

## 26. Einzelbetriebliche Investitionsförderung: Mitnahmeeffekte trüben die Förderbilanz

**Die einzelbetriebliche Investitionsförderung hat einen positiven Einfluss auf Investitionsvolumen und Beschäftigung der geförderten Betriebe. Dem stehen als Hauptproblem aber gehörige Mitnahmeeffekte gegenüber. Hierauf sollte mit strikteren Förderbedingungen und einer weniger großzügigen Bewilligungspraxis reagiert werden.**

**Die Arbeitsplatzaufgaben werden unzureichend kontrolliert. Hier muss dringend nachgesteuert werden.**

**Außerdem sollten Ausnahmeförderungen für Großunternehmen restriktiver gehandhabt werden.**

### 26.1 Rahmenbedingungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung

Das Land Schleswig-Holstein förderte bisher einzelbetriebliche Investitionen sowohl aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) als auch aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Gewährt wurden Investitionszuschüsse zur Errichtung, Erweiterung und Modernisierung von Betriebsstätten sowie zur Übernahme stillgelegter oder von Stilllegung bedrohter Standorte. In der Förderperiode 2007 bis 2013 war hierfür ein Fördervolumen von etwa 26 Mio. € pro Jahr vorgesehen. Abgewickelt werden die Zuschüsse von der Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB).

Momentan herrscht ein Antragsannahmestopp, da die Landesregierung ihre Wirtschaftsförderung neu aufstellen möchte.<sup>1</sup> Die derzeitigen Überlegungen sehen vor, die Investitionsförderung auf bestimmte Bereiche wie das Tourismusgewerbe und Energieeffizienz zu konzentrieren. Die Prüfungserkenntnisse des LRH sollten herangezogen werden, wenn die Förderbedingungen überarbeitet werden.

### 26.2 Positive Wirkungen vorhanden - aber Kostenseite nicht vernachlässigen

Ziel der einzelbetrieblichen Investitionsförderung ist es, durch Investitionsanreize Wachstum und Beschäftigung zu erhöhen und damit einen Aufholprozess strukturschwacher Regionen in Gang zu setzen. Sie wird in

---

<sup>1</sup> Im Einzelfall sind hiervon Ausnahmen möglich.  
Vgl. Erlasse des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie vom 01.02.2013, Amtsbl. Schl.-H., S. 110 und 114.

weiten Teilen Deutschlands unter vergleichbaren Förderbedingungen eingesetzt. Daher liegen zu ihren Wirkungen bereits einige Studien mit hohen Fallzahlen und empirisch belastbaren Ergebnissen vor.<sup>1</sup> Alles in allem lassen die Studien den Schluss zu, dass die einzelbetriebliche Investitionsförderung das Investitionsvolumen und die Beschäftigung der geförderten Betriebe positiv beeinflusst.

Das bedeutet aber nicht, dass die Förderung zwingend gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist. Den positiven Effekten müssen die erheblichen Finanzierungskosten gegenübergestellt werden.

Das Verhältnis von Nutzen und Kosten der Förderung wird insbesondere durch Mitnahmeeffekte beeinträchtigt. Diese treten dadurch auf, dass auch solche Investitionen gefördert werden, die ohnehin realisiert worden wären. Gänzlich ausschließen lassen sich Mitnahmeeffekte bei nahezu keiner Förderung. Einige Merkmale der einzelbetrieblichen Investitionsförderung begünstigen sie aber in besonderer Weise:

- Förderfähig sind nahezu sämtliche Investitionen in das betriebliche Sachanlagevermögen. Ersatzinvestitionen sollen zwar nicht gefördert werden, eine Abgrenzung zu erlaubten Modernisierungsinvestitionen ist aber nach den Prüfungserfahrungen in der Praxis kaum möglich.
- Voraussetzung für eine Förderung ist zwar, dass mit dem Investitionsvorhaben noch nicht begonnen wurde. Dennoch dürfen Grundstücke zur Betriebserweiterung oder -verlagerung schon vorher erworben werden. Hinzu kommt, dass Fragen der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeit eines Zuschusses bei der Förderbewilligung keine Rolle spielen. So war bei zahlreichen Förderfällen die Investitionsentscheidung bereits zum Zeitpunkt des Förderantrags mehr oder weniger eindeutig getroffen. Bewilligt wurde trotzdem. Das ist zwar förderrechtlich nicht zu beanstanden, stellt aber die Zielgenauigkeit der Förderung infrage.
- Im Einzelfall ist auch der Erwerb gebrauchter Wirtschaftsgüter förderfähig (u. a. bei Unternehmen in der Existenzgründungsphase). Das führt dazu, dass Unternehmen eine Förderung erhalten, wenn sie ihre bisher angemieteten Betriebsgebäude und -grundstücke erwerben. Der eigentlich angestrebte Zuwachs des Kapitalstocks der schleswig-holsteinischen Wirtschaft wird so nicht erreicht.
- Zeitweise wurde flächendeckend in ganz Schleswig-Holstein gefördert. Gerade im strukturstarken Hamburger Randgebiet gab es keine erkennbaren Gründe, zusätzliche Investitionsanreize durch staatliche Zuschüsse zu setzen. Die oben beschriebenen Mitnahmeeffekte dürften hier noch größer ausgefallen sein. Dem Ansatz, Investitionen gezielt in

---

<sup>1</sup> Für die neueste Studie siehe *Bade und Alm*, Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999-2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring, 2010.

strukturschwache Gebiete zu locken, wurde durch die landesweiten Fördermöglichkeiten eher entgegengewirkt.

Um auch die Unternehmen selbst zu Wort kommen zu lassen, hat der LRH mit mehreren Zuwendungsempfängern Interviews geführt. Diese sind zwar aufgrund der geringen Stichprobengröße nicht repräsentativ. Der aus den Förderakten gewonnene Eindruck erheblicher Mitnahmeeffekte konnte gleichwohl untermauert werden. Bei den befragten Unternehmen war der Einfluss des Zuschusses auf das Zustandekommen der Investition sowie deren Höhe und Standort allenfalls gering. In den meisten Fällen spielte der Zuschuss gar keine Rolle.

Sofern das Land auch in Zukunft einzelbetriebliche Investitionen fördern will, sollte es versuchen, Mitnahmeeffekte zumindest zu begrenzen. Um dies zu erreichen,

- sollte der Erwerb gebrauchter Wirtschaftsgüter auch für Betriebe in der Gründungsphase ausgeschlossen werden,
- sollten Zuschüsse nur noch dann gewährt werden, wenn sie einen gewissen Prozentsatz der Gesamtkosten des Projekts überschreiten und nicht nur wie bisher 5 % der *förderfähigen* Gesamtkosten,
- sollte im Antragsverfahren verstärkt mit Fristsetzungen gearbeitet werden. Antragsverfahren, die vom Antragsteller nicht stringent verfolgt werden und sich über Monate hinziehen, sind ein deutlicher Hinweis auf den geringen Einfluss der Zuschüsse auf das Zustandekommen des Projekts. Sie sollten abgelehnt werden. Gleiches gilt für Anträge, aus denen hervorgeht, dass die Investitions- und Standortentscheidung bereits mehr oder weniger unwiderruflich getroffen ist,
- sollten Fördermittel dauerhaft auf die strukturschwächsten Gebiete (C-Fördergebiet der GRW) begrenzt bleiben, da so am ehesten die gewünschten Lenkungseffekte zu erwarten sind.

Das **Wirtschaftsministerium** hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass Mitnahmeeffekte nicht leicht zu identifizieren und zu verhindern seien. Hauptanliegen der Förderung sei es, einen Lenkungseffekt auszulösen, indem standortbedingte Nachteile ausgeglichen würden. Zum Antragsverfahren bei Standortverlagerungen führte das Ministerium aus, dass Anträge logischerweise erst dann gestellt werden könnten, wenn die Verlagerungsentscheidung schon getroffen worden sei. Die Vorschläge des LRH zum Verzicht auf die Förderung gebrauchter Wirtschaftsgüter bei Gründungen und zur 5 %-Grenze seien wichtig und würden bei der Neufassung der Richtlinien erörtert. Eine Neuauflage des Hamburg-Rand-Programms sei nicht geplant. Diese Aussage wird jedoch relativiert durch den Erlass des Wirtschaftsministeriums aus dem Februar 2013, der in Ein-

zelfällen erstmals seit 2010 wieder Förderungen im Hamburger Randgebiet ermöglicht.

Der **LRH** begrüßt es, dass seine Vorschläge in künftigen Richtlinien berücksichtigt werden sollen. Hinsichtlich der Lenkungseffekte und Verlagerungsentscheidung stellt sich allerdings die Frage, welche Lenkungseffekte eine Förderung noch haben soll, wenn der Antrag erst nach der Investitionsentscheidung gestellt wird.

### 26.3 **Kontrolle der Arbeitsplatzauflagen unzureichend**

Mit der Förderung verpflichten sich die Unternehmen, je nach Zuschusssumme eine bestimmte Anzahl an Arbeitsplätzen neu zu schaffen bzw. die bestehenden zu sichern. Diese Auflage wird in den Bewilligungsbescheid aufgenommen, bei Abweichungen kann die Förderung zurückgefordert werden.

Überprüft werden diese Auflagen, indem die IB von den Zuwendungsempfängern Angaben zu den geschaffenen bzw. gesicherten Arbeitsplätzen anfordert. Hierbei genügt es, der IB die entsprechenden Zahlen ohne weiteren Nachweis mitzuteilen. Sofern die Angaben nicht offensichtlich unplausibel sind, werden sie von der IB ohne nähere Prüfung übernommen. Dies gilt sowohl für die Verwendungsnachweisprüfung nach Abschluss der Investition als auch für die Kontrolle der Arbeitsplatzauflagen am Ende der Zweckbindungsfrist.

Diese Vorgehensweise ist nicht ausreichend. Derzeit besteht praktisch keinerlei Entdeckungsrisiko für die Zuwendungsempfänger, sofern sie falsche Angaben machen. Die IB sollte die Arbeitsplatzzahlen daher zumindest stichprobenweise prüfen. Die ausgewählten Unternehmen könnten dann aufgefordert werden, ihre Angaben mittels Testat des Steuerberaters oder anderer aussagekräftiger Unterlagen, z. B. aus dem Lohnabrechnungsprogramm, nachzuweisen. Um den Aufwand hierfür zu begrenzen, könnte sich die Überprüfung auf einzelne Jahre beschränken, anstatt den gesamten Bindungszeitraum zu umfassen.

Die **IB** hat in ihrer Stellungnahme darauf verwiesen, sie verlasse sich auf die subventionserheblich bestätigten Arbeitsplatzangaben der Unternehmen. Damit habe sie gute Erfahrungen gemacht. Dies zeige sich auch daran, dass es aufgrund der Meldungen der Unternehmen immer wieder zu Beanstandungen wegen nicht eingehaltener Arbeitsplatzziele komme. Gleichwohl werde man gemeinsam mit dem Wirtschaftsministerium die Ausweitung der Arbeitsplatzkontrollen bedenken.

Der **LRH** hält dies für unerlässlich. Die bisherigen Erfahrungen der IB werden zwar nicht in Abrede gestellt. Sie lassen aber keinen Rückschluss auf die mögliche Dunkelziffer falscher Angaben zu. Nur solche Auflagen, die auch kontrolliert werden, können ihre Wirkungen ausreichend entfalten.

#### 26.4 **Ausnahmeförderungen begünstigen einseitig Großunternehmen**

Die Richtlinien zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung sehen grundsätzlich vor, kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) günstigere Förderkonditionen zu gewähren als Großunternehmen. So erhalten sie beispielsweise höhere Fördersätze oder müssen eine geringere Zahl an Arbeitsplätzen in Relation zum erhaltenen Zuschuss schaffen. Die letzte Richtlinienänderung im Jahr 2012 sieht sogar vor, dass Großunternehmen im Regelfall gar nicht mehr gefördert werden.

Das Wirtschaftsministerium kann allerdings auch Ausnahmen von den Richtlinien zulassen. Die Prüfung hat gezeigt, dass solche Ausnahmen meist die Förderhöhe betrafen und fast immer Großunternehmen zugutekamen. Hierzu 2 Beispiele:

In einem Fall bewilligte das Wirtschaftsministerium einem Großunternehmen einen Zuschuss von 70 T€ pro neu geschaffenen Arbeitsplatz (Gesamtförderung 3 Mio. €). Dies entsprach nahezu dem 3-Fachen der laut Richtlinie vorgesehenen 25 T€ für Großunternehmen und dem Doppelten der für KMU festgelegten Förderung von 35 T€. Hinzu kam, dass Arbeitsplatzverlagerungen zwischen der geförderten Betriebsstätte und einer angrenzenden anderen Betriebsstätte des gleichen Unternehmens als zulässig angesehen wurden. In der Gesamtbetrachtung sollen nach den Planungen voraussichtlich sogar Arbeitsplätze abgebaut werden. Formal mag das mit den Bestimmungen der GRW im Einklang stehen, die auf die einzelne Betriebsstätte abzielen. Inhaltlich hält der LRH diese Vorgehensweise für unbefriedigend.

In einem anderen Fall erhielt ein Großunternehmen 2,2 Mio. € für eine Modernisierungsinvestition, ohne neue Arbeitsplätze zu schaffen. Förderungen, die nur der Sicherung bestehender Arbeitsplätze dienen, hätten nach den Richtlinien eigentlich nur KMU mit einem Fördersatz von 10 % gewährt werden dürfen. Da das Unternehmen damit drohte, seinen Standort zu verlagern, wurde nicht nur hiervon abgewichen. Der Fördersatz wurde sogar auf 15 % erhöht und dem Unternehmen wurde zugestanden, seine Arbeitsplätze um 10 % zu reduzieren.

Vergleichbare Ausnahmeförderungen für KMU fanden sich unter den geprüften Förderfällen nicht. Die sich aus den Richtlinien ergebende Intention

einer niedrigeren Förderung von Großunternehmen gegenüber KMU spiegelt sich damit nur bedingt in der tatsächlichen Förderpraxis wider.

Vor diesem Hintergrund ist zwar zu begrüßen, dass Großunternehmen nach den jüngsten Richtlinienanpassungen nicht mehr gefördert werden sollen. Aber auch weiterhin sind Ausnahmeförderungen möglich. Bei einer Wiederaufnahme der Förderung sollte mit solchen Möglichkeiten restriktiv umgegangen werden. Insbesondere sollten keine Ausnahmen dahingehend gemacht werden, dass Großunternehmen in der Praxis bessere Konditionen als KMU gewährt werden.

#### 26.5 **Gewissenhafte, wenn auch arbeitsaufwendige Programmabwicklung**

Abgesehen von der Kontrolle der Arbeitsplatzaufgaben gab es bei der Programmabwicklung durch die IB keine gravierenden Probleme. Durch intensive Belegprüfungen und eine hohe Anzahl von Vor-Ort-Kontrollen reduziert die IB deutlich das mit jedem Förderprogramm verbundene Risiko des Fördermittelmissbrauchs. Bei der Dokumentation des Förderverfahrens, der Aufnahme von Auflagen in die Förderbescheide, der Berechnung von Arbeitsplatzkennzahlen sowie der Nutzung der Förderdatenbank wurden zwar einige Mängel festgestellt. Diese wurden aber nach Angaben der **IB** mittlerweile durch Prozessoptimierungen behoben.

Ein grundsätzliches Problem stellt der hohe Arbeitsaufwand dar, der mit der Programmabwicklung verbunden ist. Dies ist u. a. auf strenge Vorgaben der EU insbesondere bei der Belegprüfung zurückzuführen. Deshalb wird empfohlen, EU-konforme Verfahrenserleichterungen einzuführen, soweit diese die Missbrauchsanfälligkeit nicht erhöhen. Ein Schritt in die richtige Richtung ist, dass die IB künftig nicht mehr alle eingereichten Rechnungsbelege inhaltlich prüft, sondern sich auf Stichproben beschränkt. Da aber weiterhin alle Belege vorgelegt und elektronisch erfasst werden müssen, sollte auch der Belegumfang selbst reduziert werden. Dies könnte erreicht werden, indem ein Mindestbetrag für förderfähige Rechnungen von beispielsweise 150 € eingeführt wird.

Die **IB** steht Vereinfachungen bei der Belegprüfung aufgeschlossen gegenüber, verweist aber darauf, dass hierüber das Wirtschaftsministerium zu entscheiden habe. Das sollte das Ministerium tun. Der **LRH** empfiehlt, bei zukünftigen Richtlinienanpassungen entsprechende Regelungen aufzunehmen.