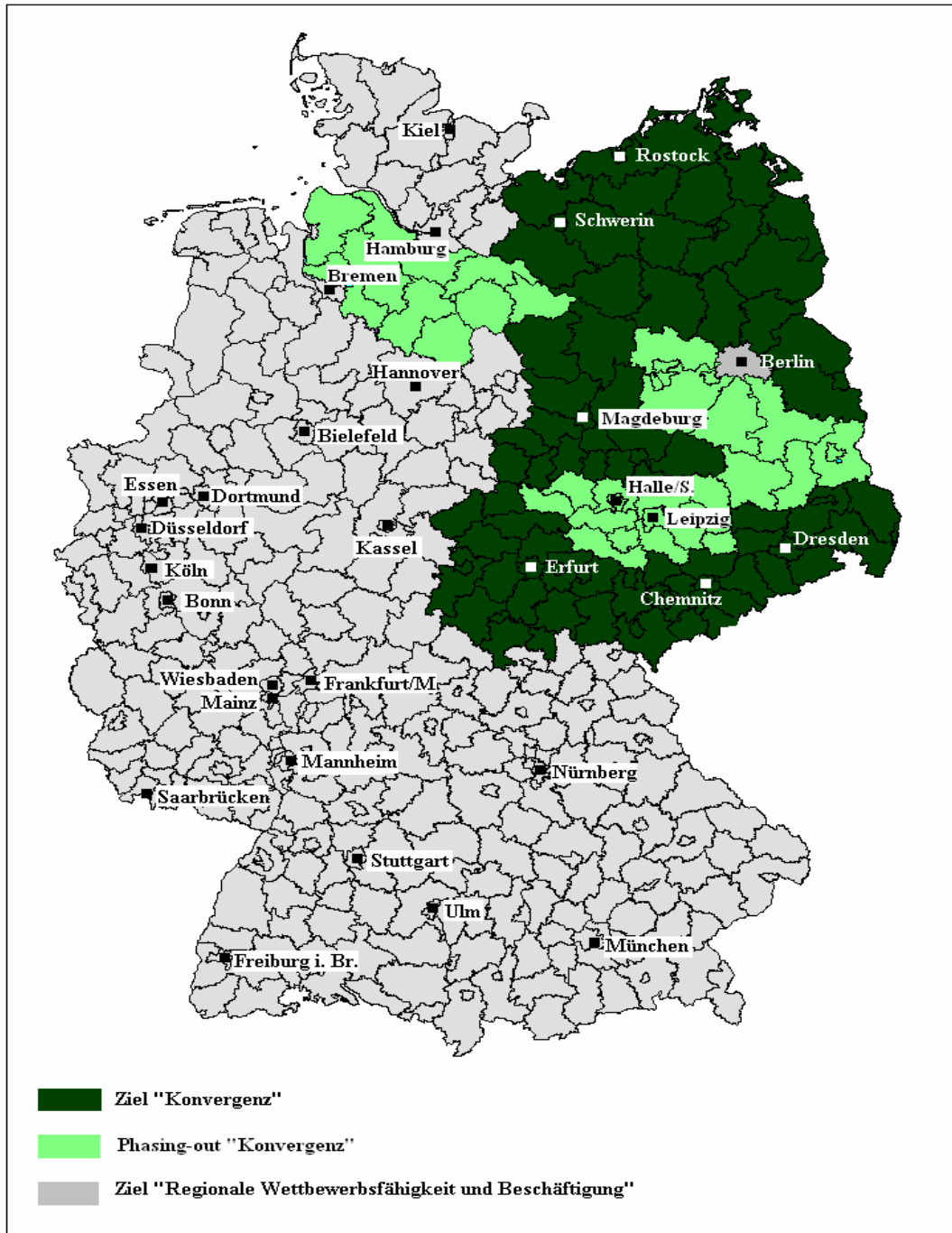
Die wichtigsten Förderinstrumente auf Seiten der EU sind dabei die Strukturfonds [Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF)].<sup>1</sup> Die Europäische Union verfolgt damit das in den Artikeln 158 bis 162 EGV definierte Ziel der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Verringerung von Unterschieden im Entwicklungsstand zwischen Regionen. Die Verteilung der Mittel richtet sich dabei nach der Einteilung in Zielgebiete, wobei Ziel-1-Regionen am stärksten von der EU gefördert werden. Bislang zählten alle Teile Ostdeutschlands zu diesen Ziel-1-Regionen, da sie durch ein Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts (in Kaufkraftparitäten) gekennzeichnet waren. Durch die Osterweiterung der Europäischen Union sind allerdings überwiegend ärmere Regionen hinzugekommen, sodass sich das durchschnittliche Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt innerhalb der EU deutlich verringert hat. Dies hat zur Folge, dass Teile Ostdeutschlands in Zukunft nicht mehr zu den Ziel-1-Regionen gehören und dadurch Strukturhilfen in erheblichem Umfang einbüßen werden (Phasing-out-Regions, vgl. Abb. 1).

Bis zum Jahr 2013 wurde eine Übergangsregelung geschaffen, wonach für solche Regionen, die aufgrund des statistischen Effekts durch die EU-Osterweiterung die 75-%-Grenze überschreiten, eine degressive Unterstützung vorgesehen ist, die bei 80 % des Förderniveaus der eigentlichen Ziel-1-Regionen beginnt und bis 2013 auf 65 % abgeschmolzen wird. Die Fördermittel, die diesen Regionen zur Verfügung stehen, werden daher innerhalb der Förderperiode von 2007 bis 2013 abnehmen. Inwieweit im Anschluss an diese Förderperiode Mittel von der EU zur Verfügung gestellt werden, ist derzeit noch offen.

---

<sup>1</sup> Seit Januar 2007 zählt der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) nicht mehr zu den Strukturfonds. Die unterschiedlichen Finanzierungsinstrumente für die Bereiche Landwirtschaft und ländlicher Raum (EAGFL-A, EAGFL-G und LEADER+) sind in dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) aufgegangen.

Abbildung 1: Ziel-1-Regionen (Konvergenz) und Ziel-2-Regionen (Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung)



Quelle: BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2006).

Die Strukturhilfen der Europäischen Union sind jedoch von herausragender Bedeutung für die Förderpolitik. In der Förderperiode 2007 - 2013 stehen der Bundesrepublik ins-

gesamt 25,5 Mrd. € zur Verfügung; auf Sachsen entfallen rund 4 Mrd. € (vgl. Tab. 1). Davon sind etwa 870 Mill. € Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF), während auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) ca. 3,1 Mrd. € entfallen.

**Tabelle 1: Strukturfondsmittel 2007 - 2013 in Deutschland**

<b>Region</b>	<b>Strukturhilfen aus EFRE und ESF, alle Ziele (in €)</b>
Gesamtsumme alte Bundesländer	8.046.212.618
Gesamtsumme neue Bundesländer	12.434.295.693
<i>darunter</i>	
<i>Brandenburg</i>	<i>2.118.982.203</i>
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>	<i>1.669.893.853</i>
<i>Sachsen</i>	<i>3.962.999.620</i>
<i>Sachsen-Anhalt</i>	<i>2.575.723.005</i>
<i>Thüringen</i>	<i>2.106.697.012</i>
Bundesprogramme (ESF und Verkehr)	5.008.107.979
<b>Gesamtsumme</b>	<b>25.488.616.290</b>

Quelle: BMWi (2007a), S. 6.

Vor dem Hintergrund der schrumpfenden Strukturfondsmittel sowie der Ungewissheit über die Fördermöglichkeiten nach 2013 wird eine Neuausrichtung der Förderstrategie diskutiert. Als ein wesentliches Instrument ist in verschiedenen Bundesländern die Zuführung von EU-Mitteln in so genannte revolving Fonds in die Debatte eingebracht worden.<sup>2</sup> Die Vertreter einer dahingehenden Änderung der Förderstrategie erhoffen sich davon den Vorteil, die Mittel über einen längeren Zeitraum zur Verfügung zu haben und – anders als im Fall von „verlorenen Zuschüssen“ – mehrmals verwenden zu können.<sup>3</sup>

Gegenstand der vorliegenden Studie ist die Analyse revolving Fonds als Mittel zur Neuausrichtung der Förderpolitik in Sachsen. Im Zentrum der Studie stehen die Aspekte der intertemporalen Optimierung von Förderentscheidungen sowie mögliche Vor- und Nachteile einer Ausgestaltung der Förderpolitik über revolving Fonds.

<sup>2</sup> Einige Bundesländer haben solche Fonds bereits eingerichtet (vgl. Abschnitt 2.3 sowie Anhang 3).

<sup>3</sup> Die Problematik gilt auch für andere Bereiche mit auslaufenden Fördermitteln, z. B. für den Bereich der Wohnungsbauförderung: In Sachsen hat der Bund bis 2019 rund 60 Mill. € als Kompensationszahlung für seinen Rückzug aus der Wohnungsbauförderung zur Verfügung gestellt. Um auch nach 2019 noch Fördermittel für besagten Zweck zur Verfügung zu haben, wird auch hier die Gründung eines revolving Fonds erwogen.

In Kapitel 2 wird ein Überblick über revolvingende Fonds hinsichtlich rechtlicher Rahmenbedingungen, Funktionsweise und nationaler sowie internationaler Erfahrungen gegeben. Kapitel 3 diskutiert die Möglichkeit der intertemporalen Optimierung von Förderentscheidungen durch die Zuführung von Strukturfondsmitteln in (revolvingende) Fonds. In Kapitel 4 werden die Vor- und Nachteile von Zuschüssen gegenüber Darlehensfinanzierungen analysiert. Darüber hinaus wird der unterschiedliche bürokratische Aufwand, der mit dem Zuschussprogramm im Vergleich zur Kreditvergabe verbunden sind, untersucht. In Kapitel 5 werden die Besonderheiten bei Stadtentwicklungs- und Infrastrukturfonds thematisiert. Das Kapitel 6 schließt mit Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.

## 2. Revolvierende Fonds – Eigenschaften und Funktionsweise

### 2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Strukturfonds sind heute das zentrale Instrument der EU zur Verringerung der wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Regionen und zur Flankierung sozialer Härten. Im Jahr 1958 startete die europäische Förderpolitik mit dem ESF als erstem Strukturfonds. Damals wurde den Mitgliedstaaten die Hälfte der Ausbildungs- und Wiedereinrichtungsbeihilfen für die Arbeitnehmer erstattet, die Opfer von wirtschaftlichen Umstrukturierungen geworden waren. Vier Jahre später, 1962, wurde der EAGFL als Hilfsfonds für die Landwirtschaft errichtet. Mit der ersten Erweiterung der Gemeinschaft (1973) und der damit verbundenen Aufnahme von Ländern mit besonders strukturschwachen Regionen wie z. B. Irland wurde eine gezielte Regionalpolitik notwendig, sodass 1975 der EFRE ins Leben gerufen wurde.

Im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 wurde die systematische Anwendung von Strukturfonds festgelegt [vgl. EU-Verordnung Nr. 2052/88]. Die neuen Vorschriften sahen fünf vorrangige Ziele der Förderpolitik vor. Dazu zählten unter anderem die Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand ("Ziel Nr. 1"), die Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen (einschließlich Arbeitsmarktregionen und städtische Verdichtungsräume), die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen waren ("Ziel Nr. 2") und die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ("Ziel Nr. 3"). Noch im gleichen Jahr gab der Rat seine Zustimmung zu einer Reihe wirtschaftlicher Maßnahmen, dem „Delors-Paket I“. Die Europäischen Strukturfonds wurden dadurch mit mehr Geldern ausgestattet.

Im Rahmen des Vertrages von Maastricht (1992) wurde dann für 1994 die Errichtung des Kohäsionsfonds vorgesehen [vgl. Art. 161 EG-Vertrag]. Dieser Fonds soll Investitionen in den Bereichen Umwelt und Verkehrsinfrastruktur (insbesondere transeuropäische Netze) finanzieren. Förderfähig sind EU-Staaten (nicht: Regionen), deren Pro-Kopf-Einkommen unter 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt. Für die neue Förderperiode 2007-2013 wurde festgelegt, dass dieser Fonds zum Ziel der Konvergenz sowohl zwischen den Mitgliedsstaaten untereinander als auch der am wenigsten entwickelten Regionen beitragen soll. Die Mittel des Fonds wurden von 15 Mrd. € in der ersten Förderperiode auf 61 Mrd. € für die dritte Förderperiode 2007-2013 angehoben.

Im Zeitablauf kam es zu einigen Reformen der Strukturfonds. Zum einen wurden die Ziele der Strukturfonds an den sich vollziehenden wirtschaftlichen Wandel angepasst. Zum anderen sollten durch die Reformen unmittelbar die Fördereffizienz und die Wirksamkeit der Strukturfonds verbessert werden.<sup>4</sup>

Bis zum Ende der Förderperiode 1993-1999 wurden Fördergelder aus den europäischen Strukturfonds als zuschussbasierte Förderung eingesetzt. Für die Förderperiode 2000-2006 wurde erstmals eine neue Regelung hinsichtlich der Verwendung von Strukturfondsmitteln festgelegt. Dafür war Art. 28 Abs. 3 der EG-Verordnung Nr. 1260/1999 die Rechtsgrundlage. Die Strategie der Fördermittelvergabe wurde in der EG-Verordnung Nr. 1685/2000 näher spezifiziert, indem diese durch einen ausführlichen Anhang ergänzt wurde. Gemäß der darin enthaltenen Regeln Nr. 8 und Nr. 9 wurde eine Möglichkeit geschaffen, dass die Mittel der europäischen Strukturfonds nicht unmittelbar als Zuschuss verausgabt werden müssen, sondern auch in Fonds eingestellt werden können, die den Förderzielen der EU entsprechen. Gegenstand dieser Fonds sollte die Bereitstellung von Eigenkapital und Krediten insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen sein.<sup>5</sup> Durch diese Ausgestaltung können die Mittel der Strukturfonds auch mit anderen Förderinstrumenten der EU und der Mitgliedstaaten kombiniert werden.

Nach ersten Erfahrungen mit Stadtentwicklungsfonds in Großbritannien (English City Fund, 2001) und Frankreich (Fonds der Caisse des Dépôts et Consignations, 2000) [vgl. OPITZ (2006)], die durch Strukturfondsmittel kofinanziert worden sind, ist dieses Förderinstrument unmittelbarer Bestandteil für die aktuelle Förderperiode 2007-2013 geworden. Gemäß Artikel 44 EG-Verordnung Nr. 1083/2006 können die Strukturfondsmittel generell in Fonds fließen, die bestimmten Anforderungen genügen. Die Anforderungen beziehen sich auf die Verwaltung des Fondsvermögens, Grenzwerte für Verwaltungskosten etc. Somit steht es den zuständigen Institutionen in den Mitgliedstaaten frei, die Strukturhilfen der Europäischen Union entweder wie bisher üblich unmittelbar zu verausgaben oder die Gelder in Fonds zu investieren, die den vorgesehenen Förderzielen entsprechen.

---

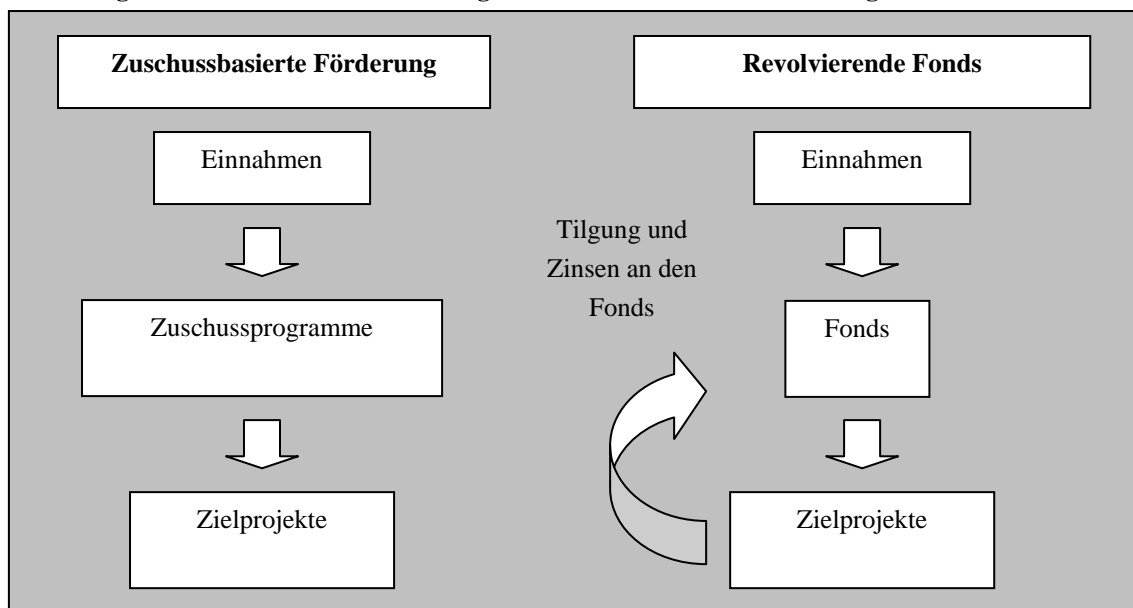
<sup>4</sup> Vgl. Verordnungen [EG] Nr. 2081/93 und Nr. 2082/93.

<sup>5</sup> Vgl. Empfehlung 96/280/EG der Kommission.

## 2.2 Fondskonstruktionen

Fonds können dafür genutzt werden, Kapital ausgewählten Zielprojekten in Form von Darlehen oder Zuschüssen zur Verfügung zu stellen (vgl. Abb. 2). Anders als bei Zuschüssen kann bei einer Darlehensvergabe durch die Rückzahlung des Kredits sowie Zinseinnahmen erreicht werden, dass das Fondsvermögen Rückflüsse erfährt, auch wenn seitens der EU keine zusätzlichen Mittel mehr zur Verfügung gestellt werden. Selbst bei einem Auslaufen der EU-Förderung stünde bei Einführung solcher revolvingender Fonds auch noch in der Zeit nach 2013 Kapital für Förderzwecke zur Verfügung. Dabei kann ein solcher Fonds als vollständig oder teilweise revolvingender Fonds ausgestaltet werden, d. h. dass das nominale Fondsvermögen über die Zeit konstant bleibt oder mit der Zeit schrumpft.

**Abbildung 2: Zuschussbasierte Förderung und revolvingende Fonds im Vergleich**



Quelle: IFO INSTITUT.

Von der bisherigen Vorgehensweise der zuschussbasierten Förderung unterscheidet sich dieses neue Instrument in zwei Dimensionen, die voneinander getrennt werden müssen: Zum einen handelt es sich bei der Förderung im revolvingenden Fondsmodell zumeist um Kredite, die von den Kreditnehmern getilgt werden müssen und gegebenenfalls mit Zinsen belegt sind, was unter Umständen mit anderen Förderwirkungen verbunden sein kann als die Zuschussförderung. Zum anderen erlaubt das Fondsmodell die intertemporale Optimierung des Einsatzes von Fördermitteln, indem die Mittelvergabe entsprechend der Verfügbarkeit förderfähiger Projekte erfolgt. Für die intertemporale Optimie-

rung ist es aber an sich unerheblich, ob die Förderung in Form von Zuschüssen oder Krediten gewährt wird. In der politischen Diskussion wird jedoch oftmals darüber hinweggesehen, dass die Einführung revolvierender Fonds eben diese beiden Dimensionen der unterschiedlichen Förderwirkung und der intertemporalen Optimierung hat. Im Rahmen dieses Gutachtens wird daher differenziert untersucht, welche Auswirkungen von der Möglichkeit der intertemporalen Optimierung von Förderentscheidungen zu erwarten sind und welche unterschiedlichen Förderwirkungen von einer Kredit- vs. Zuschussfinanzierung ausgehen.

Im Wesentlichen können drei verschiedene Fondskonstruktionen aus dem privaten Kreditwesen als Basis für revolvierende Fonds in der Förderpolitik genutzt werden:

1. Darlehensfonds. Bei Darlehensfonds wird das zentral verwaltete Fondsvermögen in Form von zinslosen oder zinsverbilligten Darlehen an Förderempfänger vergeben und steht diesen somit als Fremdkapital zur Verfügung. Die aus der Anlage der eingezahlten Mittel erwirtschafteten Zinsen sowie die Darlehenstilgung werden dem Darlehensfonds zurückgeführt.
2. Eigenkapitalfonds. Eine weitere Klasse bilden die Eigenkapitalfonds (Wagnis-, Risiko- bzw. Beteiligungskapitalfonds). Diese Fonds fördern insbesondere Unternehmen in Form von vollhaftendem Eigenkapital oder eigenkapitalähnlichen Finanzmitteln (z. B. Nachrangdarlehen) [vgl. KFW (2004), S. 41 ff.]. Da die Bereitstellung des Kapitals in aller Regel zeitlich begrenzt erfolgt, fließen die investierten Mittel anschließend in den Fonds zurück und stehen so weiteren Finanzierungen zur Verfügung.
3. Bürgschaftsfonds. Im Gegensatz zu den vorgenannten Fonds werden im Rahmen von Bürgschaftsfonds i. d. R. nicht Darlehen oder Eigenkapital vergeben, sondern das Fondsvermögen dient zur Gewährung von Bürgschaften. Insofern wäre ein solcher Fonds nicht direkt als revolvierend zu bezeichnen, da Zahlungen im Falle der Inanspruchnahme einer Bürgschaft als einmalige Zuschüsse ohne Rückflüsse erfolgen würden. Allerdings erlaubt auch diese Fondskonstruktion die intertemporale Optimierung von Förderentscheidungen. Gleiches gilt grundsätzlich für jegliche Zahlung von Zuschüssen, die aus Fondsmitteln finanziert werden.

Neben den genannten Fondskonstruktionen existieren noch die sog. Verfügungsfonds. Darunter sind inhaltlich und regional abgegrenzte Holding-Fonds zu verstehen, die ver-



schiedenen Förderzwecken dienen können und zumeist dezentral gesteuert werden. Verfügungsfonds können als Mischfonds verschiedene Förderinstrumente wie z. B. Eigenkapital- und Darlehensfonds zusammenführen. Alle beschriebenen Fondskonzepte sind für die Förderperiode 2007-2013 als Finanzierungsinstrument gemäß Art. 44 EG-Verordnung 1083/2006 explizit zugelassen und können entsprechend dem Förderzweck als vollständig oder teilweise revolvierende Fonds aufgesetzt werden.

### 2.3 Nationale und internationale Erfahrungen

Bereits Ende der 1990er Jahre wurden in England, Finnland und auch Portugal Erfahrungen mit revolvierenden KMU-Fonds gemacht.<sup>6</sup> Diese wurden allerdings noch nicht durch EU-Strukturmittel kofinanziert. Erst mit Beginn der Förderperiode 2000-2006 fand diese Möglichkeit, insbesondere im Bereich der Stadtentwicklung, mit Einführung der Regel Nr. 8 erste Anwendungen [vgl. EG-Verordnung Nr. 1685/2000]. Der „English Cities Fund“ war 2001 der erste Fonds dieser Art. Dabei handelt es sich im Grunde um eine privat-öffentliche Partnerschaft, bei der die öffentliche Hand und der private Sektor jeweils 50 % des Fondskapitals halten. Der öffentliche Partner ist die „English Partnerships“, welche sich als „nationale Agentur zu Erholung und Regeneration von Flächen“ definiert. Die Mittel der öffentlichen Hand können durch das Einbinden von Strukturfondsmitteln (EFRE) kofinanziert werden. Die privaten Investoren sind „AMEC“ und „Legal & General“ [vgl. ENGLISH PARTNERSHIPS (2007)]. Bereits ein Jahr später, 2002, wurde ein weiterer englischer Stadtentwicklungsfonds auf revolvierender Basis gegründet. Dabei handelt es sich um den „Igloo Regeneration Fund“ – eine Gruppe privater Investoren, die mit öffentlichen Partnern Projekte der nachhaltigen Stadtentwicklung finanziert [vgl. IGLOO (2007)]. Dieser Fonds beteiligt sich beispielsweise als privater Investor am 2005 errichteten Fonds „Blueprint“. Hierbei handelt es sich ebenfalls um eine privat-öffentliche Partnerschaft. Die öffentlichen Partner sind wie beim „English Cities Fund“ die „English Partnerships“ und zusätzlich die „East Midlands Development Agency“ [vgl. ENGLISH PARTNERSHIPS (2007)]. Unter dem Ziel der Nachhaltigkeit fördert dieser Fonds Unternehmen und Projekte in Bereichen, die geeignet sind, das gesamte Stadtbild zu verbessern. Somit handelt es sich bei diesem Fonds um eine „Mischung“ aus Stadtentwicklungsfonds und einem Fonds zur Stärkung der Wirtschafts-

---

<sup>6</sup> Im Grunde kann hierzu auch das von der Bundesrepublik Deutschland verwaltete ERP-Sondervermögen gezählt werden, das heute überwiegend für Zwecke der Wirtschaftsförderung genutzt wird. Auch hierbei handelt es sich um einen zentral verwalteten Fonds mit revolvierendem Charakter. Dieser basiert auf dem Marshallplan von 1948 und könnte deshalb als ältester revolvierender Fonds bezeichnet werden.

kraft. Bei diesen privat-öffentlichen Partnerschaften kommen beiden Seiten grundsätzlich unterschiedliche Aufgaben zu. Die Rolle der öffentlichen Hand ist es, geeignete Projekte auszuwählen und sich um private Investoren zu bemühen, während diese das notwendige Know-how zur Umsetzung der Projekte aufbringen. Beide Partner teilen sich das Risiko des Projektes bzw. des eingesetzten Kapitals.

Ein etwas anderes Modell der Fondskonstruktion im Stadtentwicklungsbereich ist ein Fonds der „Caisse des Dépôts et Consignation“ (CDC) aus Frankreich, welcher im Jahr 2000 errichtet wurde. Bei der „Caisse des Dépôts et Consignation“ handelt es sich um ein staatliches Kreditinstitut. Der französische Stadtentwicklungsfonds ist als zentraler nationaler Fonds angelegt. Auch hier konnten relativ früh EU-Strukturfondsmittel genutzt werden, um sie in diesen revolvierenden Stadtentwicklungsfonds zu investieren. Im Gegensatz zu den beiden englischen Stadtentwicklungsfonds ist dies jedoch ein rein öffentlich finanzierter Fonds ohne Einbindung privater Investoren [vgl. CAISSE DES DEPOTS (2007)].

Neben den Stadtentwicklungsfonds haben sich in Europa seit dem Jahr 2005 viele KMU-Fonds (Beteiligungs- oder Darlehensfonds) etabliert, die aus EU-Strukturfondsmitteln kofinanziert werden können und revolvierend eingerichtet sind. Auch Deutschland weist einige dieser KMU-Fonds auf. Aber auch in anderen Ländern wie Großbritannien oder Frankreich sind solche Fonds errichtet worden. Der „Finance Wales Fund“ wurde beispielsweise durch die „Welsh Development Agency“ und das „Welsh Assembly Government“ errichtet, um kleine und mittlere Unternehmen zu fördern [vgl. FINANCE WALES (2007)]. Auch die „Caisse des Dépôts et Consignation“ hat mit dem „CDC Enterprises Innovation“ einen eigenen Eigenkapitalfonds für KMU eingerichtet. Neben der Bank sind hier auch zahlreiche private Investoren beteiligt [vgl. OPITZ (2006)]. Die ersten so genannten Regel-8-Fonds in Deutschland – also Fonds, die auf Grundlage der Regel Nr. 8 im Anhang der Verordnung [EG] 1685/2000 eingeführt wurden – sind 2005 von der Investitionsbank Berlin (IBB) errichtet worden.

Nachdem mit diesen Fonds der IBB erste Erfahrungen in Deutschland gesammelt wurden, haben mittlerweile auch die fünf ostdeutschen Flächenländer revolvierende Fonds für KMU eingerichtet. Dabei erfolgt die Fondskonstruktion auf verschiedene Weisen: Während beispielsweise Sachsen mit dem ESF-Mikrodarlehensfonds sowohl einen Darlehensfonds als auch mit dem Wachstumsfonds Mittelstand Sachsen einen Eigenkapitalfonds errichtet hat, nutzen andere Bundesländer derzeit lediglich eine der Alternativen. So gibt es in Brandenburg nur einen Eigenkapitalfonds, der Unternehmen Geld als Risi-

kokapital zur Verfügung stellt (BFB Brandenburg GmbH).<sup>7</sup> Aber auch andere strukturschwache Bundesländer wie Schleswig-Holstein haben solche Fonds zur Stärkung der Innovationskraft des Mittelstandes etabliert. Bis auf den ESF-Mikrodarlehensfonds werden dabei alle Fonds aus Mitteln des EFRE kofinanziert. Allerdings existieren diese Fonds erst seit wenigen Jahren, sodass eine abschließende Bewertung dieser Maßnahme empirisch noch nicht vorgenommen werden kann. Ohnehin gibt es bundesweit nur sehr wenige Fonds dieser Art, die überdies mit relativ geringen Mitteln ausgestattet sind.

Dagegen sind reine Stadtentwicklungsfonds, wie sie beispielsweise in Großbritannien existieren, in Deutschland derzeit noch im Planungsstadium.<sup>8</sup> Diese sollen im Rahmen der von der Europäischen Kommission eingeführten „JESSICA“-Initiative (Joint European Support of Sustainable Investment in City-Areas) umgesetzt werden. Ziel der beteiligten Banken – der Europäischen Investitionsbank und der Entwicklungsbank des Europarates – ist es dabei, ihre Kredite und Sachkenntnis mit Zuschüssen aus den Programmen für Stadtentwicklung und -erneuerung zu verknüpfen. „JESSICA“ wurde von der Kommission eingeführt, um den zuständigen Behörden Hilfestellung bei der Verwaltung kohäsionspolitischer Programme zu geben. Auch für die Förderung des Mittelstandes wurde ein ähnliches Programm mit dem Namen „JEREMIE“ ins Leben gerufen. Ziel ist die Unterstützung durch speziell zugeschnittene Finanzierungsformen wie beispielsweise die Vergabe von Kleinkrediten, Darlehen und Eigenkapital. Finanziert wird dieses Projekt durch die Europäische Kommission, den Europäischen Investitionsfonds und die Europäische Investitionsbank. Die letzte Initiative der neu ausgerichteten EU-Strukturfondsförderung ist „JASPERS“ (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions). Sie soll bei der Konzeption und Vorbereitung von Großprojekten helfen, die in der Periode 2007-2013 von Kohäsionsfonds und EFRE finanziert werden. Diese Initiative zielt insbesondere auf die Förderung der zwölf neuen Mitgliedsstaaten ab. Dabei beteiligen sich die Europäische Kommission, die Europäische Investitionsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Diese drei Initiativen können auf die vorhandenen Mittel des EFRE, des ESF und des Kohäsionsfonds zurückgreifen.

---

<sup>7</sup> Eine vollständige Liste über bundesweite Fonds-Programme findet sich in Anhang 3.

<sup>8</sup> Zur Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds für Leipzig haben das Land Sachsen, die Sächsische Aufbaubank, die Stadt Leipzig und die Europäische Investitionsbank am 24. Mai 2007 ein Memorandum of Understanding unterzeichnet, wodurch Leipzig deutschlandweit zu einer Modellregion wird.



### 3. Intertemporale Optimierung von Förderentscheidungen durch Fonds

Seit dem Jahr 2000 erlaubt die Europäische Union Fördermittel, die im Zusammenhang mit der europäischen Kohäsionspolitik zur Verfügung stehen, auch in Fonds zu investieren, wenn diese mit den Förderzielen der EU vereinbar sind.<sup>9</sup> Dabei spielt die Frage, ob diese Fördermittel letztlich als Zuschuss oder als Darlehen gewährt werden bzw. ob der Fonds revolving ist oder nicht, zunächst einmal keine Rolle. Stattdessen wird dadurch die Möglichkeit eröffnet, Fördermittel über mehrere Haushaltsjahre zu strecken. In diesem Abschnitt werden die Vorteile dieser Flexibilisierung diskutiert.

Fördermittel sollten grundsätzlich so effizient wie möglich eingesetzt werden. Effizienz bedeutet in diesem Zusammenhang, dass ein gegebenes Förderziel mit dem geringst möglichen Mitteleinsatz erreicht wird. Im Bereich der Förderung der gewerblichen Wirtschaft kann ein solches Ziel z. B. die nachhaltige Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen sein. Ähnliche Förderziele lassen sich auch im Bereich der Stadtentwicklung definieren (vgl. Kapitel 5). Effizienter Mitteleinsatz beinhaltet ebenfalls, den gesamten Zeitraum, für den eine Zielerfüllung angestrebt wird, im Blick zu haben. Dieser geht in der Regel über eine Förderperiode bzw. über ein Kalenderjahr hinaus.

Förderbare Projekte unterscheiden sich hinsichtlich ihres gesamtwirtschaftlichen Nutzens bzw. der möglichen Zielerreichung.<sup>10</sup> Zudem werden Förderanträge zu Projekten mit einer hohen sozialen Rendite zu unterschiedlichen Zeitpunkten gestellt. Wird nun versucht, durch den Einsatz der Fördermittel die Zielerreichung insgesamt über alle Perioden hinweg zu optimieren, dann kann es geboten sein, den Einsatz der Fördermittel über die Zeit zu strecken. Das gilt, wenn die in einem gegebenen Zeitraum noch zur Verfügung stehenden Projekte weniger Nutzen stiften als in der Zukunft zu erwartende Projekte.

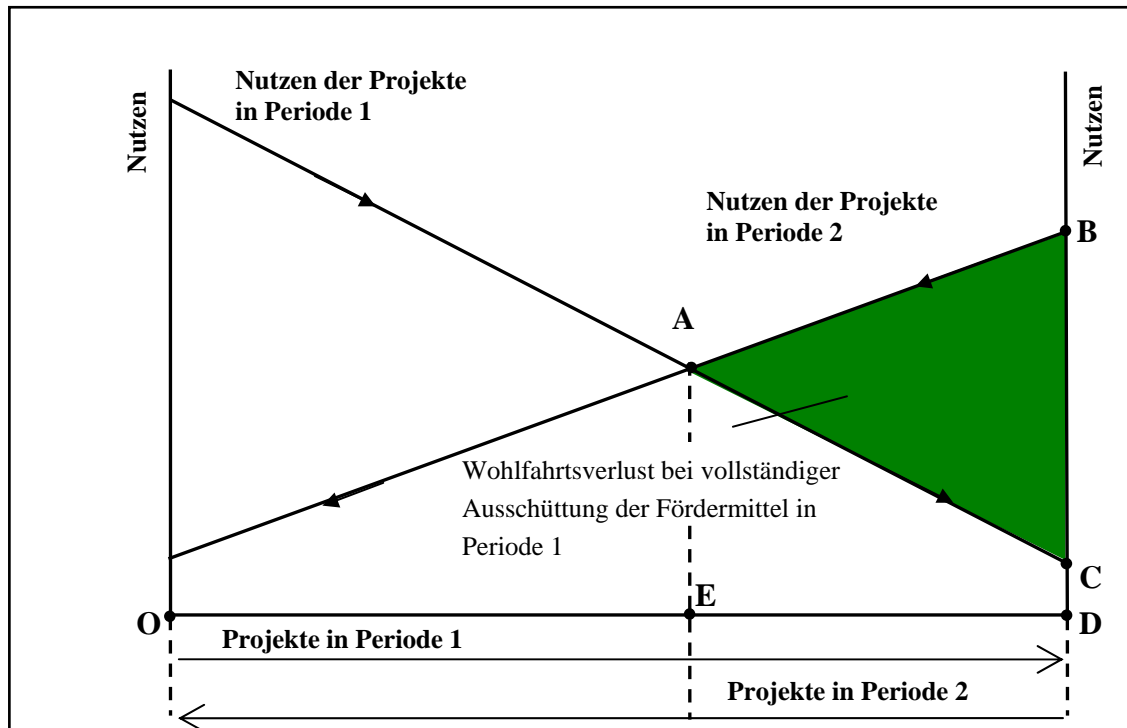
Abbildung 3 verdeutlicht dies am Beispiel zweier Perioden, die für 2007-2013 und die Zeit nach 2013 stehen. Dem Fördermittelgeber stehen Mittel für eine vorgegebene Menge an Projekten OD zur Verfügung. Im Fall der herkömmlichen Zuschussfinanzierung müssen diese Gelder dann auch tatsächlich in Periode 1 ausgegeben werden, im Fall revolvingender Fonds ist eine beliebige Aufteilung auf die beiden Perioden möglich.

---

<sup>9</sup> Vgl. Regel Nr. 8 in EG-Verordnung Nr. 1685/2000.

<sup>10</sup> Der gesamtwirtschaftliche Nutzen eines Projekts entspricht der sozialen Rendite, die mit der Durchführung des Projekts erzielt werden kann. Insofern gibt es sozial „rentable“ und „weniger rentable“ Förderprojekte, wobei dies nicht mit der Rentabilität im betriebswirtschaftlichen Sinn gleichzusetzen ist. Vielmehr ist hiermit der volkswirtschaftliche Nutzen – für Menschen, andere Unternehmen, den Staat usw. – gemeint.

Abbildung 3: Prinzip der intertemporalen Optimierung



Quelle: IFO INSTITUT.

In jedem Zeitabschnitt gibt es nun jeweils eine Gruppe von Projekten, die für eine Subvention in Frage kommen. Diese Projekte sind in der Grafik absteigend nach ihrem gesamtwirtschaftlichen Nutzen angeordnet, sodass sich jeweils eine fallende Rentabilitätskurve ergibt. Für den ersten Zeitraum verläuft sie von links nach rechts, für die Zeit danach von rechts nach links. Es gibt also immer einige besonders nützliche Projekte, aber auch einige weniger nützliche. Würden nun alle Fördermittel bereits innerhalb der ersten Periode ausgeschüttet, so hätte das letzte noch durchgeführte Projekt – am rechten Rand des Diagramms – eine soziale Rentabilität von CD. Würde anstelle dieses Projektes jedoch das profitabelste Projekt der zweiten Periode, das einen Nutzen von BD stiftet, gefördert, so entstünde ein Nutzenszuwachs im Umfang BC. Diese Argumentation gilt für alle Projekte der ersten Periode, deren Nutzen geringer ist als die der besten in der zweiten Periode verfügbaren Projekte, also für alle Projekte zwischen E und D. Der Umfang des so „verschenkten“ Nutzens, der so genannte Wohlfahrtsverlust, wird durch das Dreieck ABC dargestellt.

Eine effiziente Ausschüttung teilt die Fördermittel so zu, dass der gesamtwirtschaftliche Nutzen der letzten, gerade noch durchgeführten Projekte in allen Perioden gleich ist. Dazu ist die Streckung der Mittel über die erste Periode hinaus erforderlich. Die Einstellung der Gelder in einen Fonds bietet dazu geeignete Möglichkeiten. Das Beispiel lässt

sich allerdings nicht nur auf die Förderperioden 2007-2013 und die Zeit danach übertragen. Auch jede andere strenge Zuordnung der Mittel zu bestimmten Zeitabschnitten, beispielsweise zu Kalenderjahren, behindert im Sinne der intertemporalen Optimierung einen effizienten Mitteleinsatz.

Diese Argumentation zeigt auch, dass in manchen Fällen eine temporäre Verschuldung von Fonds und damit ein negatives Fondsvermögen effizienzsteigernd sein kann. Falls in einer Periode außergewöhnlich viele Projekte mit sehr hohem Nutzen Finanzierungs-hilfen beantragen, kann es sinnvoll sein, diese Projekte durchzuführen, auch wenn die für diesen Zeitraum vorgesehenen Mittel nicht ausreichend sind. Ist die soziale Rendite des jeweils nächsten geförderten Projekts immer noch höher als die soziale Rendite der Projekte, auf die man in der Zukunft dann wegen der begrenzten Mittel verzichten muss, erhöht eine Verschuldung des Fonds die Fördereffizienz. Allerdings sollte von dieser Möglichkeit nur vorsichtig Gebrauch gemacht werden, um dem politischen Druck zu schneller Mittelvergabe nicht allzu leicht nachzugeben.

Ein anschauliches Beispiel für Effizienzverluste, die dadurch auftreten, dass Finanzmittel nicht zu unterschiedlichen Zeiträumen abgerufen werden können, findet sich auch unter dem Stichwort „Dezemberfieber“ in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung [vgl. BLANKART (1998) und PAPPENHEIM (1997)]. Das in der traditionellen kameralistischen Buchhaltung verankerte strenge Prinzip der Jährlichkeit erlaubt häufig keine Verschiebung von Ausgaben in Folgeperioden.<sup>11</sup> Werden eingeplante Mittel nicht in der dafür vorgesehenen Periode ausgegeben, verfallen sie. Daher besteht der Anreiz, auch wenig rentable Ausgaben zu tätigen, um das Budget vollständig auszuschöpfen. Dieses Problem vergrößert sich noch bei dynamischer Budgetgestaltung, wenn also die Höhe der zukünftig zur Verfügung stehenden Mittel von der Summe abhängt, die in der Vergangenheit abgerufen wurde. Werden in einer Periode nicht alle Mittel verausgabt, führt dies zu entsprechenden Etat-Kürzungen. Die vollständige Ausnutzung der Mittel sichert damit aus Sicht des Budgetverantwortlichen den zukünftigen Etat.<sup>12</sup>

Dieser Sachverhalt kann unmittelbar auf die Vergabe von Fördermitteln übertragen werden. Das Prinzip der Jährlichkeit in diesem Bereich ist seitens des Bundesrechnungsho-

---

<sup>11</sup> § 27 Abs. 1 Satz 1 HGrG bzw. § 45 Abs. 1 Satz 1 BHO begründen den Budgetgrundsatz der zeitlichen Spezialität, wonach Ausgaben nur in der Periode vorgenommen werden dürfen, für die sie bewilligt worden sind. Ausnahmeregelungen für Investitionen sind jedoch möglich [vgl. BLANKART (1998), S. 397].

<sup>12</sup> Das Problem wird weiter verschärft, wenn die Verwaltung nicht primär das Gemeinwohl im Blick hat, sondern ihre eigenen Interessen, z. B. die Budgetmaximierung, verfolgt [NISKANEN (1971)].

fes in der Vergangenheit mehrfach scharf kritisiert worden.<sup>13</sup> Bei der Überprüfung der Mittelverwendung in den ostdeutschen Bundesländern hat dieser wiederholt festgestellt, dass typische Formen des Dezemberfiebers anzutreffen waren. Daraufhin wurde eine Flexibilisierung des Haushaltsgrundsatzes der Jährlichkeit vorgeschlagen, sodass die Fördermittel auch in späteren Perioden verwendet werden können. Für die EU-Strukturfonds gilt die gleiche grundlegende Problematik. Allerdings galt hier bisher nicht das Prinzip der Jährlichkeit, sondern die komplexere „n+2 Regel“. Danach verfallen gebundene Mittel automatisch zwei Jahre nach Mittelbindung durch die Kommission, sofern kein zulässiger Auszahlungsantrag vorlag [vgl. Art. 31 Abs. 2 EG-Verordnung 1260/1999]. Inzwischen erfolgt die Mittelbindung in Jahrestanchen, die Mittel können aber auf Antrag auf andere Programme übertragen werden [vgl. Art. 75 Abs. 1 + 2 EG-Verordnung 1083/2006]. Allerdings müssen sie mit nationalen Zuschüssen kombiniert werden, die wiederum der Jährlichkeit unterliegen. Wie die Ausführungen in diesem Kapitel gezeigt haben, verhindert dies einen effizienten Mitteleinsatz. Die dafür erforderliche Flexibilität kann durch die Einstellung aller Mittel in einen Fonds erreicht werden.

Neben den bisher beschriebenen Ineffizienzen, die aus zeitlich unflexiblen Etats entstehen, kann auch der Einfluss der Politik zu einer zeitlich ineffizienten Vergabepraxis führen. Stehen noch nicht verausgabte Fördermittel zur Verfügung und kann die verwaltende Institution diskretionär über die Vergabe der Mittel entscheiden, dann entsteht in der Politik häufig der Druck, kurzfristig Projekte z. B. in relevanten Wahlkreisen zu subventionieren. Hierbei geht es nicht um effiziente Förderentscheidungen, sondern um Einflussnahme mit dem Ziel, sich bzw. dem eigenen Wahlkreis einen zusätzlichen Vorteil zu verschaffen. Dieses Problem spricht zum einen für eine stärkere Unabhängigkeit der Institution, die über die Förderung entscheidet, von der Politik (Delegation). Zum anderen hilft auch eine zeitliche Flexibilisierung der Mittel, um den politischen Druck, insbesondere am Ende einer Förderperiode, zu verringern.

Insgesamt stellen Fonds zur Verwaltung von Fördermitteln ein sinnvolles Instrument zur zeitlichen Optimierung von Subventionen dar. Damit können die in Bezug auf das zu erreichende Ziel rentabelsten Projekte unterstützt werden, unabhängig von bürokratisch festgelegten Zeitperioden. Fonds stellen daher eine geeignete Antwort auf die mit unflexiblen Budgets verbundenen Fehlanreize und -steuerungen dar.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Vgl. BtDr. 13/1035 und 13/1250.

<sup>14</sup> Bei der Flexibilisierung der Budgets über die Zeit hinweg muss allerdings auch sichergestellt werden, dass die Mittel nicht zu rasch für ineffiziente Projekte verausgabt werden. Dies lässt sich aber durch geschickte Delegation und klare Vergabekriterien erreichen.



#### 4. Die Wirkungen von Zuschüssen vs. Darlehensvergabe

In Kapitel 3 wurden die Vorteile aufgezeigt, die sich durch die Errichtung von Fonds für eine effizientere Mittelvergabe über mehrere Perioden hinweg ergeben. Allerdings war allein die intertemporale Optimierung Gegenstand der Diskussion – unabhängig von der Art der Mittelausschüttung. Im Folgenden sollen nun die unterschiedlichen Anreizwirkungen von Zuschüssen und zinsverbilligten Darlehen erläutert werden. Zunächst muss festgehalten werden, dass sowohl Zuschüsse als auch zinsverbilligte Darlehen lediglich zwei Spielarten von Subventionen darstellen. Allerdings unterscheiden sie sich möglicherweise hinsichtlich ihrer Subventionshöhe oder hinsichtlich ihrer Anreizwirkungen. Um nun entscheiden zu können, in welchen Fällen die reine Zuschussfinanzierung eine andere Förderwirkung als die Zinssubvention von Darlehen erzielt, werden beide Förderarten direkt miteinander verglichen und anschließend an ausgewählten Problemstellungen diskutiert. Dabei orientiert sich die Diskussion überwiegend an der gewerblichen Wirtschaft, wobei aber eine Übertragung der Ergebnisse auf die anderen Förderbereiche grundsätzlich möglich ist [vgl. Kapitel 5].

##### 4.1 Subventionswerte bei Darlehen und Zuschüssen im Vergleich

Zuschüsse und zinsverbilligte Darlehen stellen lediglich zwei Spielarten von Subventionen dar. Was die Höhe der Subvention betrifft, lässt sich zu einem zinsverbilligten Darlehen stets ein äquivalenter Zuschuss definieren. Tabelle 2 gibt zu unterschiedlichen Zinssubventionen den für einen Investor äquivalenten (prozentualen) Zuschuss an.

**Tabelle 2: Subventionsanteile zinsverbilligter Darlehen in %**

Kreditlaufzeit in Jahren	EU - Referenzzinssatz 5,42 %	Zinssubvention					
		1 % unter Referenzzins	2 % unter Referenzzins	3 % unter Referenzzins	4 % unter Referenzzins	5 % unter Referenzzins	5,42 % Referenzzins
5	0,00	4,28	8,56	12,84	17,12	21,40	23,20
10	0,00	7,57	15,13	22,70	30,27	37,83	41,01
15	0,00	10,09	20,18	30,27	40,36	50,46	54,69
20	0,00	12,03	24,06	36,09	48,12	60,15	65,20

Quelle: IFO INSTITUT.

Dieser Tabelle liegt eine einfache Barwertberechnung zu Grunde (vgl. Box 1). Während ein Zuschuss durchaus als 100prozentige Subvention gewährt werden kann, wird bei-

spielsweise bei einem Kredit über eine Laufzeit von 20 Jahren bei voller Subvention des Zinses und einem Marktzins von 5,42 % maximal ein Subventionswert von etwa 65 % des Investitionsvolumens erreicht. Der angenommene Marktzins entspricht dabei dem aktuellen EU-Referenzzinssatz, der nach den Anforderungen der Europäischen Kommission für die Berechnung von Subventionsbarwerten zugrunde gelegt werden muss. Bei üblichen Förderkonditionen einer Zinssubvention von 2 %-Punkten und einer Laufzeit von 10 Jahren wird sogar lediglich ein Subventionswert von etwa 15 % erreicht.

**Box 1: Barwertberechnung unter Berücksichtigung von Zinssubventionen**

Der Barwert ist der Wert, der zukünftig anfallenden Zahlungen in der Gegenwart beizumessen ist. Der Barwert der Zinssubvention errechnet sich aus der Differenz des Darlehensbetrages und dem Barwert der Rückflüsse. Der Darlehensbetrag wird in Periode 0 ausgezahlt. Ab der Periode 1 fallen Zinszahlungen an. Der Zinssatz sei über die gesamte Laufzeit konstant. In der letzten Periode T erfolgt zusätzlich die Rückzahlung des Darlehensbetrags. Sowohl die Zinszahlungen als auch die Darlehensrückzahlung werden mit dem Marktzinssatz  $r$  diskontiert. Der Barwert der Subvention beträgt dann:

$$\text{Barwert} = \text{Darlehen} - \left( \sum_{t=1}^T \frac{(r-s)_t}{(1+r)^t} \cdot \text{Darlehen} + \frac{\text{Darlehen}}{(1+r)^T} \right),$$

wobei  $s$  die Höhe der Zinsverbilligung beschreibt. In dieser Berechnung führt die Zinsverbilligung dazu, dass in jeder Periode statt des  $r$ -fachen des Darlehensbetrages lediglich das  $(r-s)$ -fache an Zinsen bezahlt werden muss.

Aus der Formel folgt, dass der Subventionswert für einen Kredit, der zu Marktzinsen vergeben wird ( $s=0$ ), einen Barwert von 0 besitzt. Das heißt, die abdiskontierten Werte der Rückzahlungen bis zum Ende der Laufzeit entsprechen genau dem Darlehensbetrag. Wird der Zins unter das marktübliche Niveau subventioniert ( $s>0$ ), erhält der Kreditnehmer implizit eine Subvention, die im Barwert  $\sum_{i=1}^T \frac{s_i}{(1+r)^i}$  entspricht. Der Barwert der Subvention nimmt sowohl in der Laufzeit  $T$  wie auch in der Zinssubvention  $s$  zu.

Die gleiche Überlegung besitzt natürlich auch im umgekehrten Fall Gültigkeit. So kann zu jedem gegebenen Zuschuss eine Zinssubvention berechnet werden, die der gleichen Förderhöhe entspricht. Dabei hängt die benötigte Zinssubvention negativ von der Laufzeit des Darlehens ab. Das heißt, je länger die Laufzeit für ein Darlehen ist, desto geringer kann die Zinssubvention ausfallen, um den Barwert eines bestimmten Zuschusses zu erreichen. Tabelle 3 veranschaulicht diese Überlegung anhand der Zuschusssätze für Fördermittel für Ansiedlungen in Sachsen.

**Tabelle 3: Notwendige Zinssubventionen (in %-Punkten) zur Erreichung gegebener Zuschusshöhen**

Kreditlaufzeit in Jahren	Zuschüsse in % der förderfähigen Gesamtausgaben (EU – Referenzzinssatz: 5.42 %)				
	12.5	15	30	45	60
5	2,93	3,50	nicht erreichbar	nicht erreichbar	nicht erreichbar
10	1,65	1,98	3,97	nicht erreichbar	nicht erreichbar
15	1,24	1,49	2,97	4,46	nicht erreichbar
20	1,04	1,25	2,49	3,74	nicht erreichbar

Quelle: IFO INSTITUT.

So ist beispielsweise für einen 30prozentigen Zuschuss zu den förderfähigen Gesamtausgaben eine Zinssubvention von etwa 3,97 Prozentpunkten unter den aktuellen Referenzzins notwendig, um mit einem Darlehen mit zehnjähriger Laufzeit einen äquivalenten Förderbetrag zu erzielen.

Diese prinzipielle Äquivalenz von Zuschüssen und Zinssubventionen wird in der Debatte um Fondslösungen häufig übersehen. So wird z. B. angeführt, dass eine Zuschussförderung ein schrumpfendes Fondsvolumen mit sich bringt, während die Subvention über zinsverbilligte Darlehen das Fondsvolumen auf Dauer konstant hält. Diese Aussage ist nur bedingt richtig. Es ist zwar durchaus möglich, das Fondsvolumen konstant zu halten. Allerdings kann dann nicht die gleiche Förderintensität – also Fördermittel pro Periode – erzielt werden wie mit der Zuschussförderung. Werden unter beiden Fördermethoden dieselben Förderbeträge ausgezahlt, so sind – bei gegebenem Budget – die Mittel auch zum selben Zeitpunkt erschöpft. Allerdings entfällt damit natürlich das revolvierende Element, denn die Streckung der Fördermittel durch revolvingierende Fonds wird durch eine Senkung der Förderintensität in der Gegenwart erkaufte. Zur Verdeutlichung sei ein einfaches Beispiel gegeben: Aus einem Fonds mit 100 Einheiten könnten beispielsweise zwei Projekte mit jeweils 50 Einheiten per Zuschuss innerhalb einer Periode gefördert werden. Das Geld wäre danach aufgebraucht. Es könnte aber auch ein vollkommen zinssubventionierter Kredit über 100 Einheiten ausgegeben werden. Dann wäre, bei obigen Annahmen (vgl. Abbildung 2, letzte Spalte), nach zehn Jahren zwar lediglich ein Subventionswert von etwa 41 Einheiten erreicht, allerdings stünden danach die 100 Einheiten für ein zweites Förderprojekt zur Verfügung. Durch Zinssubventionen werden in der Regel weniger Fördermittel gegenwärtig ausgegeben, womit beispielsweise das Fondsvermögen nominal erhalten werden kann. Wie Kapitel 3 gezeigt hat, ist die Möglichkeit einer solchen Streckung unter dem Gesichtspunkt der intertemporalen Optimierung auf jeden Fall zu begrüßen.

Es gibt jedoch noch eine Reihe weiterer Argumente, die für oder wider die Zinssubvention angeführt werden können. Hierbei stechen insbesondere zwei Fragen ins Auge, anhand derer in den folgenden Abschnitten das Thema Zinssubvention versus Zuschuss diskutiert wird:

1. Stellt die implizite Obergrenze des Subventionssatzes bei Zinssubventionen (vgl. Tabelle 2) ein Hindernis für die effektive Erreichung der Förderziele dar?
2. Erzeugt die Streckung der Förderung andere Anreizeffekte als die sofortige Bezuschussung?

Zunächst erfolgt jedoch ein Vergleich beider Förderinstrumente in Bezug auf die bürokratische Effizienz, die auf Seiten der Unternehmen mit ihrer Inanspruchnahme verbunden ist. Anschließend werden die aufgeworfenen Fragen anhand der Themen Anschubfinanzierung von Netzwerken, Fiskalwettbewerb, Risikoprojekte, Kreditrationierung und Mitnahmeeffekte beantwortet.

## **4.2 Bürokratische Effizienz**

Ein möglicher Unterschied zwischen zuschuss- und darlehensbasierten Finanzierungsinstrumenten besteht in den administrativen Kosten, die durch das jeweilige Programm auf Seiten der Förderinstitution und auf Seiten des Fördermittelempfängers entstehen. Der vorangegangene Abschnitt hat bereits gezeigt, dass zu jedem Zuschussbetrag ein äquivalentes Darlehensprogramm berechnet werden kann und umgekehrt. Die effektiven Förderbeträge der unterschiedlichen Finanzierungsinstrumente werden aber auch dadurch beeinflusst, wie viel zusätzliche Kosten für die Verwaltung und Vergabe der Mittel auf Seiten der Förderinstitution sowie für Beantragung und Nachweispflichten seitens der Fördermittelempfänger anfallen. Im Folgenden wird daher empirisch analysiert, welcher bürokratische Aufwand bei Zuschüssen und Darlehen auf Unternehmenseite entsteht.<sup>15</sup>

In anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung sind bereits Studien durchgeführt worden, die Bürokratiekosten quantifizieren. So haben LÖFFELHOLZ und RAPPEN (2003) berechnet, wie groß der Anteil der Verwaltungs- und Entrichtungskosten bei unterschiedlichen Steuern in Deutschland ist. ICKS et al. (2006) untersuchen eine Reihe unterschiedlicher Unternehmensprozesse und ermitteln den Aufwand, der Unternehmen

---

<sup>15</sup> Prinzipiell wäre auch eine Betrachtung des bürokratischen Aufwands auf Seiten der Förderinstitutionen interessant, doch stehen für eine dahingehende Analyse keine Daten zur Verfügung.

z. B. für die Anmeldung eines sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Lohnsteueranmeldungen etc. entsteht. Im Bereich der Unternehmensförderung, sei es durch Zuschüsse oder Darlehen, gibt es hingegen noch keine vergleichbare Studie, sodass eine neue Datengrundlage geschaffen werden muss.

Hierzu wurden im September 2007 ostdeutschen Unternehmen einige Sonderfragen im Rahmen des halbjährlichen IFO Investitionstests gestellt.<sup>16</sup> Der Vorteil dieses Berichtskreises liegt darin, dass das IFO INSTITUT direkten Kontakt zu den Finanzabteilungen der Unternehmen unterhält und damit gewährleistet ist, dass die Angaben von den entsprechend Verantwortlichen der Unternehmen selbst gemacht werden. Bei anonymen Befragungen zufällig ausgewählter Unternehmen ist die Rücklaufquote in aller Regel sehr viel schlechter und bei der Auswertung ist nicht sicher, ob die Fragen tatsächlich von den Fachleuten im Unternehmen bearbeitet wurden und die Antworten damit valide sind. Ziel der Befragung ist es, abzuschätzen, welcher Anteil bei KfW-Darlehen bzw. bei Zuschüssen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zu Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA) für Administration (Antragstellung, Verwendungsnachweise, etc.) aufgewandt werden muss.

Von den 1.321 befragten Unternehmen im Berichtskreis haben 843 Unternehmen einen auswertbaren Fragebogen zurückgesandt. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 64 %. Von diesen Befragungsteilnehmern haben wiederum 590 Unternehmen die Sonderfragen beantwortet, was einer Antwortquote von nahezu 70 % entspricht. Unter den antwortenden Unternehmen sind fast ausschließlich Unternehmen aus dem verarbeitenden Gewerbe. Die Größe der Unternehmen in Bezug auf die Beschäftigtenzahl variiert dabei zwischen einem und 8.000 Mitarbeitern. Abbildung 4 zeigt die Zusammensetzung der Stichprobe nach der Unternehmensgröße.<sup>17</sup>

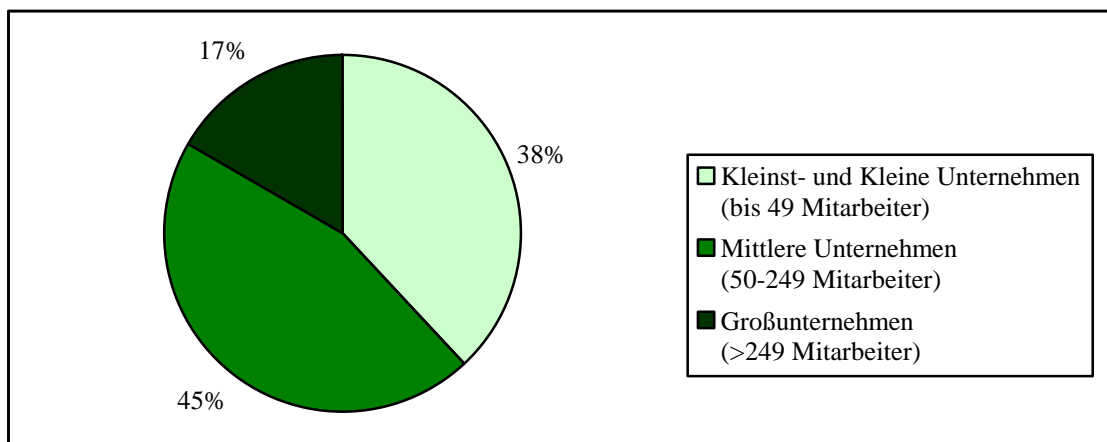
Wie die Darstellung zeigt, sind mehr als 80 % der Unternehmen den KMU zuzuordnen, während etwa ein Sechstel Großunternehmen sind. Dabei sind insbesondere Kleinst- und kleine Unternehmen in der Unternehmensbefragung unterrepräsentiert und das gesamte Befragungssample ist leicht nach oben hin verzerrt.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Der Fragebogen befindet sich in Anhang 1 dieses Gutachtens.

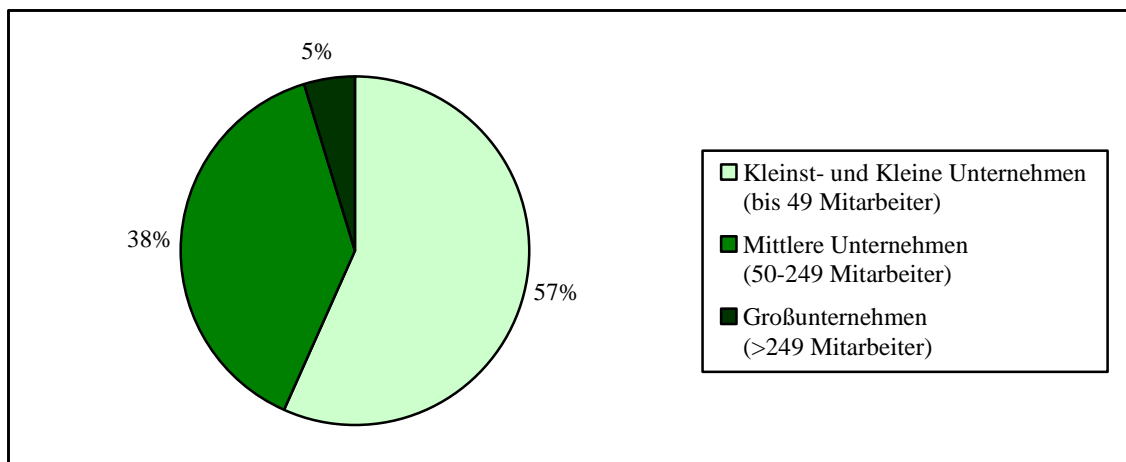
<sup>17</sup> Der Abgrenzung der Unternehmensgrößenklassen nach ihrer Beschäftigtenzahl liegt die KMU-Definition der Europäischen Kommission (2006) zugrunde.

<sup>18</sup> Der Grund dafür ist, dass in sehr kleinen Unternehmen hierzu oftmals keine validen Informationen vorhanden sind und sie insgesamt eine eher untergeordnete makroökonomische Bedeutung haben, weshalb der hohe Aufwand einer regelmäßigen Befragung dieser Unternehmen nicht zu rechtfertigen ist. Für die vorliegenden Befragungsergebnisse ist die Konzentration auf etwas größere Unternehmen unschädlich, da gerade diese einen erheblichen Teil der Fördermittel in Anspruch nehmen.

**Abbildung 4: Befragte Unternehmen nach Beschäftigtenzahl**

Quelle: Sonderfragen IFO Investitionstest.

Zum Vergleich zeigt Abbildung 5 die tatsächliche Zusammensetzung der Unternehmen nach ihrer Beschäftigtenzahl in Sachsen.

**Abbildung 5: Verarbeitendes Gewerbe in Sachsen nach Beschäftigtenzahl**

Quelle: STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN (2006).

Im Folgenden sollen die Ergebnisse der Umfrage genauer untersucht werden. Tabelle 4 beinhaltet deskriptive Befragungsstatistiken und gibt die wesentlichen Antworten der Unternehmen wieder.

Die Auswertung zeigt, dass deutlich mehr Unternehmen GA-Zuschüsse in Anspruch genommen haben, als dies bei KfW-Darlehen der Fall ist. Während etwa nur jedes 17. Unternehmen ein Darlehen aufgenommen hat, bekamen etwa 40 % der Unternehmen im Untersuchungszeitraum einen GA-Zuschuss. Auch das durchschnittliche För-

dervolumen ist bei einem GA-Zuschuss mit etwa 2,4 Mill. € rund ein Drittel höher als bei einem KfW-Darlehen mit etwa 1,8 Mill. €<sup>19</sup>

**Tabelle 4: KfW-Darlehen und GA-Zuschüsse im Vergleich**

	<b>Inanspruchnahme</b>	<b>Anteil der Inanspruchnahme in der Befragung in %</b>	<b>durchschnittlich erhaltene Mittel in Mill. €</b>	<b>durchschnittlicher bürokratischer Aufwand in % der erhaltenen Mittel</b>
KfW-Darlehen	35	5,93	1,79	2,23
GA-Zuschuss	235	39,83	2,39	7,10

*Quelle: Sonderfragen IFO Investitionstest.*

Die entscheidende, hier interessierende Größe ist der Umfang des bürokratischen Aufwands der Förderprogramme. Die Unternehmen geben an, dass im Durchschnitt etwa 2,2 % des Auszahlungsbetrags von KfW-Darlehen in Beantragung, Verwaltung etc. investiert werden müssen. Bezogen auf den durchschnittlichen Förderbetrag entspricht dies Kosten von ca. 40.000 €. Im Falle der GA-Förderung geben die Unternehmen an, dass ca. 7,1 % der erhaltenen Zuschüsse für Verwaltung, Nachweisführung und Ähnliches aufgewandt werden müssen, was in Bezug auf die durchschnittliche Höhe der Zuschüsse ca. 170.000 € entspricht.

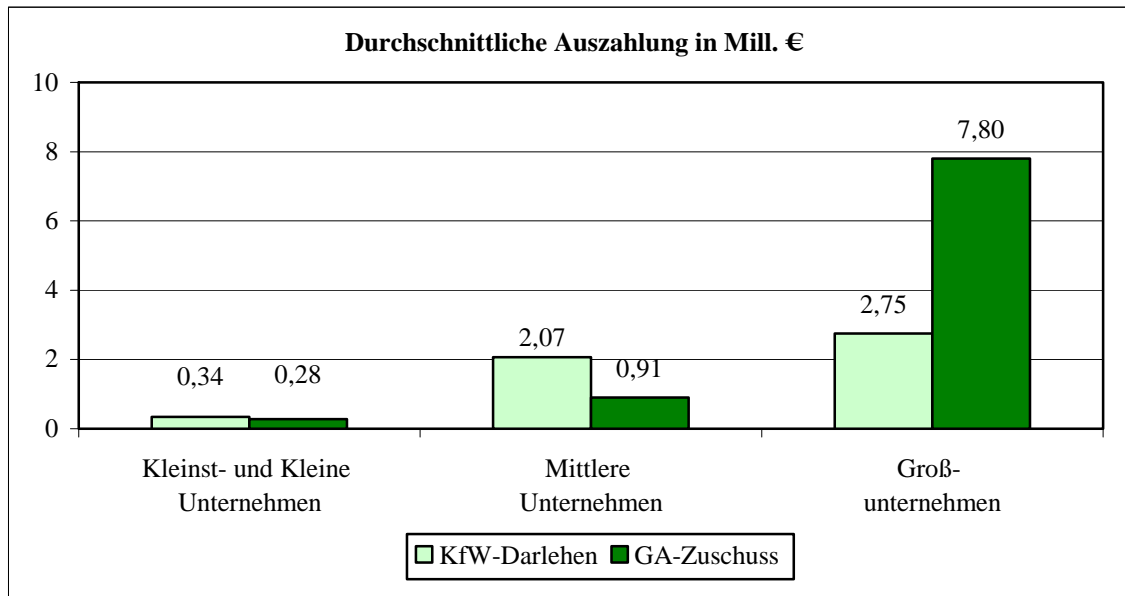
Eine nach Größenklassen differenzierte Auswertung der Umfrageergebnisse zeigt, dass sowohl die durchschnittliche Darlehens- als auch die durchschnittliche Zuschusshöhe mit steigender Unternehmensgröße zunimmt (vgl. Abb. 6). Der bürokratische Aufwand ist hingegen umso größer, je kleiner ein Unternehmen ist (vgl. Abb. 7).

Einige interessante Ergebnisse liefert auch eine Betrachtung des bürokratischen Aufwands in Bezug auf die Höhe des Förderbetrags am Beispiel der GA-Förderung (vgl. Abb. 8). Die Abbildung zeigt, dass der anteilige bürokratische Aufwand umso höher ausfällt, je geringer das beantragte Fördervolumen ist. Dies deutet darauf hin, dass es hier Fixkosten der Beantragung gibt, die weitgehend unabhängig vom Fördervolumen sind. Da kleine Unternehmen im Vergleich zu größeren Betrieben i. d. R. auch geringe-

<sup>19</sup> Hierbei gilt es aber zu beachten, dass dabei die KfW-Darlehen und GA-Zuschüsse für jedes Unternehmen von 2004 bis Mitte 2007 kumuliert wurden. Dies hat den Hintergrund, dass bei der Befragung auch solche Unternehmen eine Einschätzung des bürokratischen Aufwands der Finanzierungsinstrumente abgeben sollten, bei denen die Inanspruchnahme noch nicht lange zurückliegt, um eine möglichst große Antwortzahl zu erhalten.

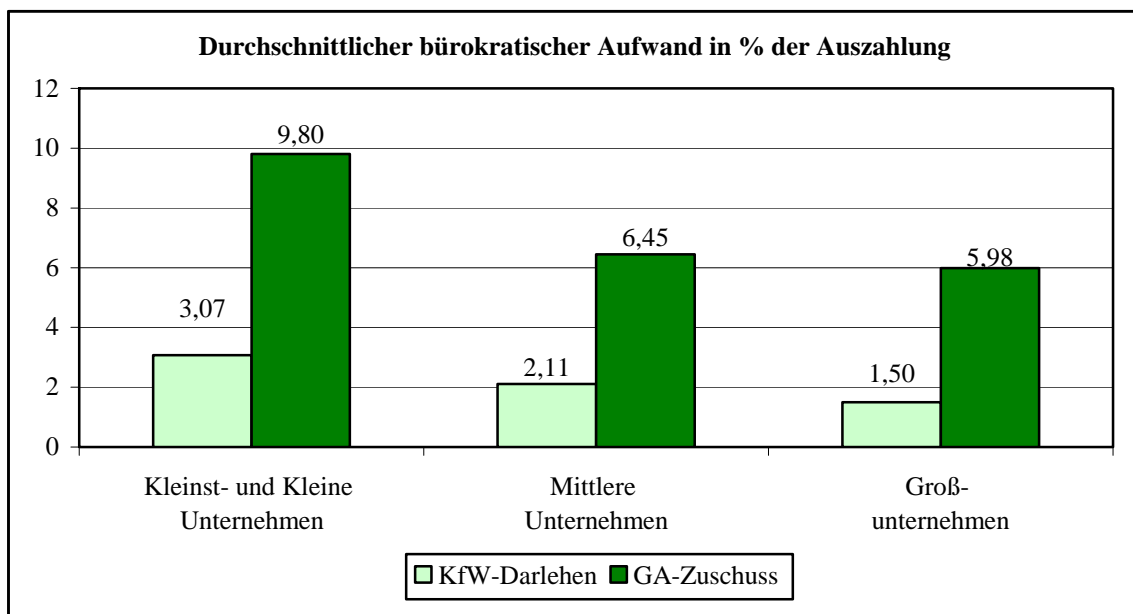
re Förderbeträge erhalten, entsteht für diese ein deutlich größerer zusätzlicher Aufwand, was hier zu niedrigeren effektiven Subventionsanteilen führt.

**Abbildung 6: Darlehens- und Zuschussförderung nach Unternehmensgrößenklassen**



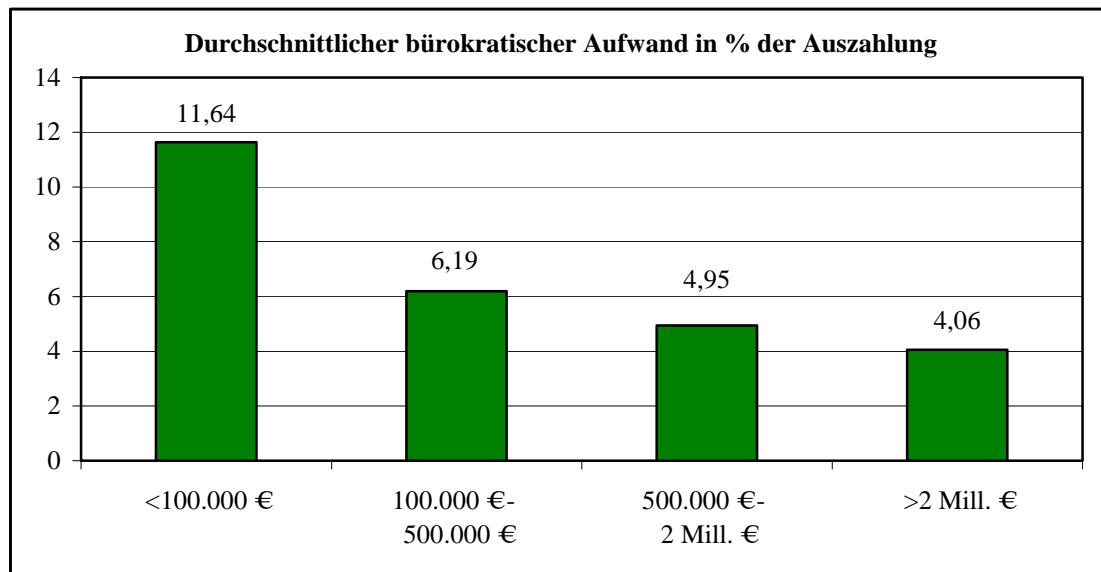
Quelle: Sonderfragen IFO Investitionstest.

**Abbildung 7: Durchschnittlicher bürokratischer Aufwand nach Unternehmensgröße**



Quelle: Sonderfragen IFO Investitionstest.



**Abbildung 8: Bürokratischer Aufwand in Relation zur Fördersumme bei der GA-Förderung**

Quelle: Sonderfragen IFO Investitionstest.

Auf den ersten Blick zeigen die Ergebnisse der Unternehmensbefragung, dass der bürokratische Aufwand seitens der Fördermittelempfänger bei Darlehensprogrammen geringer ausfällt als bei Instrumenten der Zuschussförderung. Allerdings hat dieses Ergebnis unter Umständen keinen Bestand mehr, wenn der bürokratische Aufwand je Euro Subventionswert gerechnet wird. Dies soll an dem Beispiel aus Abschnitt 4.1 verdeutlicht werden. Der effektive Subventionsbetrag eines fiktiven Darlehens von 100 € beträgt bei einer Laufzeit von 10 Jahren und einer Zinssubvention von 2 % unter den Markzins 15,13 €. Die befragten Unternehmen geben an, dass 2,23 % der Darlehenssumme an zusätzlichen Bürokratiekosten entstehen, was in diesem Beispiel gerade 2,23 € entsprechen würde. Wird nun dies ins Verhältnis zu den tatsächlich erhaltenen Subventionen gesetzt, dann ergibt sich ein Anteil der Bürokratiekosten an der Subvention von etwa 14,5 %. Bei dieser Betrachtung wäre der Aufwand je Subventionseuro bei den Darlehen also gerade doppelt so groß wie bei den Zuschussprogrammen, wo die Unternehmen einen Anteil von 7,10 % angegeben haben.

Diese Berechnung spricht aber aus mehreren Gründen nicht unbedingt gegen Darlehen:

1. Da ein Zuschuss typischerweise nicht 100 % einer Investition abdeckt, muss ein Unternehmen zusätzlich zum Zuschuss auch noch einen Kredit bei einer Bank beantragen. Weil auch bei der Kreditanfrage an eine Privatbank Beantragungskosten entstehen, dürften hier eigentlich nur die darüber hinaus gehenden Kosten eines Förderdarlehens berücksichtigt werden. Ein korrekter Vergleich der Büro-

kratiekosten erfordert die Betrachtung des gesamten Investitionsprojekts, was über die Zielstellung dieses Gutachtens hinausginge.

2. Eine abschließende Beurteilung der Bürokratiekosten von Darlehen und Zuschüssen müsste auch die Verwaltungskosten der Förderinstitution berücksichtigen. Es deutet einiges darauf hin, dass – vor dem Hintergrund der Vermeidung von Mitnahmeeffekten – die Förderinstitutionen gerade bei der Vergabe von Zuschüssen erheblichen Prüfungsaufwand betreiben. Da hierzu jedoch keine validen Daten vorhanden sind, muss dieser Effekt unberücksichtigt bleiben. Gleichwohl würde dies wahrscheinlich die Bürokratiekosten zugunsten der Darlehen verändern.
3. Die EU-Kommission forciert in jüngster Vergangenheit den Wechsel von Zuschussprogrammen hin zu Darlehensprogrammen. Ein Steuerungsinstrument gegenüber den Fördermittelgebern und -empfängern sind die auferlegten Verwendungsnachweispflichten, die in Zukunft deutlich verschärft werden. Dies könnte in Zukunft zu einem Anstieg der Bürokratiekosten bei Zuschüssen führen, und damit wiederum die Ergebnisse aus dem obigen Beispiel beeinflussen.
4. Welche Form der Subvention hinsichtlich des bürokratischen Aufwands vorteilhafter ist, dürfte wegen der Fixkosten der Beantragung unter anderem von der Projektgröße und der Finanzierungsstruktur abhängen.

### **4.3 Anschubfinanzierung von Netzwerken**

Fördermittel können unter anderem dazu eingesetzt werden, eine Anschubfinanzierung von Unternehmensnetzwerken zu ermöglichen. In allen Bundesländern gibt es Förderprogramme, um solche „Cluster“ aufzubauen [vgl. z. B. HALLER (2003), PENZKOFER und SCHMALHOLZ (2006) sowie STMWIVT (2006)]. Unternehmen, die sich innerhalb eines Clusters ansiedeln, profitieren von Netzwerkeffekten. Die räumliche Nähe begünstigt formelle sowie informelle lokale Kontakte und Wissensspillovers. Die hohe räumliche Konzentration von Zulieferern und Abnehmern ermöglicht ein breites Angebot von Zwischenprodukten zu günstigen Preisen und Transportkosten. Zudem wird die Entstehung eines spezialisierten Arbeitsmarktes gefördert, der Unternehmen Zugriff auf Fachkräfte ermöglicht. Für Firmen bieten einmal entstandene Unternehmenscluster damit positive Standortbedingungen, die eine Ansiedelung weiterer Unternehmen attraktiv machen. Zur Bildung eines selbst tragenden Clusters kann es neben anderen Maßnah-

men (z. B. der Schaffung unterstützender Institutionen und Infrastruktur) am Anfang jedoch sinnvoll sein, durch Beihilfen einen Anschubeffekt zur Erreichung einer – für die Clusterbildung notwendigen – kritischen Menge an Teilnehmern zu geben. Es stellt sich nun die Frage, ob die Subventionshöhen, die über Zinsverbilligungen bei der Darlehensvergabe zu erreichen sind, hinreichend hoch sind, um die Initialzündung für eine Clusterbildung auslösen zu können.

Ein erster Schritt zur Initiierung eines Unternehmensnetzwerks kann die Ausweitung des regionalen Unternehmensbestands bzw. die Ansiedlung eines Großunternehmens sein, von dem man sich Initialwirkung erhofft. Die Ansiedlung bzw. Errichtung einer Firma darf in Sachsen derzeit nach EU-Recht, in Abhängigkeit von ihrem Standort, mit 23 bis 30 % der Investitionssumme bezuschusst werden. Erweiterungen und Diversifizierungen können mit 20 bis 25 % subventioniert werden. Bei kleinen und mittleren Unternehmen erhöht sich die erlaubte Fördersumme noch einmal um 5 bis 20 Prozentpunkte. Einschränkungen gelten bei Großinvestitionen, bei denen die Förderung mit zunehmender Investitionssumme degressiv abnimmt [vgl. INVEST IN SAXONY (2007)]. Insgesamt sind also Subventionen von bis zu 50 % möglich. Diese können direkt durch Zuschüsse erzielt werden. Mit der Zinssubventionierung eines Kredits in Höhe des Fördervolumens, der den dafür üblichen Konditionen (Zinsreduktion um 1-2 Prozentpunkte, 10 Jahre Laufzeit des Kredits) entspricht, sind lediglich Förderungen von etwa 7,5-15 % erreichbar [vgl. Tabelle 2]. Wie in Abschnitt 4.1 gezeigt wurde, kann allerdings durch Änderung der Kreditvergabebedingungen grundsätzlich ebenfalls die Maximalsubventionen erreicht werden. Dies ist möglich durch eine Erhöhung der Zinssubventionen bis hin zu einem zinslosen Kredit bzw. durch eine Verlängerung der Laufzeit des Kredits. Daher könnte i. d. R. bei der Förderung von Ansiedlungen prinzipiell auf beide Subventionsansätze zurückgegriffen werden.

Auch wenn theoretisch mit einer Zinssubvention identische Fördersätze erreichbar sind, bedeutet ein gegebenes Fördermittelvolumen zwangsläufig, dass die mit einem revolving Fonds erzielbaren Subventionen kurzfristig geringer sind als bei direkter Zuschussvergabe. Man muss daher prüfen, ob eine Erreichung des Ziels der Clusterinitiierung auf dem Wege der Firmenansiedlung bzw. –gründung auch bei einer Absenkung der Zuschusshöhe bzw. einer Verringerung der geförderten Projekte erreichbar ist. Soll der Aufbau des Unternehmensnetzwerks durch die Ansiedlung eines multinationalen Unternehmens gefördert werden, dann ist dabei eine Verminderung der Subvention pro Förderfall hinderlich. Denn in diesem Fall befindet sich eine Region typischerweise im harten, internationalen Standortwettbewerb. Die relevanten Unternehmen sind hinsicht-

lich ihrer Standortwahl hochmobil. In diesen Fällen bieten sich wegen der flexiblen Höhe der Fördersätze direkte Zuschüsse an.

Zusammenfassend bieten Zuschüsse in vielen Fällen gegenüber der zinsverbilligten Kreditvergabe mehr Möglichkeiten zur Initiierung eines Unternehmensnetzwerks. Sie ermöglichen in der kurzen Frist die Ausschüttung verhältnismäßig hoher Förderungen und können daher eher die benötigte Anschubfinanzierung bieten.

#### **4.4 Fiskalwettbewerb**

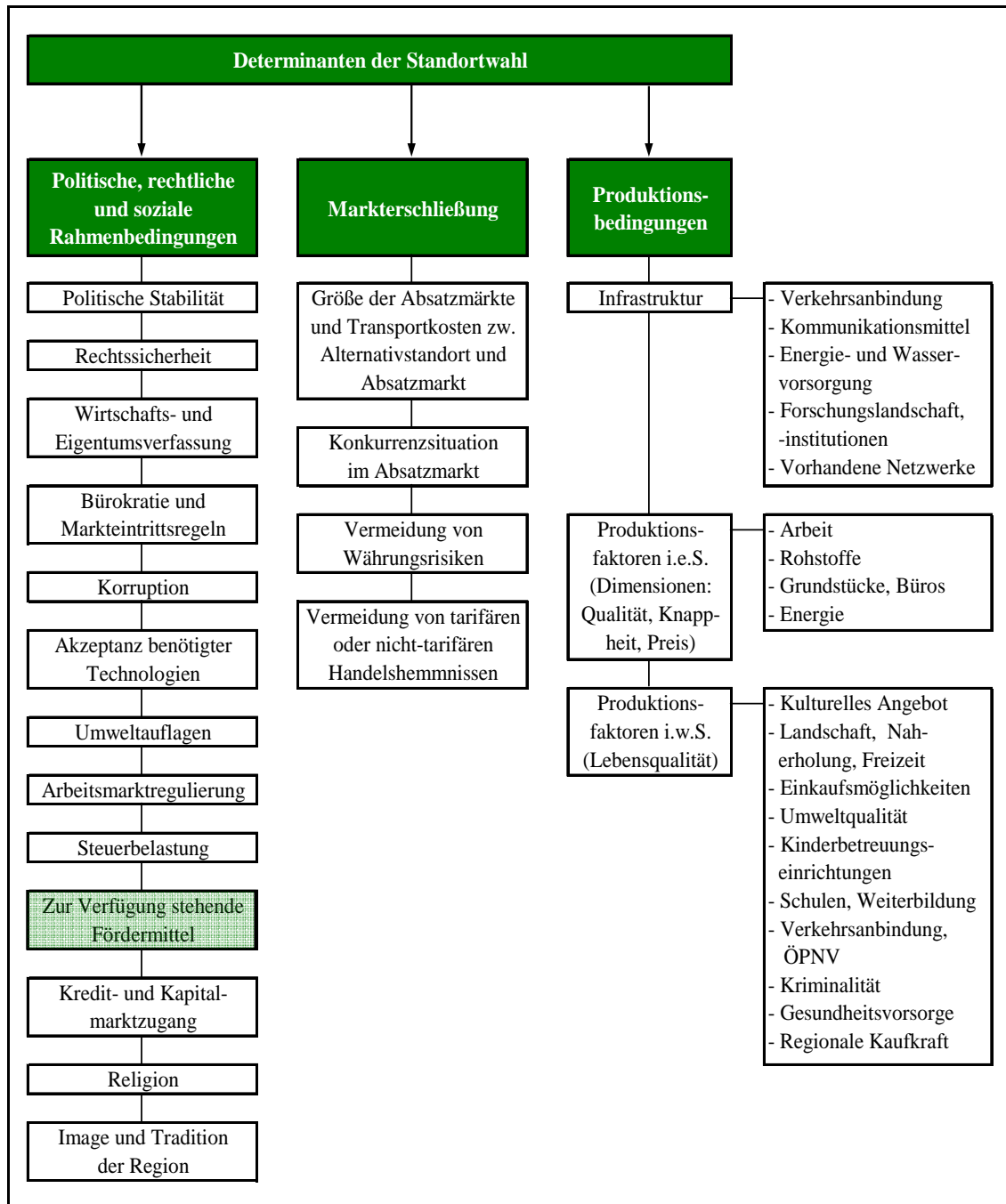
Durch den zunehmenden globalen Wettbewerb und den schnell voranschreitenden technischen Fortschritt sind Unternehmen immer wieder zu Standortentscheidungen gezwungen. Der Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Standorten findet dabei nicht nur auf globaler Ebene statt, wie manch öffentliche Diskussion den Eindruck erwecken mag, sondern auch nationale Standorte stehen in teils scharfer Konkurrenz zueinander. Die Determinanten der Standortwahl eines Investors sind dabei sehr vielseitig und können einerseits in harte und weiche Standortfaktoren klassifiziert werden, andererseits aber auch nach dem Investitionsmotiv [vgl. BERLEMANN und TILGNER (2006, 2007)]. Die zur Verfügung stehenden Fördermittel sind zwar nur einer unter zahlreichen Standortfaktoren (vgl. Abb. 9), doch darf dessen Gewicht nicht unterschätzt werden, insbesondere dann nicht, wenn ansonsten nahezu identische Standortqualität vorliegt und Fördermittel den entscheidenden Ausschlag geben können.

Bei der Entscheidung, ob die Förderpolitik stärker auf Zuschüsse oder Kredite zurückgreifen soll, muss daher berücksichtigt werden, dass sich jedes Bundesland im Wettbewerb mit anderen Standorten im In- und Ausland befindet. Es besteht ein Subventionswettbewerb, bei dem die Standortentscheidungen von Unternehmen neben anderen Faktoren von der Differenz der Fördermittel zwischen den Regionen abhängen [vgl. GARCIA PIRES (2006)].

Der Einfluss der Fördermittel ist dabei entscheidend mit dem Investitionsmotiv sowie der Art der hergestellten Waren und Dienstleistungen eines Unternehmens verknüpft. Ist der Grund einer Unternehmensansiedlung beispielsweise die Bedienung eines lokalen Marktes, dann spielen Fördermittel in den meisten Fällen eher eine untergeordnete Rolle. Ähnlich verhält es sich bei der Gründung von Unternehmen, die nicht-handelbare Waren und Dienstleistungen lokal herstellen und anbieten wollen wie z. B. haushaltsnahe Dienstleistungen. Hier können Fördermittel zwar dafür entscheidend sein, ob über-

hauptsächlich eine Investition getätigt wird, die Konkurrenz zu anderen Standorten dürfte aber eine untergeordnete Rolle spielen.

Abbildung 9: Determinanten der Standortwahl

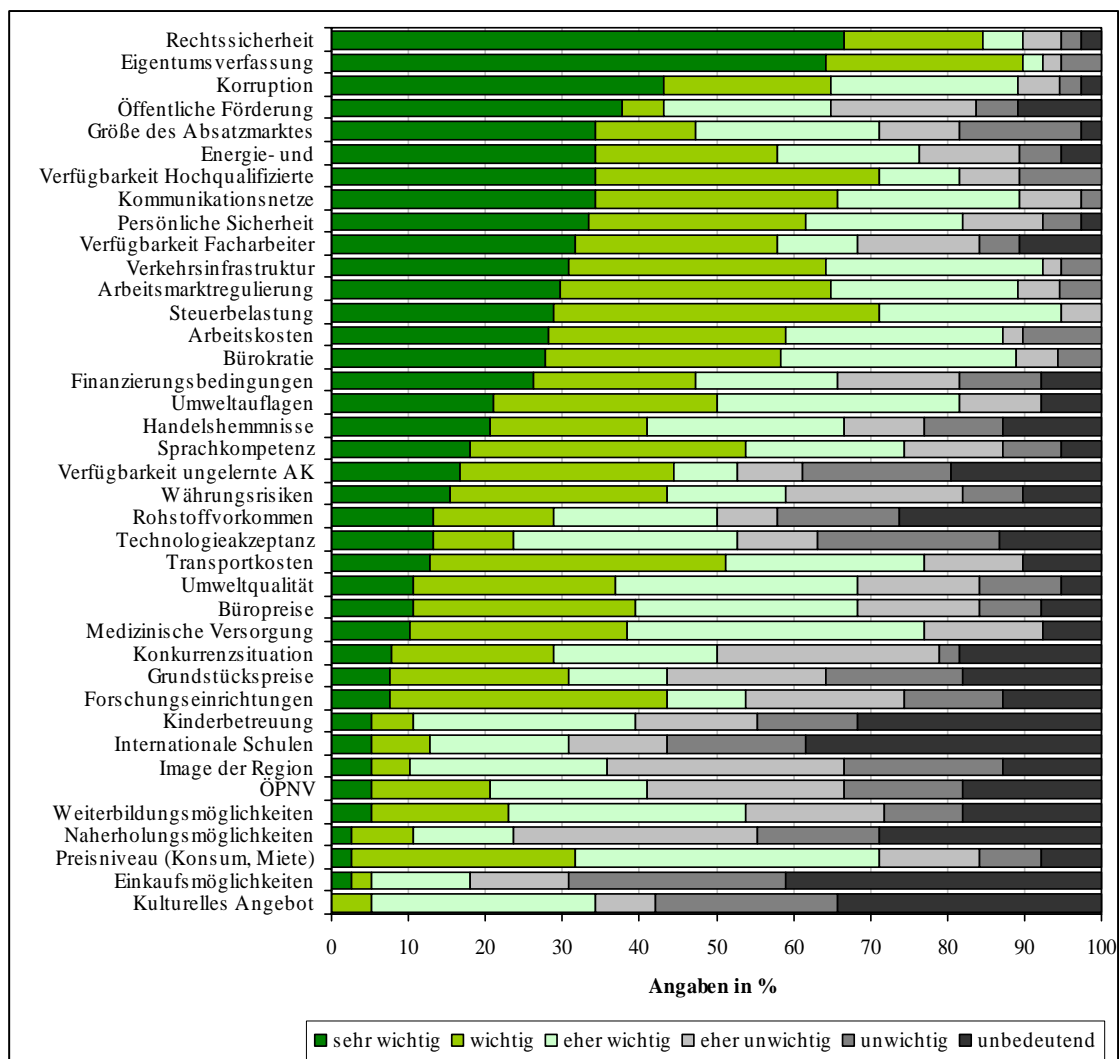


Quelle: IFO INSTITUT.

Stellen Unternehmen hingegen global bzw. überregional handelbare Waren oder Dienstleistungen her, so sind Investoren flexibler in ihrer Standortentscheidung, da sie be-

stimmte Märkte auch aus der Distanz bedienen können. Fördermittel erhalten dann einen größeren Stellenwert bei der Standortwahl. Eine Umfrage des IFO INSTITUTS im Frühjahr 2007 unter ausländischen Unternehmen mit Tochtergesellschaften oder Niederlassungen in Ostdeutschland lässt eine Bewertung von 39 verschiedenen Standortfaktoren zu. Die 42 antwortenden Unternehmen wurden gebeten, für jeden dieser Standortfaktoren die Bedeutung auf einer Skala von 1 (sehr wichtig) bis 6 (unbedeutend) anzugeben (vgl. Abb. 10).

**Abbildung 10: Relevanz von Standortfaktoren**



Quelle: IFO Unternehmensumfrage.

Die mit Abstand größte Bedeutung wird dabei den Standortfaktoren Rechtssicherheit und Eigentumsverfassung zugeordnet: 84,6 % bzw. 89,7 % der antwortenden Unternehmen bewerteten diese beiden Faktoren als sehr wichtig bzw. wichtig. Öffentliche

Förderung wird von knapp 38 % als sehr wichtiger Standortfaktor gesehen, dies bedeutet Rang 4 von 39 Faktoren, wenn einzig nach der Meldung „sehr wichtiger Standortfaktor“ sortiert wird. Beachtenswert ist hier die Tatsache, dass damit ein großer Teil der Unternehmen Fördermittel für äußerst wichtig hält, während ein ebenfalls vergleichsweise hoher Anteil der Unternehmen Fördermittel als unwichtig bzw. sogar als unbedeutend ansieht (16,2 %). Die etwas gemäßigtere Einschätzung „wichtig“ der Relevanz von Fördermitteln ist von den Unternehmen im Vergleich zu allen anderen Faktoren auffällig selten genannt worden.<sup>20</sup> Die Unternehmen unterscheiden sich offensichtlich sehr stark hinsichtlich der Rolle der Fördermittel.

Führt ein Bundesland isoliert eine Änderung der Förderstrategie weg von der Zuschussförderung durch, dann ergibt sich für die Investoren, die Förderung als besonders wichtig erachten, ein Standortnachteil, wenn einzelne Förderprogramme von Zuschüssen hin zu Darlehen umgestellt werden und damit der Subventionswert insgesamt unter das Niveau an konkurrierenden Standorten sinkt. Auch wenn diese Maßnahme an sich sinnvoll ist, kann ein „first mover disadvantage“ entstehen, d. h. das Bundesland, welches zuerst seine Förderstrategie ändert, wird aufgrund mangelnder Kooperation benachteiligt. Eine Koordination der Förderstrategien der Bundesländer ist daher vorteilhaft.

#### 4.5 Risiko

In engem Zusammenhang mit den im Abschnitt „Anschubfinanzierung“ diskutierten Unternehmensclustern steht die staatliche Übernahme von Investitionsrisiken bei Risikoprojekten. Bereits in Abschnitt 4.1 wurde die Äquivalenz von Zuschüssen und Zinssubventionen gezeigt. Zu jeder Reduktion des Kreditzinses unter den Marktzins gibt es einen äquivalenten Subventionssatz für Zuschüsse. Ein möglicher Einwand könnte darin bestehen, dass diese Äquivalenz in einer realistischen Welt mit Risiken keine Gültigkeit hat. Risikoscheue Investoren realisieren manche Projekte nicht, obwohl sie sich im Erwartungswert lohnen. Falls die Risikomärkte unvollkommen sind, kann eine Subvention, die Unternehmen für riskante aber nicht für risikolose Investitionen erhalten, die Bereitschaft zur Risikoübernahme erhöhen. Solange keine Insolvenzgefahr besteht, hat die Ausgestaltung der Subvention allerdings keine Auswirkungen auf die Risikoübernahme. Denn riskant sind lediglich die Auszahlungen des Investitionsprojektes, nicht

---

<sup>20</sup> Diese heterogene Bewertung der Unternehmen hinsichtlich der Bedeutung von Fördermitteln schlägt sich auch in der Standardabweichung nieder. Diese ist bei Fördermitteln mit 1,73 hinter Rohstoffvorkommen (1,81) und Verfügbarkeit ungelerner Arbeitskräfte (1,86) am dritthöchsten.

aber die Subventionen selbst. Aus Sicht eines Unternehmens fließen sowohl beim Zuschuss als auch bei der Zinsreduktion im Barwert identische, sichere Subventionen zu.

Am Rande sei hier vermerkt, dass eine Erhöhung der unternehmerischen Risikoübernahme durch Subventionen ökonomisch zweifelhaft ist. Der Markt ist im Allgemeinen sehr gut in der Lage, eine effiziente Allokation der Risiken zu gewährleisten (zu einer Ausnahme vgl. Abschnitt 4.6). Zumindest bedarf es einer genauen Begründung des Marktversagens. So führen zwar staatliche Eingriffe über Steuern zu einer Verzerrung in der unternehmerischen Risikowahl, jedoch ist die Richtung der Verzerrung nicht eindeutig. Es ist durchaus möglich, dass die Besteuerung sogar zu einer Erhöhung der Risikoübernahme führt [DOMAR und MUSGRAVE (1944)]. Denn das Steuersystem wirkt wie eine implizite Versicherung gegen unternehmerische Risiken. Dieser Versicherungseffekt wird tendenziell jedoch gebremst durch den Einkommenseffekt, der aus dem Entzug von Ressourcen durch die Steuer entsteht, und dem in der Realität meist unvollständige Verlustausgleich [vgl. BUCHHOLZ und KONRAD (2000)].

Ein Unterschied zwischen den Subventionstypen Zuschuss und Zinssubvention tritt erst dann auf, wenn Risiko dazu führt, dass ein Projekt möglicherweise nicht die gesamte Förderlaufzeit überlebt. Denn dann sind aus Sicht eines Investors die Auszahlungen der Subventionsbeträge selbst unsicher. Da der Zuschuss zu Beginn des Projektes ausbezahlt wird, erhält der Investor den Betrag mit Sicherheit. Bei der Zinssubvention hängt die Vorteilhaftigkeit dagegen von der erwarteten Lebensdauer des Unternehmens ab. Unternehmen, die bis zum Ende der Förderperiode überleben, haben den größten Vorteil. Je größer die Insolvenzwahrscheinlichkeit, desto geringer ist für den Investor ex ante der Vorteil aus der Zinsverbilligung.

Aus Sicht des Staates spricht dieses Argument für die Zinsverbilligung. Bei Insolvenzrisiko werden tendenziell zu riskante Projekte unternommen. Denn der Unternehmer berücksichtigt in seiner Investitionsentscheidung zwar die positiven Gewinne im Falle des Erfolgs, bezieht aber nicht alle Kosten, die im Falle des Scheiterns von anderen Marktteilnehmern oder von der Allgemeinheit zu tragen sind, in sein Kalkül mit ein [Ruingrenzenproblem; vgl. SINN (1982)]. In diesem Fall sollte der Staat – anders als häufig vermutet – die Risikoübernahme dämpfen, und das gelingt eher mit der Zinsverbilligung. Während die Zuschussförderung alle Projekte gleichermaßen unterstützt, begünstigt die Zinssubvention durch ihre zeitliche Staffelung Projekte, die wenig vom Insolvenzrisiko betroffen sind. Im Vergleich zur Zuschussförderung bewerben sich um die Zinsverbilligung eher Unternehmen mit relativ sicheren Projekten. Da der Staat bei Gewährung der Subvention das Insolvenzrisiko nur unvollkommen beobachten kann, un-



terstützt die Ausgestaltung über Zinsreduktionen daher den Staat durch die Selbstselektion der Unternehmen.

#### 4.6 Kreditrationierung

Ein weiteres Argument, das in diesem Zusammenhang eine Rolle spielt, ist das Problem der Kreditrationierung [vgl. STIGLITZ und WEISS (1981)]. Hierbei handelt es sich um eine besondere Form von Marktversagen aufgrund einer Informationsasymmetrie. Bei Kreditgeschäften besteht ein unterschiedlicher Informationsstand zwischen Gläubiger und Schuldner über das Kreditausfallrisiko. Zwar können Kreditinstitute durch Brancheninformationen im Allgemeinen und Informationen zum Kreditnehmer im Speziellen ihren Kenntnisstand verbessern und grob zwischen Projekten von hoher und geringerer Güte unterscheiden. Für ein Kreditinstitut ist aber auch unter großem Aufwand das Risiko eines einzelnen Kreditantragstellers nicht perfekt beobachtbar. Dieses stets vorhandene Restrisiko führt zu einer Form der Kreditrationierung, wie sie im Folgenden näher diskutiert wird.<sup>21</sup>

Die Unsicherheit des Gläubigers über die Qualität des Schuldners sollte normalerweise zu einer Erhöhung des Preises für den Kredit (also des Zinssatzes) führen. Der Kreditzins ist bei Kreditverträgen jedoch ein untaugliches Instrument, da ein höherer Zins lediglich den Inhalt des Rückzahlungsversprechens betrifft. Denn für einen Schuldner mit hohem Ausfallrisiko spielt die Höhe des Kreditzinses keine entscheidende Rolle. Vielmehr hat eine Zinserhöhung vor allem die Wirkung, gute Schuldner, die den Kredit zurückzahlen werden, abzuschrecken. Die Zinserhöhung führt also zu einer Verschlechterung der Qualität der Gruppe, an die man Kredite gibt; es kommt zum Phänomen der „adversen Selektion“. Banken ziehen es im Fall eines Nachfrageüberschusses deshalb oft vor, den Zins nicht zu erhöhen, und stattdessen die Kreditvergabe zu rationieren. Dabei wird nicht jeder Nachfrager, der unter den gegebenen Konditionen einen Kredit möchte, von den Banken bedient. Die Kreditrationierung kann verschiedene Formen aufweisen: Zum einen werden die Kreditnehmer stochastisch rationiert, weil sie für die Bank, in Bezug auf das Projektrisiko und die verfügbaren Sicherheiten, nicht unterscheidbar sind. Zum anderen rationiert die Bank die Kreditnehmer, weil sie nicht genug

---

<sup>21</sup> Hiervon zu trennen sind Selektionseffekte, die durch einheitliche Zinssätze, wie bei einigen Förderkrediten, auftreten können. Ist ein für alle Förderprojekte einheitlicher Zinssatz vorgegeben, dann werden schlechte Risiken den Förderkredit eher in Anspruch nehmen als gute Risiken. Falls die Risikoklasse der Projekte unterscheidbar ist, kann dieses Problem durch risikoabhängige Zinssätze gelöst werden wie etwa beim risikoabhängigen Margensystem der KfW. Das in diesem Abschnitt diskutierte Problem der Kreditrationierung bleibt aber auch darüber hinaus bestehen.

Kollateral für das vorgestellte Projekt bieten können [vgl. KEETON (1979)]. In der weiteren Betrachtung soll nur diese zweite Form der Kreditrationierung eine Rolle spielen.

Durch das Verlangen von Kreditsicherheiten ist es für Banken möglich, die verschiedenen Kreditausfallrisiken voneinander zu trennen. Bietet die Bank eine Zinssenkung zusammen mit der Einführung einer Kreditsicherheit an, so stehen die guten Risiken diesem Vorschlag positiv gegenüber, da sie sicher von der Zinssenkung profitieren und selten ihre Kreditsicherheit verlieren. Die schlechten Risiken hingegen werden durch das Verlangen von Kreditsicherheiten abgeschreckt, weil für sie der Verlust der Kreditsicherheit bedeutend wahrscheinlicher ist, und sie mit ihrem eigenen Kapital haften. Kreditsicherheiten dienen also dazu, den Informationsstand des Kreditgebers zu verbessern, denn durch die Risikobeteiligung des Kreditnehmers signalisiert dieser, dass er vom Erfolg seiner Investition überzeugt ist.

Kleinen und mittleren Unternehmen fehlt jedoch häufig das benötigte Kollateral oder das Kreditvolumen ist so gering, dass sich aus Sicht des Kreditgebers eine Bonitätsprüfung kaum lohnt.<sup>22</sup> Darüber hinaus ist besonders bei KMU mit dem Auftreten von Informationsasymmetrien zu rechnen, weil diese deutlich geringeren Publizitätspflichten unterliegen. Dies führt dazu, dass der Kreditmarkt in diesem Fall nicht vollständig funktioniert.

Wie die Daten des IFO Kreditklima-Tests zeigen, gibt es durchaus empirische Evidenz für die Kreditrationierung, wenngleich der Grad der Kreditrationierung in den letzten Jahren deutlich abgenommen hat [vgl. KUNKEL (2007)]. Tabelle 5 zeigt die Entwicklung des Kreditklimas mit der Unterscheidung nach Ost- und Westdeutschland einerseits sowie unterschiedlicher Unternehmensgrößenklassen andererseits. Es berechnet sich aus dem Anteil der Kreditnehmer, die die Kreditvergabepraxis seitens der Banken als „entgegenkommend“ beurteilen, abzüglich des Anteils derjenigen, die sich für „zurückhaltend/restriktiv“ entschieden.

Zwar dürften in die Einschätzung auch andere Faktoren als die beschriebene Kreditrationierung eingehen. Dennoch ist zu erwarten, dass sich das Kreditklima und die Kreditrationierung etwa in gleicher Richtung entwickeln. Dabei zeigt sich deutlich, dass die Unternehmensgröße negativ mit der Kreditrationierung korreliert ist. Welche grundle-

---

<sup>22</sup> Man könnte argumentieren, dass die neu gestaltete Richtlinie zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft (GA) dem Problem der Kreditrationierung indirekt Rechnung trägt, indem kleinen und mittleren Unternehmen höhere Subventionswerte zugestanden werden als Großunternehmen.

genden Möglichkeiten existieren, durch den Einsatz von Fördermitteln eine effizientere Allokation der Kredite zu ermöglichen, soll im Folgenden betrachtet werden.

**Tabelle 5: Kategorisierte Ergebnisse des Kreditklimas im verarbeitenden Gewerbe (%-Salden)**

	Jun 03	Aug 03	Mrz. 04	Aug 04	Mrz 05	Aug 05	Mrz 06	Aug 06	Mrz 07	Aug 07
<b>Verarbeitendes Gewerbe insgesamt</b>	-53,2	-53,6	-46,9	-42,6	-32,4	-26,9	-15,9	-10,1	-1,9	0,0
Ostdeutschland	-56,9	-54,2	-51,6	-47,7	-39,0	-37,0	-25,5	-19,4	-9,2	-8,2
Westdeutschland	-52,2	-53,5	-45,7	-41,4	-30,8	-24,1	-13,8	-7,7	-0,1	2,2
<b>Größenklassen</b>										
Groß	-44,6	-44,3	-35,7	-30,6	-20,8	-16,1	-4,6	1,4	8,3	5,5
Mittel	-55,9	-56,0	-51,7	-46,0	-33,8	-27,4	-14,5	-10,8	0,7	3,3
Klein und kleinst	-61,4	-63,3	-55,0	-55,0	-46,6	-40,6	-32,8	-24,6	-21,6	-14,4

Quelle: KUNKEL (2007).

Das Ziel eines Förderfonds besteht häufig darin, gewerblichen Kreditnehmern, die bei der Hausbank keinen Kredit bekommen, die Aufnahme von Fremdkapital zu ermöglichen – allerdings mit der Einschränkung, dass auch Förderfonds (ebenso wie Hausbanken) keine Projekte mit sehr schlechten Risiken fördern wollen. Somit ist nicht jedes Projekt förderfähig, sondern lediglich die Projekte, die unter ökonomischen Aspekten Sinn ergeben. Grundsätzlich eignen sich dafür die beiden Förderarten der Vergabe eines zinsverbilligten Kredits und des direkten Zuschusses.

Bei Zinssubventionen erhalten die Kreditnehmer ihren Kredit aus dem Fondsvermögen, müssen aber nicht den marktüblichen Zins bezahlen. Dadurch „verbilligen“ sich für die Kreditnehmer die Kredite. GALE (1990) zeigt, dass die Zinssubvention insbesondere mehr Kreditnehmer mit gutem Risiko dazu veranlasst, Kredite nachzufragen, da für sie der Zins wichtiger ist als für die schlechten Risiken. Das liegt daran, dass gute Risiken den Zins auch tatsächlich bedienen müssen, während schlechte Risiken mit höherer Wahrscheinlichkeit ausfallen und weder Zinsen noch Tilgung zahlen werden. Zinssenkungen spielen deshalb in ihrem Entscheidungskalkül eine geringere Rolle. Durch die Zinssubvention wird die Risikostruktur der Kreditnehmer verbessert und damit das Problem der adversen Selektion abgemildert.

Die andere Alternative wäre die Zuschussfinanzierung aus dem Fondsvermögen. Durch Zuschüsse wird die Eigenkapitalbasis der Kreditnachfrager gestärkt. Dadurch können

diese Firmen dann ihrer Hausbank Sicherheiten bieten, woraufhin für sie die Kreditaufnahme erleichtert wird. Auch in diesem Fall würden die Unternehmen profitieren, die ohne Zuschuss keinen Kredit bei ihrer Hausbank bekommen hätten. Hierbei fragen allerdings sowohl die guten als auch die schlechten Risiken mehr Kredite nach. Eine Minderung der adversen Selektion wäre deshalb nicht möglich. Darüber hinaus wäre denkbar, dass Banken in Folge der Zuschüsse zu jedem Risiko mehr Kollateral verlangen, weil sich die Eigenkapitalbasis der Kreditnachfrager insgesamt verbessert hat. In diesem Fall würden Zuschüsse gar keine Veränderung in der Kreditvergabe hervorrufen.

Bei gegebenem Eigenkapital würde für die Unternehmen die Kreditrationierung auch allein schon dadurch gemildert, dass sie überhaupt einen Kredit zu marktüblichen Konditionen erhielten. Die Bereitstellung von Krediten zu Marktzinsen lässt sich z. B. auch durch vollständige Haftungsübernahme seitens des Fonds erreichen, sodass der Kreditnehmer bei der Hausbank einen Kredit aufnehmen kann. Allerdings entsteht hier das unerwünschte Moral Hazard Verhalten bei den Kreditnehmern.<sup>23</sup> Aus Sicht der Bank macht es keinen Unterschied, ob sie ihre Zahlungen vom Kreditnehmer oder dessen Bürgen erhält. Aber für einen Förderfonds stellt diese Möglichkeit keine attraktive Alternative dar, da mit einer erhöhten Ausfallquote zu rechnen ist. Als Fazit bleibt festzuhalten, dass zur Reduzierung der Kreditrationierung und des Problems der adversen Selektion eine Zinssubvention sinnvoller erscheint als eine reine Zuschusszahlung.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Der ökonomische Fachterminus Moral Hazard kann am ehesten mit „moralischer Versuchung“ übersetzt werden. Ein typisches Beispiel entstammt der Versicherungswirtschaft: Da die Autofahrer über die Kfz-Versicherung gegen Schäden abgesichert sind und da die Versicherung die Fahrweise nicht direkt beobachten kann, legen die Autofahrer eine etwas riskantere Fahrweise an den Tag, als sie dies ohne Versicherung tun würden. Diese Verhaltensänderung bezeichnet man als Moral Hazard. Die Versicherungen wehren sich z. B. durch schadensabhängige Tarife (Experience Rating).

<sup>24</sup> BERGE et al. (2001) sprechen sich auf Basis einer Analyse von Eigenkapitalquoten ost- und westdeutscher Unternehmen eher für Zuschüsse aus. Richtig ist, dass ostdeutsche Unternehmen eine vergleichsweise schlechtere Eigenkapitalausstattung haben und dadurch einer höheren Kreditrationierung ausgesetzt sind, vgl. auch Tab. 5. Doch kann dies auch durch Darlehensprogramme umgangen werden, die eigenkapitalähnliche Mittel zur Verfügung stellen (Mezzanine-Kapital). Insofern spricht dies nicht gegen einen Wechsel von Zuschuss- zu Darlehensprogrammen.

#### 4.7 Mitnahmeeffekte

Ein häufig diskutiertes Problem von öffentlicher Investitionsförderung sind Mitnahmeeffekte. Von Mitnahmeeffekten wird dann gesprochen, wenn eine Investition öffentlich gefördert wird, welche auch ohne die Förderung getätigt worden wäre. Bei öffentlichen Investitionsprojekten – wobei es unerheblich ist, ob sie durch einmalige Zuschüsse oder Mittel aus revolvingen Fonds finanziert werden – lassen sich Mitnahmeeffekte kaum vollständig vermeiden. Diese zu quantifizieren, ist ausgesprochen schwierig, da die interessierenden Größen nicht beobachtbar sind. Es lässt sich nur sehr schwer ermitteln, welchen Verlauf die Investitionstätigkeit genommen hätte, wenn es keine Subventionen gegeben hätte. Eine Möglichkeit zur Überprüfung der Wirksamkeit von Zuschüssen besteht darin, mittels ökonomischer Verfahren Mitnahmeeffekte zu schätzen. Hierzu gibt es verschiedene methodische Ansätze, z. B. die Schätzung von Makromodellen [vgl. z. B. SCHALK und UNTIEDT (1999, 2000) sowie LAMMERS und NIEBUHR (2002)], die Schätzung von Matching-Modellen [vgl. z. B. CZARNITZKI (2001)] oder die Schätzung von Selektionsmodellen [vgl. z. B. FIER et al. (2005)].<sup>25</sup> Dabei kommt die Mehrzahl der Studien zu dem Ergebnis, dass Mitnahmeeffekte tatsächlich existieren, gezielte Fördermaßnahmen aber auch zusätzliche Investitionen mobilisieren.

Mitnahmeeffekte sind umso geringer, je schärfer das Auswahlverfahren der Fördermitelanträge ist, wenn die Förderinstitution also die Förderwürdigkeit einzelner Projekte überprüfen kann. Besonders groß sind Mitnahmeeffekte bei Fördermaßnahmen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, wie etwa bei der Investitionszulage. Bei der Fördermittelvergabe wird hier eben nicht geprüft, ob das Vorhaben nicht auch ohne Förderung zustande gekommen wäre [vgl. RAGNITZ (2005)]. Umfragen haben gezeigt, dass die Förderung bei rund einem Viertel aller geförderten Unternehmen überflüssig gewesen ist [vgl. DIW, IAB, IFW, IWH und ZEW (2003), S. 749-754].

Zur Beantwortung der Frage, welche Auswirkungen auf die Mitnahmeeffekte die Streckung der Mittel über revolvingen Fonds hat, müssen nun zwei separate Fragen untersucht werden. Erstens, wie verändern sich die Mitnahmeeffekte, wenn die Mittel nicht konzentriert in einem kurzen Zeitraum verausgabt werden, sondern wenn die Subventionen über mehrere Perioden gestreckt werden? Zweitens, gibt es zwischen Darlehen und Zuschüssen unterschiedliche Anreize zur Mitnahme von Fördergeldern?

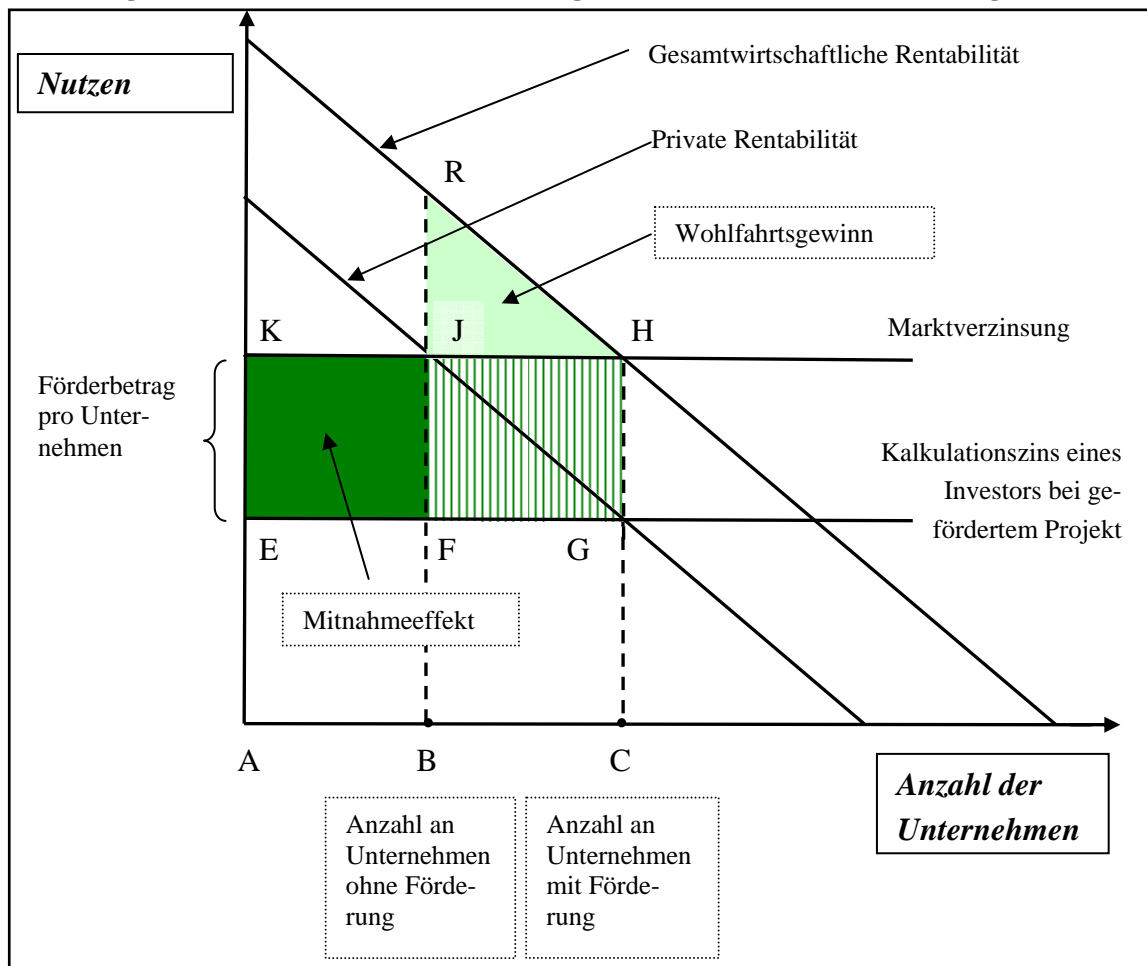
---

<sup>25</sup> Einen guten Überblick über die Implementierung evaluationsökonomischer Matching- und Selektionsmodelle am Beispiel staatlicher Arbeitsmarktinterventionen bieten HECKMAN et al. (1999).

### 4.7.1 Mitnahmeeffekte bei Streckung von Fördermitteln

Zunächst soll geklärt werden, welche Auswirkungen eine Streckung der Mittel auf die Mitnahmeeffekte und die soziale Wohlfahrt hat. Subventionen können entweder in einer Periode in großem Umfang oder über mehrere Perioden gestreckt, jeweils in kleinerem Umfang, gezahlt werden. Dabei ist die Gesamthöhe der verfügbaren Fördergelder in beiden Fällen im Barwert<sup>26</sup> gleich. Abbildung 11 erläutert das Auftreten von Mitnahmeeffekten.

Abbildung 11: Mitnahmeeffekte und Wohlfahrtsgewinne durch eine Subventionierung



Quelle: IFO INSTITUT.

Dargestellt sind der gesamtwirtschaftliche und der private Nutzen von Investitionsprojekten. Wird eine Reihung der Projekte entsprechend ihrer erzielbaren Renditen vorge-

<sup>26</sup> Zu einer detaillierten Erläuterung des Barwert-Begriffs vgl. Abschnitt 4.1, Box 1.

nommen, ergibt sich der fallende Verlauf der Rentabilitätskurven. Treten externe Effekte auf, dann unterscheiden sich der soziale und der private Nutzen. Ohne Subventionen werden lediglich Projekte im Umfang AB durchgeführt; das sind alle Projekte, deren private Rentabilität die Marktverzinsung übersteigt. Wünschenswert wäre jedoch, dass alle Vorhaben durchgeführt werden, deren gesamtwirtschaftliche Rentabilität über der Marktverzinsung liegt (AC). Im Umfang BC werden demnach aus sozialer Sicht zu wenige Projekte realisiert. Durch eine Subvention werden sich Investoren nicht mehr an der Marktverzinsung orientieren, sondern einen niedrigeren Zinssatz zugrunde legen, weil sie die zusätzlich erhaltenen finanziellen Mittel in ihr Kalkül mit einbeziehen. In der Grafik wurde die Subvention so hoch gewählt, dass alle gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Projekte (AC) auch realisiert werden. Gelingt es nicht, die ohnehin durchgeführten von den zusätzlichen Projekten zu unterscheiden, dann kommt es zu einem Mitnahmeeffekt, der der Fläche EFJK entspricht. Dessen Höhe ist abhängig von der Anzahl der ohnehin durchgeführten Projekte (Strecke AB) und der Förderhöhe je Projekt (Strecke EK). Das Rechteck EGHK stellt die absolute Höhe der Subvention dar.

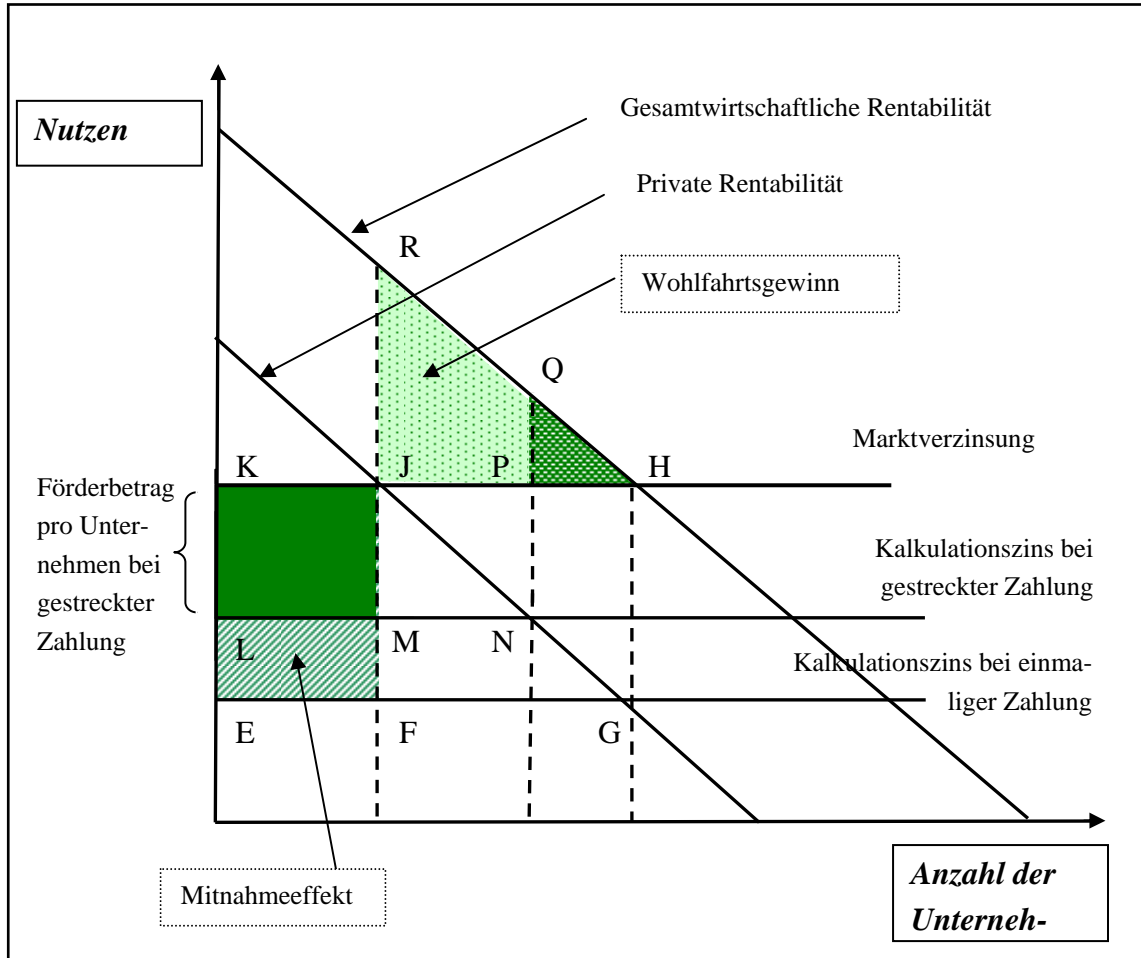
Durch die Ausweitung der Investitionen entsteht jedoch auch ein zusätzlicher Ertrag im Umfang der Fläche BCHR. Das Dreieck JHR stellt den Wohlfahrtsgewinn dar, also die sozialen Überschüsse, die durch die Subvention erzielt wurden. Kann die Förderinstitution nicht zwischen den ohnehin durchgeführten Projekten und den durch die Subventionierung zusätzlich durchgeführten Projekten trennen, dann tritt zwangsläufig ein Mitnahmeeffekt auf, dem jedoch ein Wohlfahrtsgewinn gegenübersteht.

Was geschieht nun bei einer zeitlichen Streckung der Fördermittel, wie sie die intertemporale Optimierung von Förderentscheidungen nahe legt? In Abbildung 12 sind im Gegensatz zur Abbildung 11 zwei verschiedene Subventionssätze eingezeichnet, welche die einmalige Vergabe von Fördermitteln sowie die über zwei Perioden gestreckte Vergabe von Fördermitteln reflektieren. Werden alle verfügbaren Mittel in einer Periode ausgegeben, ist der Fördersatz für jedes Projekt hoch und die von Investoren geforderte Verzinsung sinkt sehr stark, von der Marktverzinsung bis auf das Niveau „Kalkulationszins bei einmaliger Zahlung“. Von dem gesamten Förderbetrag EGHK sind Mittel im Umfang EFJK reine Mitnahmeeffekte, da die zugrunde liegenden Projekte auch gänzlich ohne Subventionen durchgeführt worden wären.

---

<sup>28</sup> Die Ergebnisse behalten ihre Gültigkeit auch dann, wenn die Mittel auf mehr als zwei Perioden gestreckt werden.

Abbildung 12: Mitnahmeeffekte und Wohlfahrtsgewinne bei Zuschuss und revolvingen Fonds



Quelle: IFO INSTITUT.

Wird nun die Auszahlung mittels revolvingender Fonds auf zwei Perioden gestreckt,<sup>28</sup> so muss der Förderbetrag je Projekt sinken und damit liegt auch der Kalkulationszinssatz der Investoren höher. Der Subventionsbetrag LNPJK wird so gewählt, dass er über beide Perioden hinweg summiert den verfügbaren Mitteln EGHK entspricht. Der Mitnahmeeffekt beträgt nun je Periode LMJK und ist damit über beide Perioden betrachtet größer als bei einmaliger hoher Subvention (EFJK). Die Ursache für den erhöhten Mitnahmeeffekt ist, dass durch die Streckung der Fördermittel in beiden Perioden die Unternehmen mit den Investitionsprojekten gefördert werden, die ohnehin durchgeführt worden wären. Aus Sicht der Förderinstitution ist dies der nahezu unvermeidliche Nebeneffekt der gewünschten Politik. Die folgende Wohlfahrtsanalyse zeigt, dass die Streckung der Fördermittel im Gegensatz zur einmaligen Verausgabung der Gelder eine Erhöhung der Wohlfahrt erlaubt.



Die Größe des Wohlfahrtsgewinns ist für beide Fälle an den gepunkteten Flächen ablesbar. Bei einmaliger Bezuschussung ergibt sich einmalig ein Wohlfahrtsgewinn in Höhe des Dreiecks JHR, in zukünftigen Perioden ist der Wohlfahrtsgewinn Null. Bei gestreckter Auszahlung kann hingegen in jeder der beiden Perioden ein Wohlfahrtsgewinn in Höhe von JPQR realisiert werden. Damit lässt sich durch die Streckung der Mittel insgesamt ein größerer Wohlfahrtseffekt erzielen.

Bei der Politikwahl sollte nicht die Minimierung der Mitnahmeeffekte im Vordergrund stehen. Diese stellen im ökonomischen Sinn keinen Nachteil sondern lediglich eine Umverteilung dar.<sup>29</sup> Entscheidend sollte sein, durch welches Instrument die größten Wohlfahrtsgewinne erzielt werden können. Diese Gewinne entstehen durch den Zuegewinn an gesamtwirtschaftlicher Rendite aufgrund der Ausweitung von Investitionen, die mit positiven externen Effekten verbunden sind. Wie in Kapitel 3 gezeigt wurde, ist es unter Effizienzgesichtspunkten optimal, die Mittel so zu verteilen, dass sich die Rentabilitäten der jeweils letzten durchgeführten Projekte über die Zeit hinweg angleichen. Eine Streckung der Fördergelder über mehrere Perioden hat daher einen größeren Wohlfahrtseffekt als eine einmalige Vergabe. Durch den Einsatz von Fonds werden in jeder Periode nur diejenigen Projekte gefördert, die den größten gesamtgesellschaftlichen Vorteil erbringen. Dafür stehen auch in der Zukunft noch Mittel zur Verfügung, um neue innovative und viel versprechende Unternehmen zu unterstützen.

Die Streckung von Fördermitteln kann zu einer intertemporal effizienten Mittelvergabe führen und ist aus Wohlfahrtsgesichtspunkten der einmaligen Vergabe von Fördermitteln vorzuziehen, obwohl es zu einem Ansteigen des Mitnahmeeffektes kommen kann. Das Mitnahmeproblem sollte daher nicht durch einen Verzicht auf den Einsatz von Fonds, sondern gegebenenfalls durch genaue Prüfung der Förderanträge und die Auswahl der Projekte mit den größten Auswirkungen auf die Wohlfahrt minimiert werden.

---

<sup>29</sup> Unerwünscht sind die Mitnahmeeffekte nur deshalb, weil ohne sie noch mehr Projekte finanziert werden könnten. Oder anders gewendet: Ohne Mitnahmeeffekte müssten weniger Mittel aus verzerrenden Steuern eingesetzt werden.

#### 4.7.2 Mitnahmeeffekte und Anreizwirkungen

Der vorangegangene Abschnitt hat gezeigt, dass aus der zeitlichen Streckung von Fördermitteln höhere Mitnahmeeffekte resultieren können. Allerdings ist dieses Ergebnis unabhängig davon, ob die Fördermittel in Form von Darlehen oder Zuschüssen gewährt werden. Im vorliegenden Abschnitt wird hingegen speziell auf die Mitnahmeeffekte bei Darlehens- und Zuschussprogrammen eingegangen.

Unterschiedlich große Mitnahmeeffekte bei Darlehens- und Zuschussprogrammen können aus der Differenz zwischen Soll- und Habenzinsen resultieren. Die Intuition für diese Argumentation ist, dass Unternehmen, die eine sehr hohe Liquidität aufweisen, keinen Anreiz haben, öffentlich geförderte Darlehen in Anspruch zu nehmen, solange die Zinsen der geförderten Darlehen noch über den Habenzinsen liegen. Vielmehr werden sie ihre Investitionen aus eigenen Mitteln bestreiten.<sup>30</sup> Nur solche Unternehmen, die wenig liquide und somit auf die subventionierten Darlehen angewiesen sind, werden die geförderten Darlehen nachfragen, da sie sich andernfalls über nicht-subventionierte Marktzinsen finanzieren müssen. Mitnahmeeffekte können daher bei Verwendung von Darlehen nur bei dieser zweiten Gruppe von Unternehmen auftreten. Anders ist die Situation bei Zuschüssen, da diese grundsätzlich von allen Unternehmen nachgefragt werden. Daher sind die Mitnahmeeffekte bei Zuschüssen im Vergleich zu Darlehensprogrammen in der Regel höher.

Im Folgenden wird diese Argumentation anhand einer einfachen graphischen Darstellung erläutert. Ist die Differenz aus Sollzinsen ( $r^S$ ) und Habenzinsen ( $r^H$ ) groß und der subventionierte Zins ( $r^S - S$ ) eines Darlehensprogramms liegt zwischen Soll- und Habenzins, dann werden Unternehmen mit ausreichend großem Eigenkapital keine subventionierten Darlehen in Anspruch nehmen und ihre Investitionen aus eigenen Mitteln finanzieren. Die Investitionsprojekte der Firmen mit ausreichendem Eigenkapital werden ausgedehnt, solange die Grenzproduktivität der Projekte über dem Habenzins liegt (bis Punkt C in Abbildung 13). Da keine Förderung beantragt wird, kann es bei dieser Gruppe auch zu keinen Mitnahmeeffekten kommen.

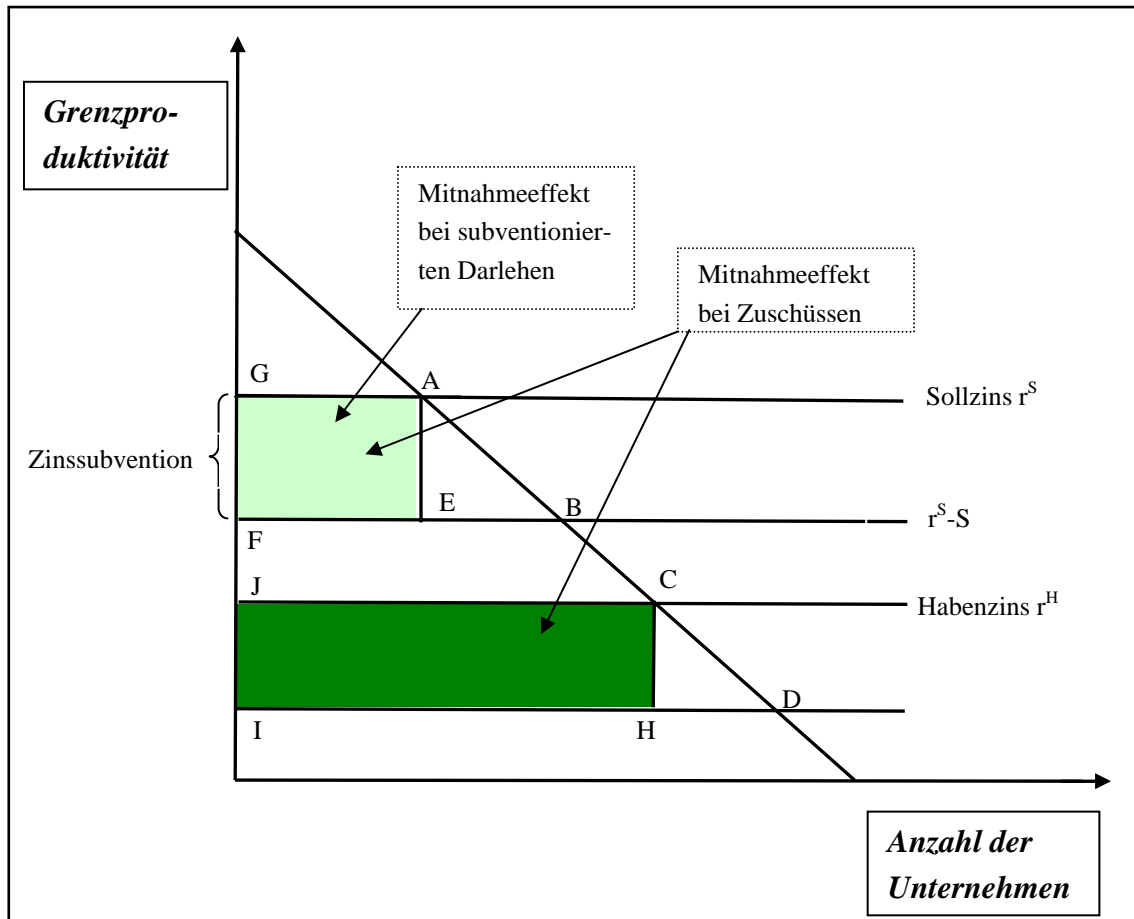
Mitnahmeeffekte können daher nur bei den Investoren ohne (ausreichend) liquide Mittel auftreten. Diese Unternehmen werden diejenigen Investitionsprojekte durchführen, bei denen die Grenzproduktivität über dem subventionierten Zinssatz ( $r^S - S$ ) liegt (bis Punkt

---

<sup>30</sup> Steuerliche Aspekte, die dieses Kalkül verändern könnten, bleiben hier außer Betracht.

B). Sei  $a$  der Anteil der Unternehmen ohne ausreichend liquide Mittel, dann ergibt sich der Mitnahmeeffekt aus dem Produkt  $a$  mal der schraffierten Fläche AEFG.

Abbildung 13: Mitnahmeeffekte bei Darlehens- und Zuschussprogrammen



Quelle: IFO INSTITUT.

Bei Zuschüssen bewerben sich hingegen alle Unternehmen – auch die mit guter Eigenkapitalausstattung – um die Subvention. Mitnahmeeffekte treten dann auch bei den  $(1-a)$  liquiden Unternehmen auf, sodass der gesamte Mitnahmeeffekt aus  $(1-a)$  mal der schraffierten Fläche CHIJ plus  $a$  mal der schraffierten Fläche AEFG besteht. Mitnahmeeffekte werden daher bei Zuschussprogrammen stets größer sein als bei der Vergabe subventionierter Darlehen.

Insgesamt sind revolvingende Fonds vor dem Hintergrund von Mitnahmeeffekten durchaus empfehlenswert. Zwar kann die Streckung von Fördermitteln in die Zukunft Mitnahmeeffekte verstärken, doch ist dies aus Sicht einer Wohlfahrtsbetrachtung unschädlich. Durch die bessere Selektionswirkung im Vergleich zu Zuschüssen können

revolvierende Fonds, die als Darlehensprogramme ausgestaltet sind, sogar dazu beitragen, Mitnahmeeffekte zu reduzieren.

## 5. Besonderheiten bei Stadtentwicklungs- und Infrastrukturfonds

Die Diskussion Zuschussvergabe vs. Darlehensfinanzierung als Finanzierungsinstrument revolvingender Fonds im vorangegangenen Kapitel bezog sich im Wesentlichen auf die Förderung der gewerblichen Wirtschaft. Nichtsdestotrotz gelten die ökonomischen Grundprobleme auch für andere Förderbereiche wie etwa die Stadtentwicklungsförderung oder die Infrastrukturförderung. Neben den genannten Argumenten kommen hier jedoch noch spezifische Problembereiche hinzu, die in Zusammenhang mit dem öffentlichen Charakter der Projekte stehen und daher im Folgenden näher diskutiert werden.

Regional abgegrenzte Stadtentwicklungsförderung ist durch die URBAN-I- und URBAN-II-Initiativen der EU-Kommission Teil der europäischen Förderpolitik geworden. Von der Möglichkeit, Fördermittel in Fonds einzustellen, ist auf Basis der Regeln Nr. 8 und Nr. 9 im Anhang der EU-Verordnung Nr. 1685/2000 insbesondere in der Stadtentwicklung Gebrauch gemacht worden (vgl. Kapitel 2.3). In der aktuellen Förderverordnung für 2007-2013 sind revolvingende Fonds in der Stadtentwicklung explizit vorgesehen, und deren Lancierung wird durch die JESSICA-Initiative der EU-Kommission zusätzlich stimuliert.

Im Rahmen von Stadtentwicklungsfonds kann jedoch nicht nur die klassische Städtebauförderung betrieben werden, sondern vielmehr bietet sich hier die Möglichkeit, integrierte Entwicklungskonzepte für bestimmte Regionen umzusetzen. Dazu gehört neben Städtebaumaßnahmen in Infrastruktur und Innenstadtentwicklung auch die Förderung der lokalen Wirtschaft. Für die Förderung der lokalen Wirtschaft als Teil eines Stadtentwicklungsfonds gelten unmittelbar die in Kapitel 4 genannten Argumente, für andere Förderzwecke wie z. B. die Städtebauförderung wird jedoch häufig eingewandt, dass die Investitionen keine direkten Rückflüsse generieren und dass daher eine Förderung über revolvingende Fonds ungeeignet ist (Kapitel 5.1).

Eine weitere wichtige Fragestellung im Kontext der Stadtentwicklungsfonds ist die der Dezentralisierung von Förderentscheidungen. Wird ein solcher Fonds für lokale Zwecke aufgesetzt, dann muss auch festgelegt werden, auf welcher institutionellen Ebene die Förderentscheidungen getroffen werden. Die Vor- und Nachteile dezentral gemanagter Fonds sind daher ebenfalls Gegenstand dieses Kapitels (Kapitel 5.2).

## 5.1 Städtebauförderung

Aus Sicht der Nachfrager von Kommunalkrediten wird häufig argumentiert, dass für die Städtebauförderung weiterhin Zuschüsse notwendig seien, da es sich um öffentliche Güter handle und keine laufenden Einnahmen erzielt werden könnten. Wie ist dieses Argument zu bewerten? Verhindert die Art der kommunal finanzierten Güter den Einsatz von revolvingierenden Fonds?

Wie bereits in Kapitel 4.1 gezeigt wurde, sind Zuschüsse und zinsreduzierte Darlehen lediglich zwei Spielarten der Subvention. Die wesentliche Änderung, die sich durch die Einführung revolvingierender Fonds ergeben wird, besteht in der Absenkung der Förderhöhe. Diese ist notwendig, um die gewünschte Streckung der Mittel über die Zeit hinweg zu erreichen. An der Äquivalenz von Zuschüssen und zinsreduzierten Darlehen ändert sich auch nichts, wenn die Mittel – wie im Falle der Städtebauförderung – primär in öffentliche Güter fließen. Aus diesen öffentlichen Gütern erzielt die investierende Kommune zwar keine direkten Einnahmen, aus denen sich die Kreditverpflichtungen finanzieren ließen. Aber es entstehen natürlich indirekt Vorteile (Wohnqualität, betriebliche Standortqualität...), die der Kommune insgesamt zugute kommen und indirekt auch wieder Mehreinnahmen generieren können.<sup>31</sup>

Auch bei öffentlichen Gütern ist es wünschenswert, dass bei knappen Ressourcen die rentabelsten Projekte durchgeführt werden. Jede einzelne Kommune muss diejenigen Projekte auswählen, die die höchsten Vorteile für die Bevölkerung versprechen. Revolvingierende Fonds dienen hier einer Vorfinanzierung von kommunalen Projekten und sie erfüllen den Zweck, die Projekte mit dem höchsten Nutzen in jeder Kommune zu selektieren.

Das Argument, dass sich Fonds für die Finanzierung kommunaler Projekte nicht eignen, ist daher nicht stichhaltig. Aus Sicht der Kommunen sinkt durch den Übergang von der Zuschussfinanzierung hin zu revolvingierenden Fonds zwar im Regelfall das aktuelle Subventionsniveau, aber dies ist im Sinne der intertemporalen Optimierung gerade erwünscht.

---

<sup>31</sup> Im Übrigen gibt es bei vielen öffentlich bereitgestellten Leistungen prinzipiell die Möglichkeit einer adäquaten Nutzerfinanzierung, sodass eine Erhöhung der Qualität öffentlicher Leistungen sich auch in höheren Einnahmen widerspiegeln könnte.

## 5.2 Dezentralisierung von Förderentscheidungen

Bei der Einrichtung von regional abgegrenzten Stadtentwicklungsfonds muss auch eine Entscheidung darüber getroffen werden, auf welcher institutionellen Ebene die Förderentscheidungen getroffen werden sollen. Die Extremfälle wären auf der einen Seite eine direkte Weiterleitung der Strukturhilfen an die Kommunen, die entsprechende Stadtentwicklungsfonds autonom aufsetzen und verwalten, auf der anderen Seite könnte – zumindest theoretisch – die EU selbst die Verantwortung dafür übernehmen ohne zu delegieren. Es stellt sich damit die Frage nach dem Dezentalisierungsgrad der Förderentscheidungen.

Das so genannte Dezentralisierungstheorem besagt, dass die politischen Entscheidungsträger lokaler Gebietskörperschaften aufgrund ihrer Nähe zu den Bürgern die lokalen Präferenzen besser kennen und so eine optimale Bereitstellung öffentlicher Güter eher gewährleisten können [vgl. OATES (1972)]. Das OATES-Argument würde für eine Vergabe von Fördermitteln auf lokaler Ebene sprechen, da die verantwortlichen Institutionen besser den Nutzen ihrer Bürger kennen.

Allerdings muss gegen die Dezentralisierung angeführt werden, dass eine übergeordnete Institution auch die überregionalen Ziele bei Fördermittelentscheidungen berücksichtigen kann. Denn das OATES-Argument setzt voraus, dass keine externen Effekte zwischen den Regionen bestehen. Die Annahme des Nichtvorhandenseins von Spillover-Effekten ist jedoch als kritisch einzustufen. Schließlich lässt sich eine Vielzahl von positiven und negativen externen Effekten bei öffentlichen und privaten Gütern identifizieren (vgl. Abschnitt 4.3).<sup>32</sup> Positive Spillovers gehen z. B. von Infrastrukturgütern aus, während die Beeinträchtigung der Umwelt durch Emissionen ein Beispiel für negative externe Effekte darstellt. Die Einwohner umliegender Regionen profitieren ebenso wie die Einwohner der bereitstellenden Region von diesen Gütern bzw. sie leiden gleichfalls darunter. Eine dezentrale Vergabe von Fördermitteln würde dazu führen, dass die bereitstellende Region die positiven oder negativen Nutzen-Spillovers in die Nachbarregionen nicht berücksichtigt und daher zu wenig bzw. zu viele Fördermittel auf diese Aktivitäten verwendet. Daraus resultiert ein Wohlfahrtsverlust für die Gesamtwirtschaft, der unter bestimmten Voraussetzungen durch Zentralisierung verringert werden könnte [vgl. BORCK (2003)]. So ist z. B. in den neuen Bundesländern der rapide demographische Wandel eine bedeutsame Herausforderung, die auch bei der Vergabe von Förder-

---

<sup>32</sup> Im Zusammenhang mit Stadtentwicklungsprogrammen werden positive externe Effekte auch häufiger synonym als positive Stadttrendite bezeichnet.

mitteln berücksichtigt werden muss. Während eine lokale Förderinstitution kaum die Nachhaltigkeit des Einsatzes von Fördermitteln bei deren Förderentscheidungen in den Vordergrund stellen wird, kann auf Landesebene auch auf solch übergeordnete Ziele bei der Vergabe von Fördermitteln eingegangen werden.

Bei der Einrichtung von Stadtentwicklungsfonds muss daher sensibel darauf geachtet werden, dass die Fördermittel zum einen effektiv vergeben werden, was für die Einbindung lokaler Institutionen spricht. Zum anderen müssen aber auch die Begebenheiten benachbarter Regionen berücksichtigt werden, weshalb eine übergeordnete Instanz ebenfalls ein Kontroll- bzw. Mitspracherecht bei der Fördermittelvergabe erhalten sollte.



## 6. Schlussfolgerungen

Das vorliegende Gutachten liefert eine umfassende Analyse der Vor- und Nachteile revolvingender Fonds als Instrument der Neuausrichtung der Förderpolitik. Dabei hat sich gezeigt, dass hierbei zwischen zwei Fragen zu trennen ist. Zum einen bieten Fonds die Möglichkeit der intertemporalen Optimierung von Förderentscheidungen, zum anderen können im Rahmen von Fonds prinzipiell sowohl Darlehen als auch Zuschüsse vergeben werden, wobei die Höhe des Anteils revolvingender Instrumente über die Einsetzbarkeit von Zuschüssen konstruktionsbedingt entscheidet. Die Möglichkeit der intertemporalen Optimierung von Förderentscheidungen durch Fonds ist ein wichtiger Beitrag zur Erhöhung der Fördereffizienz und somit grundsätzlich zu empfehlen.

Der wesentliche Effizienzgewinn durch revolvingende Fonds besteht in der Möglichkeit, die Fördermaßnahmen über die Zeit hinweg zu optimieren. Ob die Subventionierung über zinsverbilligte Darlehen – wie meist bei revolvingenden Fonds – oder durch direkte Zuschüsse erfolgt, ist in den meisten Fällen von nachrangiger Bedeutung. Im Rahmen des Gutachtens wurden auch mögliche kritische Fälle für revolvingende Fonds analysiert. Problematisch könnte eine Ausgestaltung der Förderpolitik über revolvingende Fonds in den Fällen sein, wo durch hohe anfängliche Subventionen ein Cluster initiiert werden soll und wo global agierende Unternehmen im Rahmen des internationalen Fiskalwettbewerbs durch Subventionen ins Land geholt werden sollen. In diesen beiden Fällen besteht die Gefahr, dass die über revolvingende Fonds zu erreichenden Subventionssätze zu niedrig ausfallen; hier ist eine unmittelbare Steuerung über direkte Zuschüsse vorzuziehen. Für die große Masse der Förderfälle sind revolvingende Fonds jedoch unproblematisch oder bieten sogar Vorteile gegenüber den Zuschüssen. Insbesondere die bessere Risikoselektion von geförderten Projekten und die bessere Überwindung von Kreditrationierung sprechen für revolvingende Fonds.



## LITERATURVERZEICHNIS

- BERGE, K., U. BLUM, A. DEBS, S. SCHARFE und J. WOLF (2001): Zuschussfinanzierung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, unveröffentlichtes Gutachten des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung und Wirtschaftsberatung.
- BERLEMANN, M. und J. TILGNER (2007): Determinanten der innerdeutschen Standortwahl von Unternehmen, - Ergebnisse einer empirischen Analyse, *ifo Dresden berichtet* Heft 3/2007, S. 14-22.
- BERLEMANN., M. und J. TILGNER (2006): Determinanten der Standortwahl von Unternehmen, Ein Literaturüberblick, *ifo Dresden berichtet* Heft 6/2006, S. 14-24.
- BLANKART, C. B. (1998): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 3. Aufl., Vahlen, München.
- BORCK, R. (2003): Führt fiskalische Äquivalenz zu einer effizienten Allokation? Die Rolle von Mehrheitsabstimmungen, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 72 (3), S. 444.
- BUCHHOLZ, W. und K. A. KONRAD (2000): Risiko und Steuern, in: Andel, N. (Hrsg.), Probleme der Besteuerung III, Berlin, S. 63-139.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (BMW) (Hrsg.) (2007a): Nationaler strategischer Rahmen (NRSP) für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013, Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (BMW) (Hrsg.) (2007b): Förderdatenbank, <http://www.foerderdatenbank.de/>, Zugriff: Oktober 2007.
- CAISSE DES DÉPÔTS (Hrsg.) (2007): Internetressource, <http://www.caissedesdepots.fr>, Zugriff: 09.10.2007.
- CZARNITZKI, D. (2001), Die Auswirkungen der Forschungs- und Technologiepolitik auf die Innovationsaktivitäten ostdeutscher Unternehmen, *Schmollers Jahrbuch – Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 121(4), S. 539-60.
- DIW, IAB, IfW, IWH und ZEW (Hrsg.) (2003), Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Kurzfassung, *Wochenbericht DIW Berlin*, 70 (47), S. 749-754.
- DOMAR, E. D. und R. A. MUSGRAVE (1944): Proportional Income Taxation and Risk-Taking, *Quarterly Journal of Economics* 58 (3), S. 388-422.
- ENGLISH PARTNERSHIPS (Hrsg.) (2007): Internet-Ressource, <http://www.englishpartnerships.co.uk/englishcitiesfund.htm>, Zugriff: 11.10.2007.
- FIER, A., D. HERGER und K. HUSSINGER (2005): Die Wirkungsanalyse staatlicher Förderprogramme durch den Einsatz von Matching- und Selektionsmodellen am Beispiel der Fertigungstechnik, in: Engel, D. (Hrsg.): *Mittelstandsfinanzierung, Basel II*

- und die Wirkung öffentlicher sowie privater Kapitalhilfen, Berlin, Duncker & Humblot, 2005, S. 165-186.
- FINANCE WALES (Hrsg.) (2007): Internet-Ressource, <http://www.financewales.co.uk/eng/>, Zugriff: 09.10.2007
- GALE, W. G. (1990): Federal Lending and the Market for Credit, *Journal of Public Economics* 42, S. 177-193.
- GARCIA PIRES, A. J. (2006): Losers, Winners and Prisoner's Dilemma in International Subsidy Wars, CEPR Discussion Paper 5979.
- HALLER, F. (2003): Regionale Gewerbeflächenpolitik im Umbruch – Vom Gewerbeflächenprogramm zur produktorientierten Clusterbildung: Das Beispiel Bremen, *Flächenmanagement und Bodenordnung* 65 (4), S. 147- 153.
- HECKMAN, J. J., R. J. LALONDE und J. A. SMITH (1999), The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs, in: Ashenfelter, A. and D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam, S. 1866-2097.
- HENDERSON, J. V. (2003): Marshall's scale economies, *Journal of Urban Economics* 53 (1), S. 1-28.
- ICKS, A., F. WALLAU, H. FISCHER-STEEGE, M. RICHTER und M. SCHORN (2006): Ermittlung bürokratischer Kostenbelastungen in ausgewählten Bereichen, Institut für Mittelstandsforschung, IfM-Materialien Nr. 166, Bonn.
- IGLOO (Hrsg.) (2007): Internet-Ressource, [www.igloo.uk.net](http://www.igloo.uk.net), Zugriff: 09.10.2007.
- INVEST IN SAXONY (Hrsg.): Fördermittel für Ansiedelungen in Sachsen. Download unter [http://www.invest-in-saxony.net/set/157/IncentSaxony\\_\\_deutsch\\_2007juni07.pdf](http://www.invest-in-saxony.net/set/157/IncentSaxony__deutsch_2007juni07.pdf).
- KEETON (1979): *Equilibrium Credit Rationing*, Garland Publishing Inc., New York and London.
- KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU (KfW) (Hrsg.) (2004): Neue Finanzierungsinstrumente für mehr Innovationen, Abschlussbericht der AG „Innovationsfinanzierung“ unter Leitung der KfW, Frankfurt am Main, Januar 2004, [http://www.kfw.de/DE\\_Home/Research/Sonderthem68/Innovation30/Abschlussbericht\\_AG\\_Innovationsfinanzierung.pdf](http://www.kfw.de/DE_Home/Research/Sonderthem68/Innovation30/Abschlussbericht_AG_Innovationsfinanzierung.pdf), Zugriff: 10.09.2007.
- KUNKEL, A. (2007): Kreditklima weiter leicht gestiegen, *ifo Schnelldienst* 17/2007, S. 39-41.
- LAMMERS, K. und A. NIEBUHR (2002): Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung, *HWWA-Report* 214.
- LÖFFELHOLZ, H. D. und H. RAPPEN (2003): Kosten der Besteuerung in Deutschland, Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), Juli 2003, S. 81-92.
- NISKANEN, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago.
- OATES, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*, New York, McGraw.

- 
- OPITZ, S. (2006): Innovativer Einsatz von Strukturfondsmitteln – Erfahrungen in Deutschland und Übertragbarkeit auf Stadtentwicklungsfonds, URBAN Tagung zur lokalen Wirtschaftsentwicklung am 12./13. Oktober 2006 in Leipzig.
- PAPPENHEIM, R. (1997): Der Haushaltszyklus und das „Dezemberfieber“, Diskussionspapier Reihe B, Nr. 97/04, Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- PENZKOFER, H. und H. SCHMALHOLZ (2006): Hightech-Strategie für Deutschland: Muss Sachsen auch nachlegen?, *ifo Dresden berichtet*, 5/2006, S. 3-12.
- RAGNITZ, J. (2005): Zur Fortsetzung der Investitionszulage für die neuen Bundesländer: Ein Diskussionsvorschlag, *IWH-Pressemitteilung* 32/2005.
- SCHALK, H. J. und G. UNTIEDT (1999): Regionale Wirtschaftsförderung: Erfolgreich, gewirkt oder lediglich mitgenommen? *ifo Schnelldienst* 10-11/99, S. 20-25
- SCHALK, H. J. und G. UNTIEDT (2000): Regional Investment Incentives in Germany: Impacts on Factor Demand and Growth, *Annals of Regional Science* 34 (2), S. 173-195.
- SINN, H.-W. (1982): Kinked Utility and the Demand for Human Wealth and Liability Insurance, *European Economic Review* 17, S. 149-162.
- STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN (Hrsg.) (2006): Statistische Berichte, Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe im Freistaat Sachsen.
- STIGLITZ, J. E. und A. WEISS (1981): Credit Rationing in Markets with Imperfect Informations, *American Economic Review* 71 (3), S. 393-410.
- STMWIVT (BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE) (Hrsg.) (2006): Allianz Bayern Innovativ; Eckpunkte bayerischer Clusterpolitik, München.



## Anhang 1: Fragebogen Sonderfrage IFO Investitionstest

### ifo Institut

für Wirtschaftsforschung  
Bereich Unternehmensbefragungen  
Postfach 86 04 60 81631 München  
e-mail: jaeckel@ifo.de Internet: http://www.ifo.de

Telefon: (089) 9224-0 bei Rückfragen: Herr Jäckel App. 1239  
Telefax: (089) 9224-1463, -1235 Fr. Weichselberger App. 1215

### ifo Investitionstest Mitte 2007

Angaben erbeten nur für Standorte in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost

Ihre Angaben werden **streng vertraulich** behandelt. Der gesetzliche Datenschutz ist voll gewährleistet.

IT-Ind NBL



**Kenn-Nr.**

#### 1. Basisangaben (für Zuordnung und Gewichtung)

**Tätigkeitsschwerpunkt:** .....

**Beschäftigte 30.9.2006:** .....  
(inkl. Azubis)

**GJ 2006** von ..... bis .....

#### 2. Investitionen in Sachanlagen<sup>1)</sup> (inkl. im Bau befindliche Anlagen) (ohne gebraucht zugegangene Investitionsgüter)

- a) Gekaufte/selbsterstellte Investitionsgüter, **Zugänge im GJ insgesamt**  
darunter: bauliche Investitionen (inkl. Baumaßnahmen am Bestand)
- b) Geleaste/gepachtete Investitionsgüter, **Zugänge im GJ insgesamt**,  
Schätzung der Anschaffungswerte (nicht Miet- oder Leasing-Raten angeben!)

	GJ 2006 (Ist) in Tausend <sup>2)</sup>	Erwartung für GJ 2007 in Tausend <sup>2)</sup>
a)	.....	.....
b)	.....	.....

#### 3. Struktur der Investitionen in Sachanlagen (ohne gebraucht zugegangene Investitionsgüter)

Unsere Investitionsaktivitäten (Summe der Angaben aus 2a) und 2b)) können wie folgt strukturiert werden:  
(grob geschätzte Anteile genügen):

	GJ 2006 (Ist)	Erwartung für GJ 2007
Wert-Anteil für: Erweiterung (inkl. Neuerrichtung)	..... %	..... %
Umstrukturierung <sup>2)</sup>	..... %	..... %
Rationalisierung	..... %	..... %
Ersatzbeschaffung	..... %	..... %
Andere Investitionsvorhaben <sup>3)</sup>	..... %	..... %
	100 %	100 %

#### 4. Sonderfrage zum bürokratischen Aufwand öffentlicher Fördermaßnahmen

Wir haben seit dem Jahr 2004 in Anspruch genommen:

KfW-Darlehen in Höhe von insg. .... (Tsd.<sup>4)</sup>  GA-Zuschüsse in Höhe von insg. .... (Tsd.<sup>4)</sup>

Der administrative Aufwand (inkl. Opportunitätskosten wie z.B. Zeitaufwand der Beantragung und Nachweisführung) für unser Unternehmen betrug **schätzungsweise:**

KfW-Darlehen ca. .... % der Darlehenssumme GA-Zuschüsse ca. .... % des Förderbetrags

1) Zum Begriff und zur Untergliederung 2a)/2b)

Unter den Begriff Investitionsgut fallen: Betriebs- und Geschäftsgebäude inkl. Baumaßnahmen am Bestand, Maschinen und maschinelle Anlagen, Fahrzeuge, Werkzeuge, Betriebs- und Geschäftsausstattung, im steuerlichen Sinne "geringwertige Wirtschaftsgüter" mit Anlagecharakter (Lebensdauer über ein Jahr), auf Anlagekonten aktivierte erworbene Computersoftware und Datenbanken. Angaben "brutto", d.h. **ohne Abzug von Fördermitteln** sowie ohne Gegenrechnung von Abschreibungen (AfA). **Nicht zu berücksichtigen** sind neben gebraucht erworbenen Investitionsgütern/Übernahmen/Beteiligungen auch Investitionen in Wohngebäude und der Kauf von nicht direkt zur Bebauung vorgesehenen Betriebsgrundstücken sowie von allen sonstigen Grundstücken. Ebenfalls auszuschließen sind zur Vermietung bestimmte Anlagen sowie (außer der auf Sachanlagekonten aktivierten Software) alle sonstige immateriellen Vermögensgegenstände (wie z.B. Patente oder Lizenzen etc.)  
Unter 2b) und nicht unter 2a) anzugeben sind diejenigen Investitionsgüter, deren Aktivierung nicht bei der nutzenden Gesellschaft erfolgt (sondern z.B. bei Leasinggesellschaft, Hersteller, Besitzgesellschaft), inkl. Ersatzbeschaffungen im Rahmen laufender Pacht-, Miet- bzw. Leasingverträge. **Unter b) nicht enthalten: Zugänge über Mietkauf** (diese bitte unter a) einbeziehen).

2) Umstrukturierungen im Tätigkeitsspektrum ohne wesentliche Erweiterungseffekte.

3) z.B. Umweltschutz, Verbesserungen der Arbeitsbedingungen, Forschung und Entwicklung, Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung.

**Für evtl. Rückfragen:** Welche Stelle Ihres Hauses hat diesen Fragebogen bearbeitet ?

Abt., Sachbearbeiter(-in), Telefon, Telefax

**A**

**Anhang 2: Förderprogramme der Länder auf Basis revolvingender Fonds**

Bundesland	Förderprogramm	Fondstyp	Ziel und Gegenstand	Förderart und -höhe	Antragsberechtigte	Ko-Finanzierung durch:
BB	Beteiligungen der BFB Beteiligungs-Fonds Brandenburg GmbH (BFB) (EFRE-Risikokapitalfonds)	Eigenkapitalfonds	Die BFB stellt technologieorientierten Unternehmen durch die Übernahme offener und stiller Beteiligungen Kapital in der Start- und der Expansionsphase zur Verfügung.	Die Finanzierung erfolgt in Form von offenen und/oder stillen Beteiligungen. Mehrheitsbeteiligungen sind ausgeschlossen. Die Höhe der Beteiligung beträgt zwischen 300.000 € und 1,5 Mill. € wobei je Finanzierungsrunde maximal 1 Mill. € investiert werden. Die Laufzeit stiller Beteiligungen soll in der Regel 6 Jahre nicht überschreiten und beträgt maximal 10 Jahre.	Antragsberechtigt sind technologieorientierte kleine und mittlere Unternehmen (gemäß KMU-Definition der EU) mit Unternehmenssitz oder Betriebsstätte in Brandenburg, die über ein hohes Entwicklungs- und Erfolgspotenzial verfügen.	EFRE
BE	Kreditfonds für kleine und mittlere Unternehmen (KMU-Fonds)	Darlehensfonds	Die Investitionsbank Berlin (IBB) vergibt Kredite an kleine und mittlere Unternehmen. Der KMU-Fonds dient der langfristigen Finanzierung von Investitionen und damit verbundener Betriebsmittel. Vergeben werden Mikrokredite ohne Beteiligung einer Geschäftsbank und Wachstumsdarlehen vorrangig gemeinsam mit einer Geschäftsbank als "Konsortialfinanzierung". Das Darlehen kann insbesondere für folgende Maßnahmen verwendet werden: - Gründungsfinanzierungen - Mitfinanzierung von Investitionen des Anlagevermögens (die einer langfristigen Mittelbereitstellung bedürfen, im Rah-	Die Förderung erfolgt in Form eines Darlehens. Die Höhe des Darlehens beträgt (KMU-Fonds-Anteil): - Höchstbetrag 10 Mill. € zzgl. mindestens gleich hohem Anteil der Hausbank in Fällen der Konsortialfinanzierung - Mikrokredite bis 25.000€ - Direktdarlehen bis 250.000 €  Die Auszahlung erfolgt zu 100 %. Die Laufzeit beträgt bis zu 20 Jahre. Tilgungsfreie Zeiträume sind vereinbar. Die Verzinsung geschieht bei Konsortialdarlehen marktüblich in Abstimmung mit der Hausbank. Bei Darlehen ohne Hausbankbeteiligung erfolgt die Festlegung marktüblich durch den Fonds.	Antragsberechtigt sind Existenzgründer, Freiberufler und kleine und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft (gemäß KMU-Definition der EU) mit Betriebsstätte in Berlin.	EFRE



			men von Betriebsübernahmen, Neuan siedlungen, Rationalisierungsmaßnahmen und Reinvestitionen) und im Zusammenhang mit diesen Investitionen stehende Betriebsmittel			
BE	Venture Capital (VC) Fonds Berlin	Eigenkapitalfonds	Mit dem Venture Capital Fonds fördert das Land Berlin die Beteiligung an jungen Berliner Technologieunternehmen mit Wachstumspotenzial, die in den Schwerpunkt- und Schlüsseltechnologiefeldern Berlins tätig sind. Die Fondsmittel werden vorrangig zur Finanzierung der Entwicklung und Markteinführung innovativer Produkte zur Verfügung gestellt.	Der VC Fonds Berlin geht offene Minderheitsbeteiligungen von maximal 49 % am Stamm- bzw. Grundkapital der Unternehmen ein. Die offene Beteiligung kann mit einer stillen Beteiligung kombiniert werden. In der ersten Finanzierungsrunde werden bis zu 0,75 Mill. € investiert. Im Rahmen von weiteren Finanzierungsrunden können den Unternehmen zusätzliche Mittel bis zur Höhe von insgesamt 2,25 Mill. € zur Verfügung gestellt werden. Insgesamt wird eine Beteiligungsdauer von 5-7 Jahren angestrebt.	Antragsberechtigt sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU) der gewerblichen Wirtschaft.	EFRE
BE	Berlin Kapital Fonds	Eigenkapitalfonds	Mit Berlin Kapital soll mittelständischen Unternehmen Eigenkapital bzw. eigenkapitalnahes Mezzanine-Kapital für die Finanzierung von Wachstum und Innovation zur Verfügung gestellt werden. Die Finanzierung wird für definierte Vorhaben zur Verfügung gestellt.	Die Förderung erfolgt als Eigen- und Mezzanine-Kapital in Form von stillen und offenen Beteiligungen. Stille Beteiligungen werden mit Rangrücktritt ausgestattet und gewinnen dadurch Eigenkapitalcharakter. Offene Beteiligungen werden ausschließlich als Minderheitsbeteiligung eingegangen. Eine Kombination der Instrumente ist möglich. Art und Höhe der Finanzierung sowie die jeweiligen marktüblichen Konditionen werden individuell vereinbart. Das Einzelengagement beträgt mind. 500.000 € und max. 5 Mill. €. Eine weitere, i. d. R. 50 %-ige Kofinanzierung durch einen	Antragsberechtigt sind mittelständische Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft (GmbH, GmbH & Co. KG, AG) mit Sitz oder Betriebsstätte in Berlin. Die Unternehmen müssen seit mind. 3 Jahren bestehen.	EFRE

				Fremd- oder Eigenkapitalgeber (Geschäftsbank, Beteiligungsgesellschaft etc.) ist zusätzlich notwendig. Bankübliche Sicherheiten sind grundsätzlich nicht erforderlich.		
BE	Zukunftsfonds Berlin	Zuschuss; Darlehen; Beteiligung	<p>Der Zukunftsfonds soll dazu beitragen, die Entwicklung weltweit anerkannter Kompetenzzentren in Berlin in wachstumsrelevanten technologischen Schwerpunktfeldern nachhaltig voranzutreiben. Die aktuellen Schwerpunktfelder sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Biotechnologie u. Medizintechnik,</li> <li>- Verkehrstechnologie,</li> <li>- IuK-Techniken/Multimedia.</li> </ul> <p>Gegenstand der Förderung des Zukunftsfonds sind regionale Innovationsprojekte, die durch aufeinander abgestimmte strukturbildende Maßnahmen, Aktivitäten und Initiativen den gesamten Innovationsprozess vorrangig in den genannten Feldern stimulieren.</p>	<p>Die Förderung erfolgt in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses, eines Darlehens, als stille Beteiligung oder als Kombination aus den drei Möglichkeiten. Die Höhe der Förderung beträgt bis zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 25 % der Kosten von Entwicklungsaktivitäten, die als vorwettbewerbliche Entwicklung einzustufen sind.</li> <li>- 50 % der Kosten von Entwicklungsaktivitäten, die den Charakter industrieller Forschung haben.</li> <li>- 75 % für Machbarkeitsstudien und bis zu 100 % für von Unternehmen betriebene Grundlagenforschung. Beides allerdings nur im Rahmen der Bestimmungen des FuE-Gemeinschaftsrahmens.</li> </ul> <p>Der Eigenanteil an der Finanzierung muss in der Regel mindestens 20 % der förderfähigen Kosten betragen, wobei dieser Teil nicht durch staatliche Garantien oder andere öffentliche Mittel abgesichert werden darf. Für Beteiligungsfinanzierungen können je nach Einzelfall grundsätzlich alle Beteiligungsarten verwendet werden, in der Regel soll eine stille Beteiligung mit einer Laufzeit von 5 bis 10 Jahren vereinbart werden.</p>	Antragsberechtigt sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Hochschulen und Forschungseinrichtungen.	EFRE

SA	IBG-Risikokapitalfonds für technologieorientierte KMU	Eigenkapitalfonds	Die Innovations- und Beteiligungsgesellschaft (IBG) beteiligt sich überwiegend an technologieorientierten Unternehmen in der (Pre-)Seed- und Wachstumsphase. Ziel ist es, über die Verstärkung der Haftkapitalbasis langfristig ein solides unternehmerisches Wachstum der geförderten Unternehmen zu sichern.	Die Förderung erfolgt in Form einer stillen oder offenen Beteiligung. Stille Beteiligungen betragen bis zu 5 Mill. € je Unternehmen. Die Laufzeit der Beteiligung beträgt bis zu 10 Jahre. Eine Verlängerung um bis zu 5 Jahre ist möglich. Offene Beteiligungen sind nur als Minderheitsbeteiligung bis zu 25 % des Kapitals und bis zu maximal 1 Mill. € möglich. Offene Beteiligungen erfolgen ausschließlich bei kleinen Unternehmen.	Antragsberechtigt sind kleine und mittlere Unternehmen gemäß KMU-Definition der EU. Unternehmen im Sinne der "Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten" sind von der Möglichkeit der Beteiligungnahme ausgeschlossen.	EFRE
MV	Darlehensfonds für Existenzgründer und KMU	Darlehensfonds	Als Beitrag zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen fördert das Land Mecklenburg - Vorpommern Investitionen von Existenzgründern, von kleinen und mittleren Unternehmen und von Angehörigen der Freien Berufe. Förderfähig sind die Errichtung, Erweiterung, Modernisierung oder der Erwerb einer Betriebsstätte.	Die Förderung wird als Darlehen gewährt. Die Darlehenshöhe beträgt maximal 100.000 €, der Mindestbetrag liegt bei 10.000 €. Der Zinssatz bei Investitionsdarlehen entspricht mindestens dem EU-Referenzzinssatz, zzgl. eines pauschalen risikoorientierten Ausfallaufschlages, der je nach Marktsituation veränderbar ist. Bei Betriebsmitteldarlehen liegt der Zinssatz mindestens 3 % über dem EU-Referenzzinssatz, zzgl. eines pauschalen risikoorientierten Ausfallaufschlages, der je nach Marktsituation veränderbar ist. Die Laufzeit liegt für Investitionsdarlehen bei höchstens 10 Jahren, für Betriebsmitteldarlehen bei höchstens 8 Jahren.	Antragsberechtigt sind Existenzgründer, kleine und mittlere Unternehmen gemäß KMU-Definition der EU und Angehörige der Freien Berufe.	EFRE
MV	Patent- und Lizenzfonds Mecklenburg-Vorpommern (PLF)	Zuschuss; Darlehen	Zur Unterstützung von Forschung und Entwicklung, Technologie und Innovation hat das Land Mecklenburg-Vorpommern einen „Patent- und Lizenzfonds“ (PLF) gegründet. Die	Die Art und Höhe der Förderung richtet sich nach der jeweils zu fördernden Maßnahme: Der Erwerb von Patenten und Lizenzen durch kleine und mittlere Unternehmen wird durch Gewährung von Darlehen gefördert. Dabei beträgt die Höhe des Darlehens bis	Antragsberechtigt sind kleine und mittlere Unternehmen, freie Erfinder und Existenzgründer, die ihren (Wohn-)Sitz in Mecklenburg-Vorpommern haben.	EFRE

			<p>Grundidee des Fonds besteht in einer weitergehenden finanziellen Risikoentlastung und kompetenten Betreuung und Begleitung für freie Erfinder und Unternehmen einerseits und einer Beteiligung des Fonds an den möglichen wirtschaftlichen Erfolgen des geförderten Projekts andererseits. Gefördert werden u. a. der Erwerb von Patenten und Lizenzen zur Entwicklung marktfähiger Produkte und Verfahren, die Sicherung und Verwertung von Schutzrechten und die Übernahme von Erfindungen durch den Patent- und Lizenzfonds.</p>	<p>zu 100 % der anrechenbaren Ausgaben. Die Laufzeit des Darlehens beträgt maximal 6 Jahre. Die Sicherung und Verwertung von Schutzrechten auf Erfindungen wird durch Gewährung von Darlehen gefördert. Dabei beträgt die Höhe des Darlehens bis zu 100 % der anrechenbaren Ausgaben. Einnahmen aus Erfindungen sind zu 80 % zur Tilgung des Darlehens einzusetzen. Nach erfolgter Tilgung des Darlehens sind 20 % der aus der Erfindung jährlich erzielten Einnahmen an den Fonds abzuführen. Bei der Übernahme von Erfindungen in den PLF erfolgt eine einmalige Zahlung eines Erfinderentgeltes in Höhe von bis zu 2.500 €</p>		
MV	Mikro-Darlehen für Existenzgründer	Darlehensfonds	<p>Um die Gründung nachhaltiger selbständiger Existenzen zu ermöglichen bzw. zu erleichtern, gewährt das Land Mecklenburg-Vorpommern verzinsliche Darlehen zur Finanzierung von Betriebsausgaben, die im direkten Zusammenhang mit der Existenzgründung stehen.</p>	<p>Die Förderung wird als Darlehen gewährt. Die Höhe des Darlehens beträgt bis zu 10.000 € je Unternehmensgründung. Die Laufzeit beträgt bis zu 5 Jahre, davon bis zu 12 Monate tilgungsfrei. Der Zinssatz ist fest und beträgt 5 % pro Jahr auf die Restschuld.</p>	Antragsberechtigt sind natürliche Personen – auch als Gesellschafter von Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften –, die ein Unternehmen neu gründen wollen.	ESF
SH	EFRE-Risikokapital-Fonds für strukturschwache Gebiete	Eigenkapitalfonds	<p>Die Investitionsbank Schleswig-Holstein und die Mittelständische Beteiligungsgesellschaft (MBG) stellen Beteiligungskapital für kleine und mittlere Unterneh-</p>	<p>Die Förderung erfolgt in Form einer typisch stillen oder offenen Beteiligung. Die Höhe der Beteiligung beträgt zwischen 50.000 und 1,5 Mill. €, die Dauer der Beteiligung 10 Jahre. Ab dem 6. Jahr ist eine rätierliche Tilgung möglich.</p>	Antragsberechtigt sind kleine und mittlere Unternehmen gem. KMU-Definition der EU sowie Existenzgründer im Ziel-2-Gebiet in Schleswig-	EFRE

			men sowie Existenzgründer in strukturschwachen Gebieten bereit. Es können Maßnahmen in allen Unternehmensphasen finanziert werden (z. B. bauliche und maschinelle Investitionen, Unternehmensnachfolgen).		Holstein. Nicht gefördert werden Unternehmen der Branchen Verkehr und Landwirtschaft sowie Bau-träger.	
BW	Risikokapitalfonds (RKF) – Beteiligungen für innovative und technologieorientierte Vorhaben	Eigenkapitalfonds	Die Mittelständische Beteiligungsgesellschaft Baden-Württemberg GmbH (MBG) unterstützt Unternehmen in der Gründungsphase durch stille Beteiligungen. Mitfinanziert werden die Kosten der Gründung, der Entwicklung von Produkten (incl. Referenzanlagen und Prototypen) und Verfahren sowie Markteinführungskosten und Investitionen im Rahmen von Early-Stage-/Start-up-Finanzierungen.	Die Förderung erfolgt in der Regel als stille Beteiligung. Die Beteiligungshöhe beträgt in der Regel bis zu 1 Mill. € Die Laufzeit der Beteiligung liegt bei 10 Jahren. Eine vorzeitige Rückzahlung gegen Agio ist möglich.	Antragsberechtigt sind Existenzgründer sowie junge technologieorientierte Unternehmen (bis 5 Jahre nach Gründung) gem. KMU-Definition der EU-Kommission.	EFRE
NW	Ziel-2-Hochschulgründerfonds	Darlehensfonds	Nordrhein-Westfalen fördert innovative Unternehmensgründungen aus dem Hochschulbereich in den Ziel-2-Gebieten des Landes durch die Gewährung von Nachrangdarlehen. Mit dem Darlehen können (Erst-)Investitionen zur Betriebsaufnahme, Kosten für Warenlager, Betriebs- und Beraterkosten und immaterielle Wirtschaftsgüter finanziert werden.	Die Förderung erfolgt in Form eines Nachrangdarlehens. Die Höhe der Förderung beträgt bis zu 80 % der förderfähigen Ausgaben zwischen 25.000 und 100.000 EUR. Mindestens 20 % des Fremdmittelbedarfs ist von der Hausbank im eigenen Obligo dazustellen. Zinssatz: Die Darlehen werden in den ersten beiden Jahren zinsfrei gestellt; anschließend orientiert sich die Verzinsung am Referenzzinssatz der EU zzgl. eines Risikoaufschlags.	Antragsberechtigt sind Studierende und Absolventen bis zu zwei Jahre nach der Beendigung bzw. dem Abschluss des Studiums, wissenschaftliche Mitarbeiter und Hochschullehrer von Hochschulen aus Nordrhein-Westfalen.	EFRE

SN	ESF-Mikro-darlehen	Darlehens-fonds	Der Freistaat Sachsen fördert aus Mitteln des Landes und des Europäischen Sozialfonds die Gründung nachhaltiger selbständiger Existenzen.	Die Förderung erfolgt in Form eines Darlehens. Die Darlehenshöhe beträgt je Vorhaben bis maximal 20.000 € pro Darlehensnehmer. Die Laufzeit beträgt bis zu 5 Jahre, davon bis zu 12 Monate tilgungsfrei.	Antragsberechtigt sind natürliche Personen, die eine selbständige Existenz gründen wollen oder vor weniger als 3 Jahren gegründet haben.	ESF
SN	Wachstums-fonds Mittel-stand Sachsen	Eigenkapital-fonds	Die Zielgruppe des neuen „Wachstums-fonds Mittelstand Sachsen“ sind kleine und mittlere Unternehmen, die sich durch ein hohes Wachstumspotential auszeichnen oder technologieorientierte und innovative Produkte, Produktionsverfahren und Dienstleistungen anbieten.	Zur Stärkung der Eigenkapitalausstattung beteiligt sich der Fonds an kleinen und mittleren Unternehmen im Freistaat Sachsen in Form einer stillen (von 0,5 Mill. € bis zu 2,5 Mill. €) oder offenen Beteiligung (0,1 Mill. €). Die fest laufende Verzinsung für stille Beteiligungen beträgt 9 % p. a. und wird ergänzt durch eine erfolgsabhängige Zinskomponente von in der Regel 3 % p. a. des jeweils valuierten Beteiligungsbeitrages. Das gesamte Beteiligungsentgelt beträgt jedoch nicht mehr als 50 % des Jahresergebnisses des Beteiligungsnehmers vor Ertragssteuern. Das darüber hinausgehende Entgelt kann nach Fälligkeit gezahlt werden.	Der Schwerpunkt liegt dabei auf Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes, die bereits einen gewissen Reifegrad erreicht haben (keine Seed- und Turn-around-Finanzierungen)	EFRE
TH	Thüringen-Kapital	Darlehens-fonds	Die Thüringer Aufbaubank (TAB) bietet kleinen und mittleren Unternehmen mit positiven Wachstumschancen eine eigenkapitalähnliche Finanzierung an. Über ein Nachrangdarlehen können Investitionen, Betriebsmittel, die Markteinführung neuer Produkte, Innovationen oder der Kauf von Unternehmensanteilen finanziert werden.	Die Förderung erfolgt in Form eines Nachrangdarlehens. Die Höhe des Darlehens liegt zwischen 10.000 und 200.000 €. Die Laufzeit beträgt 10 Jahre, davon 6 Jahre tilgungsfrei.	Antragsberechtigt sind Existenzgründer, kleine und mittlere Unternehmen gemäß KMU-Definition der EU sowie Angehörige der Freien Berufe. Das antragstellende Unternehmen muss seinen Sitz in Thüringen haben.	EFRE

HE	Regionalfonds Mittelhessen	Eigenkapitalfonds	Die Regionalfonds Mittelhessen GmbH unterstützt Unternehmen aus dem innovativen und technologieorientierten Umfeld in der Gründungs-, Start-up- oder Expansionsphase mit Beteiligungskapital.	Die Förderung erfolgt in Form einer stillen oder offenen Beteiligung. Bei stillen Beteiligungen beträgt die Beteiligungshöhe zwischen 25.000 und 250.000 € über eine Laufzeit von 5 bis 7 bzw. höchstens 10 Jahren. Bei einer offenen Beteiligung erwirbt die RegioMIT einen Anteil am Stamm-/Grundkapital einer Gesellschaft. Der Wert der Beteiligung richtet sich nach dem Wert des Unternehmens.	Antragsberechtigt sind kleine und mittlere Unternehmen mit Sitz oder Betriebsstätte in den Städten Gießen oder Wetzlar bzw. im Landkreis Gießen. Soweit die Maßnahmen in den genannten Regionen durchgeführt werden, können die Unternehmen ihren Sitz auch in anderen Gebieten haben.	EFRE
Abkürzungen: Brandenburg (BB), Berlin (BE), Sachsen-Anhalt (SA), Mecklenburg-Vorpommern (MV), Schleswig-Holstein (SH), Baden-Württemberg (BW), Nordrhein-Westfalen (NW), Sachsen (SN), Thüringen (TH) und Hessen (HE).						

Quelle: BMWi (2007b).

