

# **Öffentliche Finanzierungshilfen für kleine und mittlere Unternehmen in der Marktwirtschaft**

**Eine ordnungspolitische Analyse anhand von Zielen, Instrumenten und Trägern**

Inaugural-Dissertation  
zur Erlangung des Doktorgrades  
der Wirtschaftswissenschaften  
an der Heinrich-Heine-Universität  
Düsseldorf

vorgelegt von:

Dipl.-Volksw. Roland Schiefer  
aus Erkelenz

2019

---

1. Gutachter: Prof. Dr. Albrecht Michler  
2. Gutachter: Prof. Dr. Jörg Thieme  
Tag der mündlichen Prüfung: 18.01.2019

## Kurzfassung

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Untersuchung von KMU-Finanzierungshilfen unter ordnungspolitischen Aspekten. Sowohl in Deutschland als auch in den USA haben KMU bzw. SME ein hohes volkswirtschaftliches Gewicht, während in Deutschland der umfangreiche Begriff des Mittelstands eine Besonderheit darstellt. In beiden Ländern existieren auf Bundesebene vielfältige finanzielle Förderangebote, die in Deutschland zum großen Teil von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und in den USA von der Small Business Administration (SBA) bereitgestellt werden, wobei man auch dezentrale Akteure einbezieht. Die Förderung in Deutschland ist intensiver und politisch weniger umstritten als die in den USA.

Während die ordoliberalen Vordenker und die Vertreter des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft den KMU bzw. dem Mittelstand eine wichtige Rolle in der Marktwirtschaft für Wettbewerb und Wohlstand einräumen, wird die Vergabe von Subventionen insb. aus ordoliberaler Sicht kritisch gesehen und rahmensetzenden Maßnahmen Vorrang gegeben. Befürworter von Fördermaßnahmen argumentieren mit gesamtwirtschaftlich positiven Aspekten von KMU und größenbedingten Nachteilen bzw. Marktversagenstatbeständen, die ihre Entwicklung erschweren.

KMU-Finanzierungshilfen sind überwiegend als Subventionen zu betrachten, deren Eingriffsintensität stärker oder schwächer ausfallen kann. Sie sollten eine Reihe an Grundsätzen und Leitlinien genügen, die an Subventionen i.A. gestellt werden.

Das von Grosseckler entwickelte Maßnahmen-Legitimations-(ML)-Schema ermöglicht eine strukturierte Herangehensweise zur Ermittlung von geeigneten, erforderlichen und verhältnismäßigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Neben den Mitteln werden mit dem ML-Schema auch die Ziele auf ihre Legitimation im marktwirtschaftlichen System hin analysiert und die idealen Träger bestimmt.

Zu wichtigen Programmen auf Bundesebene in Deutschland und den USA werden zunächst ihre Ziel-Mittel-Träger-Grundstrukturen herausgearbeitet. Hieraus werden Tendenzen in den beiden Ländern abgeleitet und miteinander verglichen. Dabei zeigt sich v.a., dass in beiden Ländern ein Bündel an Zielen mit einem vielfältigen Angebot an finanziellen Instrumenten durch die Bundesebene verfolgt wird.

Die in der Praxis ermittelten Ziele, bestehend aus einem Finalziel und mehreren Teilzielen, fließen sodann in eine Prüfung mittels ML-Schema ein, sodass Aussagen zu ihrer Legitimation getroffen und eine ordnungspolitisch sinnvolle Sollsituation hinsichtlich ihrer Realisierung dargestellt werden können. Als Instrumente werden zum einen die zur Behebung der Marktversagensproblematik in der Literatur vorgeschlagenen Maßnahmen und zum anderen die grundständigen Finanzierungshilfen herangezogen. Die Effektivitätsprüfung erfolgt indiziengestützt und wird ggf. um empirische Ergebnisse

ergänzt. Bei der Erforderlichkeitsprüfung werden die marktwirtschaftlichen Kosten des Instrumenteneinsatzes qualitativ abgeschätzt und in eine Reihenfolge gebracht. Die Frage der Verhältnismäßigkeit ist einer Objektivierung nur schwer zugänglich und wird daher behelfsmäßig mit vereinfachenden Annahmen bearbeitet.

Im Ergebnis können die KMU-förderpolitischen Teilziele nur als legitim betrachtet werden, sofern sich Marktversagen feststellen lässt, das KMU an ihren Aktivitäten finanziell behindert. Hierfür gibt es teilweise begründete Anhaltspunkte in der Literatur. Teilweise sind eher größenbedingte Nachteile als Marktversagen anzunehmen. Hinweise auf spezielle Schwierigkeiten, die allgemeine KMU-Finanzierungsschwierigkeiten überlagern, gibt es in den Bereichen Gründung, Innovation und Export. Hierzu passt die Beobachtung, dass in der Praxis zahlreiche eigenständige Programme für diese Bereiche existieren.

Hinsichtlich der Mittel zeigt sich mit der Praxis übereinstimmend der Bedarf einer Vielzahl an Instrumenten, die alle einen Teil zur Problemlösung beitragen können. Demgegenüber gibt es nicht *das eine Instrument* zur Behebung der KMU-spezifischen Finanzierungsnachteile. Dabei sollten Finanzierungshilfen allenfalls zur Ergänzung von rahmensetzenden Maßnahmen eingesetzt werden, wenn deren Wirkung allein nicht ausreicht. Durch Instrumentenvariationen, wie z.B. dem Fordern von Eigenanteilen oder privater Kofinanzierung, können Anreizkompatibilitäten hergestellt und die marktwirtschaftlichen Kosten gesenkt werden. Hierzu finden sich in der Praxis bereits einige Varianten wieder.

Bei der Frage der Trägerwahl sprechen einige Punkte für die Verankerung der finanziellen KMU-Förderung auf Bundesebene. Durch die Einbindung dezentraler und privater Akteure in die Programmabwicklung können ebenfalls marktwirtschaftliche Kosten gesenkt werden. So macht es z.B. mehr Sinn, dass die Unterstützung von regionalen Förderinstitutionen mittels Darlehen erfolgt, während die KMU dezentral Beteiligungskapital erhalten, anstelle dass die öffentliche Hand selbst zentral Beteiligungen eingeht. Grundsätzlich existieren auch solche Ansätze bereits in der Praxis, sollten aber stringenter verfolgt werden.

Zur Etablierung einer nachhaltig ordnungspolitisch unbedenklichen KMU-Förderung empfiehlt sich eine klarere Orientierung an der Struktur und den Grundsätzen des ML-Schemas, das nach Zielen, Mitteln und Trägern separiert. Damit einher ginge ein vermutlich schlankeres, übersichtlicheres und effizienteres Fördersystem, in dem v.a. Überschneidungen und Doppelungen vermieden und Nutzen und Kosten für die Bürger transparent dargestellt würden. Im Zuge von Änderungen hinsichtlich der Finanzierungserfordernisse, Weiterentwicklungen an den Finanzmärkten und technischem Fortschritt könnten längerfristig ggf. Rahmenförderungen die Finanzierungshilfen komplett ersetzen.

**Schlagwörter:** KMU-Förderung, Ordnungspolitik, Finanzierungshilfen, Subventionen, KMU, Marktwirtschaft, Small Business Administration, KfW

# Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzfassung</b> .....	<b>II</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>V</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>IX</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>XI</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>XII</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1.1 Problemstellung .....	1
1.2 Zielsetzung .....	3
1.3 Gang der Untersuchung .....	5
<b>2 Definitionen</b> .....	<b>8</b>
<b>3 Finanzielle KMU-Förderung in der Praxis</b> .....	<b>14</b>
3.1 Vereinigte Staaten von Amerika .....	15
3.1.1 Die SME-Prägung der US-amerikanischen Volkswirtschaft .....	15
3.1.2 Historische Entwicklung der SME-Förderpolitik in den USA.....	16
3.1.3 SME-Förderpolitik in der Diskussion .....	19
3.1.4 Erklärte Ziele der Small Business Administration .....	21
3.1.5 Programme der Small Business Administration.....	22
3.1.6 Allgemeine Tendenzen und Schlussfolgerungen .....	39
3.1.7 Umfang der finanziellen SME-Förderung.....	41
3.2 Bundesrepublik Deutschland.....	44
3.2.1 Die KMU-Prägung der deutschen Volkswirtschaft.....	44
3.2.2 Historische Entwicklung der KMU-Förderpolitik in Deutschland .....	46
3.2.3 KMU-Förderpolitik in der Diskussion .....	48
3.2.4 Erklärte Ziele der KMU-Förderpolitik auf Bundesebene.....	50
3.2.5 Programme auf Bundesebene .....	51
3.2.5.1 Programme der KfW .....	51
3.2.5.2 Weitere Programme.....	70
3.2.5.3 Aspekte zur KMU-Förderung der Europäischen Union.....	76
3.2.5.4 Allgemeine Tendenzen und Schlussfolgerungen .....	78
3.2.6 Umfang der finanziellen KMU-Förderung.....	81
3.3 Zusammenfassender Vergleich USA - Deutschland .....	83
<b>4 Grundsätzliche ordnungspolitische Legitimation der finanziellen KMU-Förderung</b> .....	<b>90</b>

4.1	Hinweise in der Literatur von Ordoliberalen und Gründungsvätern der Sozialen Marktwirtschaft.....	90
4.2	Argumentation in der heutigen Literatur.....	102
4.2.1	Positive Aspekte von KMU.....	105
4.2.2	Größenbedingte Nachteile von KMU.....	109
4.3	Staatlicher Handlungsbedarf / Ergebnis.....	111
<b>5</b>	<b>Allgemeine Anforderungen an die finanzielle KMU-Förderung.....</b>	<b>113</b>
5.1	Zurechnung der Fördermaßnahmen zu den Subventionen.....	113
5.2	Primat der Rahmgestaltung.....	121
5.3	Marktkonformität.....	122
5.4	Anpassungs- statt Erhaltungsinterventionen.....	123
5.5	Eucken'sche Prinzipien der Wirtschaftspolitik.....	124
5.6	Grundsätze der Subventionsordnung nach Nieder-Eichholz.....	127
5.7	Leitlinien nach Thompson und Lumpkin.....	133
5.8	Ergebnis.....	134
<b>6</b>	<b>Ordnungspolitische Analyse finanzieller KMU-Förderinstrumente.....</b>	<b>135</b>
6.1	Das Maßnahmen-Legitimationsschema nach Grosseckttler.....	135
6.2	Ergänzende Erläuterungen zu den Prüfschritten im ML-Schema.....	138
6.3	Prüfung von Instrumenten in der Logik des ML-Schemas.....	153
6.3.1	Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel - Finalziel.....	153
6.3.2	Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels - Finalziel.....	157
6.3.3	Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel - Teilziele.....	159
6.3.4	Teilzielbereich „Erhöhung der Anzahl an KMU-Gründungen“.....	163
6.3.4.1	Teilziel „Erhöhung der Anzahl an KMU-Gründungen aufgrund von Marktversagen durch externe Effekte bei der Gründungsfinanzierung“.....	165
6.3.4.1.1	Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel.....	165
6.3.4.1.2	Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels.....	168
6.3.4.1.3	Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung.....	169
6.3.4.2	Teilziel „Erhöhung der Anzahl an KMU-Gründungen aufgrund von Marktversagen durch Unteilbarkeiten und Marktmacht bei der Gründungsfinanzierung“.....	195
6.3.4.2.1	Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel.....	195
6.3.4.2.2	Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels.....	197
6.3.4.2.3	Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung.....	198
6.3.4.3	Teilziel „Erhöhung der Anzahl an KMU-Gründungen aufgrund von Marktversagen durch Informationsmängel bei der Gründungsfinanzierung“... ..	214
6.3.4.3.1	Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel.....	214
6.3.4.3.2	Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels.....	220
6.3.4.3.3	Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung.....	221
6.3.5	Teilzielbereich „Erhöhung der Innovationsaufwendungen von KMU“.....	236

6.3.5.1 Teilziel „Erhöhung der Innovationsaufwendungen von KMU aufgrund von Marktversagen durch externe Effekte bei der Innovationsfinanzierung“ .....	239
6.3.5.1.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel .....	239
6.3.5.1.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels .....	240
6.3.5.1.3 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung .....	241
6.3.5.2 Teilziel „Erhöhung der Innovationsaufwendungen von KMU aufgrund von Marktversagen durch Unteilbarkeiten und Marktmacht bei der Innovationsfinanzierung“ .....	245
6.3.5.2.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel .....	245
6.3.5.2.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels .....	246
6.3.5.2.3 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung .....	246
6.3.5.3 Teilziel „Erhöhung der Innovationsaufwendungen von KMU aufgrund von Marktversagen durch Informationsmängel bei der Innovationsfinanzierung“ ..	250
6.3.5.3.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel .....	250
6.3.5.3.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels .....	251
6.3.5.3.3 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung .....	252
6.3.6 Teilzielbereich „Erhöhung des KMU-spezifischen Exportwerts“ .....	255
6.3.6.1 Teilziel „Erhöhung des KMU-spezifischen Exportwerts aufgrund von Marktversagen durch externe Effekte bei der Exportfinanzierung“ .....	257
6.3.6.1.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel .....	257
6.3.6.1.2 Ergebnis .....	257
6.3.6.2 Teilziel „Erhöhung des KMU-spezifischen Exportwerts aufgrund von Marktversagen durch Unteilbarkeiten und Marktmacht bei der Exportfinanzierung“ .....	257
6.3.6.2.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel .....	257
6.3.6.2.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels .....	258
6.3.6.2.3 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung .....	259
6.3.6.3 Teilziel „Erhöhung des KMU-spezifischen Exportwerts aufgrund von Marktversagen durch Informationsmängel bei der Exportfinanzierung“ .....	262
6.3.6.3.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel .....	262
6.3.6.3.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels .....	266
6.3.6.3.3 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung .....	267
6.3.7 Teilzielbereiche Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition und Turnaround ....	275
6.3.7.1 Teilziele Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition und Turnaround aufgrund von Marktversagen durch externe Effekte bei der Finanzierung .....	279
6.3.7.1.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel .....	279
6.3.7.1.2 Ergebnis .....	280
6.3.7.2 Teilziele Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition und Turnaround aufgrund von Marktversagen durch Unteilbarkeiten und Marktmacht bei der Finanzierung .....	280
6.3.7.2.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel .....	280
6.3.7.2.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels .....	281
6.3.7.2.3 Teilergebnis 1 .....	281
6.3.7.2.4 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung .....	282

---

6.3.7.3 Teilziele „Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition und Turnaround aufgrund von Marktversagen durch Informationsmängel bei der Finanzierung“ .....	285
6.3.7.3.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel .....	285
6.3.7.3.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels .....	287
6.3.7.3.3 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung .....	287
6.4 Zusammenfassende Darstellung der Prüfergebnisse .....	291
<b>7 Abgleich der ermittelten Sollsituation mit der Praxis und Untersuchungsergebnisse.....</b>	<b>295</b>
7.1 Ziele der finanziellen KMU-Förderung.....	295
7.2 Mittel der finanziellen KMU-Förderung .....	298
7.3 Träger der finanziellen KMU-Förderung .....	301
<b>8 Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	<b>303</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>311</b>



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: ZMT-Grundstruktur des 7(a)-Kreditbürgschaftsprogramms.....	24
Abbildung 2: ZMT-Grundstruktur des 504/CDC-Kreditbürgschaftsprogramms.....	27
Abbildung 3: ZMT-Grundstruktur des Microloan-Programms.....	28
Abbildung 4: ZMT-Grundstruktur des SBIR-Programms.....	30
Abbildung 5: ZMT-Grundstruktur des SBIC-Programms.....	32
Abbildung 6: Möglichkeiten der finanziellen Exportförderung in den USA.....	33
Abbildung 7: ZMT-Grundstruktur von SME-Exportfinanzierungsprogrammen.....	34
Abbildung 8: ZMT-Grundstruktur von Exportversicherungen.....	35
Abbildung 9: ZMT-Grundstruktur von Importeur-Finanzierungshilfen.....	35
Abbildung 10: ZMT-Grundstruktur von Beratungsleistungen.....	37
Abbildung 11: Bundeszuweisungen an die SBA im Zeitverlauf.....	43
Abbildung 12: Anteil der SBA-Bundeszuweisungen an den gesamten Bundesausgaben.....	44
Abbildung 13: ZMT-Grundstruktur des ERP-Gründerkredits.....	53
Abbildung 14: ZMT-Grundstruktur des ERP-Kapitals für Gründung.....	54
Abbildung 15: ZMT-Grundstruktur des KfW-Unternehmerkredits.....	55
Abbildung 16: ZMT-Grundstruktur des ERP-Startfonds.....	56
Abbildung 17: ZMT-Grundstruktur des ERP-Innovationsprogrammms.....	58
Abbildung 18: ZMT-Grundstruktur des High-Tech-Gründerfonds II.....	59
Abbildung 19: ZMT-Grundstruktur des ERP-Beteiligungsprogramms.....	60
Abbildung 20: ZMT-Grundstruktur des EK-Fonds für den dt. Mittelstand.....	61
Abbildung 21: Möglichkeiten der finanziellen Exportförderung in Deutschland.....	63
Abbildung 22: ZMT-Grundstruktur zur Exportförderung - KMU-Finanzierung.....	64
Abbildung 23: ZMT-Grundstruktur zur Exportförderung - KMU-Finanzierung (direkt).....	65
Abbildung 24: ZMT-Grundstruktur von Exportversicherungen.....	65
Abbildung 25: ZMT-Grundstruktur zur Importeurfinanzierung (indirekt).....	66
Abbildung 26: ZMT-Grundstruktur Importeur-Finanzierung.....	66
Abbildung 27: ZMT-Grundstruktur von Beratungsleistungen.....	68
Abbildung 28: ZMT-Grundstruktur des Mikrokreditfonds Deutschland.....	71
Abbildung 29: ZMT-Grundstruktur des Gründungszuschusses / Einstiegsgeldes.....	72
Abbildung 30: ZMT-Grundstruktur des EXIST-Gründerstipendiums.....	73
Abbildung 31: ZMT-Grundstruktur des Gründerwettbewerbs IKT.....	74
Abbildung 32: ZMT-Grundstruktur des Zentralen Innovationsprogramms (ZIM).....	75
Abbildung 33: KfW-Bilanzsumme im Zeitverlauf.....	82
Abbildung 34: Anzahl der KfW-Beschäftigten im Zeitverlauf.....	82
Abbildung 35: Fördervolumina der KfW-Mittelstandsbank im Zeitverlauf.....	83
Abbildung 36: Variabler Subventionsbegriff.....	121
Abbildung 37: Maßnahmen-Legitimationsschema („ML-Schema“) nach Grossekettler.....	138
Abbildung 38: ZMT-Regel.....	139

---

Abbildung 39: Beseitigung von KMU-behinderndem Marktversagens als Zielsetzung .....	155
Abbildung 40: Marktversagen als Ansatzpunkt in der KMU-Förderung .....	309

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wichtige KMU-Definitionen in Deutschland, den USA und der EU .....	11
Tabelle 2: Zusammenfassende Darstellung der ZMT-Grundstrukturen der SBA- Programme .....	38
Tabelle 3: Zusammenfassende Darstellung der ZMT-Grundstrukturen der KfW- Programme .....	70
Tabelle 4: Zusammenfassende Darstellung der ZMT-Grundstrukturen der weiteren Programme .....	75
Tabelle 5: Volkswirtschaftliche Kennzahlen SME/KMU .....	84
Tabelle 6: Allgemeine Tendenzen ZMT-Grundstrukturen: Gegenüberstellung USA – Deutschland.....	88
Tabelle 7: Mögliches Marktversagen in den Teilzielbereichen.....	292
Tabelle 8: Instrumente zum Umgang mit Marktversagen in den Teilzielbereichen.....	294

## Abkürzungsverzeichnis

AEI	American Enterprise Institute for Public Policy Research
APG	Ausfuhr-Pauschal-Gewährleistungen
ARRA	American Recovery and Reinvestment Act
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BUL	Beratungs- und Unterstützungsleistungen
CDC	Certified Development Company
COSME	Competitiveness of Enterprises and SMEs
c.p.	ceteris paribus
CSR	Corporate Social Responsibility
DAC	Development Assistance Committee
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DPMA	Deutsches Patent- und Markenamt
DtA	Deutsche Ausgleichsbank
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EIB	Europäische Investitionsbank
EIF	Europäische Investitionsfonds
ERP	European Recovery Program
ESF	Europäischer Sozialfonds
EXIM-Bank	Export-Import-Bank
F&E	Forschung & Entwicklung
GDP	Gross Domestic Product
GLS	Gemeinschaftsbank für Leihen und Schenken
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne

---

IfM	Institut für Mittelstandsforschung
i.H.v.	in Höhe von
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IPEX-Bank	Import-Export-Bank
ISME	Innovative Small and Medium-Sized Enterprise
i.w.S.	im weiteren Sinne
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KNU	Kosten-Nutzen-Untersuchungen
ML	Maßnahmen-Legitimation
MV	Marktversagen
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NFIB	National Federation of Independent Business
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
OPIC	Overseas Private Investment Corporation
PRIME	Program for Investment in Micro-entrepreneurs
SBA	Small Business Administration
SBDC	Small Business Development Center
SBIA	Small Business Investment Act
SBIC	Small Business Investment Company
SBIR	Small Business Innovation Research
SCORE	Service Corps of Retired Executives
SME	Small and Medium-Sized Enterprise
SWPC	Smaller War Plants Corporation
SWPD	Smaller War Plants Division
USDA	U.S. Department of Agriculture
USTDA	U.S. Trade and Development Agency
WBC	Women's Business Center
WIN	Wachstum, Innovation und Nachfolge
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
ZIM	Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand
z.T.	zum Teil

# 1 Einleitung

## 1.1 Problemstellung

Während früher – ausgelöst durch die Industrialisierung – noch das Großunternehmen als Wohlstandsgarant betrachtet wurde, kam es in den letzten Jahrzehnten zu einem erheblichen Bedeutungszuwachs der KMU. Denn während sich im Zuge der Globalisierung die Großunternehmen zunehmend von ihrer inländischen Produktionsbasis entfernen, treten die Staaten untereinander in einen Wettbewerb der Standortbedingungen und wenden sich verstärkt den heimischen KMU zu, die als *Hoffnungsträger der Arbeitsmarktpolitik* gelten (vgl. Krämer 2012, S. 4). Darüber hinaus gelten die KMU aufgrund ihrer Flexibilität und Schnelligkeit als besonders anpassungsfähig an ökonomische, technische und gesellschaftliche Veränderungen (vgl. Cichy 2003, S. 45–50).

Die Industrieländer sind in diesem Zusammenhang nach Krämer (2012, S. 5) drei Tendenzen ausgesetzt, die die Bedeutung der KMU verstärken: Erstens die *Ausbreitung des Dienstleistungssektors*, der stark von KMU geprägt ist, zweitens eine *Konzentration im Unternehmenssektor mit gleichzeitiger Dezentralisierung bzw. Outsourcing* und drittens die *Freisetzung von Arbeitskräften in Großunternehmen durch technischen Fortschritt*, was Neugründungen von KMU tendenziell begünstigt. Weiterhin treffen Großunternehmen und KMU verstärkt auf Märkten aufeinander, wodurch ein Anreiz für die Wirtschaftspolitik entsteht, die Wettbewerbsfähigkeit der oft schwächeren KMU zu erhöhen (vgl. Cichy 1996, S. 360 ff.). Krämer (2012, S. 1, 4-5) erkennt in dieser Gemengelage eine allgemeine *Zunahme der KMU-Politik* in Deutschland, Japan, den USA und China, wenngleich ein belastbarer quantitativ-statistischer Nachweis hierzu in seiner Analyse ausbleibt.

Die Frage bezüglich der Ordnungskonformität finanzieller KMU-Förderinstrumente innerhalb einer marktwirtschaftlich verfassten Wirtschaftsordnung wird damit zunehmend wichtig. Dies gilt umso mehr, als die ordnungspolitische Diskussion in den letzten Jahren einen Bedeutungsverlust zu verzeichnen hat und im Rahmen der Bewältigung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sowie dem Erstarken populistischer Kräfte der staatliche Interventionismus Einzug hält. Doch bereits zu früheren Zeitpunkten schien es, als hätten eingriffsintensive Instrumente der Mittelstandspolitik an Bedeutung gewonnen und ordnungspolitische Prinzipien an Bedeutung verloren (vgl. Kayser 1996, S. 63).

In einem marktwirtschaftlichen System – wie der Bundesrepublik Deutschland oder den USA – erscheinen staatliche Eingriffe insbesondere dann gerechtfertigt, wenn es potenzielle Defekte im Koordinationsmechanismus gibt. Im Sinne von Musgrave (1959) können solche Defizite auftreten, wenn der Markt durch Unvollkommenheiten, wie z.B. die Existenz externer Effekte oder Informationsdefizite geprägt ist, wenn vollständiges

Marktversagen vorliegt, oder wenn die Marktergebnisse aus Sicht des Staates unerwünscht sind und korrigiert werden müssen (meritorische / demeritorische Güter). Regierungen von OECD-Ländern sind von der Existenz von Marktversagenstatbeständen im Bereich der KMU-Finanzierung überzeugt und rechtfertigen damit staatliche Interventionen (vgl. Thompson & Lumpkin 2006, S. 11).

Sofern entsprechende Unvollkommenheiten tatsächlich vorliegen, dann sollten Maßnahmen zu ihrer Beseitigung oder Kompensation nur ergriffen werden, sofern letztere sowohl geeignet, erforderlich als auch angemessen erscheinen (vgl. Grossekketter 2007, S. 625-236). Geeignet ist ein Instrument, wenn es in Bezug auf das von der Politik vorgegebene Ziel effektiv ist, d.h. es unterstützt sowohl richtungsmäßig die Zielerreichung und es kann auch so dosiert werden, dass es in quantitativer Hinsicht das Ziel vollständig zu erreichen vermag. Von der Erforderlichkeit eines Instruments ist die Rede, wenn es kein alternatives Instrument gibt, mit dessen Einsatz das Ziel zu marktwirtschaftlich günstigeren Kosten erreicht werden könnte. Da ein Instrumenteneinsatz nämlich in aller Regel verschiedene Kosten verursacht, wie z.B. Transaktionskosten, Transformationskosten oder Nebenwirkungskosten, sind diese für die in Frage kommenden Instrumente zunächst abzuschätzen, und es ist dasjenige Instrument zu wählen, das die geringsten Kosten verursacht. Angemessen ist das Instrument, sofern es als verhältnismäßig im Sinne einer Nutzen-Kosten-Relation bezeichnet werden kann.

Zu den mittelständischen Fördermaßnahmen gehört einerseits die begünstigende Ausgestaltung der – v.a. rechtlichen und infrastrukturellen – Rahmenbedingungen (sog. „Rahmenförderung“ (Willems 2003, S. 2, 125), die i.d.R. ordnungspolitisch weniger bedenklich als prozesspolitische Eingriffe sind, da sie geringere marktwirtschaftliche Kosten verursachen. Hierzu gehören z.B. Verfahrensvereinfachungen für Unternehmen bei Genehmigungsvorgängen, der Abbau von Nachweispflichten zur Bürokratie-Entlastung oder Unternehmensgrößen-sensible Vorgaben für Ausschreibungsverfahren. Auch kann die Steuergesetzgebung die KMU gesondert berücksichtigen, wie es beispielsweise durch eine rechtsformunabhängige Unternehmensbesteuerung geschehen soll. Zur Rahmenförderung kann auch die staatliche Förderung von Infrastrukturen und Netzwerken, die KMU in besonderer Weise begünstigen, gezählt werden. Gründerzentren, die mit vielerlei Unterstützungsangeboten Unternehmensgründungen fördern, sind hierfür ein Beispiel.

Daneben können KMU auch direkte staatliche Unterstützung erhalten (sog. „Direktförderung“ (ebd.). Dazu gehören etwa staatliche Fördermaßnahmen im Bereich der Qualifizierung, über die v.a. betriebswirtschaftliches Know-How an Unternehmer vermittelt wird. Zweitens gibt es direkte KMU-Fördermaßnahmen, die finanzieller Art sind und i.d.R. mit höheren marktwirtschaftlichen Kosten einhergehen, bereits weil die benötigten Finanzmittel aus den öffentlichen Haushalten entnommen werden müssen. In der



vorliegenden Arbeit soll der Fokus auf den letztgenannten Maßnahmen liegen. Hierbei handelt es sich um tatsächliche oder potenzielle Geldleistungen des Staates, die direkt an KMU vergeben oder indirekt über Intermediäre einzelnen Betrieben zugutekommen und in ihrer Zielrichtung hauptsächlich auf die Unterstützung von KMU gerichtet sind.<sup>1</sup>

Mittelstandspolitik ist ein Bereich, der die üblichen Arbeits- und Ressortteilungen i.d.R. übergreift, also eine *Querschnittsaufgabe* darstellt (vgl. Krämer 2012, S. 6; Bechara 2011, S. 4). Es handelt sich um eine Politik für die *Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Effizienzsteigerung und den Risikoausgleich* kleiner und mittlerer Unternehmen (vgl. Krämer 2003, S. 113 ff.). Die Komplexität dieses Bereichs und die damit einhergehende Vielzahl unterschiedlicher existierender Maßnahmen erschweren einen klaren Blick auf die Thematik, der es erlauben könnte, eine fundierte ordnungspolitische Einordnung und Bewertung vorzunehmen.

## 1.2 Zielsetzung

Zur Ausgestaltung einer auch im Rahmen der Globalisierung immer wichtiger werdenden Mittelstandspolitik bedarf es einer Überprüfung hinsichtlich ihrer Ordnungskonformität, bevor das Subventionswesen weiter auswächst und sich im schlimmsten Fall in eine falsche Richtung entwickelt. Hierbei ist zu bedenken, dass ein Subventionswesen eine Eigendynamik entwickeln und sich so ständig vergrößern kann.

Als die Bundesregierung im Jahr 1970 mit ihren „*Grundsätzen einer Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen*“ ein – zumindest nach eigenem Bekunden – „*systematisches Konzept einer Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen*“ herausgab, forderte sie darin ihre ständige Überprüfung und Fortentwicklung im Zuge einer öffentlichen Diskussion (vgl. Deutscher Bundestag 1970, S. 2). Auch die OECD forderte im Jahr 2008 in ihrer Istanbul Position eine verstärkte „*Evaluierungskultur*“ hinsichtlich KMU-politischer Maßnahmen (vgl. OECD 2008, S. 9). Eine derartige Überwachung der Fördermaßnahmen ist zwingend erforderlich, um abzuschätzen, wie lange die wirtschaftspolitischen Eingriffe erfolgen müssen und um herauszufinden, ob bzw. inwieweit der Instrumenteneinsatz angepasst oder verfeinert werden muss. Ggf. können die gewonnenen Kenntnisse auch dazu führen, dass Förderprogramme eingestellt werden.

Fehlende Kosten-Nutzen-Analysen von Maßnahmen werden ebenfalls kritisiert (vgl. Geilen & Vielhaber 1999, S. 28). Es muss aber im Sinne einer solchen Kosten-Nutzen-Analyse geklärt werden, ob die prozesspolitischen Eingriffe ordnungspolitisch gerecht-

---

<sup>1</sup> Davon zu unterscheiden sind Maßnahmen, in denen KMU zwar als zunächst Begünstigte erscheinen, die Zielsetzung jedoch eine andere ist (Beispiel: Lohnkostenzuschuss als arbeitsmarktpolitisches Instrument, bei dem Unternehmen finanziell begünstigt werden). Eine klare Auseinanderhaltung dieser beiden Arten von KMU-Förderungen ist in der Praxis jedoch oft schwierig, zumal die offiziell erklärten Subventionsziele nicht selten von den tatsächlichen Intentionen der Politik abweichen.

fertigt sind und inwieweit eine dauerhafte Förderpolitik zugunsten der KMU die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems beeinträchtigt.

Zu dieser Diskussion soll im Lichte der geänderten Rahmenbedingungen und nach zwischenzeitlichem Erscheinen weiterer Arbeiten, die sich mit ordnungspolitischen Ansprüchen beim Einsatz von Subventionen auseinandersetzen<sup>2</sup>, die vorliegende Arbeit einen Beitrag leisten und eine bestehende Lücke hinsichtlich der ordnungspolitischen Auseinandersetzung mit KMU-Förderinstrumenten schließen. Zwar existieren zu zahlreichen KMU-Förderprogrammen Evaluierungen, doch beschränken diese sich für gewöhnlich auf das jeweilige Programm und stellen keine systematische Auseinandersetzung mit den Instrumenten dar, sondern meistens die Frage der speziellen Programmeffizienz in den Vordergrund.

Mit der vorliegenden Arbeit sollen mittels einer strukturierten Prüfung wichtiger finanzieller KMU-Förderinstrumente Tendenzaussagen darüber getroffen werden, inwiefern das einzelbetriebliche KMU-Förderwesen einem ordnungspolitisch sinnvollen Konzept folgt, indem es auf nachgewiesene Marktversagenstatbestände im Finanzierungsbereich abzielt und diese beseitigt oder kompensiert. Es erfolgt eine Beschränkung auf die elementaren, einzelbetrieblichen Finanzierungshilfen ohne Steuervergünstigungen. Es soll versucht werden, einen Großteil des gesamten staatlichen Angebots solcher Instrumente, die elementare Bestandteile der Programme sind, einer entsprechenden Überprüfung und Bewertung zu unterziehen.

Von einem in sich geschlossenen, konsequenten Fördersystem in der Praxis kann kaum die Rede sein. Vielmehr muss von einem Konglomerat an zahlreichen und unterschiedlichen Fördermaßnahmen gesprochen werden. Möglicherweise existiert aber doch bei der Instrumentenanalyse alles in allem eine „logische Klammer“, sodass die eingesetzten Instrumente insgesamt ordnungspolitisch adäquat ausgestaltet und implementiert werden. Dies gilt es in der vorliegenden Arbeit zu untersuchen. Dabei soll die Zuordnung „Ziel-Mittel-Träger“ das Grundgerüst der Analyse bilden, wobei die Zieldefinition stets den Ausgangspunkt bildet. Schließlich ist es wichtig, die einzelnen Begründungsansätze für einen Staatseingriff in die KMU-Förderpolitik sorgfältig voneinander zu trennen, denn in diesem Zusammenhang kann die implizite Vermischung sozialer, politischer und ökonomischer Ziele zu einer Fehlallokation von Fördermitteln führen (vgl. Hallberg 2000, S. 22 f.).

In Bezug auf die Gründungsförderung spricht sich Kohn (2009, S. 678) für eine Systematisierung der Gründungshemmnisse aus, zumal daran wirtschaftspolitische Maßnah-

---

<sup>2</sup> So z.B. Dickertmann (1980); Nieder-Eichholz (1995).

men zur Existenzgründungsförderung ansetzen.<sup>3</sup> Doch nicht nur für den Teilbereich der Gründungsförderung, sondern für die gesamte Mittelstandssubventionspolitik ist eine stärkere Systematisierung geboten, wozu die vorliegende Arbeit einen Beitrag leisten soll. Damit soll eine geordnete Struktur in die KMU-förderpolitische Diskussion eingebracht werden, die auch Anknüpfungspunkt für weitere Forschungstätigkeiten sein kann.

### 1.3 Gang der Untersuchung

Zunächst soll im Kapitel 2 kurz auf die Definitionen der KMU eingegangen werden. Zudem werden wesentliche Begrifflichkeiten abgegrenzt, deren Unterscheidung im weiteren Verlauf von Bedeutung ist.

Daran schließt sich in Kapitel 3 ein Überblick über die tatsächliche Etablierung der finanziellen KMU-Förderung in Deutschland und in den Vereinigten Staaten an, um das Gewicht der Thematik zu verdeutlichen und um die Betrachtung über die Situation in Deutschland hinaus zu erweitern, auf der jedoch der Schwerpunkt der Arbeit liegt. Der vergleichende Blick auf die Vereinigten Staaten lohnt sich besonders, da so der Frage nachgegangen wird, ob und inwieweit in einem nach innen hin stärker marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftssystem vergleichbare Maßnahmen etabliert sind. Nach jeweils einem historischen Rückblick auf die Bedeutungsentwicklung der KMU für die Volkswirtschaft, auf die Entstehung der gezielten KMU-Förderung sowie ihrer heutigen Praktizierung auf Bundesebene werden aus bedeutenden Förderprogrammen die jeweiligen Ziele, Mittel (Instrumente) und Träger herausgearbeitet und grafisch veranschaulicht. Anschließend werden Tendenzen der Ziel-Mittel-Träger-Strukturen in Deutschland und den USA herausgearbeitet und miteinander verglichen.

In Kapitel 4 wird auf die grundsätzliche ordnungspolitische Legitimation der KMU-Förderung eingegangen. Hierzu wird vorwiegend auf in der Literatur anzutreffende und z.T. kontroverse Ansichten verwiesen. Den Schwerpunkt bildet eine Analyse der Positionen ordoliberaler Vertreter und der Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland.

Inwiefern KMU-Finanzierungshilfen unter den Subventionsbegriff fallen und welche allgemeinen Anforderungen sie erfüllen sollten, behandelt Kapitel 5.

In Kapitel 6 wird der Hauptteil der Arbeit behandelt: Hier werden die verschiedenen Förderinstrumente zur Erreichung definierter KMU-förderpolitischer Teilziele, sowie die Legitimation der Teilziele geprüft. Die Teilziele wiederum zielen auf das ebenfalls

---

<sup>3</sup> „Eine Systematisierung des Feldes Gründungshemmnisse ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil hieran wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Förderung von Existenzgründungen ansetzen, die es im Sinne einer Ziel-Instrumentenzuordnung spezifisch einzusetzen gilt.“ (Kohn 2009, S. 678)

hinsichtlich seiner Legitimation zu prüfende Finalziel einer KMU-intensiven Wirtschaftsstruktur ab, von der i.A. positive Wohlfahrtseffekte erwartet werden.

Es sollen die wesentlichen Instrumente, mit denen Programme arbeiten, analysiert werden. Spezielle Programme werden hier allenfalls beispielhaft erwähnt, um die praktische Implementierung von Instrumenten in Programmen aufzuzeigen und um Kombinationsmöglichkeiten verschiedener Instrumente in Programmen darzustellen. Fokus des Interesses sind die einzelbetrieblichen Subventionsmaßnahmen. Im Rahmen der Prüfungen müssen jedoch auch alternative Instrumente geprüft werden, da nur so die Notwendigkeit von Subventionen bejaht oder verneint werden kann: Nur wenn klar ist, dass es keine marktwirtschaftlich günstigere Lösung als die Subvention zur Behebung eines Mangels gibt, dann ist die Subvention gerechtfertigt.

Als Werkzeug zur Analyse des KMU-Förderinstrumentariums dient das von Grosseckertler entwickelte Maßnahmen-Legitimationsschema (ML-Schema), das über die Zuordnung von Zielen, Mitteln und Trägern die Bewertung von wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Effektivität, Erforderlichkeit und Angemessenheit in einer strukturierten Weise ermöglicht. Die Vorgehensweise ähnelt dabei der des juristischen Gutachtenstils, bei dem sukzessive Fragen zu den abzurufenden Zielen, Instrumenten und Trägern diskutiert und beantwortet werden.

Zunächst werden das jeweilige Teilziel definiert und Mängel herausgearbeitet, die die Erreichung des Teilziels behindern. Dazu werden die Marktversagenstatbestände nach Fritsch (2011) herangezogen. „Sonstige Gründe“ neben Marktversagen finden ebenfalls Berücksichtigung, spielen aber nur eine untergeordnete Rolle.

Der nächste Schritt ist die Suche nach möglichen Instrumenten, die für die jeweilige Mängelbeseitigung oder -kompensation geeignet sein könnten. Auch hierbei liefert Fritsch (2011) den Leitfaden für marktwirtschaftliche Lösungen in der modernen ökonomischen Theorie. Daneben werden die Finanzierungshilfen nach Dickertmann (1980), ergänzt um das zunehmend bedeutende Beteiligungskapital, zur Prüfung herangezogen, um sie gegeneinander und gegen die o.g. Instrumente abzuwägen.

Der so zusammengetragene Instrumentenvektor wird auf die Merkmale Effektivität, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit überprüft. Zudem wird ein Vorschlag über den umsetzenden Träger herausgearbeitet. Zwecks Vermeidung der Vervielfachung der gleichen Diskussionen in den jeweiligen Prüfungen wird eine Verweisteknik angewandt, mit der auf bereits getroffene Prüfungsergebnisse rekurriert wird. Am Ende sollte sich ein Instrument der Wahl zur Erreichung des jeweils definierten Teilziels herausstellen, sowie ein Träger, der dieses Instrument idealerweise einsetzen sollte. Es handelt sich dann um eine theoretisch herausgearbeitete ordnungspolitische Ideallösung, bei der sowohl das Ziel legitim ist als auch beim Einsatz des Instruments der Wahl durch den präferierten Träger die marktwirtschaftlichen Kosten minimal sind; zudem stehen diese

Kosten in einem vernünftigen Verhältnis zu dem vom Instrumenteneinsatz ausgehenden Nutzen. Ist das Ziel nicht legitim, findet sich kein geeignetes Instrument, oder ist der Instrumenteneinsatz nicht verhältnismäßig, dann sollte vom Instrumenteneinsatz abgesehen werden.

In Kapitel 7 wird die zuvor ermittelte Sollsituation den herausgearbeiteten Tendenzen des in der Praxis etablierten Fördersystems gegenübergestellt, womit seine ordnungspolitische Einordnung und Bewertung erfolgt.

Eine Zusammenfassung mit Ausblick folgt in Kapitel 8.

## 2 Definitionen

Für den Begriff des Mittelstandes bzw. der KMU existieren unterschiedliche Definitionen mit verschiedenen Abgrenzungen, sodass eine einheitliche Diskussion über „den Mittelstand“ oder „die KMU“ kaum möglich ist. Gemeinsam haben jedoch alle KMU-Definitionen, dass sie Unternehmen einer beschränkten, relativ geringen Größe ansprechen. Die Unternehmensgröße bezieht sich meist auf die Anzahl an Mitarbeitern und den Umsatz und lässt für diese Merkmale Werte bis zu festgelegten Grenzen zu.

In Deutschland ist oft vom „Mittelstand“ die Rede, ein Begriff, der häufig synonym für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gebraucht wird. Nach einer gebräuchlichen Definition des **Instituts für Mittelstandsforschung (IfM)** Bonn gehören zum **Mittelstand** jedoch die Unternehmen, bei denen die Einheit von Eigentum und Leitung gegeben ist, und zwar unabhängig von quantitativen Merkmalen. Kennzeichnend hierfür ist, dass der Unternehmer einen maßgeblichen persönlichen Einfluss auf das Unternehmen ausübt, das unternehmerische Risiko trägt und dass das Unternehmen seine persönliche Erwerbs- und Existenzgrundlage sichert (vgl. Institut für Mittelstandsforschung 2017a).

Dies ist ex definitione bei den Familienunternehmen der Fall, denn als **Familienunternehmen** gilt nach IfM-Definition ein Unternehmen, wenn eine Einheit von Eigentum und Leitung gegeben ist. Von einer solchen Einheit wird bei statistischen Abgrenzungen ausgegangen, wenn bis zu zwei natürliche Personen oder ihre Familienangehörigen mindestens 50 % der Anteile des Unternehmens halten und zudem diese Personen der Geschäftsführung angehören (vgl. Institut für Mittelstandsforschung 2017d). Im Jahr 2006 gehörten 95,3 % (3,0 Mio. Unternehmen) aller Unternehmen zu den Familienunternehmen, die 41,1 % (2.004 Mrd. EUR) des Gesamtumsatzes aller Unternehmen auf sich vereinten und deren Beschäftigte 61,2 % (14,9 Mio. Menschen) aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ausmachten (vgl. Institut für Mittelstandsforschung 2017e; Institut für Mittelstandsforschung 2011).

Demgegenüber zählen zu den **KMU** alle Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten und weniger als 50 Mio. EUR Jahresumsatz (vgl. Institut für Mittelstandsforschung 2017b).<sup>1</sup> Anders als bei den Familienunternehmen erfolgt bei den KMU also eine quantitative statt eine qualitative Abgrenzung. Im Jahr 2016 zählten 99,5 % (3,46 Mio.) aller Unternehmen zu den KMU und diese erwirtschafteten 35,3 % (2,27 Bio. EUR) des Gesamtumsatzes aller Unternehmen, während sie 58,3 % (17,18 Mio.) der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf sich vereinen konnten (vgl. Institut für Mittelstandsforschung Bonn 2018).

---

<sup>1</sup> Insbesondere bei Heranziehung von Studien und Daten aus anderen Ländern ist zu beachten, dass die dort zugrunde gelegten quantitativen KMU- bzw. SME (Small and medium-sized enterprises)-Abgrenzungen von den in Deutschland geläufigen IfM-Abgrenzungen abweichen können.

Hieran wird deutlich, dass sich eine synonyme Verwendung der Begriffe KMU und Familienunternehmen verbietet, wenngleich sich in der Realität große Schnittmengen ergeben und der Großteil der Familienunternehmen zugleich KMU sind.<sup>2</sup> Beispielsweise gehört aber ein inhabergeführtes Unternehmen mit über 500 Mitarbeitern zwar zu den Familienunternehmen. Da es aber eine maßgebliche quantitative Grenze überschreitet, zählt es zugleich nicht mehr zu den KMU. Umgekehrt können u.U. bei einem in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft verfassten Unternehmen mit wenigen Mitarbeitern und geringem Umsatz Leitung und Haftung auseinanderfallen, sodass es nicht zu den Familienunternehmen zählt.

Neben diesen ökonomischen Abgrenzungen existiert auch ein soziologisches Verständnis für den Mittelstand, wonach dieser ein weites Konzept darstellt, in dem bestimmte Berufsgruppen als gesellschaftliche Schicht zwischen den Arbeitern und den Kapitalisten erfasst werden und in dem kleine und mittlere Unternehmen einen Teil ausmachen (vgl. Homburg 1999, S. 101).

Der Begriff des deutschen Mittelstands stellt zudem eine Art Besonderheit dar, für den in anderen Ländern kein wirkliches Pendant existiert. Er hat sich vor dem Hintergrund besonders leistungsfähig geltender mittelständischer Unternehmen in Deutschland herausgebildet. Ausnahmen sind lediglich Schweden und die Niederlande, wo stammverwandte Bezeichnungen existieren (vgl. Krämer 2003, S. 8).

Die **Europäische Union** zählt zu den **KMU** solche Unternehmen, die weniger als 250 Mitarbeiter beschäftigen und die entweder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. EUR erzielen oder deren Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Mio. EUR beläuft. Innerhalb der Kategorie KMU differenziert die Europäische Union das **kleine Unternehmen** mit weniger als 50 Mitarbeitern und höchstens 10 Mio. EUR Jahresumsatz bzw. –bilanz sowie das **Kleinstunternehmen** mit weniger als 10 Mitarbeitern und einem Jahresumsatz bzw. einer Jahresbilanz von höchstens 2 Mio. EUR (vgl. Europäische Kommission 2003, S. 39).

KMU-Förderprogramme in Deutschland stehen teilweise für Unternehmen zur Verfügung, die einer bestimmten KMU-Definition (z.B. der nach EU-Abgrenzung) entsprechen, andere wiederum verwenden eigene Grenzwerte zur Zielgruppendefinition.

Anders als in Deutschland existiert in den USA, wo vom **Small Business** oder von **Small and Medium Sized Enterprises (SMEs)** als Pendant zum **Big Business** die Rede ist, keine Verquickung des Erwerbsdenkens mit soziologischen oder ständischen Aspekten (vgl. Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft 1960, S. 10). Der Begriff ist stattdessen rein ökonomisch geprägt. Zunächst charakterisiert der **Small Bu-**

---

<sup>2</sup> Demgegenüber werden vom IfM die Begriffe Mittelstand, Familienunternehmen, Eigentümerunternehmen und familiengeführte Unternehmen als Synonyme angesehen.

**Business Act** Unternehmen des Small Business in qualitativer Hinsicht als solche, die sich in unabhängigem und privatem Eigentum befinden und ebenso betrieben werden und die zudem nicht dominant in ihrem Tätigkeitsbereich sind (vgl. Small Business Act 1958, § 3). Die Abgrenzung durch die Förderinstitution **Small Business Administration (SBA)** variiert je nach Branche in Abhängigkeit von unterschiedlichen Schwellenwerten für den Umsatz und die Anzahl an Beschäftigten der Unternehmen. Hierzu gibt die SBA eine ca. 40-seitige Liste heraus, in der für jeden Wirtschafts-Untersektor in der Abgrenzung des North American Industry Classification System (NAICS) die relevanten Umsatz- und Beschäftigtengrenzen genannt sind.<sup>3</sup> Als gängigste Abgrenzung gilt jedoch die im Rahmen vieler Programme der SBA genutzte, nach der ein Small-Business-Unternehmen des produzierenden Gewerbes und des Bergbaus maximal 500 Beschäftigte und für die meisten Unternehmen des nicht-produzierenden Gewerbes bis zu 7 Mio. USD durchschnittlichen Jahresumsatz aufweist (vgl. Small Business Administration 2009).

Damit ist der genannte Schwellenwert der Anzahl an Beschäftigten zwar mit dem der IfM-Definition identisch, doch weicht der Schwellenwert des Umsatzes erheblich von dem in Deutschland gängigen ab. Einige Unternehmen würden demnach in Deutschland als KMU gelten, während sie in den USA nicht mehr unter das Small Business fallen. Auch in zeitlicher Hinsicht gibt es bei den Abgrenzungen Änderungen: Z.B. wurden in den USA in den fünfziger Jahren Unternehmen noch als „klein“ bezeichnet, wenn sie weniger als 250 Mitarbeiter hatten (vgl. Conte 2006, S. 8).

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die Begriffe „Unternehmen“ und „Betriebe“ nicht synonym verwendet werden können und nicht ohne Grund von „Kleinen und mittleren *Unternehmen*“ statt von „kleinen und mittleren Betrieben“ die Rede ist. Denn während unter einem **Betrieb** eine technische Produktionseinheit verstanden wird, verkörpert ein **Unternehmen** ein rechtliches Gebilde, zu dem auch mehrere Betriebe gehören können.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Siehe hierzu Small Business Administration (2014d).

<sup>4</sup> Siehe hierzu auch Eucken et al. (1990, S. 233).



Definition in...	Deutschland		USA	Europäische Union (EU)		
Definition nach...	Institut für Mittelstandsforschung (IfM)		Small Business Act, Small Business Administration (SBA)	Europäische Kommission		
Begriff	Mittelständische Unternehmen		Small and Medium Sized Enterprises (SME)	Kleine und mittlere Unternehmen (KMU)		
	Kleine und mittlere Unternehmen (KMU)	Familienunternehmen		Kleinst-unternehmen	Klein- unternehmen	Mittlere Unterneh- men
Qualitative Voraussetzungen		Bis zu zwei natürliche Personen oder ihre Familienangehörige halten mindestens 50 % der Anteile und gehören zudem der Geschäfts- führung an	In Privateigentum, unabhängig			
Anzahl Mitarbeiter	< 500		<= 500	< 10	< 50	< 250
Jahresumsatz	< 50 Mio. EUR		<= 7 Mio. USD	<= 2 Mio. EUR	<= 10 Mio. EUR	<= 50 Mio. EUR
Jahresbilanz				<= 2 Mio. EUR	<= 10 Mio. EUR	<= 43 Mio. EUR

Tabelle 1: Wichtige KMU-Definitionen in Deutschland, den USA und der EU

*Quelle: Eigene Darstellung*

Man kann die **Mittelstandspolitik** bzw. die **KMU-Politik** nach den spezifischen Zielen definiert als Politik für die *Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Effizienzsteigerung und den Risikoausgleich* kleiner und mittlerer Unternehmen verstehen (vgl. Krämer 2012, S. 6; Krämer 2003, S. 113 ff.). Allgemeiner formuliert können hierunter die politischen Maßnahmen verstanden werden, die die Stellung der KMU in der Marktwirtschaft stärken sollen.

In der Literatur finden sich für Begrifflichkeiten wie „Förderinstrument“ oder „Förderart“ keine einheitlichen Definitionen und Verwendungen. In der vorliegenden Arbeit soll die Begrifflichkeiten wie folgt abgegrenzt werden:

„**Subvention**“: Sowohl in der Theorie als auch in der Praxis existiert kein einheitlicher und allgemein gültiger Subventionsbegriff (vgl. Nieder-Eichholz 1995, S. 20). In der vorliegenden Arbeit erfolgt eine Anlehnung an die Subventionsdefinitionen in der volkswirtschaftlichen Literatur, wie von Nieder-Eichholz (1995, S. 22–26) abgegrenzt: Ausgehend vom Ursprung des lateinischen Verbs „subvenire“ (= beistehen, zur Hilfe kommen), handelt es sich um Hilfeleistungen der öffentlichen Hand als Element der Wirtschaftspolitik, deren Kosten die Allgemeinheit trägt. Eine nähere Auseinandersetzung mit der hier verwendeten Subventionsabgrenzung erfolgt in Kapitel 5.1. Divergierende Subventionsabgrenzungen können beispielsweise zur Folge haben, dass die öffentliche Hand erklärt, mit ihren Programme würden keine Subventionen gewährt, während in der vorliegenden Arbeit dennoch von Subventionen ausgegangen wird.

„**Förderung**“ fungiert in erster Linie als Oberbegriff für Subventionen an KMU. Hierzu zählen Subventionen in Form von Mittelvergaben und Gewährleistungen. Im weiteren

Sinne können mit dem Begriff auch anderweitige begünstigende Aktivitäten zur Unterstützung von KMU verstanden werden, wie z.B. ein KMU-freundlicher Rechtsrahmen.

„**Förderart**“ umschreibt eine grobe Kategorie der Förderung (z.B. Gründungsförderung, Wachstumsförderung), womit zugleich eine Strategie genannt wird, mit der KMU begünstigt werden sollen (z.B. sollen über die Gründungsförderung KMU gegründet werden, um in den Markt zu gelangen).

Ein „**Instrument**“ ist hingegen ein Werkzeug, das diese Strategie umsetzen soll (z.B. kann ein Gründungsdarlehen dazu beitragen, dass sich ein Gründungswilliger mit einem kleinen Unternehmen selbstständig macht).

Ein „**Programm**“ kann demgegenüber als institutionelle Implementierung eines Instruments (z.B. ERP-Gründerkredit-Startgeld) oder sogar als Zusammenschluss mehrerer Instrumente (z.B. Gründungszuschuss in einer ersten Programmphase und einem Gründungsdarlehen in der zweiten Phase) verstanden werden.

Die Begrifflichkeiten zu den Instrumenten, wie v.a. Bürgschaften und Garantien, **orientieren sich stets an ökonomischen und nicht an rechtlichen Gesichtspunkten**. So ist etwa von einer Bürgschaft die Rede, wenn ein Dritter das Risiko für einen Schuldner ganz oder teilweise übernimmt, unabhängig davon, ob auch ein zivilrechtlicher Bürgschaftsvertrag vorliegt, oder aber eine anderweitige rechtliche Konstruktion vorliegt, die aber zum ökonomisch gleichen Ergebnis führt. Damit fallen die juristisch etwas anders gearteten Haftungsfreistellungen ebenfalls unter die Bürgschaften. Bei der Bürgschaft ist von vornherein klar, wie hoch die Haftung durch die öffentliche Hand im Worst Case ausfällt, weil sie auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist. Von einer Garantie ist hingegen die Rede, wenn eine Partei einer anderen Partei ein bestimmtes wirtschaftliches Ergebnis zusichert, wie z.B. eine Preisgarantie, mit der einem Produzenten ein bestimmter Preis zugesichert wird, indem der Staat durch Marktinterventionen alle erforderlichen Maßnahmen treffen wird, damit dieser Preis zustande kommt. Dabei steht anfangs noch nicht fest, wie intensiv die Marktinterventionen ausfallen müssen und somit auch noch nicht, wie hoch die öffentliche Budgetbelastung sein wird. Oftmals ist im Rahmen von KMU-Fördermaßnahmen von Garantien die Rede, obwohl damit nicht die Garantie im hier definierten Sinne gemeint ist, sondern die Bürgschaft.

Der Begriff „**Kapital**“ beschreibt in der vorliegenden Arbeit allgemein finanzielle Ressourcen, die im Rahmen der KMU-Finanzierung als Eigenkapital, Fremdkapital oder als mezzanine Form zur Verfügung gestellt werden können oder sollen. Dabei stellt eine „**Beteiligung**“ eine Form der Eigenkapitalfinanzierung dar, mit der der Kapitalgeber Miteigentümer am Unternehmen wird. „**Beteiligungskapital**“ ist folglich solches Kapital, das im Wege der Beteiligungsfinanzierung zur Verfügung gestellt wird bzw. gestellt werden soll. Bei einem „**Kredit**“ bzw. einem „**Darlehen**“ (diese beiden Begriffe werden synonym verwendet) handelt es sich um eine Fremdkapitalfinanzierung, bei der der

---

Kapitalgeber zu einem späteren Zeitpunkt die Rückzahlung des zur Verfügung gestellten Kapitals, i.d.R. zuzüglich Zinsen, verlangt.

### 3 Finanzielle KMU-Förderung in der Praxis

Die grobe zeitgeschichtliche Bedeutung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und die ökonomische Großwetterlage um sie herum beschreibt Krämer (2003, S. 65) anhand von vier der fünf Kondratieff-Zyklen: So wird die Entstehung von KMU auf den Beginn der zweiten industriellen Revolution zur zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts im Zuge des Vormarsches des mechanischen Webstuhls und der Kohle- und Eisen-technologie datiert. Mit dem dritten Kondratieff-Zyklus, der etwa zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit der Elektroindustrie und der Chemie einsetzte, bildeten sich Machtkonzentrationen bei den Großunternehmen, die sich zur Bedrohung der KMU entwickelten. Während der vierte Kondratieff-Zyklus, u.a. mit dem Automobil, die Massenproduktion vorantrieb, in denen die Großunternehmen vorherrschten, erlebten die KMU mit dem fünften Kondratieff-Zyklus um die Informations- und Kommunikationstechnologie im Rahmen der zunehmenden Tertiarisierung der Wirtschaftsstruktur eine Renaissance.

Die Weltbank schätzt, dass KMU heute zu ca. 15 % des BIP pro Kopf und zu ca. 20 % der Beschäftigung in einkommensschwachen Ländern beitragen, während sie in Ländern mit hohem Einkommen zu über 50 % des BIP pro Kopf und zu ca. 60 % der Beschäftigung beitragen (vgl. Ayyagari et al. 2003).<sup>1</sup> In den OECD-Ländern gehören 99 % der Unternehmen zu den KMU, während ihr Beitrag zur Wertschöpfung zwischen 50 % und 75 % variiert (vgl. Padoan & Arzeni 2010, S. 5).

Hinsichtlich der Förderung von KMU ist nicht ganz unstrittig, bei welchen Maßnahmen es sich um gezielte Förderprogramme für diese Unternehmen handelt, oder ob es sich um anderweitige Maßnahmen handelt, an denen die KMU jedoch auch partizipieren. So kann z.B. bei Subventionen für Forschung & Entwicklung an KMU zum einen das Ziel der KMU-Förderung durch eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit über Innovationen im Vordergrund stehen. Andererseits könnte es sich um eine Maßnahme zum Zwecke der Forschungs- und Entwicklungsförderung handeln, die sich etwa wegen einer besonderen Bewältigungskompetenz an KMU und nicht (oder weniger) an Großunternehmen richtet. In diesem Falle könnte man die KMU quasi als Träger anderweitiger (und nicht KMU-förderpolitischer) Maßnahmen betrachten. An diesem Beispiel wird deutlich, dass sich die KMU-Förderpolitik nicht immer klar von anderen Politikbereichen abgrenzen lässt und daher auch valides Zahlenmaterial für die KMU-Förderung nur näherungsweise zur Verfügung steht. Im Folgenden sollen vorwiegend solche Programme Berücksichtigung finden, die sich gezielt an KMU richten und die von ihrer

---

<sup>1</sup> Nicht berücksichtigt sind schattenwirtschaftliche bzw. nicht in den offiziellen Statistiken enthaltene Aktivitäten, die in den Ländern mit niedrigen Einkommen stärker ausgeprägt sind. Werden entsprechende Schätzdaten dem KMU-Bereich hinzugezählt, dann ergeben sich für den Anteil am BIP pro Kopf über 60 % für beide Länder-Kategorien und für den Anteil an der Beschäftigung ca. 50 % (Länder mit niedrigem Einkommen) bzw. ca. 70 % (Länder mit hohem Einkommen).

benannten Zielsetzung her zumindest zum Großteil auf die KMU-Förderung schließen lassen.

## **3.1 Vereinigte Staaten von Amerika**

### **3.1.1 Die SME-Prägung der US-amerikanischen Volkswirtschaft**

Die Bedeutung der SMEs in den USA war für lange Zeit insbesondere hinsichtlich des produzierenden Gewerbes nicht in den Köpfen der Menschen verankert und ist es z.T. auch heute nicht. Zu der weitverbreiteten Ansicht, dass große Unternehmen den Grundstein einer modernen Volkswirtschaft darstellen, hatte bereits Adam Smith (1776) mit seinen Überlegungen zu Größenvorteilen beigetragen (vgl. Acs 2001, S. 4; Smith & Recktenwald 2013). Erst mit den Ölkrisen in den 1970er Jahren begann sich dies zu ändern, was sich auch in einer verstärkten wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit SMEs bemerkbar machte. Für Aufsehen sorgte insbesondere eine Studie von Birch (1981), die zu dem Ergebnis kam, dass neue Arbeitsplätze hauptsächlich von den SMEs geschaffen wurden.

Tatsächlich aber spielen kleine Unternehmen in der US-amerikanischen Wirtschaft seit jeher eine bedeutende Rolle und sie waren dort bis Mitte/Ende des neunzehnten Jahrhunderts praktisch die einzige Unternehmensart (vgl. Blackford 2003, S. 3). Bereits mit der Kolonialisierung Nordamerikas entwickelte sich mit einem ausgeprägten Streben nach Wohlstand vieler Einwanderer ein Unternehmergeist, der die Gründung zahlreicher kleiner Unternehmen antrieb. Geschäftsleute wurden hier im Allgemeinen stärker als in vielen anderen Ländern bewundert und als gesellschaftliche Vorbilder betrachtet.

Erst gegen Ende des neunzehnten Jahrhunderts kamen große Unternehmen auf, die durch die Nutzung von Skalenvorteilen die Güterversorgung in bestimmten Bereichen besser gewährleisten konnten als kleinere Unternehmen. Dies ließ sich zunächst v.a. im Eisenbahnwesen und wenig später auch im industriellen Bereich beobachten. Während der relative Anteil der kleinen Unternehmen an der industriellen Produktion zurückging, wuchs ihre absolute Anzahl auch im Bereich der Fertigung weiter an. Zu einer allgemeinen Verdrängung kleiner Unternehmen im Zuge der Industrialisierung kam es nicht, da sich viele von ihnen durch die Nutzung von Nischen und das Wahrnehmen von Zuliefererfunktionen für Großunternehmen am Markt behaupten konnten.

Auch heute nehmen die SMEs eine bedeutende Rolle in den USA ein: Im Jahr 2016 betrug die Anzahl aller Unternehmen mit mindestens einem Mitarbeiter insgesamt 5.954.684, wovon 5.934.985 (= 99,67 %) weniger als 500 Mitarbeiter beschäftigten (vgl. United States Census Bureau 2018) und damit die meist verwendete Mitarbeiter-Abgrenzung des Small Business nicht überschritten. Von insgesamt 126.752.238 Arbeitsplätzen stellten die SMEs 59.915.217 Arbeitsplätze (= 47,27 %, vgl. United States

Census Bureau 2018). Der Beitrag dieser Unternehmen zum Inlandsprodukt GDP des Privatsektors (ausgenommen Landwirtschaft) betrug im Jahr 2014 43,5 % (vgl. Kobe & Schwinn 2018, S. 4).

Aus den o.g. Eckdaten lässt sich resümieren, dass weit verbreitete Ansichten, nach denen die US-amerikanische Volkswirtschaft hauptsächlich von großen Konzernen geprägt ist, eine Fehleinschätzung darstellt: Der Beitrag der SMEs in den USA ist beachtlich und trotz einer vergleichsweise geringen medialen Aufmerksamkeit nicht wegzudenken.

### 3.1.2 Historische Entwicklung der SME-Förderpolitik in den USA

Als Reaktion der Politik auf das Aufkommen der Großunternehmen und wirtschaftlicher Konzentrationstendenzen können die Verabschiedungen des Sherman-Antitrust-Act 1890 als wettbewerbspolitisches Regelwerk und des ihn ergänzenden und präzisierenden Clayton Act 1914 angesehen werden. Erste Kreditprogramme für das Small Business gab es bereits im Zuge des New Deal mit der 1934 gebildeten Reconstruction Finance Corporation, wenngleich hier statt der eigentlichen Förderung von kleinen Unternehmen vielmehr die wirtschaftliche Krisenüberwindung im Fokus stand (vgl. Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft 1960, S. 112–113). Später folgten der Robinson-Patman-Act (1936) und der Miller-Tydings-Act (1937) mit dem Ziel, große Handelsketten zu zügeln (vgl. Conte 2006, S. 8). Damit reagierte die Politik auf die – zeitweise stärker oder schwächer ausgeprägten – Abneigungen in der Bevölkerung gegenüber großen Unternehmen (vgl. Blackford 2003, S. 47 f.) mit wettbewerbspolitischen Instrumenten zur Einschränkung von Marktmacht. Eine spezielle Politik für SMEs, geschweige denn ihre Subventionierung, war hiermit jedoch noch lange nicht geboren.

Die Erkenntnis, dass speziell kleine Unternehmen wertvolle Beiträge zur Entwicklung der US-amerikanischen Volkswirtschaft leisten können, setzte sich erst ab den krisengeschüttelten 1930er Jahren durch. Mit der 1942 gegründeten Smaller War Plants Division (SWPD) sollten kleine Unternehmen an Rüstungsaufträgen beteiligt werden. Dies sollte der lauter gewordenen Kritik Einhalt gebieten, kleine Unternehmen würden bei der Auftragsvergabe im Rahmen der Rüstungsproduktion diskriminiert und somit einer Unzufriedenheit in der Bevölkerung entgegenwirken. Der Kongress befürchtete ansonsten eine „Schwächung der Heimatfront“ und handelte nach der Devise „*If America will save the small businessmen, the small businessmen will save America*“ (Clark & Saade 2010). Die im selben Jahr gegründete Smaller War Plants Corporation (SWPC) unterstützte die kleinen Unternehmen mit Krediten, um ihnen den Einstieg in das Rüstungsgeschäft zu ermöglichen. Sie war die erste Bundesbehörde zur gezielten Unterstützung kleiner Unternehmen. Damit war zwar noch keine Subventionierung von KMU im grö-

berer Stil auf den Weg gebracht, aber bereits eine unternehmensgrößenbezogene Auftragsvergabe des Staates sowie erste Kredithilfen, wie sie auch in heutigen KMU-Fördersystemen üblich sind.

Schließlich wurde 1953 die Small Business Administration auf der Grundlage des von Präsident Eisenhower unterzeichneten Small Business Act gegründet. Zahlreiche kleinere Unternehmen sahen sich aufgrund einer schwachen Wettbewerbsposition gegenüber den Großunternehmen vom Konkurs bedroht (vgl. Audretsch & Kettner 2002, S. 82). Die Small Business Administration (SBA) war die erste Behörde zu Friedenszeiten, deren Zweck es war, speziell die Gründung und das Wachstum kleiner Unternehmen zu fördern („encourage and develop“) sowie Minderheiten und benachteiligten Bevölkerungsgruppen Kredite und Know-How zum Zwecke der eigenen Unternehmensgründung zu vermitteln. Einige bekannte Unternehmen, wie z.B. Intel, Apple Computers oder Federal Express, erhielten während ihrer Anfangsphasen Unterstützung von der SBA (vgl. Wassermann 2003).

Die zunächst zeitlich befristete Small Business Administration erlangte 1958 ihre Dauerhaftigkeit mit der Zielsetzung, das Small Business zu unterstützen, um so letztlich die Gesamtwirtschaft zu stärken.<sup>2</sup> Mit dem zeitgleich verabschiedeten Small Business Investment Act (SBIA) wurde die Small Business Administration dazu autorisiert, private Beteiligungsgesellschaften für kleine Unternehmen (sog. Small Business Investment Companies, SBICs) zu zertifizieren, zu regulieren und zu unterstützen.

Die staatliche Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen wurde in manchen Kreisen in den USA kritisiert, weil in ihr eine Marktverzerrung gesehen und Großunternehmen nach wie vor für Wachstumsgaranten gehalten wurden (vgl. Audretsch & Kettner 2002, S. 82). So wurde die Gründung der SBA z.T. von SME-Vertretern selbst mit der Begründung kritisiert, der Staat solle sich aus dem Wirtschaftsgeschehen heraushalten (vgl. Blackford 2003, S. 134). Die Unternehmer des Small Business hatten die Gründung der SBA weitaus weniger gefordert als der Kongress und waren gegenüber derartigen staatlichen Maßnahmen i.A. grundsätzlich kritisch eingestellt (vgl. Bean 2001, S. 3). Von Vertretern der Großunternehmen wurde die Bedürftigkeit spezieller Hilfen von KMU angezweifelt. Und obwohl auch Präsident Eisenhower die staatliche Einflussnahme auf die Kreditmärkte und die Existenz der Interessensgruppe kleiner Unternehmer ablehnte, akzeptierte er die Mittelbewilligungen für die SBA nach Auffassung von Bean (2001, S. 7) aus folgenden politischen Überlegungen: Erstens konnte so dem Vorwurf entgegengewirkt werden, die republikanische Partei sei die Partei des „Big Business“. Zweitens konnte die SBA als Entlastungsventil für die kleinen Unternehmer während der von der Regierung betriebenen restriktiven Geldpolitik fungieren

---

<sup>2</sup> „to aid, counsel, assist, and protect, insofar as is possible, the interests of small business concerns in order to preserve free competitive enterprise and to maintain and strengthen the overall economy of our nation.“ (Blackford 2003, S. 135; Small Business Administration 2014b)

und drittens konnten die Republikaner mittels der SBA Wohlwollen demonstrieren. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Errichtung der SBA nicht von den Vertretern des Small Business selbst gefordert wurde und dieses Lager hinsichtlich ihrer Einstellung gegenüber der neuen Institution gespalten war, wird sie auch als „*Kreatur des Kongresses*“ (ebd., S. 11) betrachtet.

Bereits kurz nach Gründung der SBA war Präsident Eisenhower die Ausgabenbegrenzung ein Anliegen gewesen und der von ihm eingesetzte Leiter William D. Mitchell erklärte, die SBA solle mit dem Geist der Eigenständigkeit arbeiten, weshalb sich bereits damals im Rahmen eines „Participation Loan“-Programms die SBA an privaten Krediten beteiligte und diese über Garantien stützte. Diese Vorgehensweise wurde gegenüber der Bereitstellung öffentlichen Kapitals bevorzugt. Der Vorrang der Unterstützung privatwirtschaftlicher Kapitalvergaben besteht bis heute fort. Die SBA ist zwar dazu berechtigt, Kredite direkt an SMEs zu vergeben, doch hat sie abgesehen von den Disaster Loans seit dem Jahr 1994 hiervon keinen Gebrauch mehr gemacht (vgl. Janikowski 2013, S. 5).

In den 1970er und frühen 1980er Jahren wurde zunehmend offensichtlich, dass kleine Unternehmen vor dem Hintergrund von ausländischen Konkurrenten in Schwierigkeiten gerieten (vgl. Blackford 2003, S. 6), woraus eine besondere Förderung der kleineren Unternehmen abgeleitet wurde.

Heute umfassen die Aufgabengebiete der SBA finanzielle Hilfen, Auftragswesen, Management-Unterstützung, spezielle Hilfen für Minderheiten, Frauen und Veteranen, Außenwirtschaftsförderung sowie die Unterstützung von Opfern von Naturkatastrophen (vgl. Small Business Administration 2012). Im Jahr 2016 waren bei der Bundesbehörde insgesamt 3.102 vollzeitäquivalente Mitarbeiter beschäftigt, von denen 1.940 dem regulären Bereich, d.h. nicht der Katastrophenbewältigung zugeordnet waren (vgl. Small Business Administration 2016).

Die SBA verfolgt das Ziel, SMEs u.a. über finanzielle Instrumente insgesamt zu stärken, was als „finanzielle SME-Förderung im engeren Sinne“ bezeichnet werden kann, wobei gesamtwirtschaftliche Überlegungen der Ausgangspunkt sind. Daneben spielen aber auch weitere, hiermit verbundene Ziele eine bedeutende Rolle, zu deren Erfüllung z.T. auf die gleichen oder speziell modifizierte Instrumente zurückgegriffen wird, wie im Falle der erstgenannten SME-Förderung: So sollen z.B. im sozialpolitischen Sinne gesellschaftliche Minderheiten gefördert werden, indem ihnen zur Gründung eines kleinen Unternehmens gesonderte Konditionen im Rahmen eines Kredithilfeprogramms gewährt werden, oder indem Kapitalhilfeprogramme gezielt in wirtschaftlich benachteiligten oder von Naturkatastrophen heimgesuchten Gebieten eingesetzt werden, um so einen regionalen Ausgleich herzustellen. In der Vergangenheit wurde bereits gefordert, Maßnahmen der Katastrophenhilfe statt der SBA dem Department of Housing and Ur-



ban Development oder in einer neuen Behörde für Katastrophenhilfe anzusiedeln (vgl. Bean 2001, S. 86).

Der im Jahr 2009 erlassene American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) zur Überwindung der seit 2007 vorherrschenden Finanz- und Wirtschaftskrise sah unter anderem auch Hilfen für kleine Unternehmen vor. So wurden insbesondere Gebühren für die Inanspruchnahme von SBA-Kredithilfeprogrammen gesenkt, maximale Garantieanteile erhöht und Steuererleichterungen für SME durchgesetzt (vgl. Small Business Administration 2010, S. 9). Insgesamt wurden zusätzliche 730 Mio. USD für SBA-Programme zur Verfügung gestellt (vgl. Larsen 2011, S. 4).

Mit dem Small Business Jobs Act 2010 wurden Maßnahmen der Small Business Administration abermals ausgeweitet, verstärkt oder verlängert, um die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise über die Stärkung von KMU und daraus resultierende Arbeitsplatzsicherungen und -schaffungen abzuschwächen. Neben Ausweitungen der Maßnahmen in den Bereichen „Contracting“ und „Management Advice“ sowie Steuererleichterungen wurden auch die finanziellen Instrumente gestärkt. So wurden mehr Mittel für die Kredithilfen bereitgestellt, indem z.B. maximale Kreditbeträge erhöht sowie Gebühren gesenkt und die Anzahl der förderberechtigten SME durch Anhebung der maßgeblichen Bilanzsummen- und Umsatzgrenzen ausgeweitet wurden (vgl. U.S. Small Business Administration o.J., S. 31). Ähnliche Erleichterungen wurden auch für die Exporthilfen geschaffen. Die Tatsache, dass spezielle KMU-Hilfen zur Überwindung der Wirtschafts- und Finanzkrise auf den Weg gebracht wurden, verdeutlicht eine von der US-amerikanischen Politik den SME zuerkannte Schlüsselrolle zur Bewältigung ökonomischer Krisensituationen.

### 3.1.3 SME-Förderpolitik in der Diskussion

Auf den ersten Blick stellt sich die Frage, weshalb nun gerade in einem ansonsten in vielen Bereichen auf marktwirtschaftliche Prozesse setzenden Wirtschaftssystem wie dem US-amerikanischen eine staatliche Förderung von SMEs verankert ist. Folgt man der offiziellen Argumentationslinie, dann ist dies keineswegs ein Widerspruch. Die Begründung findet sich in den Ausführungen des Small Business Act aus dem Jahr 1953, in dem es heißt:

*„The essence of the American economic system of private enterprise is free competition. Only through full and free competition can free markets, free entry into business, and opportunities for the expression and growth of personal initiative and individual judgment be assured. The preservation and expansion of such competition is basic not only to the economic well-being but to the security of this Nation.“* (Small Business Act 1958, Sec. 2. a)

Und weiter heißt es hierzu: *“Such security and well-being cannot be realized unless the actual and potential capacity of small business is encouraged and developed.”* (Small Business Act 1958, Sec. 2. a)

Somit wird die Förderung des Small Business in den Vereinigten Staaten als Mittel zum Zweck, nämlich dem des funktionierenden Wettbewerbs, der wiederum ein hohes Wohlfahrtsniveau ermöglichen soll, eingesetzt. Aus dieser Argumentationslinie heraus erscheint die staatliche Unterstützung von SMEs keineswegs als widersprüchlich zum marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystem in den USA, sondern gerade in einem solchen essentiell. Ein Argument dafür, dass zu den unterstützenden Maßnahmen auch Subventionen zählen sollten, ist damit jedoch noch nicht erbracht.

Insbesondere aus dem konservativen politischen Lager gab es bereits früh Kritik gegen diese theoretische Legitimierung und die aus ihr hergeleiteten SBA. Auch Präsident Dwight D. Eisenhower, wengleich unter ihm selbst die SBA eingeführt wurde, betrachtete in ökonomischer Hinsicht die Bundeshilfen als Widerspruch zum freien Unternehmertum (vgl. Bean 2001, S. 129).

An der Richtigkeit der speziellen Mittelstandsförderung in der derzeitigen Form gibt es in den USA bis heute Zweifler: So wurden auch nach ihrer Gründung mehrfach Versuche unternommen, die SBA abzuschaffen, wie etwa ein Vorstoß der US-Regierung unter Ronald Reagan im Jahr 1985, als angeführt wurde, die SBA verschiebe Kapital von kreditwürdigen Unternehmen zu solchen mit einer zweifelhaften Kreditwürdigkeit (vgl. American Small Business League 2011; Wassermann 2003, S. 70). Selbst die in den 1970er Jahren aufgekommene Small-Business-Lobby unterstützte mit ihrem führenden Verband „National Federation of Independent Business (NFIB)“ einen im Ergebnis erfolglosen Vorstoß Reagans, die SBA bis auf ihre Funktion der Interessenvertretung zu beschneiden (vgl. Bean 2001, S. 130).

Ein weiterer Vorschlag des Congressional Budget Office aus dem Jahr 1997 sah die komplette Streichung von Krediten und Kreditgarantien der Small Business Administration – alternativ mit Ausnahme der Unterstützung von KMU im Rahmen von Maßnahmen zur Überwindung von Katastrophenschäden – vor (vgl. The Congress of the United States & Congressional Budget Office 1997, S. 135–136). Der konservative Think Tank „American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI)“ plädierte ebenfalls für die völlige Streichung der Kredithilfeprogramme der Small Business Administration mit der Begründung, es könne kein Marktversagen auf dem Kreditmarkt nachgewiesen werden, das zu einer besonderen Benachteiligung für KMU bei der Kreditvergabe führen könnte (vgl. Rugsy 2006). Selbst wenn dies der Fall wäre, so sei fraglich, ob die Interventionen der Small Business Administration dazu geeignet sein könnten, den Mangel zu heilen; zudem profitiere lediglich ein sehr geringer Anteil der kleinen Unternehmen zu Lasten der nicht geförderten Unternehmen sowie die beteiligten Banken von den

Subventionen, für die wiederum der Steuerzahler einzustehen habe.<sup>3</sup> Auch zahlreiche Vorschläge zur Budgetkürzung, z.T. durch die Streichung ganzer Programme, finden sich in der jüngeren Vergangenheit (vgl. Mandelbaum 2011).

Die Mittelverausgabungen für SBA-Programme wurden seit Bestehen der SBA immer wieder auf politisches Wirken hin ausgeweitet oder zurückgefahren. Dabei wurden immer wieder die teils gleichen Pro- und Contra-Argumente im Rahmen der Small-Business-Förderung vorgetragen. Die Politik bringt einerseits Vorschläge ein, die die wirtschaftlichere Verwendung von Haushaltsmitteln für KMU-Förderprogramme zum Ziel haben, indem etwa höhere Kostenbeteiligungen durch die Begünstigten angestrebt werden, Doppelförderungen von verschiedenen staatlichen Ebenen oder Ineffizienzen der Programme vermieden werden sollen.<sup>4</sup> Andererseits gibt es in den Vereinigten Staaten wie gezeigt aber auch grundsätzlichere Bedenken gegen spezielle SME-Förderungen.

Insgesamt kann von einer kontroversen Diskussion über die Legitimation und Notwendigkeit finanzieller Mittelstandsförderungsinstrumente in den USA gesprochen werden. Dabei sind die Kritiker des bestehenden Fördersystems vornehmlich dem konservativen politischen Spektrum zuzuordnen. Sowohl Befürworter als auch Kritiker beziehen sich in ihren Argumentationslinien auch auf das marktwirtschaftliche Wirtschaftssystem der Vereinigten Staaten.

### 3.1.4 Erklärte Ziele der Small Business Administration

Auf Bundesebene kommt auch heute noch der Small Business Administration die bedeutendste Rolle zu. Sie verfügt in jedem Bundesstaat über mindestens eine Niederlassung. Daneben legen jedoch auch die Bundesstaaten eigene Programme zur SME-Förderung auf.

Die SBA verfolgt die in ihrem Mission Statement genannten allgemeinen Ziele „*to aid, counsel, assist, and protect, insofar as is possible, the interests of small business concerns in order to preserve free competitive enterprise and to maintain and strengthen the overall economy of our nation.*” (Small Business Administration 2014b). In ihrem regelmäßig erscheinenden Strategic Plan für die Jahre 2014 bis 2018 wird das Mission Statement durch drei strategische Ziele konkretisiert. Diese sind: “*Growing businesses*

---

<sup>3</sup> Das AEI schließt als Fazit: „(...) *the SBA's activities are simply a wasteful, politically-motivated subsidy to this sector.*“ (Rugy 2006). Ebenso heißt es in einem Kommentar auf der Internetseite des libertären Cato Institute: “*Federal subsidies to small businesses didn't make sense in the 1950s and it doesn't make sense today.*” (DeHaven 2011)

<sup>4</sup> So z.B. das Committee on Small Business des US-Kongresses: Hier werden sowohl Einsparvorschläge unterbreitet, als auch bestimmte Programme als besonders förderungswürdig erachtet, sodass die Empfehlung lautet, aus bestimmten Programmen eingesparte Mittel vermehrt in letztere zu investieren (vgl. Graves 2011).

*and creating jobs (Goal 1)*”, *“Serving as the voice for small business (Goal 2)”* sowie *“Building an SBA that meets the needs of today’s and tomorrow’s small businesses (Goal 3)”* (Small Business Administration o.J.).

Goal 1 zielt auf die Stärkung von SMEs auch als solche ab und bedient sich dabei schwerpunktmäßig finanzieller Instrumente. Allerdings spielen die ebenfalls hierunterfallenden Katastrophenhilfen eine Sonderrolle und finden daher ebenso wie Goal 2 und Goal 3 in der weiteren Untersuchung keine Berücksichtigung.

### **3.1.5 Programme der Small Business Administration**

Im Folgenden werden die wichtigsten Programme der SBA kurz dargestellt und daran anschließend die Ziele, Mittel und Träger herausgearbeitet.

Hinsichtlich der Ziele werden die von den Programmträgern herausgegebenen Zielbeschreibungen sowie Ausführungen in Sekundärquellen herangezogen, aufgrund derer eine Einordnung in die Ziele Gründung, Wachstum, Innovation, Geschäftstätigkeit, Investition, Turnaround und Export erfolgt. Insbesondere in Fällen, in denen es an konkreteren Zieldefinitionen mangelt, werden auch Plausibilitätsüberlegungen zur Zielzuordnung herangezogen. Keine Erwähnung finden Finalziele, wie z.B. „wirtschaftliches Wachstum“ oder „Abbau der Arbeitslosigkeit“, weil diese in zahlreichen Fällen explizit genannten Ziele letzten Endes immer auch hinter der KMU-Förderpolitik stehen.

Bezüglich der grundständigen Mittel (Instrumente) erfolgt eine Einordnung in Anlehnung an die von Dickertmann (1980). Die Grundinstrumente sind demnach: Bürgschaft, Garantie, Darlehen, Schuldendiensthilfe und Zuschuss. Hinzu tritt die Beteiligung, die heute ebenfalls im Rahmen der KMU-Finanzierungshilfen eine bedeutende Rolle spielt. Bei der Einordnung von Maßnahmen in die Grundinstrumente wird keine strenge zivilrechtliche Abgrenzung, sondern eine an der ökonomischen Wirkung orientierte Abgrenzung verwandt. So erfolgt z.B. eine Einordnung in das Instrument der Bürgschaft, wenn ein Dritter für eine Darlehensforderung die Haftung ganz oder teilweise übernimmt. Ob hierbei tatsächlich immer alle zivilrechtlichen Voraussetzungen der Bürgschaft gegeben sind, ist hinsichtlich der Einordnung unerheblich. Andererseits erfolgt z.B. für die (bis 2011) sogenannte Ausfuhrgarantie im Exportbereich die Einordnung nicht in das Instrument der Garantie: Ökonomisch handelt es sich hierbei – anders als es der Name zunächst vermuten lässt – um eine Bürgschaft, während eine Garantie ein bestimmtes Ergebnis für den Begünstigten in einem zweiseitigen Verhältnis sicherstellt (z.B. eine Preisgarantie). Es ist auch zu bedenken, dass eine Vergleichbarkeit zwischen Aspekten des US-amerikanischen und des deutschen KMU-Fördersystems trotz unterschiedlicher Rechtssysteme ermöglicht werden soll, was für eine Orientierung an den ökonomischen Funktionsweisen als an juristischen Merkmalen spricht.

Die Beschreibung des Trägers zielt im ML-Schema vorwiegend auf die staatliche Ebene (Kommune, Land, Bund, EU, etc.), aber auch auf konkrete Institutionen ab. Da im Folgenden Bundesprogramme untersucht werden, sind alle Instrumententräger zum einen der Bund, der daher nicht jedes Mal genannt wird. Es folgt die Nennung der konkreten Träger-Institution, wobei es auch mehrstufige Trägerschaften geben kann.

### ***7(a) loan guaranty program***

Das 7(a)-Loan-Program erhielt seinen Namen vom Abschnitt 7(a) des Small Business Act von 1953, der die SBA dazu ermächtigt, Kredite und Kreditbürgschaften für SMEs bereitzustellen. Es stellt das Flaggschiff-Programm der SBA im Bereich der Kreditbürgschaften dar. Die Kredite können die Unternehmen zur Gründung, für Übernahmen, für den Geschäftsbetrieb und für die Unternehmensexpansion verwenden. Neben dem reinen 7(a)-Programm existiert auch eine Reihe an Unterprogrammen, die auf bestimmte Kreditnehmer-Gruppen zugeschnitten sind und sich z.B. hinsichtlich ihrer Anforderungen, Auflagen und Leistungen unterscheiden. Hierzu gehören das SBAExpress program, das Small Loan Advantage Program, das Community Advantage Program, das Patriot Express Program sowie spezielle Programme im Zusammenhang mit dem nordamerikanischen Freihandelsabkommen NAFTA (vgl. Janikowski 2013, S. 8–9).

Ein 7(a)-Kredit an ein SME wird von der SBA mittels einer Bürgschaft bis zu einem bestimmten Anteil gegenüber dem Kreditgeber (i.d.R. eine Bank) abgesichert, sodass letzterer mithaftet. Voraussetzung zur Erlangung des 7(a)-Kredits ist, dass der Kreditnehmer am Markt keine Finanzierung zu angemessenen Konditionen bekommt. The Urban Institute (2008, S. 5) spricht in diesem Zusammenhang von der "credit elsewhere"-Erfordernis. Dieses Prinzip ist in der Bundesgesetzgebung für SBA-Kredite grundsätzlich festgelegt.<sup>5</sup> Die maximale Laufzeit eines 7(a)-Kredits beträgt zehn Jahre, die Zinszahlungen können fix oder variabel innerhalb der von der SBA vorgegebenen Margen vereinbart werden. Die SBA verlangt zwar grundsätzlich eine vollständige Hinterlegung von Sicherheiten, wobei auch persönliche Sicherheiten einzubringen sind, sofern die geschäftlichen nicht ausreichen (vgl. Dilger 2013d, S. 66). Allerdings lehnt die SBA einen Kreditantrag nicht ab, wenn zwar die Sicherheiten nicht zur vollen Deckung des Kredits ausreichen, aber alle dem Schuldner verfügbare Sicherheiten einge-

---

<sup>5</sup> „SBA provides business loan assistance only to applicants for whom the desired credit is not otherwise available on reasonable terms from non-Federal sources. SBA requires the Lender or CDC to certify or otherwise show that the desired credit is unavailable to the applicant on reasonable terms and conditions from non-Federal sources without SBA assistance, taking into consideration the prevailing rates and terms in the community in or near where the applicant conducts business, for similar purposes and periods of time. Submission of an application to SBA by a Lender or CDC constitutes certification by the Lender or CDC that it has examined the availability of credit to the applicant, has based its certification upon that examination, and has substantiation in its file to support the certification.“ (Federal Register 2017, 13 CFR 120.101)

setzt werden. Zum Ausgleich der im Rahmen des Programms anfallenden Kreditausfallkosten verlangt die SBA von den Kreditgebern Gebühren, deren Höhe von der Kreditlaufzeit und dem garantierten Betrag abhängt. Die Konditionen sind in erster Linie zwischen dem Kreditgeber und dem Kreditnehmer auszuhandeln, allerdings gibt es einen maximalen Kreditbetrag. Inwiefern die o.g. Gebühren auf das begünstigte SME abgewälzt werden, bleibt den beiden Vertragsparteien überlassen.

Die Ziele des 7(a)-Kreditbürgschaftsprogramms sind entsprechend der hier vorgenommenen Abgrenzung die SME-Gründung (inklusive Unternehmensübernahmen), das Wachstum, der Geschäftsbetrieb und Investitionen verschiedener Art. Das Programm arbeitet mit dem Instrument Bürgschaft auf der ersten Stufe, die die SBA anteilig an private Kapitalgeber, vornehmlich Banken, für Darlehen an SMEs vergibt. Auf der zweiten Stufe fungiert das Darlehen der Bank, das dem Unternehmen letztlich zu Gute kommt. Als Träger fungieren zum einen die SBA, die die Bürgschaft bereitstellt und zum anderen die Bank, die mit der Darlehensvergabe eine Trägerfunktion auf der zweiten Stufe einnimmt. Das begünstigte SME hat Sicherheiten einzubringen, während die Bank Gebühren an die SBA zu entrichten hat. Da ein Unternehmen von dem Programm nur profitieren kann, sofern es keine anderweitige Finanzierung erhält, gilt der Grundsatz der Subsidiarität hinsichtlich der Teilnahme.

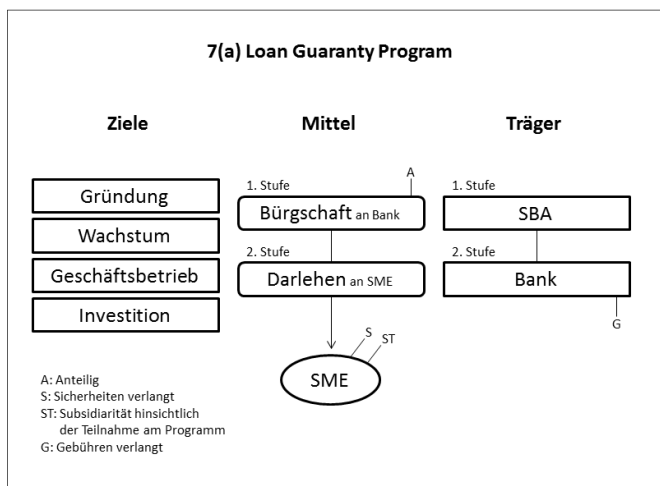


Abbildung 1: ZMT-Grundstruktur des 7(a)-Kreditbürgschaftsprogramms

Quelle: Eigene Darstellung

***CDC/504 loan guaranty program***

Ein weiteres bedeutendes Kreditbürgschaftsprogramm ist das „CDC/504-Programm“. Die Zahl 504 in seinem Namen erhielt es vom Abschnitt 504 des Small Business Investment Act von 1958, mit dem das Programm genehmigt wurde. Die SMEs sollen langfristige Kredite zu festen Konditionen erhalten, um grundständige Anlagevermögensge-

genstände zu finanzieren. Die Mittel dürfen nicht für Betriebsmittel, Umlaufvermögen, Konsolidierungsmaßnahmen, Umschuldungen, Spekulationsgeschäfte oder Mietliegenschaften verwendet werden. Die Programmabwicklung erfolgt über sogenannte Certified Development Companies (CDCs), das sind örtlich zuständige Nonprofit-Unternehmen, die von der SBA zertifiziert und reguliert werden und die die jeweilige regionale Wirtschaft fördern (vgl. Dilger 2013c, S. 96). Hiervon gibt es in den USA etwa 270 (vgl. Rossman & Theodos 2008, S. 3). Über Laufzeiten von zehn bis 20 Jahre können die SMEs zu fixen Konditionen insbesondere Grundstücke, Gebäude, Ausstattung und Maschinen anschaffen. Voraussetzung zur Erlangung eines Kredits ist auch hier, dass der Kreditnehmer am Markt keine Finanzierung zu angemessenen Konditionen bekommt.

Mindestens 50 % der Gesamtkosten des Vorhabens müssen von einem Dritten (sog. „3rd party lender“) und mindestens 10 % von dem SME selbst bereitgestellt werden, während die CDC bis zu 40 % der Finanzierung übernimmt (vgl. Dilger 2013c, S. 96). Der Anteil des SME steigt beispielsweise von 10 % auf 15 %, sofern es sich um ein neues Unternehmen handelt (vgl. Janikowski 2013, S. 90), womit einem höheren Risiko Rechnung getragen wird. Es kann höchstens die Hälfte der dem SME zur Verfügung gestellten Projektmittel aus Bundesquellen stammen. Die Forderungen des privaten Investors haben als Senior Lien Vorrang vor denen der CDC als Junior Lien (Nachrangkapital). Damit kommt dem öffentlichen Darlehen ein eigenkapitalähnlicher Charakter zu und dient insofern als Sicherheit für das Darlehen des Dritten. Für das öffentliche Darlehen werden Sicherheiten nicht verlangt, sofern bestimmte Kriterien, wie etwa ein auskömmlicher und kontinuierlicher Cash Flow oder ein geeignetes Management, nachgewiesen werden. Die SBA garantiert zu 100 % die Anleihen, die die CDC zur Refinanzierung emittiert. Diese können von Investoren gekauft werden, die hieraus Fonds bilden. Die SBA berechnet den CDCs und/oder den 3rd Party Lenders Gebühren.

Die SMEs haben folgende Auflagen zu erfüllen: Sie müssen mindestens einen Arbeitsplatz je 65.000 USD erhaltenen Kredit schaffen oder erhalten; sofern es sich um ein kleines Industrieunternehmen handelt, ist es mindestens ein Arbeitsplatz je 100.000 USD (vgl. Dilger 2013c, S. 100). Sollten sie dieses arbeitsmarktpolitische Ziel nicht erfüllen, die zugehörige CDC aber im Durchschnitt mit ihren SMEs die entsprechenden Jobquoten erreichen, so reicht es, wenn das Unternehmen eins von fünf definierten Gemeindeentwicklungszielen, oder eins von zehn weiteren öffentlichen Zielen zu erreicht: Zu den erstgenannten zählen z.B. a) die Verbesserung, Diversifizierung oder Stabilisierung der lokalen Wirtschaft, b) die Anregung der wirtschaftlichen Entwicklung anderer Unternehmen oder c) neue Kaufkraft in die Gemeinde bringen. Zu den zehn weiteren öffentlichen Zielen zählen etwa a) die Revitalisierung eines Geschäftsviertels mit einem ausformulierten Revitalisierungs- oder Neugestaltungsplan, b) die Ausweitung von Ex-

porten oder c) die Expansion von kleinen Unternehmen, deren Eigentümer und Manager Frauen sind (vgl. ebd.).

Die minimale Kreditsumme beträgt 25.000 USD bei einem Höchstbetrag von 5,5 Mio. USD. Die maximale Laufzeit beträgt 20 Jahre und der Zinssatz wird von der SBA festgelegt (vgl. Janikowski 2013, S. 93–94). Für den Zinssatz des 3rd-party-lenders legt die SBA einen Maximalzinssatz fest. Je nach Risiko können vom SME ggf. Sicherheiten verlangt werden.

Für das 504/CDC-Kreditbürgschaftsprogramm können v.a. aufgrund der Mittelverwendungsfähigkeit für grundständiges Anlagevermögen die Ziele **Gründung**, **Wachstum** und **Investitionen** ausgemacht werden. Auch dieses Programm basiert auf dem **Bürgschaftsinstrument**, das in einem zweistufigen Verfahren eingesetzt wird. So erhält die **CDC** auf der ersten Stufe eine Bürgschaft für die von ihm emittierten Anleihen von der **SBA**. Diese Anleihen refinanzieren das dem SME auf der zweiten Stufe zu Gute kommende, anteilige **Darlehen**. Ebenfalls befindet sich auf der zweiten Stufe der **3rd-party-lender**, der ein weiteres, eigenes Darlehen an das SME vergibt, allerdings nur als Programmträger i.w.S. gezählt werden kann, da er als Dritter seine eigenen Mittel einsetzt und nicht mit der Programmumsetzung beauftragt ist. Da die Forderungen des ersten, von der SBA gestützten Darlehens gegenüber dem Darlehen des 3rd-party-lenders zurückstehen, handelt es sich hier um Nachrangkapital. Weiterhin hat das SME mit einem vorgeschriebenen Mindestsatz einen Eigenanteil einzubringen und kann nur am Programm partizipieren, falls anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschlossen sind (Subsidiarität hinsichtlich der Teilnahme). Sicherheiten können je nach Erfüllung bestimmter Kriterien vom SME verlangt werden; zudem werden vom CDC und/oder vom 3rd Party Lender Gebühren erhoben. Ergänzend und anders als bei 7(a)-Programm wird beim CDC/504-Programm die Auflage als weiteres, aber nicht-finanzielles Instrument eingesetzt. Mit diesem wird der Einsatz der finanziellen Instrumente an die Erfüllung von übergeordneten Zielen, wie die Schaffung von Arbeitsplätzen, geknüpft.



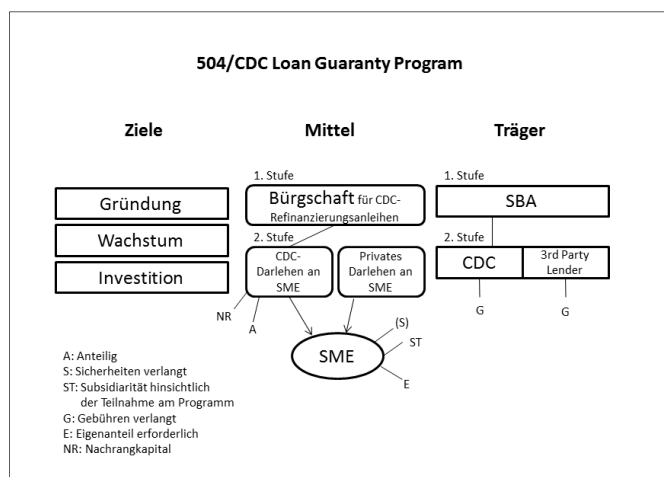


Abbildung 2: ZMT-Grundstruktur des 504/CDC-Kreditbürgschaftsprogramms

*Quelle: Eigene Darstellung*

### ***Microloan Program***

Das Microloan-Programm richtet sich an Mikrounternehmen mit weniger als fünf Mitarbeitern, bei denen besonders große Schwierigkeiten vermutet werden, am Markt Finanzierungsmittel zu erhalten. Insbesondere werden junge Unternehmer in den Blick genommen, die nur eine kurze oder keine Bonitätsgeschichte vorzeigen können, sowie solche mit geringem Einkommen, Frauen und Zugehörige gesellschaftlicher Minderheiten, die keine üblichen Kredite erhalten und für die die anderen SBA-Angebote zu groß portioniert sind. Während der achtziger Jahre war verstärktes Interesse an der Schaffung eines eigenen Kreditprogramms für Mikrounternehmen aufgekommen, um deren Besonderheiten und Schwierigkeiten bei der Kapitalbeschaffung gezielt zu berücksichtigen (vgl. Dilger 2013e, S. 126). Mit den Krediten können die Unternehmer Betriebsmittel, Materialien, Lieferungen oder Ausstattung finanzieren.

Im Gegensatz zu anderen SBA-Kreditprogrammen werden nicht die an SME vergebenden Kredite anteilig abgesichert, sondern die SBA vergibt Refinanzierungskredite an Intermediäre, die daraus die Mikrokredite i.H.v. bis zu 50.000 USD bilden (Durchleitungskredite). Die Intermediäre haften so zu 100 % (vgl. Tilleßen 2004, S. 5). Bei diesen handelt es sich um (öffentliche) Einrichtungen ohne Gewinnerzielungsabsicht, die für das Programm zugelassen wurden. Die maximale Kredithöhe beträgt 50.000 USD und die Laufzeit bis zu sechs Jahre. Die Rückzahlung des SBA-Kredits erfolgt innerhalb von zehn Jahren. Der Intermediär muss einen nicht geliehenen Betrag i.H.v. mindestens 15 % des SBA-Kredits vorhalten. Die SBA-Kredite, die Kapitaldienstzahlungen und Ausfälle der Mikrokredite, sowie die Einlage des Intermediärs hat dieser über Fonds zu verwalten, aus denen die SBA als Sicherheit eine first-lien-Position erhält (vgl. Dilger 2013e, S. 129). Die SBA erhebt im Microloan Program keine Gebühren für die Intermediäre (vgl. Janikowski 2013, S. 11). Erst ab einem Kredit, der höher als 20.000 USD

beträgt, hat der Kreditnehmer nachzuweisen, dass er nirgendwo anders einen Kredit zu vergleichbaren Konditionen erhalten kann. Die Zinssätze und Konditionen können innerhalb festgelegter Bandbreiten zwischen dem Intermediär und dem SME ausgehandelt werden, wobei generell Sicherheiten des Kreditnehmers erforderlich sind. Neben dem Mikrokredit erhält das SME auch Beratungsleistungen.

Beim Mikrokredit-Programm der SBA steht als Ziel die **Gründung** von Kleinstunternehmen im Vordergrund, ebenso können aber auch **Wachstum**, **Geschäftsbetrieb** und **Investition** junger Kleinstunternehmen als Ziele beschrieben werden. Die SBA vergibt als Träger auf einer ersten Stufe ein Gesamtdarlehen an einen Intermediär, der hieraus auf einer zweiten Stufe Mikrokredite bildet und an SMEs vergibt. Auf beiden Stufen kommt somit das Instrument **Darlehen** zum Einsatz. Sicherheiten vom SME werden generell verlangt. Die Subsidiarität hinsichtlich der Teilnahme gilt eingeschränkt, weil erst ab einem höheren Kreditbetrag der Nachweis über eine privatwirtschaftlich nicht erhaltene Finanzierung erbracht werden muss. Träger sind die **SBA** (1. Stufe) und der **Intermediär** (2. Stufe).

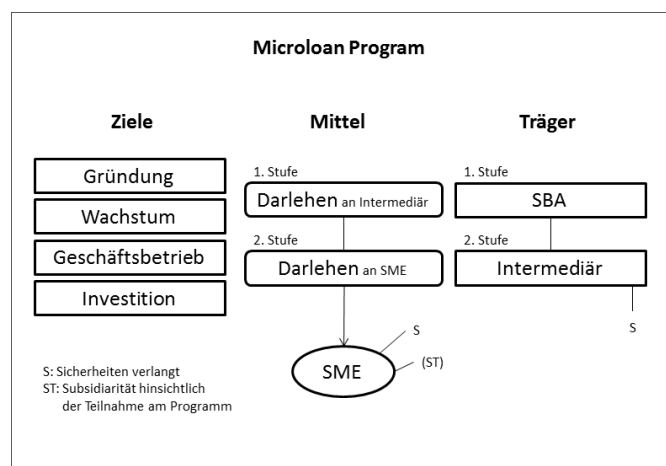


Abbildung 3: ZMT-Grundstruktur des Microloan-Programms

*Quelle: Eigene Darstellung*

### ***Small Business Innovation Research-Program (SBIR)***

Das Small Business Innovation Research (SBIR)-Programm wurde mit dem Small Business Innovation Development Act im Jahr 1982 mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Rolle kleiner Unternehmen in der bundesgeförderten Forschung und Entwicklung zu stärken. SMEs sollen im Rahmen von SBIR über Zuschüsse zu Aktivitäten im Bereich Forschung und Entwicklung angeregt werden, die das Potenzial zur Vermarktung aufweisen. So soll über die Innovationen die Wettbewerbsposition der SME am Markt gestärkt werden und zudem das den SMEs zukommende hohe Innovationspotenzial auf-

grund davon erhoffter gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrtssteigerungen geweckt werden.<sup>6</sup> Auch die Beteiligung von benachteiligten Gruppen und gesellschaftlichen Minderheiten im Innovationsprozess soll durch das Programm erhöht werden, zudem wird die privatwirtschaftliche Kommerzialisierung von Innovationen aus der öffentlichen F&E-Förderung angestrebt (vgl. Janikowski 2013, S. 302; Cooper 2003, S. 138).

Die Bundesbehörden mit einem F&E-Budget ab 100 Mio. USD haben von diesem einen Teil für SBIR-Aktivitäten zu reservieren (vgl. Cooper 2003, S. 1; Schacht 2013, S. 301). Die Zuschüsse sollen eine Finanzierungslücke durch Marktversagen in der Early-Stage-Finanzierung kompensieren (vgl. Cooper 2003, S. 142).<sup>7</sup> Sie werden nicht von der SBA selbst vergeben, allerdings weist diese die verwaltenden Bundesbehörden an und übernimmt koordinierende Tätigkeiten. Es existiert kein einheitliches SBIR-Programm, sondern alle teilnehmenden Bundesbehörden, wie z.B. das Department of Agriculture (USDA) oder das Department of Commerce – National Institute of Standards and Technology, sind zur Auflegung und Verwaltung eines eigenen SBIR-Programms verpflichtet (vgl. SBIR/STTR 2014; Janikowski 2013, S. 302). Die Zuschüsse vergeben sie auf wettbewerblicher Basis je nach Bewertung der eingereichten Konzepte. In einer ersten Phase wird das Potenzial der Idee hinsichtlich ihres Wertes und ihrer Realisierbarkeit evaluiert. Dabei betragen die Aufwendungen in den ersten sechs Monaten im Normalfall nicht mehr als 150.000 USD (vgl. SBIR/STTR 2014). In Phase 2 werden die Projekte gefördert, die sich in Phase 1 als am vielversprechendsten herausgestellt haben, wobei die Zuschüsse normalerweise nicht mehr als 1 Mio. USD innerhalb von zwei Jahren betragen. Im Jahr 2015 wurden von 17.158 Anträgen zur Phase 1 nur 2.870 (= 16,7 %) bewilligt; für die Phase 2 waren es 1.454 Zuschüsse aus 2.800 Anträgen (= 51,9 %) (vgl. U.S. Small Business Administration 2015). Gegebenenfalls tritt noch eine die Produktvermarktung betreffende dritte Phase hinzu, die aber nicht mit SBIR-Mitteln gefördert wird (vgl. SBIR/STTR 2014; Cooper 2003, S. 138).

Zentrales Ziel des SBIR-Programms ist das Anregen von **Innovationen** in SMEs. Als Instrument kommt dabei der **Zuschuss** zum Einsatz, der von der jeweils zuständigen

---

<sup>6</sup> So führt Janikowski (2013, S. 302) aus: „*Congressional support for the initiative was predicated upon the belief that while technology-based companies under 500 employees tended to be highly innovative, and innovation is essential to the economic well-being of the United States, these businesses were underrepresented in government R&D activities.*“

Im Small Business Innovation Development Act von 1982 heißt es, der Zweck des Programms sei, „*to strengthen the role of the small, innovative firms in federally funded research and development, and to utilize Federal research and development as a base for technological innovation to meet agency needs and to contribute to the growth and strength of the Nation's economy*“ (Cooper 2003, S. 138)

<sup>7</sup> Der Diagnose „Marktversagen“ liegen Beobachtungen zugrunde, nach denen sich kleine, schnell wachsende und innovative Unternehmen in ihrer besonders riskanten Frühphase mangels Außenfinanzierungsquellen zum großen Teil selbst oder über ihren Familien- oder Bekanntenkreis finanzieren. Zudem werden von betreffenden Unternehmen Finanzierungsschwierigkeiten als häufigstes Wachstumshindernis genannt. Cooper (2003, S. 143) führt die Finanzierungslücke v.a. auf Informationsmängel am Kapitalmarkt zurück.

**Bundesbehörde** vergeben wird. Die Bundesbehörde ist nicht alleiniger Träger, da auch die **SBA** als koordinierende Stelle für die SBIR-Programme eine Trägerrolle hat.

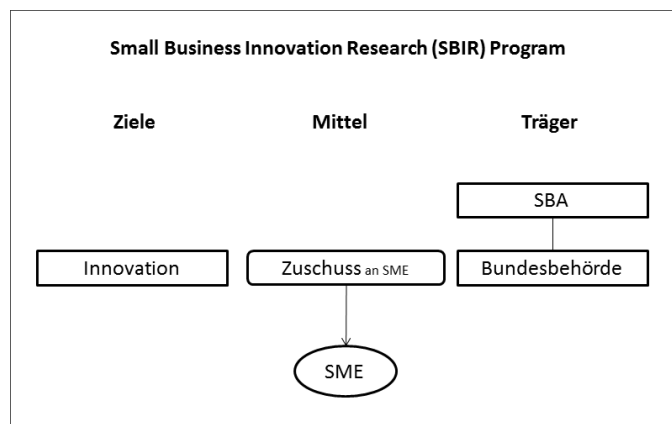


Abbildung 4: ZMT-Grundstruktur des SBIR-Programms

*Quelle: Eigene Darstellung*

### ***Small Business Investment Companies (SBICs) Program***

Das Small Business Investment Companies (SBICs)-Programm wurde aufgelegt, um SMEs den Zugang zu langfristigem Eigenkapital und zu Darlehen zu ermöglichen. Damit wurde auf einen Bericht des Federal Reserve Boards reagiert, in dem von einer Lücke am Kapitalmarkt zur langfristigen Finanzierung von wachstumsorientierten SMEs die Rede war (vgl. Dilger 2013b, S. 2).

In der Zielbeschreibung des Small Business Investment Act von 1958 ist von einer Stimulierung der Gesamtwirtschaft im Allgemeinen und des Small-Business-Segments im Speziellen über Private Equity und langfristige Kredite die Rede, wobei letztere für die Finanzierung der Geschäftstätigkeit, des Wachstums, der Expansion und der Modernisierung benötigt würden, aber nicht ausreichend vorhanden seien.<sup>8</sup>

Dilger (2013a, S. 137) nennt als Ziel die Bereitstellung von langfristigem Eigenkapital und langfristigen Krediten, um den grundlegenden Geschäftsbetrieb, das Wachstum, Expansionen und Modernisierungen zu finanzieren, sofern dafür benötigtes Kapital nicht im ausreichenden Maße zur Verfügung steht.

Bei einer SBIC handelt es sich um eine privatwirtschaftlich organisierte, aber von der SBA lizenzierte und regulierte Investmentgesellschaft. Die Refinanzierung der von ei-

<sup>8</sup> „It is declared to be the policy of the Congress and the purpose of this Act to improve and stimulate the national economy in general and the small-business segment thereof in particular by establishing a program to stimulate and supplement the flow of private equity capital and long-term loan funds which small-business concerns need for the sound financing of their business operations and for their growth, expansion, and modernization, and which are not available in adequate supply.“ (United States Congress 1958, Sec. 102)

ner SBIC eingegangenen Beteiligungen an SMEs und vergebenen Darlehen erfolgt über Eigenkapital, das die SBIC von privaten Investoren einwirbt („regulatory capital“) und über Fremdkapital von Dritten, das die SBA absichert und dadurch günstige Konditionen ermöglicht („leverage“). Für jeden Dollar privaten Kapitals werden ein bis zwei Dollar von der SBA abgesichertes Fremdkapital zur Verfügung gestellt (vgl. Small Business Administration 2014c, S. 12). Die SBICs haben an die SBA Gebühren zu entrichten. Neben dem Absichern von Fremdkapital vergibt die SBA auch selbst Kredite an SBICs. Wegen des gesetzlich verankerten Grundsatzes der SBA, nur Kreditunterstützung für SMEs zu vergeben, die keine konventionelle Finanzierung zu üblichen Konditionen erhalten, gilt auch hier das „Credit-Elsewhere“-Prinzip.

In den USA existieren etwa 300 lizenzierte SBICs, die mit ihrem eigenen Kapital sowie mit von der SBA garantierten Krediten sowohl private Beteiligungen an jungen KMU erwerben als auch langfristige Darlehen an sie vergeben (vgl. Connolly 2013, „Preface“). Die meisten SBICs spezialisieren sich auf bestimmte Förderbereiche, wie z.B. auf die Gründung von Unternehmen, das Wachstum, oder auf Turnaround-Aktivitäten; zudem konzentrieren sie sich i.d.R. auf festgelegte geografische Regionen. So investieren z.B. sogenannte Early Stage Debenture SBICs mindestens die Hälfte ihrer Beteiligungen in neu gegründete Unternehmen, die bislang für noch kein Haushaltsjahr einen positiven Cashflow aufweisen konnten.

Wesentliche Ziele des SBIC-Programms sind die Ermöglichung von **Gründung**, **Wachstum**, **Geschäftsbetrieb** und **Investition** zur Modernisierung von SMEs mittels Eigen- und Fremdkapital. Als Instrumente enthält das Programm auf der ersten Stufe die **Bürgschaft** von Darlehen, die ein SBIC bei Dritten aufgenommen hat. Daneben tritt das **Darlehen**, das die SBA selbst an SBICs zur Refinanzierung vergibt. Auf der zweiten Stufe werden das Instrument der **Beteiligung** sowie das **Darlehen** eingesetzt, also die Finanzierungen, die letztlich beim SME ankommen. Träger ist zum einen die **SBA**, die als zentrale Organisation die Unterstützung der SBICs auf der ersten Stufe vornimmt. Auf der zweiten Stufe kommt den **SBICs** eine Trägereigenschaft zu, da sie es sind, die die Beteiligungen an den SMEs eingehen und ihnen Darlehen gewähren. Die externen **Kapitalgeber** können allenfalls als Träger i.w.S. betrachtet werden, weil sie nicht der öffentlichen Hand angehören und auch nicht von ihr mit der Programmumsetzung beauftragt sind. Für die Teilnahme am Programm haben die SBICs Gebühren zu entrichten. Die Subsidiarität hinsichtlich der Programmteilnahme ist aufgrund des Credit-Elsewhere-Grundsatzes der SBA gegeben.

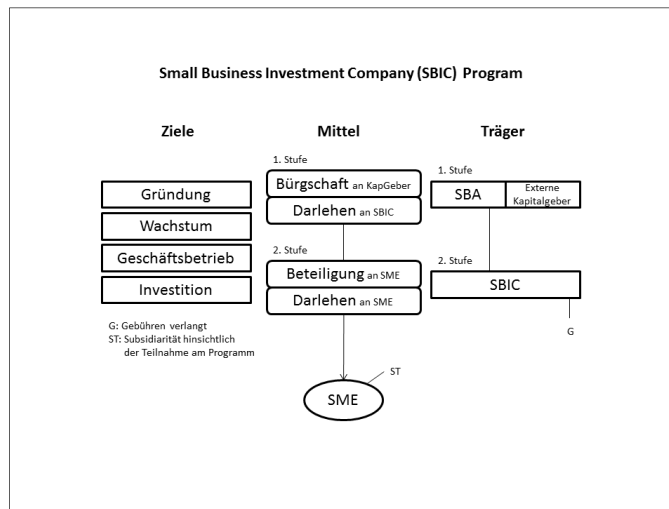


Abbildung 5: ZMT-Grundstruktur des SBIC-Programms

*Quelle: Eigene Darstellung*

### ***Exportkreditprogramme***

Im Bereich der Exportförderung existieren vielfältige Möglichkeiten, die Exporte von SME mittels finanzieller Maßnahmen zu unterstützen. Das besondere Merkmal von Exportaktivitäten ist, dass mit diesen oftmals, v.a. wenn es sich bei dem Importland um politisch instabile Länder handelt, ein besonders hohes Risiko zugerechnet wird. Führt bspw. eine kriegerische Auseinandersetzung oder ein Regierungsumsturz dazu, dass ein bereits laufendes Handelsgeschäft nicht abgeschlossen werden kann, obwohl der Exporteur bereits mit der Warenfertigung begonnen und entsprechende Investitionen getätigt hat, dann erleidet er und ggf. seine finanzierende Bank einen finanziellen Schaden. Eine Zurückhaltung potenzieller Kapitalgeber bei der Finanzierung von Ausfuhrgeschäften in unsichere Länder liegt daher nahe. Dies gilt ebenso für die Finanzierung ausländischer Importeure, die auf einen Bestellerkredit angewiesen sind. Und schließlich kann es – gerade für SMEs mit geringer Risikotragfähigkeit – dazu kommen, dass ein Auslandsprojekt, das das Unternehmen zwar selbst finanzieren könnte, als zu riskant eingestuft wird und daher von seiner Umsetzung abgesehen wird. Neben den politischen Risiken, wie Revolutionen oder Kriege, können mit Exportkreditprogrammen auch wirtschaftliche Risiken, wie Insolvenzen, abgesichert werden.

Im Wesentlichen wird der US-amerikanische Bundesstaat somit an drei Stellen aktiv (siehe hierzu Abbildung 1):

**SME-Finanzierung:** Finanzielle Aufwendungen, die im Zusammenhang mit dem Exportgeschäft stehen, kann das SME extern finanzieren. Dies können etwa Transaktionskosten im Zusammenhang mit einem Auslandsauftrag, oder die Anschaffung, der Bau, oder die Erweiterung von zu Exportzwecken benötigten Immobilien oder anderen Aus-

stattungen sein. Diese privatwirtschaftliche Kreditforderung der Bank kann z.B. mit den SBA-Programmen Export Express Loan Program, Export Working Capital Program, International Trade Loan Program, oder mit dem Working Capital Guarantee Program der Export-Import Bank of the U.S. (EXIM-Bank) anteilig abgesichert werden. So werden z.B. im Working Capital Guarantee Program der bis zu 90 % der Kreditsumme an Haftung übernommen (vgl. The Trade Information Center 2010).

**Exportversicherung:** Die Forderung des SME gegen den ausländischen Importeur aus einem Lieferantenkredit kann mit Exportversicherungen der EXIM-Bank oder der Overseas Private Investment Corporation (OPIC) abgesichert werden. Da eine solche Absicherung auch als Sicherheit gegenüber privaten Kreditgebern eingesetzt werden kann (ohne dass eine Teilnahme an einem öffentlichen Kreditprogramm erfolgt), steht sie im engen Zusammenhang zum o.g. SME-Finanzierungsbereich. Auch die Versicherung von Investitionen oder Unternehmenserweiterungen im Ausland sind möglich (vgl. ebd.).

**Importeur-Finanzierung:** Drittens lassen sich Forderungen in- oder ausländischer Banken aus Bestellerkrediten gegenüber den ausländischen Importeuren absichern. Hierzu dienen v.a. die Medium-Term Guarantee der EXIM-Bank und die GSM-102 Credit Guarantee des U.S. Department of Agriculture (USDA).

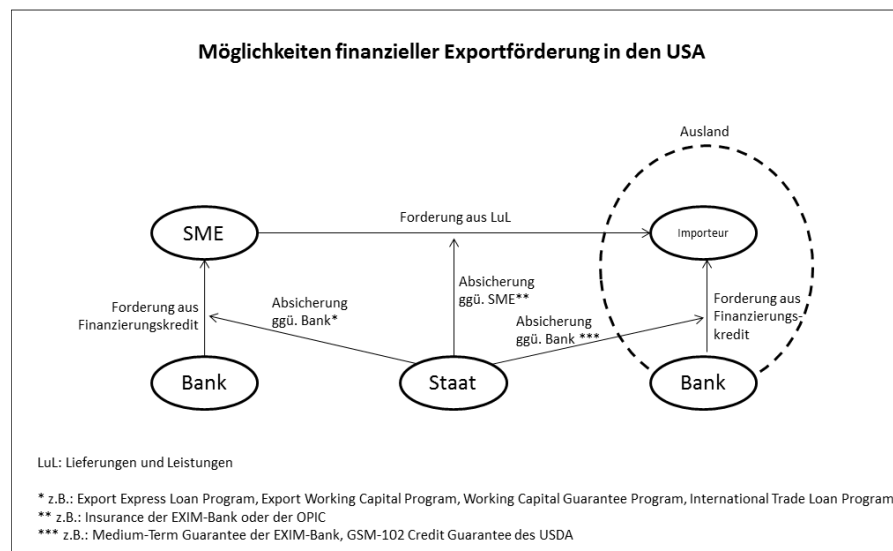


Abbildung 6: Möglichkeiten der finanziellen Exportförderung in den USA

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an The Trade Information Center (2010)

Im Rahmen der Exportkreditprogramme kann immer der **Export** von Gütern und Dienstleistungen, die inländische SMEs herstellen, gelten. Es gibt im Wesentlichen drei unterschiedliche Konstellationen:

Bei der SME-Finanzierung handelt es sich um Kreditbürgschaftsprogramme, bei denen die finanzierende **Bank** als Träger auf der zweiten Stufe von der **SBA** oder der **EXIM-Bank** auf der ersten Stufe eine anteilige **Bürgschaft** für die vergebenen Darlehen erhält. Gebührenerhebungen sind üblich.

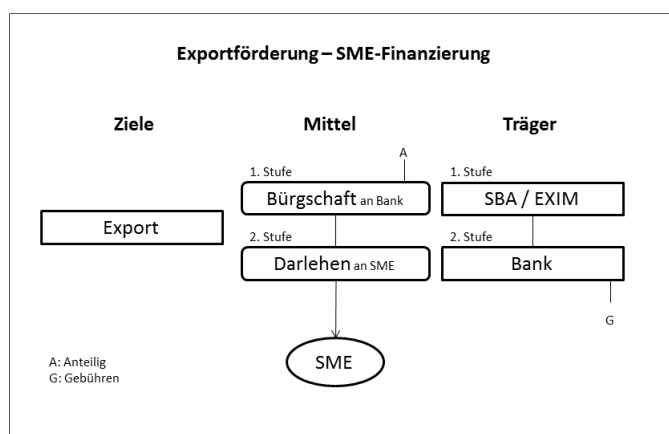


Abbildung 7: ZMT-Grundstruktur von SME-Exportfinanzierungsprogrammen

*Quelle: Eigene Darstellung*

Bei den Exportversicherungen treten die **EXIM-Bank** oder die **OPIC** als Träger auf und bürgen anteilig gegenüber dem SME für die Forderungen an den ausländischen Importeur. Im Gegenzug werden Gebühren erhoben.



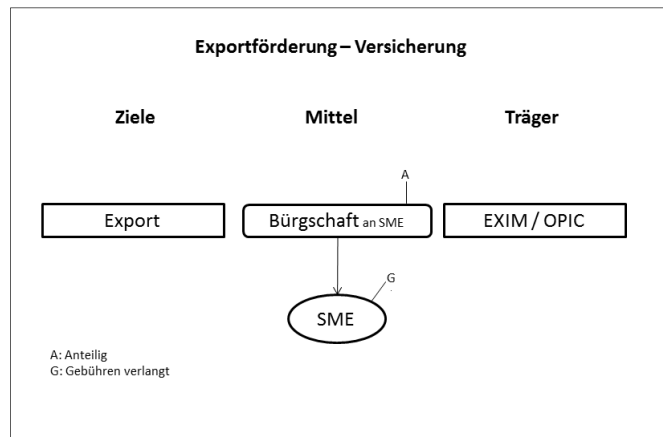


Abbildung 8: ZMT-Grundstruktur von Exportversicherungen

*Quelle: Eigene Darstellung*

Bei der Importeur-Finanzierung gestaltet sich die Situation ähnlich wie bei der SME-Finanzierung, mit dem Unterschied, dass hier das Darlehen nicht an das SMEs, sondern an den Importeur vergeben wird und ersterem indirekt über die angeregte Nachfrage zu Gute kommt. Ein ausländischer Importeur, der mangels eigener Finanzierung die Beschaffung nicht tätigen könnte, wird mittels einer Importeur-Finanzierung in die Lage versetzt, dies zu tun. Das exportierende SME profitiert von dem so zustande gekommenen Auftrag. Die Notwendigkeit, einen Lieferantenkredit an seinen Kunden zu gewähren, was mit Aufwand und Risiken für das SME verbunden wäre, entfällt. Als Träger treten die **EXIM-Bank** und das **USDA** auf.

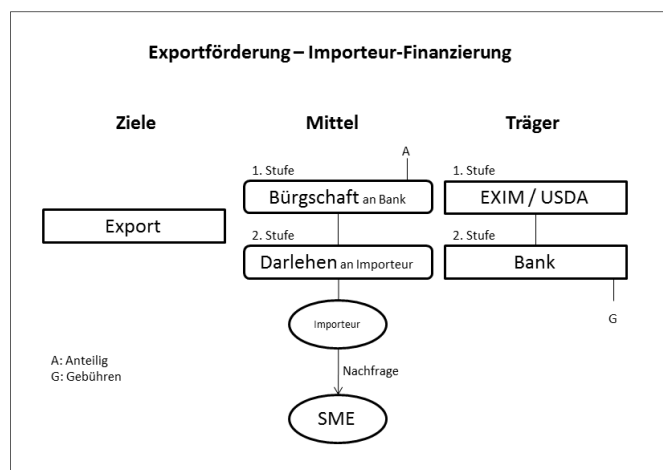


Abbildung 9: ZMT-Grundstruktur von Importeur-Finanzierungshilfen

*Quelle: Eigene Darstellung*

### ***Leistungen zur Beratung, Schulung und Unterstützung***

Hierbei handelt es sich um keine finanziellen Maßnahmen i.e.S. Sie sollen jedoch aufgrund ihrer hohen Bedeutung in zahlreichen finanziellen Programmen als Flankierung sowie in Form von eigenständigen Programmen nicht unberücksichtigt bleiben.

Die SBA verfügt bereits seit ihrem Bestehen über mehrere Programme, die SMEs und Gründungswilligen Unterstützung, Beratung und Lehrgänge in Fragen des Managements und in technischen Themenfeldern bieten (vgl. Janikowski 2013, S. 174). Dies geschieht häufig innerhalb von SBA-Programmen unterstützend zu Kapitalhilfen, beispielsweise im Microloan Program. Im Bereich der Exportförderung werden z.B. Zuschüsse zur Durchführung von Machbarkeitsstudien und für technische Unterstützung vergeben. Häufig sind die Programme auch auf bestimmte Personengruppen zugeschnitten, wie z.B. das Veterans Business Development Program oder das Native American Outreach Program. Die Beratung kann auch die Nutzungsmöglichkeiten von SBA-Finanzierungshilfeprogrammen zum Gegenstand haben, wie etwa beim Native American Outreach Program, wodurch die Nutzung des Patriot Express-Kreditbürgschaftsprogramms erhöht werden soll (vgl. Dilger 2013f, S. 187).

Zu den von der SBA unterstützten sog. „Management and Technical Assistance Training Programs“ gehören in erster Linie die folgenden: Small Business Development Center Grants Program, Women’s Business Center Grants Program, Microloan Technical Assistance Program, SCORE (Service Corps of Retired Executives), Program for Investment in Micro-entrepreneurs (PRIME), Veterans Business Development Programs, 7(j) Technical Assistance Program, Native American Outreach Program.

Während anfangs die SBA selbst entsprechende Maßnahmen durchführte, übernahmen dies im Laufe der Zeit mehr und mehr Dritte (vgl. Janikowski 2013, S. 174). Hierzu gehören etwa 14.000 Partner, darunter die Small Business Development Centers (SBDCs) und die Women’s Business Centers (WBCs). Diese erhalten von der SBA Finanzierungen in Form von Zuschüssen, müssen hierzu aber oft auch Kofinanzierungen eintreiben, die nicht aus dem Bundeshaushalt stammen. So beträgt z.B. der jährliche SBA-Zuschuss für ein Women’s Business Center maximal 150.000 USD und es wird erwartet, dass in den ersten zwei Jahren nach der Gründung mindestens 50 % Kofinanzierung hinzutritt (sog. Matching Funds), wobei sich die SBA ab dem dritten Jahr aus der Finanzierung herauszieht. Auch im Rahmen des Microloan-Programms müssen von den Intermediären i.d.R. 25 % des Zuschussbetrags von Nicht-Bundesquellen eingeholt werden, es sei denn sie vergeben den Großteil ihrer Kredite an Unternehmen in wirtschaftlich unterentwickelten Regionen (vgl. Dilger 2013f, S. 180). Im Rahmen der Un-

terstützungsleistungen für SMEs wird also stark auf private Aktivitäten gesetzt, die neben die öffentliche Förderung treten sollen.<sup>9</sup>

Bei den Leistungen zur Beratung, Schulung und Unterstützung von SMEs steht das Ziel der Vermittlung von Kompetenzen im Vordergrund, die die SMEs bzw. deren Unternehmensführer zu verschiedenen Tätigkeiten befähigen sollen. Je nach Programm handelt es sich um das Ziel Gründung, Wachstum, Geschäftsbetrieb, Innovation, Investition, Turnaround oder Export. Als Instrument wird in erster Linie der Zuschuss eingesetzt, der jedoch i.d.R. nicht direkt von der SBA an das SME ausgezahlt wird, sondern an einen Intermediär (z.B. SBDCs oder Banken im Rahmen von Kreditprogrammen), der wiederum die Dienstleistungen für das SME anbietet. Somit handelt es sich um ein zweistufiges Verfahren mit der SBA und dem Intermediär als Träger. Im Rahmen der Exportförderung ist abweichend nicht die SBA, sondern die U.S. Trade and Development Agency (USTDA) zuständig. Wenn Kofinanzierungen erforderlich sind, werden die Zuschüsse nur anteilig vergeben, d.h. mit ihnen werden nicht die gesamten erhaltenen Leistungen finanziert. Das Kriterium der Anteiligkeit gilt aber nicht stringent in diesem Programmbereich, da es z.B. teilweise erst nach einer bestimmten zeitlichen Frist einsetzt. Trägt das leistungsempfangende Unternehmen am Ende einen Teil der Kosten selbst (z.B. durch einen vom Intermediär in Rechnung gestellten Beitrag), dann erbringt es damit einen Eigenanteil.

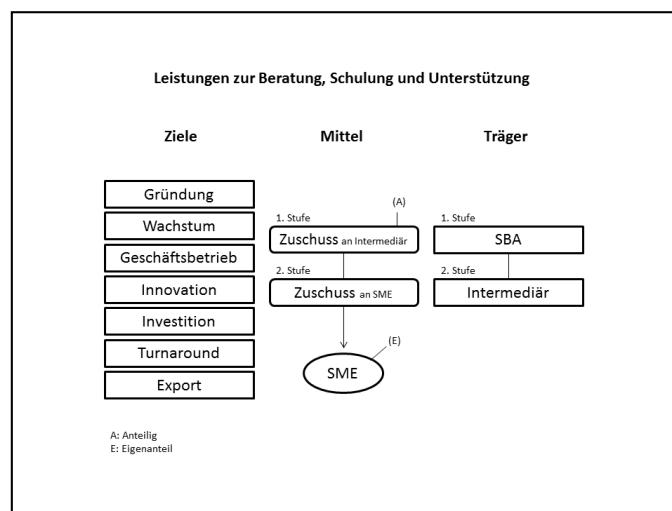


Abbildung 10: ZMT-Grundstruktur von Beratungsleistungen

*Quelle: Eigene Darstellung*

<sup>9</sup> „SBDCs were to rely on the private sector primarily, and the university community, in partnership with the SBA and its other programs, to fill gaps in making quality management assistance available to the small business owner.“ (Dilger 2013f, S. 177)

Im Folgenden werden die herausgearbeiteten Programm-Merkmale zusammenfassend dargestellt:

	Ziele	Mittel	Träger	Anteiligkeit	Eigenanteil	Subsidiarität (Teilnahme)	Gebühren	Sicherheiten
<b>7(a) Loan Guaranty Program</b>	Gründung, Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition	Bürgschaft Darlehen	SBA Bank	X		X	X	X
<b>504/CDC Loan Guaranty Program</b>	Gründung, Wachstum, Investition	Bürgschaft Darlehen	SBA CDC / 3rd Party Lender	X	X	X	X	(X)
<b>Microloan Program</b>	Gründung, Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition	Darlehen Darlehen	SBA Intermediär			(X)		X X
<b>Small Business Innovation Research Program (SBIR)</b>	Innovation	Zuschuss	SBA, Bundesbehörde					
<b>Small Business Investment Company Program (SBIC)</b>	Gründung, Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition	Bürgschaft, Darlehen Beteiligung, Darlehen	SBA, Ext. Kapitalgeber SBIC			X	X	
<b>Exportförderung: SME-Finanzierung</b>	Export	Bürgschaft Darlehen	SBA/EXIM Bank	X			X	
<b>Exportförderung: Versicherung</b>	Export	Bürgschaft	EXIM/OPIC	X			X	
<b>Exportförderung: Importeur-Finanzierung</b>	Export	Bürgschaft Darlehen	EXIM/USDA Bank	X			X	
<b>Leistungen zur Beratung, Schulung und Unterstützung</b>	Gründung, Wachstum, Geschäftsbetrieb, Innovation, Investition, Turnaround, Export	Zuschuss Zuschuss	SBA Intermediär	(X)		(X)		

Tabelle 2: Zusammenfassende Darstellung der ZMT-Grundstrukturen der SBA-Programme

*Quelle: Eigene Darstellung*

### 3.1.6 Allgemeine Tendenzen und Schlussfolgerungen

Anhand der beschriebenen Grundkonzeptionen in den betrachteten Programmen sind folgende allgemeine Tendenzen erkennbar:

- Die offiziellen Zielbeschreibungen zu den Programmen sind recht vage und werden nicht operationalisiert.
- Es finden sich keine simplen Zuordnungen von Mitteln zu Zielen, etwa in der Weise, dass ein bestimmtes Ziel X immer mit einem bestimmten Instrument Y angestrebt würde. Vielmehr findet man ein breites Angebot an Finanzierunghilfeprogrammen vor. So wird ein bestimmtes Ziel meist durch verschiedene Instrumente in unterschiedlichen Programmen verfolgt.
- Es überwiegen Programme, mit denen den SMEs Darlehen zur Verfügung gestellt werden. Auch über das Beteiligungskapital soll eine Reihe an Zielen verfolgt werden. Direkte Bürgschaften an SMEs spielen lediglich im Export und Zuschüsse nur im Rahmen der Innovation und der Beratungsleistungen für die verschiedenen Ziele eine Rolle. Schuldendiensthilfen für privatwirtschaftliche Darlehen sowie Garantien werden nicht gewährt.
- Die Ziele Gründung, Wachstum, Geschäftsbetrieb und Investition werden bei den finanziellen Programmen i.e.S. (d.h. mit Ausnahme der Beratungszuschuss-Programme) fast immer mit gemeinsamen Programmen angesteuert. Das bedeutet, dass für diese Ziele dann dieselben Instrumente eingesetzt werden.
- Für die Ziele Innovation und Export existieren hingegen spezielle Programme, in denen die jeweiligen Instrumente nur zur Erreichung dieser Ziele eingesetzt werden.
- Oftmals sind die Programme zweistufig aufgebaut, sodass die SMEs das Kapital von dezentralen Intermediären erhalten, die wiederum von der SBA finanziell gefördert werden. Dabei kommen auf der Wirkungsebene den Unternehmen auch solche Instrumente zugute, die die SBA nicht auf der Einsatzebene dem Intermediär zur Verfügung gestellt hat: So erhält z.B. im SBIC-Programm das SBIC Bürgschaften und Darlehen, dieses vergibt an die SMEs aber neben Darlehen auch Beteiligungskapital.
- Darlehen an SMEs werden i.d.R. lediglich indirekt gefördert, indem die SBA privatwirtschaftliche Darlehen für die Kapitalgeber anteilig absichert.

- Darlehen selbst vergibt die SBA nur an Intermediäre, nicht direkt an SMEs. Heute vergibt die SBA direkte Darlehen nur noch im Bereich der Katastrophenhilfe, die aber nicht zur eigentlichen SME-Förderung gezählt werden kann.
- Das Instrument Zuschuss kommt den SME ausschließlich bei der Innovationsförderung sowie bei der Verfolgung der verschiedenen Ziele im Rahmen der Beratungsleistungen zu Gute.
- Es ist üblich, dass von der SBA bzw. von den Intermediären Sicherheiten, Gebühren bzw. Entgelte bei Bürgschaften und/oder Eigenanteile von den Begünstigten verlangt werden. Sofern dies nicht zwingend innerhalb des Programms vorgeschrieben ist, steht es oft dem Intermediär frei, derlei Konditionen mit den begünstigten Unternehmen zu vereinbaren.
- Teilweise werden Mittel Dritter eingeworben, sodass dann eine private Kofinanzierung zu den öffentlichen Geldern hinzutritt.
- Risikoteilungen zwischen den Förderinstitutionen, Dritten und/oder den begünstigten SMEs durch private Kofinanzierungen und/oder anteilige Finanzierungen bzw. Haftungsübernahmen sind üblich.
- Die Hilfen können i.d.R. nur in Anspruch genommen werden, sofern die Unternehmen keine anderweitige Lösung am Markt finden.

Insgesamt lässt sich resümieren, dass die SBA (sowie teilweise ergänzend weitere Institutionen) ein umfangreiches Angebot der finanziellen SME-Förderung bereithält, mit dem mehrerlei eher weich formulierte Ziele verfolgt werden. Dem Bereich der Innovationsförderung und der Exportförderung kommt offenbar eine besondere Rolle zu, was sich daran erkennen lässt, dass für sie spezielle Programme existieren und weil im Bereich der Innovationen die Bereitschaft zur Zuschussvergabe größer ist als bei anderen Zielbereichen. Über die Gründe hierfür kann die an späterer Stelle durchzuführende Analyse von Marktversagenstatbeständen Aufschluss geben.

Das Instrument Darlehen wird im Rahmen der SBA-Programme am häufigsten eingesetzt, während sich eine Zurückhaltung beim Einsatz von der öffentlichen Hand endgültig verloren gehenden Mittel durch Zuschüsse und eine Ablehnung von ebenso verloren gehenden Schuldendiensthilfen und Garantien (bei denen der Umfang des öffentlichen Ressourcenverbrauchs ungewiss wäre), feststellen lässt.

Ein gewisser Wille zur Schonung der öffentlichen Mittel wird auch an der Erhebung von Gebühren, Entgelten und dem Einfordern von Sicherheiten, Eigenanteilen oder Kofinanzierungen durch Dritte erkennbar. Dies geht einher mit einer Erhöhung des Anreizes zum sorgfältigen Wirtschaften mit den erhaltenen Mitteln durch den Begünstigten,

indem dieser für seine Vorhaben mithaftet. Auch kann die Öffentliche Hand bei Kofinanzierungen durch Dritte i.A. erwarten, dass der hinzutretende Kapitalgeber das SME aus eigenem Interesse positiv geprüft hat. Eine erneute eigene Prüfung braucht dann u.U. nicht mehr so aufwendig sein.

Erkennbar wird zudem eine klare Priorisierung der privatwirtschaftlichen Aktivitäten, indem private Darlehen nur abgesichert statt direkt von der SBA vergeben werden, und indem die öffentliche Förderung überwiegend nur unter der Voraussetzung gewährt wird, dass das SME am Markt keine Finanzmittel zu üblichen Konditionen erhalten konnte (Subsidiarität hinsichtlich der Programmteilnahme). Aufgrund der üblichen mehrstufigen Ausgestaltung der Programme unter Einbezug regionaler oder lokaler Institutionen findet eine dezentrale Vergabe und Verwaltung der Fördermittel statt, sodass an den entscheidenden Stellen vorhandene Informationen in die Entscheidungen einbezogen werden können (Subsidiarität hinsichtlich einer bürgernahen Programm-Implementation).

Im Ergebnis lässt sich bei der US-amerikanischen SME-Förderung die Grundtendenz beobachten, dass die finanzielle SME-Unterstützung in Ergänzung zur Privatwirtschaft erfolgt, wobei letzterer grundsätzlich der Vorrang eingeräumt wird. Dabei sollen die Instrumente bzw. Programme möglichst marktnah und dezentral eingesetzt werden. Man bemüht sich in diesem Rahmen, die öffentliche Ressourcenbelastung gering zu halten und weitere Akteure in die Verantwortung zu nehmen.

### **3.1.7 Umfang der finanziellen SME-Förderung**

Noch heute ist die SBA die zentrale Bundesbehörde zur Förderung der SMEs. Sie verfügte im Jahr 2016 über 3.102 Mitarbeiter, von denen 2.148 dem regulären Bereich und 1.162 der Katastrophenhilfe zugewiesen waren (vgl. Small Business Administration 2016). Bei einer Bilanzsumme von 12,7 Mrd. USD beträgt die eigenkapitalähnliche Nettoposition 0,8 Mrd. USD, während das gesamte Kreditportfolio für dasselbe Jahr auf 124,1 Mrd. USD beziffert wird (vgl. ebd.).

Im Jahr 2015 wurden aus dem Bundeshaushalt 0,9 Mrd. USD im Rahmen des Discretionary Spending (d.h. durch eine jährliche Legislative Appropriation Bill bewilligt) für die Durchführung von SBA-Programmen bewilligt (vgl. Office of Management and Budget 2017, S. 134). Hierzu gehören insbesondere die Kreditprogramme. Damit entsprachen die Bewilligungen für die SBA 0,1 % der gesamten Bundeshaushaltsbewilligungen im Rahmen des Discretionary Spending (vgl. ebd., S. 140).

Die SBA unterstützte im Jahr 2015 Kredite i.H.v. über 33,2 Mrd. USD an mehr als 61.000 Unternehmen (vgl. Small Business Administration 2015, S. 7). Im Rahmen des Small Business Investment Companies (SBIC) Program wurden über 6 Mrd. USD in

1.200 SMEs investiert, womit sich das bereitgestellte Kapital Jahr für Jahr erhöht und seit 2012 fast verdoppelt hat (vgl. ebd., S. 7). Einen weitaus größeren Adressatenkreis erreicht die SBA allerdings mit den nicht-finanziellen Unterstützungsangeboten „training, resources and management assistance“: Hiervon profitieren jährlich über 1 Mio. Gründer bzw. Unternehmen, und im Jahr 2013 wurden nach Angaben der SBA mit diesen Leistungen über 15.000 Unternehmen bei ihrer Gründung unterstützt sowie über 68.000 Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten (vgl. ebd., S. 7; Small Business Administration 2013, S. 7).

Zu ihren Aufgaben zählt die Small Business Administration die vier Bereiche „*Access to Capital*“, „*Entrepreneurial Development*“, „*Government Contracting*“ und „*Advocacy*“ (Small Business Administration 2012). Die Kapitalhilfen des Bereichs „*Access to Capital*“ decken eine Fülle an Instrumenten ab und umfassen insbesondere die in dieser Arbeit zu behandelnden einzelbetrieblichen finanziellen Fördermaßnahmen. Bei den anderen drei Bereichen handelt es sich um Beratungsleistungen verschiedenster Art für SMEs, die Beteiligung von SMEs an öffentlichen Aufträgen sowie die Interessensvertretung der SMEs gegenüber der Politik einschließlich der Mittelstandsforschung.

Abbildung 11 zeigt in einer Zeitreihe von 1962 bzw. 1976 bis 2017 neben den Bewilligungen im Rahmen der Discretionary Budget Authority auch die tatsächlichen jährlichen Bundesausgaben (Outlays), die auch aus dem Mandatory Spending (durch Gesetz erlassen und nicht von jährlichen Appropriation Bills abhängig) resultieren können. Sie liefert einen ungefähren Eindruck von den staatlichen Zuwendungen für Mittelstandsprogramme. Es ist zu beachten, dass auch nicht-finanzielle Instrumente in den dargestellten SBA-Bewilligungen enthalten sind. Zudem wurden Mittel u.U. in nachfolgende Jahre übertragen, sodass ein Wert für ein bestimmtes Jahr nicht mit dem Ausmaß der SBA-Aktivitäten in dem entsprechenden Jahr gleichgesetzt werden darf.

Es zeigt sich anhand der zugehörigen Trendlinie, dass die Entwicklung der Discretionary Budget Authority nur sehr leicht fallend verläuft. Demgegenüber weisen die Outlays einen relativ starken Anstieg auf, wobei sie insbesondere in den jüngeren Jahren ab 2004 volatil sind. Für die Jahre seit 2007/2008 wurden SBA-Maßnahmen auch verstärkt eingesetzt, um die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise zu begrenzen. Gegen Ende der Siebziger Jahre sind deutliche Budgeterhöhungen erkennbar, als es zu einer Explosion der Kreditvergaben kam, weitere Beratungs- und Unterstützungsprogramme aufgelegt wurden und neue Zielgruppen in die Katastrophenhilfen einbezogen wurden. Diese Phase des SBA-Wachstums wurde Anfang der Achtziger Jahre unter Präsident Reagan beendet.<sup>10</sup> So argumentierte er, die SMEs würden stärker von Steuerentlastungen als von SBA-Krediten profitieren und die Vergabe von Direktkrediten wurde stark eingeschränkt (vgl. Bean 2001, S. 111).

---

<sup>10</sup> Siehe hierzu Bean (2001, S. 95–125).



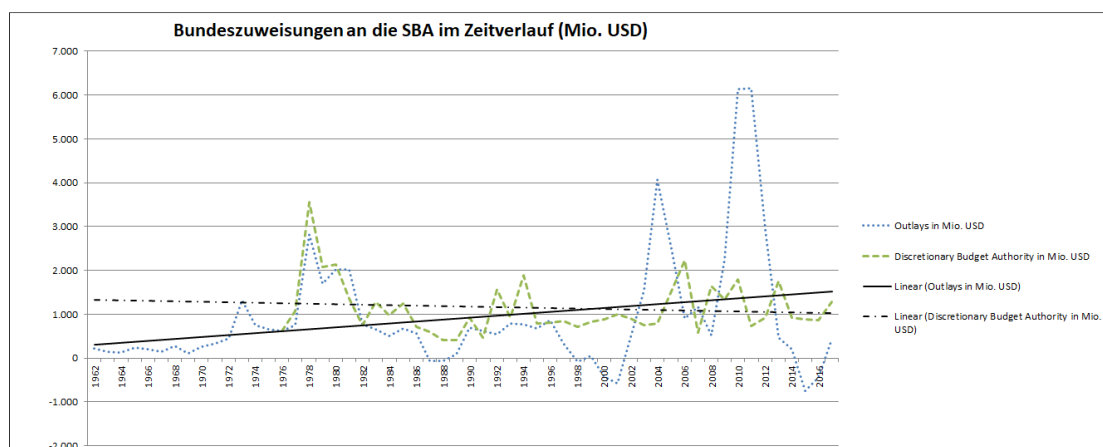


Abbildung 11: Bundeszuweisungen an die SBA im Zeitverlauf  
 Datenquelle: U.S. Government Publishing Office (2018)

Der tendenzielle Anstieg der Bundesausgaben für die SBA könnte als ein empirischer Beleg für die von Krämer (2012, S. 1, 4-5) benannte allgemeine Zunahme der Mittelstandsförderung in den USA gedeutet werden. Allerdings ist bedenken, dass es sich bei den betrachteten Größen um nominale US-Dollar-Werte über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten handelt, bei denen inflationäre Entwicklungen unberücksichtigt bleiben. Auch kann die Bedeutung eines Politikbereichs für den Staat bzw. den öffentlichen Haushalt nicht allein an absoluten Währungseinheiten abgelesen werden, sondern es spielt auch der relative Anteil des betrachteten Bereichs an den Gesamtausgaben eine Rolle. Hierzu zeigt Abbildung 12 die Entwicklung des Anteils der SBA-Ausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes (Outlays). Seit 1962 ist demnach ein fallender Trend zu beobachten, wenngleich auch hier die hohen Ausschläge während der siebziger Jahre und der 2000er Jahre festzustellen sind. Während der relative Anteil 1962 noch bei ca. 2 % lag, ist er mittlerweile auf unter 0,05 % gesunken.

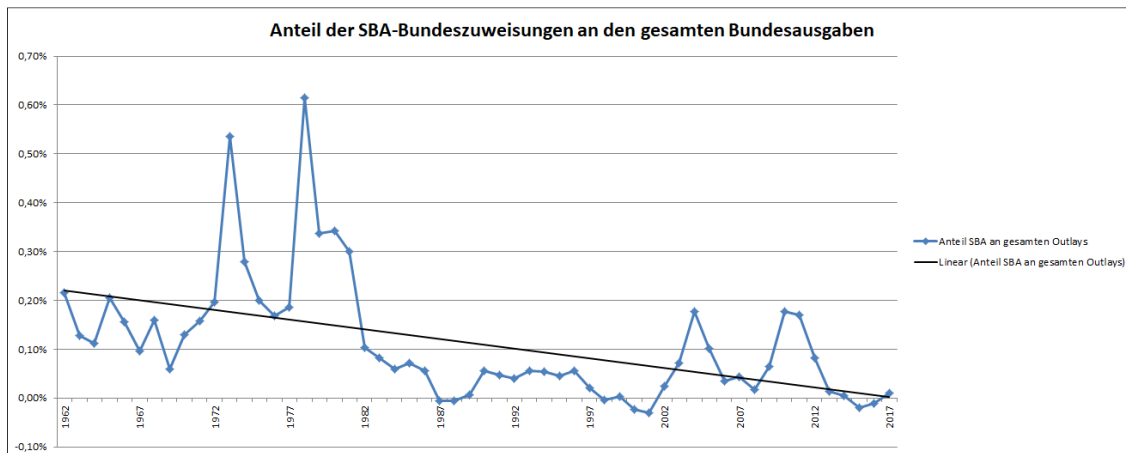


Abbildung 12: Anteil der SBA-Bundeszuweisungen an den gesamten Bundesausgaben  
 Datenquelle: U.S. Government Publishing Office (2018)

Hinsichtlich der Bedeutung der SME-Förderung muss weiterhin berücksichtigt werden, dass mit Mittelzuweisungen des Bundes je nach Ausgestaltung der Programme von Zeit zu Zeit wirtschaftlicher bzw. unwirtschaftlicher gearbeitet werden kann, sodass z.B. nach Optimierung von Programmen mit einem geringeren Mittelaufwand die gleichen Wirkungen erzielt werden können. So ist etwa zu bedenken, dass die SBA mittels direkter Kredite einen relativ hohen Mitteleinsatz benötigt, um eine gewünschte Wirkung zu erzielen, während bei der Erfordernis privatwirtschaftlicher Kofinanzierungen für Projekte oder dem Absichern von Fremdkapital Dritter womöglich sogar ein größerer Effekt einem geringeren Haushaltsmitteleinsatz gegenübersteht. Schließlich wurde die direkte Kreditvergabe durch die SBA im Verlauf ihrer Geschichte weitgehend zurückgefahren. Auch die Vergabe von Unterstützungsleistungen gegen Entgelt führt zu einem geringeren Zuschussbedarf durch den Bundeshaushalt. Sowohl die absoluten als auch die relativen SBA-Mittel sind eben nicht mit der Bedeutung der SME-Förderpolitik gleichzusetzen, aber sie stellen immerhin einen groben Indikator dar.

Insgesamt ist zu resümieren, dass sich eine wachsende Bedeutung der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen in den Vereinigten Staaten anhand der Haushaltsdaten des Bundes nicht bestätigen lässt.

## 3.2 Bundesrepublik Deutschland

### 3.2.1 Die KMU-Prägung der deutschen Volkswirtschaft

Während im Mittelalter zunächst noch *die Hauswirtschaft auf Basis eines Feudalsystems Lebensgrundlage* war, ergaben sich *durch die entstehenden Städte entscheidende Impulse für Gewerbe und Handwerk*, die sich *ähnlich wie Kleinbetriebe organisierten* (vgl. Krämer 2003, S. 7). In Deutschland haben KMU mit den handwerklichen Betrie-

ben und Zünften des Mittelalters eine deutlich längere Tradition als in den USA. Zweifellos war mit den Zunftmonopolen ein starker wirtschaftlicher und auch politischer Einfluss der KMU verbunden. Mit Marktzugangs- und Preisregulierungen verfügten die Zünfte zwar über eingriffsintensive Instrumente zur Wettbewerbsbeschränkung, jedoch nicht über mit heutigen finanziellen Unterstützungen vergleichbare Maßnahmen. Im Zuge der Gewerbefreiheit und der industriellen Revolution fanden die Zünfte schließlich ihren Niedergang. In Deutschland existieren auch heute noch organisierte Zusammenschlüsse von KMU, wie etwa die Innungen als Nachfolger von Zünften, wie sie in den USA so nicht vorzufinden sind.

Mit der Industrialisierung gewannen ebenso wie in den USA auch in Deutschland die Großunternehmen an Bedeutung und wurden zunehmend als Wohlstandsgaranten betrachtet. Die kleinbetriebliche Organisationsform in Handwerk und Handel wurde dagegen von vielen Analytikern als Hemmnis für den materiellen Fortschritt betrachtet. Während der Zeit des deutschen Kaiserreiches konnte sich die Anzahl der Großbetriebe mit 1.000 oder mehr Beschäftigten schätzungsweise mehr als verdreifachen (vgl. Ambrosius & North 2005, S. 247).

Unmittelbar nach dem Zusammenbruch der deutschen Wirtschaft durch die Folgen des Zweiten Weltkriegs wurde zunächst auf die Unterstützung von Großunternehmen in Form von Steuervergünstigungen gesetzt, die möglichst viele Arbeitsplätze schaffen und *die Menschen in Brot und Arbeit bringen* sollten (vgl. Industriegewerkschaft Metall 1961, S. 30). Allerdings nahmen in der Nachkriegszeit die Ordoliberalen einen enormen Einfluss auf die Ausgestaltung des Wirtschaftssystems der neugegründeten Bundesrepublik Deutschland. Unter ihnen waren es insbesondere Wilhelm Röpke und Walter Eucken, die den KMU und einem funktionierenden Wettbewerb eine zentrale Rolle in der Volkswirtschaft zuerkannten. Auch die Entstehung des deutschen Begriff des Mittelstandes, zu dem es in anderen Ländern kein Pendant gibt, hängt mit der großen Bedeutung zusammen, die kleine und mittlere, inhabergeführte Unternehmen für die deutsche Volkswirtschaft insbesondere während der Nachkriegsphase hatten und so zum wirtschaftlichen Erfolg beitrugen (vgl. Homburg 1999, S. 1).

Auch heute wird die Bedeutung der KMU und des Mittelstands in Deutschland immer wieder betont.<sup>11</sup> In allen drei Koalitionsverträgen auf Bundesebene von 2005 bis 2013 wurden sowohl die volkswirtschaftliche Bedeutung des Mittelstands bzw. der KMU herausgestellt, als auch verbessernde Maßnahmen zur KMU-Finanzierung, u.a. mittels Förderprogrammen, vereinbart.<sup>12</sup> Wenngleich in den letzten Jahren eine verstärkte Diskussion über das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft im 21. Jahrhundert mit unter-

---

<sup>11</sup> So z.B. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2011).

<sup>12</sup> Siehe hierzu CDU Deutschlands et al. (2005, S. 21-22; 89-90); Bundesministerium des Inneren (2009, S. 6; 17; 24-25); CDU Deutschlands et al. (2013, S. 11; 16).

schiedlichen Vorstellungen über die konkrete Ausgestaltung aufkam, so wird dieses ursprünglich auf die Ordoliberalen zurückgehende Wirtschaftssystem im Grunde von den meisten politischen Lagern unterstützt. Damit geht auch die zentrale Rolle der KMU einher.

Im Jahr 2016 betrug die Quote der KMU nach IfM-Schätzung 3,46 Mio. : 3,476 Mio. = 99,5 % aller Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft<sup>13</sup> und Freien Berufe mit mehr als 7.500 EUR steuerpflichtigen Jahresumsatz und mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (vgl. Institut für Mittelstandsforschung Bonn 2018). Mit 17,18 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stellten die KMU 58,3 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und trugen zu 53,5 % der Nettowertschöpfung bei (vgl. ebd.).

### 3.2.2 Historische Entwicklung der KMU-Förderpolitik in Deutschland

Bereits die Zunftordnungen im Mittelalter können als erste Schutzmaßnahmen regulatorischer Art für kleine Unternehmen angesehen werden. Im Zuge des Aufkommens der Massenproduktion während der Industrialisierung kam es nicht zur allgemeinen Unterstützung von KMU, da diese eher als Hindernis für Wohlstandsgewinne betrachtet wurden. Insofern kann der Ansicht, die Mittelstandsförderung sei von allen politischen Entscheidungsträgern seit jeher als wichtiges wirtschaftspolitisches Instrument angesehen worden (vgl. Meyer & Hansen 1999, S. 3), nicht gefolgt werden. Allerdings forderten bereits Vertreter mittelständischer Berufe teils erfolgreich staatliche Überlebensgarantien, wie z.B. Zugangsbeschränkungen zu bestimmten Berufen, Steuererleichterungen oder Warenhaussteuern für die Konkurrenz (vgl. Tilly & Frank 1993, S. 80–81). Auch die Einrichtung der Handwerksrolle, der Befähigungsnachweis in Handwerk und Einzelhandel sowie das Errichtungsverbot von Einheitspreisgeschäften im Handel gehören zu gewerbepolitischen Einzelmaßnahmen, die die Wettbewerbsposition der Unternehmen stärken sollte. Letztlich erwiesen sich die durch solche Schutzmaßnahmen dem Wettbewerbsdruck weniger ausgesetzten mittelständischen Unternehmen im Vergleich zu den ungeschützten als weitaus konjunktureanfälliger (vgl. Schmidt 1988, S. 65).

Nach der Förderung von Großunternehmen unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkriegs zwecks Beseitigung der vordringlichsten Nöte wurde zunehmend den KMU eine wichtige wirtschaftspolitische und soziologische Rolle zuerkannt. Die Ordoliberalen nahmen großen Einfluss auf die Ausgestaltung des Wirtschaftssystems. Unter ihnen forderte insbesondere Wilhelm Röpke die Unterstützung von KMU (vgl. Röpke 1948b, S. 167), wengleich die konkrete Benennung von (Finanzierungs-)Instrumenten ausblieb.

---

<sup>13</sup> Ohne Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei.

In der Bundesrepublik Deutschland kann seit den 1950er Jahren von einem *eigenständigen, abgegrenzten Bereich der Mittelstandspolitik* gesprochen werden (vgl. Schmidt 1988, S. 11), also seit dem Zeitraum, zu dem auch in den USA der Small Business Act auf den Weg gebracht wurde. Eine finanzielle Förderung des Mittelstands existiert seit 1949 (vgl. ebd., S. 65). Die 1948 zum Zwecke des Wiederaufbaus der deutschen Wirtschaft gegründete Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) konzentrierte sich zunächst auf die Finanzierung von Infrastruktur und Grundstoffindustrien und wandte sich ab der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre mit Förderhilfen verstärkt an KMU (vgl. KfW Bankengruppe 2012). Die Finanzmittel stammten vorwiegend aus dem 1950 ins Leben gerufenen European Recovery Program (ERP) (vgl. ebd.), mit dem Gegenwertkonten bei der Deutschen Bundesbank vom Güterimport aus den USA in ein Sondervermögen in Form von revolvingenden Krediten zum Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft umgewandelt wurden (vgl. Ramboll Management Consulting 2011, S. 6). Der Anfangswert des ERP-Sondervermögens betrug 1,6 Mrd. USD und war bis 2005 auf 12 Mrd. EUR angewachsen (vgl. ebd., S. 6). Das Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft (1960, S. 113) zählt bereits für den Zeitraum der 1950er Jahre fast zwei Dutzend verschiedene in Richtung der Mittelstandsförderung wirksame Kreditprogramme des Bundes.

Als systematische Basis deutscher Mittelstandspolitik werden heute der erste Mittelstandsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 1976 bzw. die ihm zugrunde liegenden Grundsätze einer Strukturpolitik für KMU von 1970 betrachtet, mit denen die Strategie zur Unterstützung des Mittelstandes auf der Basis der drei Säulen „*Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen*“, „*Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten*“ sowie „*Maßnahmen zur Leistungssteigerung*“ erläutert wurde (vgl. Bechara 2011, S. o.S.; Deutsche Bundesregierung 1976; Deutscher Bundestag 1970, S. 4; Langen 1978, S. 28; Schmidt 1988, S. 61). Die bis dahin durchgeführte Gewerbepolitik als reagierende Mittelstandspolitik wurde durch ein Konzept abgelöst, dessen Anspruch es war, *aktive, vorausschauende und planende Wirtschaftspolitik mit spezifisch mittelständischem Charakter* zu sein (vgl. Schmidt 1988, S. 73).

Die Bundesregierung geht in ihren Grundsätzen von der Überlegung aus, dass eine ausreichende Zahl wirtschaftlich tätiger Unternehmen am Markt zwecks Aufrechterhaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung notwendig sei (vgl. Deutscher Bundestag 1970, S. 2), gleichwohl könne es nicht die Aufgabe des Staates sein, *bestimmte Unternehmensgrößen anzustreben oder zu garantieren*, sondern sei es vielmehr seine Aufgabe, *die Entwicklung zu leistungsfähigen Unternehmensgrößen durch die Beseitigung von größenbedingten Nachteilen zu ermöglichen* (vgl. ebd., S. 7). KMU seien zwar Großunternehmen gegenüber nicht von vornherein im Nachteil, was sich beispielsweise oft in ihrer größeren Anpassungsfähigkeit, hohen Flexibilität, unternehmerischer Initiative und Phantasie der Unternehmer abzeichne, doch stünden alldem auch größenbedingte

Nachteile gegenüber, die es zu kompensieren gelte. Zu diesen Benachteiligungen werden als erstes die in der vorliegenden Arbeit zu behandelnden Finanzierungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit Investitionsprojekten genannt, aber auch Informationsdefizite und qualifikatorische Aufholbedarfe der Unternehmer, eine geringere Attraktivität der KMU für geeignete, potenzielle Arbeitskräfte, der Missbrauch von Marktmacht durch Großunternehmen sowie Benachteiligungen, die durch Gesetzgebung und die Verwaltungspraxis entstehen können (vgl. ebd., S. 5–6).

Die Bundesregierung erklärt, dass ERP-Mittel zur Beteiligung an KMU nur unter der Voraussetzung gewährt werden dürfen, dass sich *am Markt keine oder keine geeignete Möglichkeit zur Finanzierung finde* (vgl. ebd., S. 8). Dieser Grundsatz findet bis heute in den „Allgemeinen Bedingungen für die Vergabe von ERP-Mitteln“ ihren Niederschlag.<sup>14</sup>

Die Bundesregierung erklärt weiter, dass es nicht Aufgabe des Staates sei, Finanzierungshilfen in der ganzen Breite des auftretenden Kreditbedarfs zu vergeben, stattdessen müssten solche für strukturpolitisch gezielte Schwerpunktmaßnahmen eingesetzt werden, wozu u.a. und insbesondere *Existenzgründungen, Betriebserrichtungen, Erweiterungen und Rationalisierungen* gehörten (vgl. ebd., S. 8–9). Die Maßnahmen seien als „*Hilfe zur Selbsthilfe*“ zu verstehen und könnten das Engagement der Wirtschaft selbst nicht ersetzen (vgl. ebd., S. 9).

Die KMU-Förderung spielte auch im Zuge der deutschen Wiedervereinigung eine große Rolle. So wurden in den Jahren ab 1990 für den Aufbau Ost große Summen an Fördermitteln an KMU in den neuen Bundesländern vergeben (vgl. KfW Bankengruppe 2012). In der jüngeren Vergangenheit kamen zur „klassischen“ KMU-Förderung auch Programme in Bereichen Umwelt und Energieeffizienz hinzu.

### 3.2.3 KMU-Förderpolitik in der Diskussion

In den Grundsätzen einer Strukturpolitik für KMU der Bundesregierung von 1970 wird die Förderung von KMU mit wettbewerbspolitischen Überlegungen in der Marktwirtschaft begründet.<sup>15</sup> Demnach hänge die freie Entfaltung und Eigenverantwortung des

---

<sup>14</sup> Dort heißt es: „*ERP-Mittel sollen nur gewährt werden, wenn die Durchführung des Vorhabens ohne diese Förderung wesentlich erschwert würde. Dabei sind auch die wirtschaftlichen Gesamtverhältnisse der Eigentümer zu berücksichtigen.*“ (KfW Bankengruppe 2009a, S. 1)

<sup>15</sup> Hierzu wird ausgeführt: „*Die freie Entfaltung und die Eigenverantwortung von Unternehmen und Unternehmern sind elementare Grundlagen unserer leistungsorientierten marktwirtschaftlichen Ordnung. Dazu gehört, daß eine ausreichende Zahl wirtschaftlich selbständiger Unternehmen am Markt tätig ist. Deshalb kommt der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen unabhängig von ihrer Größe wirtschaftspolitisch besondere Bedeutung zu. Die Bundesregierung will gerade auch mit der Förderung der Leistungsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen zur Funktionsfähigkeit unserer Wirtschaftsordnung und zur allgemeinen Wohlstandssteigerung beitragen.*“ (Deutscher Bundestag 1970, S. 2)

Unternehmertums als Grundlage der marktwirtschaftlichen Ordnung auch davon ab, dass eine ausreichende Anzahl an Unternehmen am Markt vorhanden sei, woraus ihre Förderungswürdigkeit abgeleitet wird. Diese Überlegungen ähneln denen aus dem Small Business Act in den USA, in dem ebenfalls auf die Bedeutung des freien Wettbewerbs und die sich daraus ergebende Notwendigkeit, das Small Business zu stärken, abgestellt wird.<sup>16</sup>

Anders als in den USA kommen Forderungen, KMU-Förderprogramme abzuschaffen, in keinem größeren Ausmaß auf. Beispielsweise stellt Richter (2008) unter Bezugnahme auf verschiedene Studien die weitverbreitete Sichtweise vom *Mittelstand als Jobmotor* in Frage und fordert die Abschaffung von Mittelstandsförderprogrammen, die über die KMU-Förderung den Arbeitsmarkt stützen sollen, bestreitet aber nicht die Bedeutung des Mittelstands an sich. In den Nachkriegsjahren warnt etwa der Gewerkschafter Karl-Heinz Friedrichs vor einer „*einseitigen, ideologischen Bewertung des Mittelstands*“, wenn man ihn – wie so oft geschehen – als Fundament der freiheitlichen Ordnung bezeichne.<sup>17</sup> Dieses Statement schien sich seinerzeit allerdings mehr gegen eine Überheblichkeit des Mittelstands in soziologischer Hinsicht als gegen eine wirtschaftspolitische KMU-Förderung zu richten.

Auch die Größe und der Einfluss der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in der Marktwirtschaft bietet immer wieder Anlass für Diskussionen. So darf die KfW nur in die Bereiche vordringen, in denen andere Banken nicht aktiv werden wollen oder können. Die Frage, ob es dennoch Bereiche gibt, in denen sie private Institute verdrängt, bietet Anlass für Diskussionen. Auch die EU hält zwar Förderbanken nicht für grundsätzlich gefährlich, begrenzte aber im Jahr 2002 das Geschäft der KfW, worauf hin diese im Ergebnis die Projekt- und Exportfinanzierung, bei der sie mit privaten Wettbewerbern konkurriert, in die IpeX-Bank ausgliederte (vgl. Kunz & Welp 2012). Speziell die KMU-Förderung als Teilbereich der KfW ist allerdings nicht Gegenstand der Kritik.

Nach Ansicht von Scholl & Rehfish (2009, S. 247) stellen öffentliche KMU-Förderprogramme ein *ordnungs- und konjunkturpolitisch bewährtes Instrument* dar, um die Wettbewerbsfähigkeit und die Wachstums- und Innovationskraft kleiner und mittelständischer Unternehmen in Deutschland zu fördern und zu erhalten sowie strukturelle Nachteile dieser Unternehmensgruppe beim Zugang zu Kapitalmärkten zu mindern. Statt ein „*Allheilmittel*“ zur Bewältigung betrieblicher Krisen oder verfehlter Unter-

---

<sup>16</sup> Siehe hierzu Kapitel 3.1.3.

<sup>17</sup> „*In einem Artikel im „Deutschen Handwerksblatt“ wird zum Beispiel der Mittelstand von Finanzminister Etzel als das Fundament unserer freiheitlichen Ordnung bezeichnet, und ähnliche Redensarten gehören zum ständigen Repertoire vieler Politiker. Wir warnen vor einer solch einseitigen, ideologischen Bewertung des sogenannten Mittelstandes. (...) wir halten gar nichts von dem Versuch einer Gruppe, sich als besonders wertvoll hinzustellen und dadurch die anderen zu diffamieren.*“ (Industriegewerkschaft Metall 1961, S. 9)

nehmenspolitik stellen sie demnach ein Unterstützungsinstrument im Sinne der betrieblichen „*Hilfe zur Selbsthilfe*“ dar (vgl. ebd., S. 247).

Diskussionen werden meist darüber geführt, inwieweit einzelne Programme wirksam sind, nicht aber über die Sinnhaftigkeit der KMU-Förderung selbst. Sowohl die Bedeutung des Mittelstands bzw. der KMU als auch ihre Förderung mittels Programmen der KfW wurden in den letzten Koalitionsverträgen herausgestellt bzw. vereinbart. Hinsichtlich der grundsätzlichen KMU-Förderung herrscht Konsens zwischen den großen politischen Lagern. Als Kernelement der Mittelstandspolitik ist die Mittelstandsförderung in Deutschland politisch kaum umstritten (vgl. Röhl 2005, S. 23).

### 3.2.4 Erklärte Ziele der KMU-Förderpolitik auf Bundesebene

Sowohl der Bund als auch die Länder sind Träger finanzieller KMU-Förderpolitik, während den Kommunen in diesem Bereich eine *untergeordnete* Rolle zufällt (vgl. Langen 1978, S. 394). Der Bund hat jedoch „*faktisch [...] die dominante Gestaltung der Mittelstandspolitik übernommen*“ (Krämer 2003, S. 119; vgl. Ridinger 1997, S. 18). Die bedeutendste Institution zur staatlichen KMU-Förderung in Deutschland ist die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die als Spezialkreditinstitut in der Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts zahlreiche Förderprogramme durchführt. Das Grundkapital des Spezialkreditinstituts, das aufgrund seiner Bilanzsumme von über 450 Mrd. EUR eine der drei größten Banken Deutschlands und die größte nationale Förderbank der Welt ist, befindet sich zu 80 % in der Hand des Bundes und zu 20 % in der der Bundesländer (vgl. KfW 2012, S. 2). Aufgrund der öffentlichen Haftung für die Verbindlichkeiten der KfW erhält diese die höchsten Bonitätsbewertungen von Rating-Agenturen, womit besonders günstige Refinanzierungen an den Kapitalmärkten ermöglicht werden.

Neben der schwerpunktmäßigen Mittelstandsförderung kommt der KfW auch eine Reihe weiterer Förderaufgaben zu.<sup>18</sup> U.a. übernimmt die KfW auch mit den Katastrophenhilfen der SBA vergleichbare Aufgaben, wenn es darum geht, nach Flutschäden Kredite an Unternehmen, Privathaushalte und Kommunen auszureichen. Im Zuge der Fusion mit der Deutschen Ausgleichsbank DtA im Jahr 2003 entstand der Geschäftsbereich KfW Mittelstand, der auf die Mittelstandsförderung spezialisiert ist.

Gemäß den Grundsätzen einer Strukturpolitik für KMU der Bundesregierung von 1970 ist es im Rahmen einer *leistungsorientierten marktwirtschaftlichen Ordnung elementar*, dass sich *Unternehmen und Unternehmer frei entfalten* können, wozu auch eine *ausreichende Zahl wirtschaftlich selbständiger Unternehmen am Markt* gehört (vgl. Deutscher

---

<sup>18</sup> Hierzu zählen folgende Schwerpunkte: Energieeffiziente Sanierung von Wohngebäuden, Unterstützung von Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, Bildungsförderung für private Kunden, Finanzierungsprogramme für Kommunen und regionale Förderbanken, Export- und Projektfinanzierung, Förderung von Entwicklungs- und Transformationsländern (KfW Bankengruppe 2014).



Bundestag 1970, S. 2). Die Förderung von KMU soll zur Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen unabhängig von ihrer Größe und Funktionsfähigkeit der Wirtschaftsordnung und zu Wohlstandssteigerung beitragen.

### 3.2.5 Programme auf Bundesebene

#### 3.2.5.1 Programme der KfW

##### ***ERP-Gründerkredit***

Der Baustein „StartGeld“ steht Gründern und jungen Unternehmen offen, die noch keine drei Jahre lang am Markt aktiv sind. Diese sollen über das Programm eine zinsgünstige Finanzierung ihrer Vorhaben (Investitionen und Betriebsmittel) mit geringem Fremdfinanzierungsbedarf erhalten (vgl. KfW 2014e). Die KfW vergibt entsprechend des Hausbankprinzips einen Kredit an eine durchleitende Bank und gewährt dieser eine Haftungsfreistellung für den Kredit an das KMU i.H.v. 80 %. Der maximale Kreditbetrag beträgt 100.000 EUR und die Laufzeit bis zu 10 Jahre mit tilgungsfreier Anlaufzeit. Als Zinssatz wird für die gesamte Laufzeit der zum Zeitpunkt der Zusage geltende Programmzinssatz vereinbart, der zwar verbilligt ist, sich aber am Kapitalmarkt orientiert. Ob und in welchem Umfang Sicherheiten vom Kreditnehmer hinterlegt werden, vereinbart dieser mit der Hausbank, grundsätzlich sind ERP-Darlehen jedoch banküblich abzusichern.<sup>19</sup> Ein Eigenanteil sollte eingebracht werden und fließt in die Bonitätsbeurteilung ein. Er ist zwar nach den allgemeinen Bedingungen für die Vergabe von ERP-Mitteln grundsätzlich erforderlich<sup>20</sup>, dennoch kann im Rahmen des StartGelds auch eine 100 %-Finanzierung bereitgestellt werden.

Der Baustein „Universell“ ist ähnlich wie das StartGeld ausgestaltet, sieht jedoch einen Kredithöchstbetrag von 10 Mio. EUR vor. Das Programm soll KMU bzw. Gründer dazu in die Lage versetzen, Investitionen und Betriebsmittel bei Gründungen, Übernahmen und tätigen Beteiligungen im In- und Ausland zinsgünstig zu finanzieren (vgl. KfW 2014f). Hinsichtlich der Kreditlaufzeit wird in Betriebsmittel- und Investitionsfinanzierungen differenziert, wobei für erstere bis zu fünf und für letztgenannte bis zu 20 Jahre möglich sind. Im Falle von Investitionsfinanzierungen beträgt die Haftungsfreistellung

---

<sup>19</sup> Abs. 5 (Vergabe und Besicherung) Allgemeine Bedingungen für die Vergabe von ERP-Mitteln: „Die ERP-Darlehen sind banküblich abzusichern, unter Umständen durch Bürgschaften der Bürgschaftsbanken/Kreditgarantiegemeinschaften oder der Länder.“ (KfW Bankengruppe 2009a)

<sup>20</sup> Abs. 3 (Anteilsfinanzierung) Allgemeine Bedingungen für die Vergabe von ERP-Mitteln: „Die ERP-Mittel dienen grundsätzlich der anteiligen Finanzierung des Vorhabens. Der Empfänger hat sich entsprechend seiner Vermögenslage und Ertragskraft in angemessenem Umfang mit Eigenmitteln und anderen Fremdmitteln an der Gesamtfinanzierung zu beteiligen. Ermäßigen sich die Kosten des Vorhabens oder erhöhen sich andere öffentliche Finanzierungsmittel, werden die ERP-Mittel anteilig gekürzt“ (KfW Bankengruppe 2009a)

der durchleitenden Bank 50 %. Bankübliche Sicherheiten sind auch hier zu stellen. Ein Eigenanteil ist nicht zwingend erforderlich.

Für beide Bausteine gilt aufgrund der geltenden Bedingungen für die ERP-Mittelvergabe zudem der Grundsatz, dass die Förderung nur gewählt werden soll, wenn die Durchführung des Vorhabens ohne die Förderung wesentlich erschwert würde<sup>21</sup>, wobei auch die wirtschaftlichen Gesamtverhältnisse der Eigentümer zu berücksichtigen sind.

Ziel des ERP-Gründerkredits ist die KMU-Gründung im weiteren Sinne. Das Instrument des Darlehens wird zunächst auf der ersten Stufe eingesetzt, indem es an die durchleitende Bank vergeben wird. Zudem kommt die Bürgschaft zum Einsatz, die in der anteiligen Haftungsfreistellung für das durchgeleitete Darlehen besteht. Auf der zweiten Stufe ist das Darlehen der Bank an das KMU als Instrument implementiert. Da das Programm aus ERP-Mitteln refinanziert wird, liegt entsprechend der geltenden Grundsätze bei der Vergabe von ERP-Mitteln (vgl. KfW Bankengruppe 2009a) eine Subsidiarität hinsichtlich der Teilnahme vor, d.h. der Gründer bzw. das Unternehmen soll nur dann am Programm teilnehmen können, wenn anders eine Abhilfe nicht möglich ist. Die Einbringung von Sicherheiten ist grundsätzlich vorgesehen, während auf Eigenanteile ausdrücklich verzichtet werden kann. Das Erfordernis des Eigenanteils ist somit als bedingt erfüllt anzusehen. Die Trägerschaft wird von der KfW und der durchleitenden Bank übernommen.

---

<sup>21</sup> Abs. 1 (Förderungswürdigkeit) Allgemeine Bedingungen für die Vergabe von ERP-Mitteln: „(...) ERP-Mittel sollen nur gewährt werden, wenn die Durchführung des Vorhabens ohne diese Förderung wesentlich erschwert würde. Dabei sind auch die wirtschaftlichen Gesamtverhältnisse der Eigentümer zu berücksichtigen. (...)“ (KfW Bankengruppe 2009a)

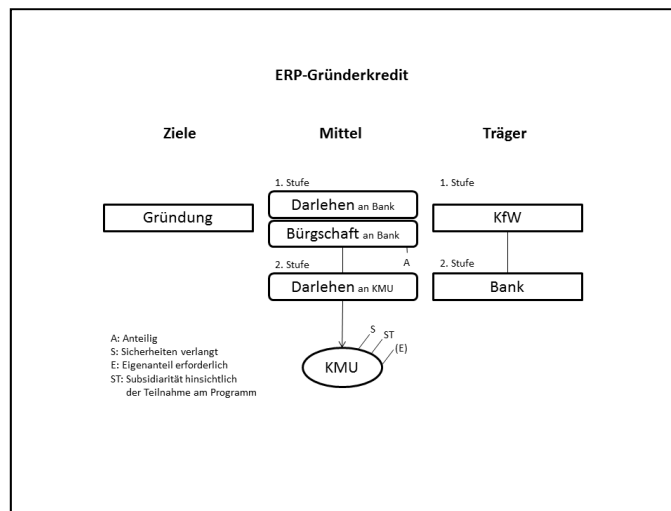


Abbildung 13: ZMT-Grundstruktur des ERP-Gründerkredits

*Quelle: Eigene Darstellung*

### ***ERP-Kapital für Gründung***

Hierbei handelt es sich um Nachrangdarlehen zum Zwecke der Unternehmensgründung und -festigung, für die keine Sicherheiten zu stellen sind. Da bei Nachrangdarlehen die Kreditforderungen gegenüber anderen Forderungen gegen das KMU zurücktreten und damit eigenkapitalähnlichen Charakter erhalten, werden sie auch als Mezzanine-Kapital klassifiziert. Entsprechend des von der KfW beschriebenen Förderziels können Existenzgründer und Jungunternehmer, die noch keine drei Jahre am Markt sind, mit dem ERP-Kapital für Gründung Vorhaben zur Existenzgründung sowie zur Festigung der Existenz in Deutschland finanzieren (vgl. KfW Bankengruppe 2017).

Die Bilanzierung als Eigenkapital durch den Kreditnehmer schließt eine Verbesserung der Eigenkapitalquote und damit der Bonität des Unternehmens ein, womit die Aufnahme weiteren Fremdkapitals (Hebeleffekt) und die Tötigung weiterer Investitionen ermöglicht werden (vgl. Ramboll Management Consulting 2011, S. 69).

Es wird erwartet, dass der Kreditnehmer mindestens 15 % (alte Bundesländer) bzw. 10 % (neue Bundesländer) der förderfähigen Kosten selbst aufbringt, wobei sich die Eigenmittel durch den Kredit auf insgesamt maximal 45 % (alte Länder) bzw. 50 % (neue Länder) aufstocken lassen und somit zur Gesamtfinanzierung Kombinationen mit anderen Krediten oder Fördermitteln notwendig sind. Die durchleitende Bank erhält von der KfW eine Haftungsfreistellung i.H.v. 100 %, sodass diese vom Risiko vollständig befreit wird und somit einen höheren Anreiz erhält, ein entsprechendes Darlehen zu vergeben. Der Kredit beträgt maximal 500.000 EUR pro Antragsteller bei einer Laufzeit von 15 Jahren mit sieben tilgungsfreien Anlaufjahren. Der geltende Programmzinssatz wird am Tag der Zusage für zehn Jahre festgeschrieben und orientiert sich an der Entwicklung des Kapitalmarktes; dabei wird er aus Mitteln des ERP-Sondervermögens

vergünstigt. Für die mittels einer Bundesgarantie gewährte Haftungsfreistellung wird ein Garantieentgelt i.H.v. 1 % p.a. des Kredits berechnet.

Auch beim ERP-Kapital für Gründung ist das Ziel die **KMU-Gründung** i.w.S. Hier wird auf der ersten Stufe ein **Darlehen** an eine durchleitende Bank eingesetzt. Zudem erfolgt eine vollständige **Bürgschaft** für das auf der zweiten Stufe von der Bank an das KMU vergebenen Darlehen. Dieses Darlehen stellt Nachrangkapital dar und wird lediglich anteilig für die Projektfinanzierung vergeben. Das KMU hat für die Inanspruchnahme des Darlehens einen Eigenanteil einzubringen. Demgegenüber sind Sicherheiten nicht erforderlich. Die Bank hat Gebühren in Form eines Garantieentgelts zu entrichten. Da das Programm aus ERP-Mitteln refinanziert wird, liegt entsprechend der geltenden Grundsätze bei der Vergabe von ERP-Mitteln eine Subsidiarität hinsichtlich der Teilnahme vor. Träger sind die **KfW** und die durchleitende **Bank**.

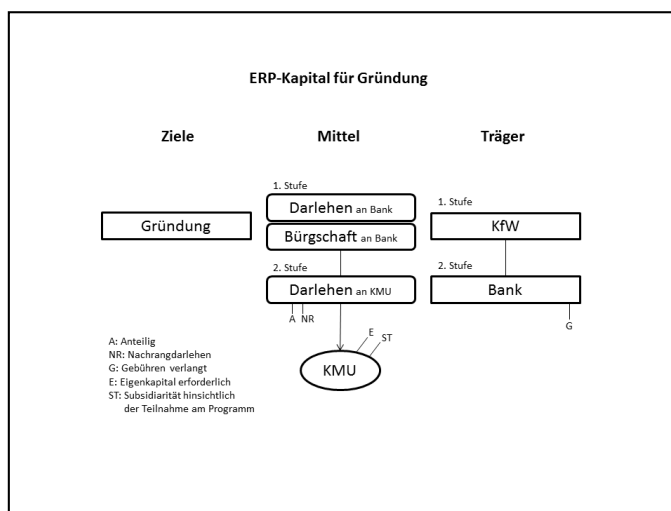


Abbildung 14: ZMT-Grundstruktur des ERP-Kapitals für Gründung

Quelle: Eigene Darstellung

### **KfW-Unternehmerkredit**

Der KfW-Unternehmerkredit steht KMU offen, die seit mindestens fünf Jahren am Markt aktiv sind, nicht aber Unternehmensgründern. Entsprechend der Zielbeschreibung der KfW sollen KMU über das Programm eine zinsgünstige Finanzierung von Vorhaben der Investitionen und Betriebsmittel im In- und Ausland erhalten (vgl. KfW 2014h). Der Kredit kann zu zahlreichen Zwecken eingesetzt werden, wobei hinsichtlich bestimmter Konditionen zwischen Betriebsmittel- und Investitionsmittelfinanzierungen differenziert wird.

Bei einem maximalen Kreditbetrag i.H.v. 25 Mio. EUR können KMU bis zu 100 % der förderfähigen Investitionskosten bzw. Betriebsmittel finanzieren. Die maximale Lauf-

zeit beträgt bei den Investitionsfinanzierungen bis zu fünf Jahre bei höchstens einem tilgungsfreien Anlaufjahr und bei den Betriebsmittelfinanzierungen bis zu 20 Jahre bei höchstens drei tilgungsfreien Anlaufjahren. Die vergünstigten Zinssätze werden entweder für zehn Jahre oder für die gesamte Kreditlaufzeit kundenindividuell festgeschrieben, wobei sie sich an der Bonität des Kreditnehmers und an den eingebrachten Sicherheiten orientieren. Zudem kann ein am Kapitalmarkt orientierter Maximalzinssatz nicht überschritten werden. Weiterhin ist eine 50 %-ige Haftungsfreistellung des durchleitenden Kreditinstituts möglich. Vom KMU sind bankübliche Sicherheiten zu stellen.

Als Ziele des KfW-Unternehmerkredits können **Wachstum**, **Geschäftsbetrieb** und **Investition** genannt werden. Als Instrument fungiert ein **Darlehen**, für das ggf. mittels einer **Bürgschaft** als weiteres Instrument die durchleitende Bank anteilig von der Haftung freigestellt wird. Das Darlehen wird auf der zweiten Stufe von der Bank an das KMU vergeben. Die Bank verlangt für das Darlehen Sicherheiten. Träger sind auch hier die **KfW** und die **Bank** in einem zweistufigen Verfahren.

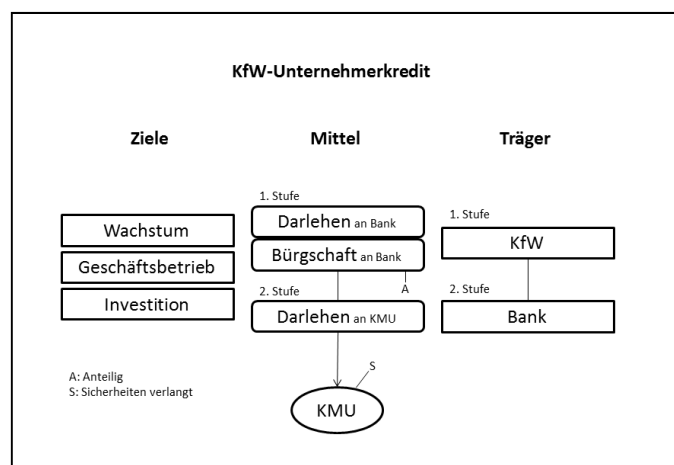


Abbildung 15: ZMT-Grundstruktur des KfW-Unternehmerkredits

*Quelle: Eigene Darstellung*

### **ERP-Startfonds / Comparion**

Mit dem ERP-Startfonds soll kleinen innovativen Technologieunternehmen der gewerblichen Wirtschaft mit Betriebssitz in Deutschland Beteiligungskapital zur Deckung ihres Finanzbedarfs zur Verfügung gestellt werden (vgl. KfW 2014d). Höchstens zehn Jahre alte Unternehmen erhalten über das Programm Wagniskapital i.H.v. bis zu 5 Mio. EUR von der KfW, müssen dazu jedoch auch Wagniskapital von einem weiteren Beteiligungsgeber (Leadinvestor) einwerben. Dies können neben von der KfW akkreditierte Beteiligungsgesellschaften auch auf Einzelfallbasis zugelassene natürliche und juristische Personen sein, die den Antragsteller beraten und unterstützen sollen. Die KfW geht

eine stille oder offene Beteiligung in Höhe von bis zu 50 % des Beteiligungskapitals und zu wirtschaftlich gleichen Konditionen („pari passu“) wie der Leadinvestor ein, beteiligt sich jedoch i.d.R. nicht an der Geschäftsführung des Technologieunternehmens. Als innovative Technologieunternehmen entwickeln die förderfähigen Unternehmen neue oder wesentlich verbesserte Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen und/oder führen diese in den Markt ein. Das Stellen von Sicherheiten wird nicht verlangt und ist gegenüber dem Leadinvestor nicht zulässig. Seit März 2016 löst der Co-Investitionsfonds Comparion das Neugeschäft des ERP-Startfonds ab. Dieser beteiligt sich als eigenständig agierende Gesellschaft statt aus der KfW heraus (vgl. KfW 2017). Der ERP-Startfonds tätigt weiterhin Folgeinvestments in seine Portfoliounternehmen.

Beim ERP-Startfonds steht das Ziel der Umsetzung von **Innovationen** durch KMU im Vordergrund. Als Instrument kommt die **Beteiligung** zum Einsatz, die anteilig neben die eines Leadinvestors tritt. Da der ERP-Startfonds aus ERP-Mitteln refinanziert wird, kann hier in Anbetracht der geltenden Grundsätze bei der Vergabe von ERP-Mitteln von einer Subsidiarität hinsichtlich der Teilnahme ausgegangen werden. Träger der Programme ist die **KfW**, die die Beteiligungen an den KMU eingeht, i.w.S. auch der sich über eine weitere Beteiligung einbringende **Leadinvestor**.

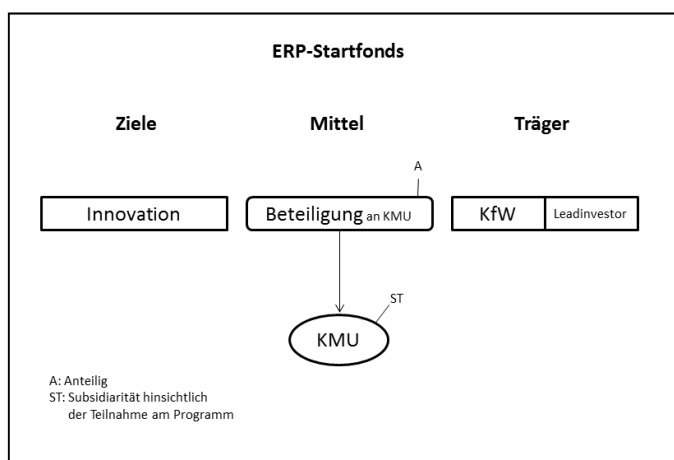


Abbildung 16: ZMT-Grundstruktur des ERP-Startfonds

*Quelle: Eigene Darstellung*

### **ERP-Innovationsprogramm**

In erster Linie soll das ERP-Innovationsprogramm mittelständischen Unternehmen mittels zinsgünstigem Fremd- und Nachrangkapital der Finanzierung ihrer Innovationen dienen (vgl. KfW 2014g). So soll es den etablierten Unternehmen ermöglicht werden, Neu- und Weiterentwicklungen von Produkten, Produktionsverfahren und Dienstleistungen zu realisieren (vgl. KfW Bankengruppe 2013b; KfW 2014c). Daneben werden auch

Vorhaben im Rahmen der Energiewende gefördert, was aufgrund der primär energiepolitischen Zielsetzung im Folgenden jedoch nicht weiter betrachtet werden soll.

Die antragstellenden Unternehmen müssen seit mindestens zwei Jahren am Markt aktiv sein und können mit einem maximalen Kreditbetrag von 5 Mio. EUR bis zu 100 % der förderfähigen Kosten finanzieren, wobei die Laufzeit für die Fremdkapitaltranche zehn Jahre bei bis zu zwei tilgungsfreien Anlaufjahren und im Falle der Nachrangtranche zehn Jahre bei sieben tilgungsfreien Anlaufjahren beträgt. Die Zinssätze beider Tranchen werden individuell mit der Hausbank für die gesamte Laufzeit fest vereinbart, orientieren sich jedoch an der Entwicklung des Kapitalmarktes unter Berücksichtigung eines geltenden Maximalzinssatzes und stehen in Abhängigkeit von der Bonität des Antragstellers; zudem erhalten kleine Unternehmen besonders günstige Konditionen. Allerdings steht die Nachrangtranche, mit der die Hausbank von der Haftung vollständig freigestellt wird, nur solchen Antragstellern zur Verfügung, die eine stabile Vermögens- und Ertragslage nachweisen können und eine hierzu festgelegte Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit nicht überschreiten. Für die Fremdkapitaltranche sind Sicherheiten zu stellen.

Das ERP-Innovationsprogramm dreht sich um das Ziel der Realisierung von **Innovationen** in KMU. Es wird ein **Darlehen** als Instrument in einem zweistufigen Verfahren über eine Hausbank verwendet, wobei das Darlehen einmal als „klassisches“ Fremdkapitaldarlehen (Fremdkapitaltranche) und einmal als eigenkapitalähnliches Nachrangdarlehen (Nachrangtranche) i.d.R. kombiniert eingesetzt wird. Da für die Nachrangtranche eine Haftungsfreistellung der durchleitenden Bank erfolgt, kommt ebenfalls das Instrument **Bürgschaft** zum Einsatz. Für die Fremdkapitaltranche sind Sicherheiten zu stellen. Da das Programm aus ERP-Mitteln refinanziert wird, liegt entsprechend der geltenden Grundsätze bei der Vergabe von ERP-Mitteln eine Subsidiarität hinsichtlich der Teilnahme vor. Entsprechend des Hausbankprinzips sind die **KfW** und die **Bank** beide Träger des Instrumenteneinsatzes.

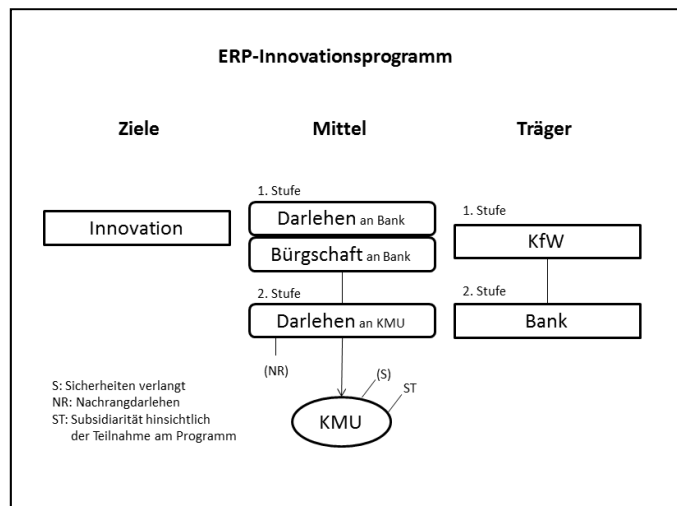


Abbildung 17: ZMT-Grundstruktur des ERP-Innovationsprogramms

*Quelle: Eigene Darstellung*

### **High-Tech Gründerfonds II**

Dieser Fonds löst seit 2011 die erste Auflage des High-Tech Gründerfonds von 2005 ab und finanziert technologieorientierte KMU in der Seedphase. Die höchstens ein Jahr alten Unternehmen erhalten aus dem vom Bundeswirtschaftsministerium, der KfW und weiteren Investoren aus der Privatwirtschaft finanzierten Fonds Wagniskapital. Damit soll die Technologie der Start-Ups bis zu einem Prototypen oder sogar bis zur Markteinführung finanziert werden (vgl. KfW Bankengruppe 2013b).

Der Fonds geht an dem KMU eine offene Beteiligung i.H.v. 15 % der Gesellschaftsanteile (maximal 500.000 EUR) ein und kombiniert diese mit einem nachrangigen Gesellschafterdarlehen, das mit 10 % p.a. verzinst und für vier Jahre gestundet wird; die Darlehenslaufzeit beträgt sieben Jahre. Business Angels, Seedfonds und weitere Investoren sind aufgerufen, sich in die Finanzierung einzubringen. Das begünstigte Unternehmen hat einen Eigenanteil i.H.v. 20 % (10 % in den neuen Bundesländern einschließlich Berlin) aufzubringen, wovon die Hälfte von Investoren gestellt werden kann (vgl. High-Tech Gründerfonds 2014b). Bei Bedarf besteht auch die Möglichkeit, Unterstützung durch Coaches in Anspruch zu nehmen.

Ziele des **High-Tech Gründerfonds II** sind **Gründung** und **Innovation**. Sowohl eine anteilige **Beteiligung** als auch ein nachrangiges **Darlehen** werden als Instrumente unmittelbar eingesetzt. Ein Eigenanteil des KMU ist erforderlich. Träger sind das **Bundeswirtschaftsministerium** und die **KfW** als finanzierende Institutionen sowie die abwickelnde **Management-Gesellschaft**. I.w.S. können auch die **weiteren Investoren** zu den Trägern des Programms gezählt werden.



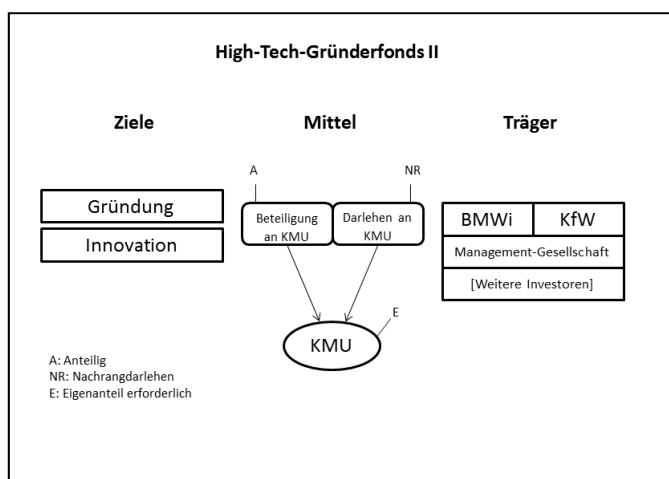


Abbildung 18: ZMT-Grundstruktur des High-Tech-Gründerfonds II

*Quelle: Eigene Darstellung*

### **ERP-Beteiligungsprogramm**

Aus diesem Programm erhalten private Kapitalbeteiligungsgesellschaften, die Beteiligungen an KMU eingehen, Refinanzierungskredite von der KfW. Als Förderziel wird die Erweiterung der Eigenkapitalbasis von KMU durch Bereitstellung von Kapital über Kapitalbeteiligungsgesellschaften benannt (vgl. KfW 2013). Hiermit sollen vornehmlich Kooperationen, Innovationsprojekte, Umstellungen bei Strukturwandel, Gründungen, Erweiterungen und Rationalisierungen finanziert werden.

Voraussetzung für die Refinanzierung ist die Absicherung der Refinanzierungskredite durch eine Bürgschaftsbank (vgl. KfW 2014b). Das beteiligungsnehmende Unternehmen kann bis zu 13 Jahre Beteiligungskapital i.H.v. maximal 1,25 Mio. EUR (in Ausnahmefällen bis zu 2,5 Mio. EUR) in Anspruch nehmen und hat ein Entgelt nur zu entrichten, falls dies mit dem Beteiligungsgeber vereinbart wird. Generell sind keine Sicherheiten erforderlich. Der Beteiligungsgeber, also die Kapitalbeteiligungsgesellschaft, kann bis zu 100 % der Beteiligungssumme über die KfW refinanzieren. Die Zinssätze werden mit der durchleitenden Bank vereinbart.

Als Ziele des ERP-Beteiligungsprogramms können **Gründung**, **Wachstum**, **Geschäftsbetrieb**, **Innovation** und **Investition** benannt werden. Auf einer ersten Stufe vergibt die KfW ein Refinanzierungsdarlehen an eine Kapitalbeteiligungsgesellschaft über eine durchleitende Bank. Voraussetzung ist eine **Bürgschaft** des Refinanzierungsdarlehens durch eine Bürgschaftsbank. Bürgschaftsbanken und ihre Bürgschaften können nur teilweise dem Bund zugerechnet werden, da der Bund diese i.d.R. gemeinsam mit den Ländern durch Rückbürgschaften stützt. Auf der dritten Stufe erreicht das **Beteiligungskapital** der Kapitalbeteiligungsgesellschaft das KMU, wofür gegebenenfalls

Gebühren ausgehandelt werden. Im Rahmen der Kreditverhandlungen können zwischen der Bank und der Kapitalbeteiligungsgesellschaft Sicherheiten vereinbart werden. Da das Programm aus ERP-Mitteln refinanziert wird, liegt entsprechend der geltenden Grundsätze bei der Vergabe von ERP-Mitteln eine Subsidiarität hinsichtlich der Teilnahme vor. Träger des Programms sind die **KfW**, die Kredit durchleitende **Bank**, die **Kapitalbeteiligungsgesellschaft** sowie die **Bürgschaftsbank**.

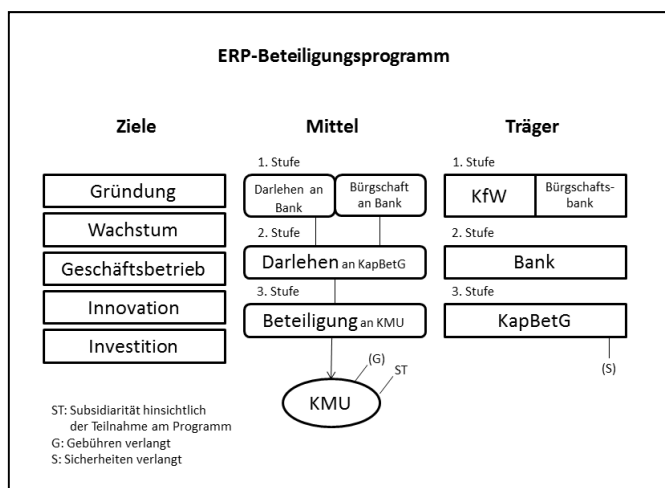


Abbildung 19: ZMT-Grundstruktur des ERP-Beteiligungsprogramms

*Quelle: Eigene Darstellung*

### ***Eigenkapitalfonds für den deutschen Mittelstand***

Der von der KfW gemeinsam mit der Commerzbank initiierte „Eigenkapitalfonds für den deutschen Mittelstand“ ist eine weitere Möglichkeit für größere mittelständische Unternehmen, Finanzierungen in Form von Eigenkapitalbeteiligungen zu erhalten. Neben der KfW und der Commerzbank sollen auch weitere Investoren gewonnen werden (vgl. KfW 2010). Da es sich um Minderheitsbeteiligungen handelt, bleibt den bisherigen Unternehmenseigentümern ihre Autonomie erhalten (vgl. KfW Bankengruppe 2013b, S. 75). Der Fondsanteil der KfW bleibt unter 50 %. Als Ziel benennt die KfW die Finanzierung nachhaltiger Wachstumsvorhaben, die wesentlich zur Sicherung bestehender und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in Deutschland beitragen sowie die Stärkung der Eigenkapitalbasis der Unternehmen.

Ziele des Eigenkapitalfonds für den deutschen Mittelstand sind vorrangig **Wachstum** und **Investition**. Als Instrument kommt die Beteiligung am KMU zum Einsatz, die der Fonds mit dem bereitgestellten Kapital eingeht. Träger sind die **KfW**, die **Commerzbank**, ggf. **weitere Investoren**, die Kapital bereitstellen, sowie das extern beauftragte

**Management-Team**, das die Fondsverwaltung übernimmt. Hiervon kann lediglich die KfW eindeutig dem Bund zugeordnet werden.

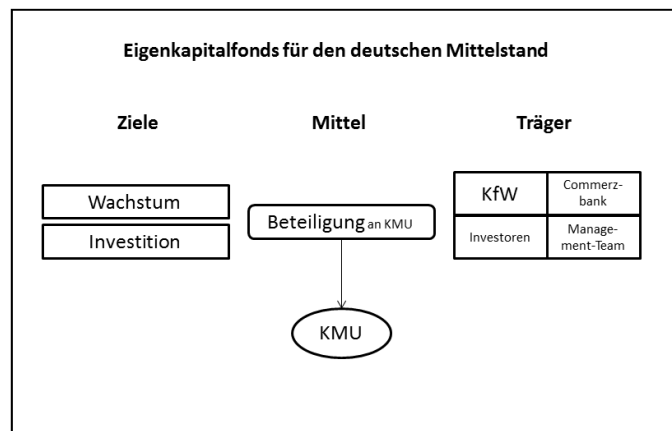


Abbildung 20: ZMT-Grundstruktur des EK-Fonds für den dt. Mittelstand

*Quelle: Eigene Darstellung*

### **Exportkreditprogramme**

Um die mit Auslandsgeschäften verbundenen Risiken abzusichern, existieren, wie auch in den USA, verschiedene Programme, mit denen den exportierenden Unternehmen bzw. den finanzierenden Kreditinstituten im Falle von Zahlungsausfällen der Abnehmer die entstehenden Schäden teilweise ersetzt werden, sofern die Risiken nach Prüfung vertretbar erscheinen. Umgangssprachlich hat sich für die Exportkreditversicherungen des Bundes die Bezeichnung „Hermesdeckungen“ herausgebildet, weil die Euler Hermes AG federführend mit der Abwicklung beauftragt ist. Wenngleich auch große Unternehmen von den Hermesdeckungen profitieren können, so spielen sie doch gerade für KMU eine wichtige Rolle: So stellen mittelständische Unternehmen drei von vier Deckungsanträgen (vgl. Euler Hermes Deutschland AG 2012, S. 7).

Die in der Praxis etablierten Exportkreditversicherungen gehen auf ein ganzes Zielbündel zurück. Dazu gehören die allgemeinen Ziele der Sicherung von Wachstum und Wohlstand, die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen, die Schaffung von Arbeitsplätzen, entwicklungspolitische Zielsetzungen, aber eben auch die Förderung mittelständischer Unternehmen, soweit diese durch ihre Betriebsgröße spezifische Ineffizienzen bei der Kreditvergabe im Auslandsgeschäft nicht aus eigener Kraft beseitigen können (vgl. Menck 2005, S. 50).

Unterschieden wird in politische Risiken und wirtschaftliche Risiken. Zu den politischen Risiken gehören v.a. Zahlungsverbote, Moratorien, Nichtkonvertierungen, Nichttransfers, gesetzgeberische oder behördliche Maßnahmen, kriegerische Ereignisse sowie

Aufruhr oder Revolution; wirtschaftliche Risiken dagegen sind die Nichtzahlung des Kunden bzw. Insolvenztatbestände (vgl. Industrie- und Handelskammer Düsseldorf 2010, S. 1). Die Unterscheidung in die beiden Risikokategorien ist insofern relevant, als dass bei Hermesdeckungen die Selbstbeteiligung für politische Risiken im Regelfall 5 % und für wirtschaftliche Risiken 15 % beträgt (vgl. ebd., S. 2), wobei es auch hiervon abweichende Werte gibt, mit denen die Selbstbeteiligungen maximal gleichauf liegen, die für das politische Risiko aber nie die des wirtschaftlichen Risikos übersteigt.

Im Wesentlichen wird der Staat an folgenden drei Stellen aktiv (siehe hierzu Abbildung 13):

KMU-Finanzierung: Wenngleich nicht durch eigenständige Programme, wird die Finanzierung der KMU durch private Kreditgeber erleichtert, indem Hermesdeckungen (siehe nächster Absatz) als Sicherheiten eingesetzt werden. Zudem können KMU u.U. über das ERP-Exportfinanzierungsprogramm über ihre Banken und Sparkassen Lieferantendarlehen erhalten.

Exportversicherung: Die Forderung des exportierenden KMU an den ausländischen Importeur bzw. ein gewährter Lieferantenkredit wird vom Bund mittels Hermesdeckungen anteilig abgesichert, d.h. letzterer haftet im Falle des Forderungsausfalls. Eine solche Absicherung lässt sich auch als Sicherheit gegenüber einem privaten Kreditgeber zur Finanzierung des Exportauftrags einsetzen. Man unterscheidet zwischen Einzeldeckungen für konkrete Geschäfte, revolvingenden Deckungen für regelmäßige, kurzfristige Geschäfte und Ausfuhr-Pauschal-Gewährleistungen für kurzfristige Geschäfte mit mehreren Bestellern in unterschiedlichen Ländern. Vor April 2011 wurde hinsichtlich der Terminologie noch in Ausfuhrgarantien (ausländischer Kunde war eine Privatperson) und Ausfuhrbürgschaften (ausländischer Kunde war eine Körperschaft des öffentlichen Rechts) unterschieden. Als Produkte sind insbesondere die Ausfuhr-Pauschal-Gewährleistungen (APG), APG-light, Bauleistungsdeckungen, Fabrikationsrisikodeckungen und Lieferantenkreditdeckungen zu nennen.

Importeur-Finanzierung: Hier gibt es zum einen die Möglichkeit der staatlichen Absicherung der Kreditforderung gegen den Importeur durch Hermes-Finanzkreditdeckungen. Zum anderen existieren aber auch Finanzierungsprogramme, aus denen die in- oder ausländische Bank ihren Kredit an den Importeur refinanzieren kann und mittels derer der Importeur seinen Kauf beim KMU kreditfinanzieren kann, anstatt dies bei einem privaten Anbieter zu tun. Zu nennen sind hier das KfW-Programm bundesgedeckter Exportkredite<sup>22</sup> und das ERP-Exportfinanzierungsprogramm. Eine Finanzierung über das ERP-Exportfinanzierungsprogramm kommt nur für förderungswürdige Geschäfte gemäß

---

<sup>22</sup> Dieses Programm war bis zum 31.12.2015 befristet und wird daher in der weiteren Betrachtung vernachlässigt.

einer Liste des Ausschusses für Entwicklungsländer (DAC) der OECD in Betracht (vgl. KfW IPEX-Bank 2012). Es wird im Auftrag der Bundesregierung und der KfW von der KfW IPEX-Bank abgewickelt, die die Kredite selbst vergibt. Es handelt sich um ERP-Mittel, die die KfW mit Kapitalmarktmitteln verstärkt. Ein Kredit beträgt maximal 85 Mio. EUR bei einem deutschen Exportauftragswert i.H.v. 100 Mio. EUR und die Laufzeit beträgt mindestens vier Jahre. Der Zinssatz wird von Fall zu Fall von der KfW bekanntgegeben. Es werden eine Zusageprovision und Bearbeitungsgebühren berechnet. Neben der Hermesdeckung, die als Sicherheit für die Kreditgewährung fungiert, wird auch eine Exporteurerklärung verlangt, durch die er notwendige Informationspflichten übernimmt und im Falle von durch ihn verursachte Schäden haftet. Auch ausländische Sicherheiten können verlangt werden.

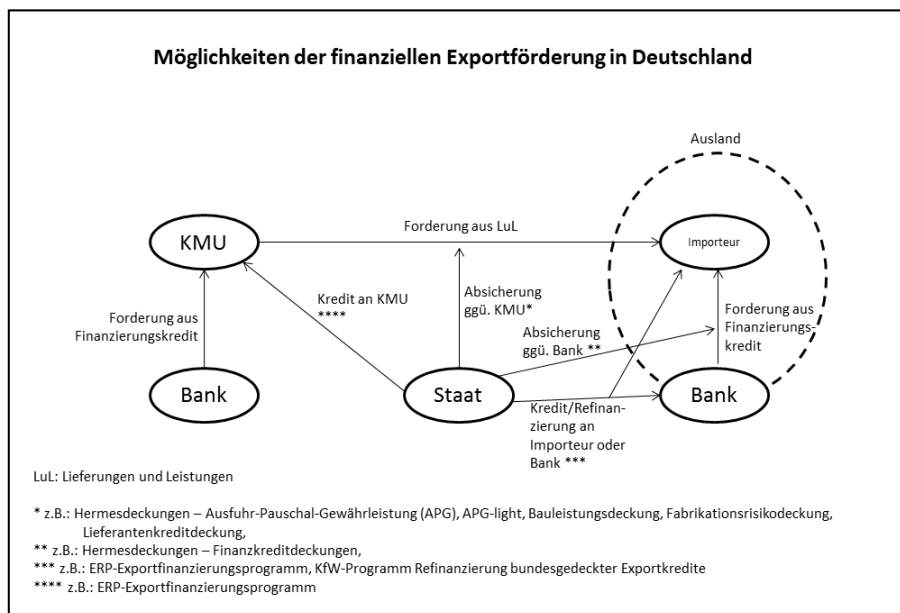


Abbildung 21: Möglichkeiten der finanziellen Exportförderung in Deutschland

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die Bundesregierung erklärt, sie orientiere sich klar am Grundsatz der Subsidiarität, indem sie deutsche Exporte mit Exportkreditgarantien nur dort unterstütze, wo der private Versicherungsmarkt keine ausreichenden Absicherungsmöglichkeiten biete (vgl. Euler Hermes Deutschland AG 2013, S. 4), zudem findet sich dieser Vorrang der privaten Versicherungswirtschaft in den Richtlinien für die Übernahme von Exportkreditgarantien<sup>23</sup>. Wenngleich es sich im Grunde um keine KMU-spezifischen Programme handelt, so werden sie dennoch aufgrund ihrer hohen Bedeutung für diese Unternehmen

<sup>23</sup> § 1.2 ExKrGRL: „Ausfuhrdeckungen, die auf dem privaten Versicherungsmarkt allgemein in derselben Art und in demselben Umfang angeboten werden, sollen nicht als Exportkreditgarantien übernommen werden.“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014b)

i.A. als KMU-Fördermaßnahmen betrachtet. So verweist auch die Bundesregierung im Jahresbericht 2017 der Hermesdeckungen darauf, dass die die deutsche Wirtschaft prägenden KMU im besonderen Maße von den Programmen profitieren und 79,4 % der Anträge von ihnen gestellt wurden (vgl. Euler Hermes Deutschland AG 2018, S. 13).

In Deutschland zieht sich die Öffentliche Hand zunehmend aus bestimmten Bereichen der Aufuhrgewährleistungen zurück: So übernimmt der Staat grundsätzlich keine Deckungen mehr für wirtschaftliche Risiken aus kurzfristigen Geschäften mit privaten Schuldner der OECD-Länder (vgl. Scholze 2008, S. 72).

Bei den Exportkreditprogrammen gilt der **Export** von Gütern und Dienstleistungen, die inländische KMU produzieren, als zentrales Ziel. Hier gibt es im Wesentlichen drei unterschiedliche Konstellationen:

Die KMU-Finanzierung erfolgt zum einen indirekt über als Sicherheiten eingesetzte Hermesdeckungen. Diese fungieren auf der ersten Stufe als **Bürgschaften** an die KMU, indem sie die Risiken aus dem Zahlungsausfall durch den Importeur anteilig an den Staat abwälzen. Träger sind die im Auftrag des Bundes agierenden Unternehmen **Euler Hermes AG** und **PricewaterhouseCoopers AG**. Auf der zweiten Stufe wird ein **Darlehen** von einer privaten **Bank** als Träger an das KMU vergeben. Für die Inanspruchnahme der Hermesdeckungen werden Gebühren vom begünstigten KMU verlangt.

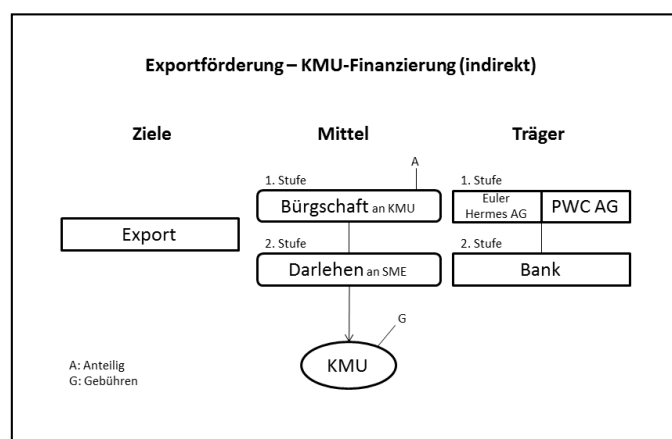


Abbildung 22: ZMT-Grundstruktur zur Exportförderung - KMU-Finanzierung

*Quelle: Eigene Darstellung*

Zum anderen erfolgt die KMU-Finanzierung im Exportbereich auch direkt mittels Lieferantenkrediten des ERP-Exportfinanzierungsprogramms. Diese werden von der **IPEX-Bank** über **Banken** als Träger abgewickelt. Aufgrund der geltenden Bedingun-

gen der ERP-Mittelvergabe gilt der Grundsatz der Subsidiarität hinsichtlich der Programmteilnahme.

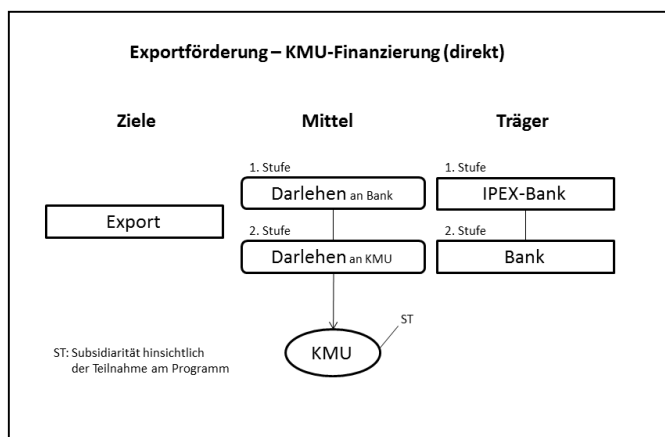


Abbildung 23: ZMT-Grundstruktur zur Exportförderung - KMU-Finanzierung (direkt)

*Quelle: Eigene Darstellung*

Im Bereich der Exportversicherung vergeben die Euler **Hermes AG** und die **PricewaterhouseCoopers AG** eine anteilige **Bürgschaft** an das KMU, dessen Risiko dadurch gesenkt werden soll. Es hat hierfür Gebühren zu entrichten.

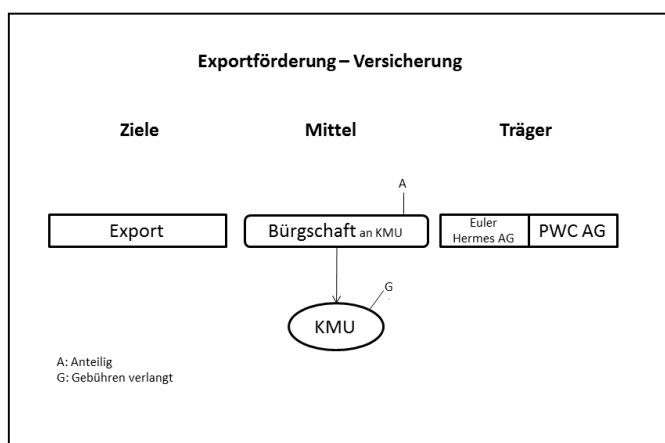


Abbildung 24: ZMT-Grundstruktur von Exportversicherungen

*Quelle: Eigene Darstellung*

Bei der Importeur-Finanzierung gibt es zum einen die indirekte Vorgehensweise, indem die Kreditforderung der Bank mittels einer **Bürgschaft** abgesichert wird. Als Träger

treten die **Euler Hermes AG** und die **PricewaterhouseCoopers AG** sowie die finanzierende **Bank** auf. Das KMU profitiert von der Nachfrage des Importeurs.

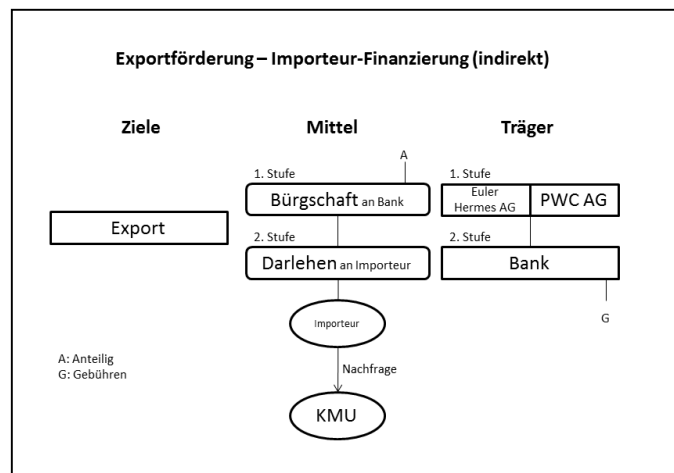


Abbildung 25: ZMT-Grundstruktur zur Importeurfinanzierung (indirekt)

*Quelle: Eigene Darstellung*

Bei der direkten Importeurfinanzierung im Rahmen des ERP-Exportfinanzierungsprogramms wird dem Importeur ein **Darlehen** zur Verfügung gestellt, von dem das KMU über die angeregte Nachfrage profitieren soll. Träger ist die **KfW-IPEX-Bank**.

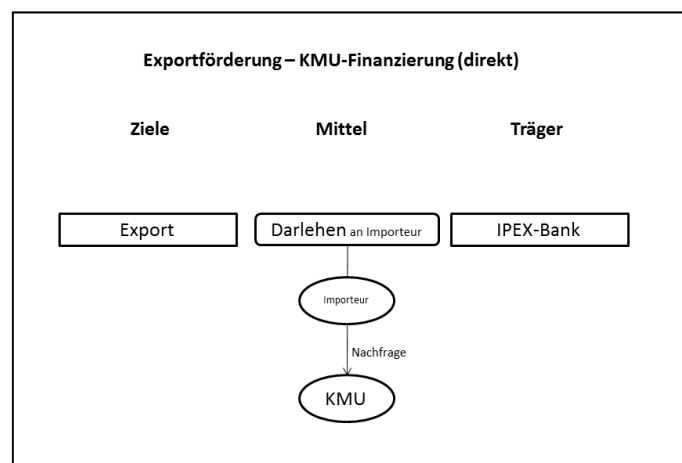


Abbildung 26: ZMT-Grundstruktur Importeur-Finanzierung

*Quelle: Eigene Darstellung*



### ***Leistungen zur Beratung, Schulung und Unterstützung***

Hierbei handelt es sich um keine finanziellen Maßnahmen i.e.S. Sie sollen jedoch aufgrund ihrer hohen Bedeutung in zahlreichen finanziellen Programmen als Flankierung sowie in Form von eigenständigen Programmen nicht unberücksichtigt bleiben.

Beispielsweise soll das „Gründercoaching Deutschland“ dabei helfen, die Existenzgründungen nachhaltig zu sichern und deren Erfolgsaussichten spürbar zu verbessern (vgl. KfW Bankengruppe 2013b, S. 78). Auch an KMU, die sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden, richten sich entsprechende Angebote, wie z.B. der „Runde Tisch“ und die „Turnaround-Beratung“. Während beim Gründercoaching und bei der Turnaround-Beratung mit einem Zuschuss die Beratungskosten i.H.v. 75 % (bzw. 50 % in den alten Bundesländern einschließlich Berlin) erstattet werden, besteht beim Runden Tisch die Förderung in einem Unternehmenscheck eines Beraters, der in einer Liste der KfW aufgeführt wird und maximal 160 EUR je Tagewerk kostet. Unabhängig davon, ob die Leistungen vom KMU zunächst vorfinanziert und dann (anteilig) erstattet werden, oder aber direkt von der Förderinstitution übernommen werden, handelt es sich ökonomisch um einen Zuschuss, da in beiden Fällen der öffentlichen Hand der Wert der Beratungsleistung zu Gunsten des KMU dauerhaft verloren geht. Die Abwicklung der genannten Programme läuft über von der KfW akkreditierte Regionalpartner (in erster Linie Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Institutionen der Wirtschaftsförderung). Voraussetzungen sind u.a. bereits geführte Vorgespräche mit den Regionalpartnern oder deren Coaching-Empfehlungen, bzw. eine Schwachstellenanalyse durch einen unabhängigen Berater.

Weiterhin können mit Beratungskostenzuschüssen des Bundes Unternehmensberatungen zur Steigerung der Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit von KMU aus dem gewerblichen Bereich und freier Berufe finanziert werden. Möglich sind in diesem Rahmen allgemeine Beratungen zu allen wirtschaftlichen, technischen, finanziellen, personellen und organisatorischen Fragen der Unternehmensführung und spezielle Beratungen zu Technologie und Innovation, Außenwirtschaft, Qualitätsmanagement, Kooperation, Mitarbeiterbeteiligung und im Vorfeld eines Rating (vgl. Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein 2014, S. 18). Der Zuschuss beträgt in den alten Bundesländern 50 % und in den neuen Bundesländern 75 % der in Rechnung gestellten Beratungskosten bei einem Höchstbetrag von 1.500 EUR je Beratung. Dabei können mehrere allgemeine und spezielle Beratungen in Anspruch genommen werden, deren Gesamtkosten bis zu 6.000 EUR gefördert werden können. Bewilligungsbehörde ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA); die Anträge sind bei festgelegten Leitstellen (z.B. Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) zu stellen.

Die Programme Gründercoaching Deutschland, Förderung unternehmerischen Know-Hows durch Unternehmensberatung, Runder Tisch und Turn-Around-Beratung wurden ab 2016 zu einem einheitlichen Beratungsförderprogramm des Bundes zusammengefasst.

Beispiele für Finanzierungsprogramme mit integrierten Beratungsleistungen sind der High-Tech Gründerfonds II und das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM), bei denen die KMU entsprechende Leistungen in Anspruch nehmen können.

Bei den Leistungen zur Beratung, Schulung und Unterstützung werden je nach Programm die Ziele **Gründung, Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition, Innovation, Turnaround** und **Export** verfolgt. Als Instrument kommt ein **Zuschuss** zum Einsatz, mit dem die Beratungskosten ggf. anteilig und oft über einen Intermediär (z.B. Regionalberater) erstattet werden. Auch kann ein Eigenanteil des KMU erforderlich sein. Träger ist die **KfW**, die den Zuschuss an das KMU auszahlt und/oder **weitere Mittelgeber**, wie z.B. der ESF. Ggf. werden auch **Intermediäre** auf einer zweiten Stufe in die Programme einbezogen.

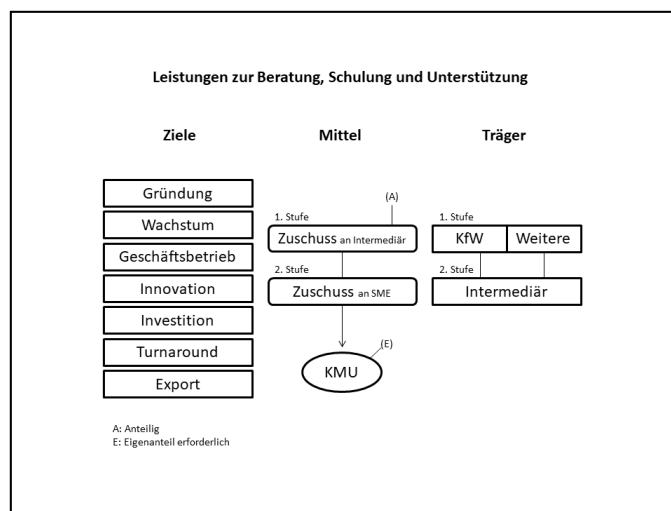


Abbildung 27: ZMT-Grundstruktur von Beratungsleistungen

*Quelle: Eigene Darstellung*

Abschließend werden die herausgearbeiteten Merkmale der untersuchten Programme zusammenfassend tabellarisch dargestellt:

	Ziele	Mittel	Träger	Anteiligkeit	Eigenanteil	Subsidiarität (Teilnahme)	Gebühren	Sicherheiten
<b>ERP-Gründerkredit</b>	Gründung	Darlehen, Bürgschaft	KfW	X				
		Darlehen	Bank		(X)	X		X
<b>ERP-Kapital für Gründung</b>	Gründung	Darlehen, Bürgschaft	KfW					
		Darlehen (Nachrang)	Bank	X	X	X	X	
<b>KfW- Unternehmerkredit</b>	Wachstum, Geschäfts- betrieb, Investition	Darlehen, Bürgschaft	KfW	X				
		Darlehen	Bank					X
<b>ERP-Startfonds</b>	Innovation	Beteiligung	KfW, Leadin- vestor	X		X		
<b>ERP-Innovations- programm</b>	Innovation	Darlehen, Bürgschaft	KfW					
		Darlehen (Nachrang)	Bank			X		(X)
<b>High-Tech Gründer- fonds II</b>	Gründung, Innovation	Beteiligung, Darlehen (Nachrang)	BMWi, KfW, Weitere	X	X			
<b>ERP-Beteiligungs- programm</b>	Gründung, Wachstum, Geschäfts- betrieb, Innovation, Investition	Darlehen, Bürgschaft	KfW, Bürg- schafts- bank					
		Darlehen	Bank					
		Beteiligung	KapBetG			X	X	(X)
<b>Eigenkapitalfonds für den deutschen Mit- telstand</b>	Wachstum, Investition	Beteiligung	KfW, Weite- re					
<b>Exportförderung: KMU-Finanzierung (indirekt)</b>	Export	Bürgschaft	Euler- Hermes, PWC	X				
		Darlehen	Bank				X	
<b>Exportförderung: KMU-Finanzierung (direkt)</b>	Export	Darlehen	IPEX-Bank					
		Darlehen	Bank			X		
<b>Exportförderung: Versicherung</b>	Export	Bürgschaft	Euler- Hermes, PWC	X			X	
<b>Exportförderung: Importeur- Finanzierung (indi- rekt)</b>	Export	Bürgschaft	Euler- Hermes, PWC	X				
		Darlehen (an Impor- teur)	Bank				X	
<b>Exportförderung:</b>	Export	Darlehen	IPEX-Bank					

	Ziele	Mittel	Träger	Anteiligkeit	Eigenanteil	Subsidiarität (Teilnahme)	Gebühren	Sicherheiten
<b>Importeuer-Finanzierung (direkt)</b>		(an Importeur)						
<b>Leistungen zur Beratung, Schulung und Unterstützung</b>	Gründung, Wachstum, Geschäftsbetrieb,	Zuschuss	KfW, Weitere	(X)				
	Innovation, Investition, Turnaround, Export	Zuschuss	Intermediär		(X)			

Tabelle 3: Zusammenfassende Darstellung der ZMT-Grundstrukturen der KfW-Programme

*Quelle: Eigene Darstellung*

### 3.2.5.2 Weitere Programme

#### ***Mikrokreditfonds Deutschland***

Die Bundesregierung hat im Jahr 2010 das „Mikrokreditfonds Deutschland“-Programm ins Leben gerufen, über das kleinere Kreditsummen (maximal 20.000 EUR) über kurze Laufzeiten von bis zu drei Jahren bereitgestellt werden (vgl. GLS Bank 2012; GLS Bank 2014). Das Ziel der Bundesregierung, die das Programm gemeinsam mit dem Europäischen Sozialfonds fördert, ist der Aufbau eines flächendeckenden Mikrokreditangebots in Deutschland (vgl. GLS Bank 2014).

Aus dem von der KfW und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zusammen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Jahr 2006 finanzierten Fonds wird Kapital für die Mikrofinanzinstitute bereitgestellt, die die eigentliche Mikrokreditvergabe an KMU bzw. Gründer betreiben, die über ihre Hausbank keinen Kredit erhalten können; zudem sichert er die Mikrokredite ab (vgl. Für-Gründer.de 2014; GLS Bank 2014). Insgesamt stehen 100 Mio. EUR zur Verfügung. Die Abwicklung übernehmen die GLS-Gemeinschaftsbank und das Deutsche Mikrofinanz Institut e.V., die auch für die Akkreditierung, Akquisition und Auswahl der Mikrofinanzinstitute zuständig sind. Gebühren haben die Kreditnehmer weder für die Kreditvergabe noch für Betreuungsleistungen durch die Mikrofinanzinstitute zu entrichten. Sicherheiten können die Mikrofinanzinstitute zwar verlangen, sind jedoch nicht zwingend vorgesehen.

Die Mikrofinanzinstitute tragen bis zu 20 % der Haftung für die KMU-Kredite, darüber hinausgehende Ausfälle trägt der Fonds (vgl. Deutsches Mikrofinanz Institut 2014). Der

Fonds zahlt als Anreiz zur Teilnahme den Mikrofinanzinstituten Gratifikationen und Zuschüsse.

Ziele des Mikrokreditfonds Deutschland sind vorrangig Gründung und Wachstum. Im Programm kommt zum einen das Darlehen der Mikrofinanzinstitute an KMU als Instrument zum Einsatz, zum anderen die anteilige Bürgschaft, die die Darlehen an die KMU absichert. Daneben tritt auch der Zuschuss an das Mikrofinanzinstitut, über den ein Anreiz zur Mitarbeit im Programm geschaffen werden soll. Träger sind die finanzierenden Institutionen KfW und BMAS sowie die Abwickler GLS-Gemeinschaftsbank und das Deutsche Mikrofinanzinstitut. Da die Zielgruppe solche Gründer sind, die über ihre Hausbank keinen Kredit erhalten können, gilt das Subsidiaritätsprinzip.

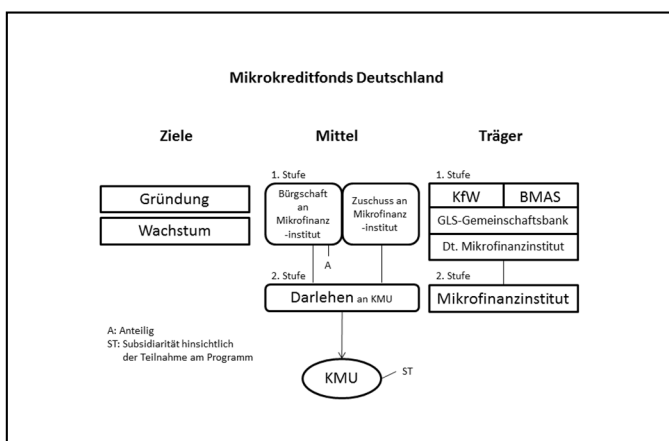


Abbildung 28: ZMT-Grundstruktur des Mikrokreditfonds Deutschland

Quelle: Eigene Darstellung

### Gründungszuschuss und Einstiegsgeld

Beim Gründungszuschuss (für Arbeitslosengeld-I-Empfänger) und dem Einstiegsgeld (für Arbeitslosengeld-II-Empfänger) handelt es sich von ihren Intentionen ausgehend mehr um arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, als um KMU-Förderprogramme, die in ihren Wirkungen jedoch auf die Neugründung von kleinen Unternehmen abzielen und somit auch im weiteren Sinne zur KMU-Förderung gezählt werden können. Existenzgründer erhalten eine Zeit lang nach der Gründung staatliche Zuschüsse zur Bewältigung ihres Lebensunterhalts und zur sozialen Absicherung (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012). Allein in den Jahren 2003 bis 2006 erhielten mehr als eine Million Personen Existenzgründungszuschüsse oder Überbrückungsgeld (vgl. Caliendo & Steiner 2007, S. 25).

Beim Gründungszuschuss und dem Einstiegsgeld gibt es neben dem sozialpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Ziel der Verringerung der Arbeitslosigkeit auch das KMU-politische Ziel der **Gründung**. Zentrales Instrument bildet hier der **Zuschuss**, der an die Gründer ausgezahlt wird. Träger ist die **Bundesagentur für Arbeit**. Wenngleich davon ausgegangen werden kann, dass für Bezieher von Arbeitslosengeld die Erlangung privater Finanzmittel zur Unternehmensgründung i.d.R. schwierig ist, so finden sich dennoch keine Hinweise auf die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips hinsichtlich der Programmteilnahme durch eine entsprechende Prüfung oder Zielgruppendefinition.

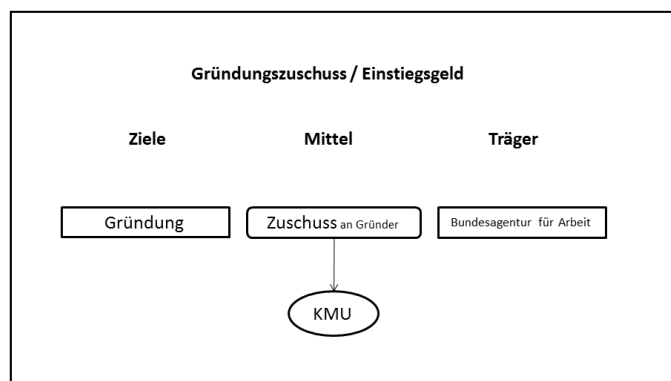


Abbildung 29: ZMT-Grundstruktur des Gründungszuschusses / Einstiegsgeldes

*Quelle: Eigene Darstellung*

### ***EXIST-Gründerstipendium***

Das Bundeswirtschaftsministerium und der Europäischen Sozialfonds (ESF) gewähren mit dem EXIST-Gründerstipendium gezielt akademischen Unternehmensgründern Zuschüsse zur Anlauffinanzierung (vgl. Projektträger Jülich 2012). Die Förderung beträgt 1.000 EUR monatlich für Studierende bis 3.000 EUR monatlich für promovierte Gründer. Es handelt sich um eine Anteilfinanzierung, d.h. es müssen weitere Mittel von Dritten und/oder eigene Mittel hinzutreten. Das Programm wickelt der Projektträger Jülich der Forschungszentrum Jülich GmbH im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums ab.

Auch beim EXIST-Gründerstipendium wird das Instrument **Zuschuss** eingesetzt. Zielsetzung sind **Gründung** und **Innovation**. Träger sind das **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie**, der **ESF** und der abwickelnde **Projektträger Jülich**. Aufgrund der Anteilfinanzierung ist das Kriterium „Anteilig“ erfüllt.

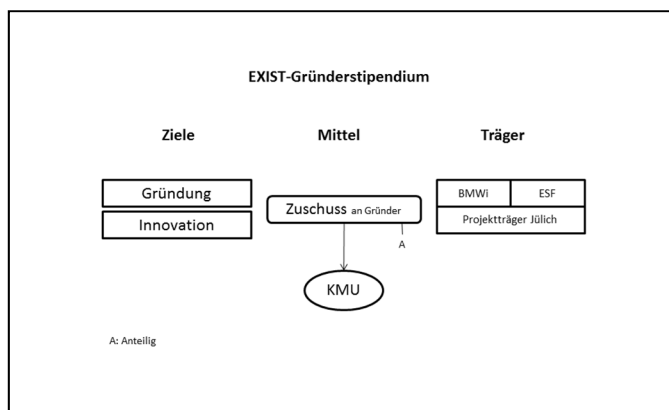


Abbildung 30: ZMT-Grundstruktur des EXIST-Gründerstipendiums

*Quelle: Eigene Darstellung***Gründerwettbewerb IKT**

Der Gedanke, der Staat solle vornehmlich innovative Gründungsprojekte mit Zuschüssen fördern, steht auch beim Gründerwettbewerb IKT des Bundes im Mittelpunkt, bei dem die besten Ideen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik mit Preisgeldern ausgezeichnet werden (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014a). Auf der Grundlage von eingereichten Ideenskizzen erhalten bis zu sechs Gründungsideen einer Ausschreibungsrunde 30.000 EUR Startkapital und weitere 15 Preisträger 6.000 EUR.

Die gleiche Zielsetzung (Gründung und Innovation) und das gleiche Instrument wie beim EXIST-Gründerstipendium (Zuschuss) finden sich beim Gründerwettbewerb IKT. Hier sind ebenfalls das **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** und der **ESF** Träger. Es handelt sich hierbei jedoch statt einer Anteilfinanzierung um ein Preisgeld.

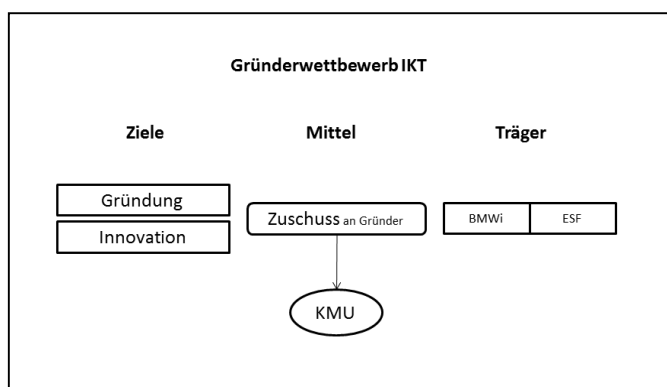


Abbildung 31: ZMT-Grundstruktur des Gründerwettbewerbs IKT

*Quelle: Eigene Darstellung*

### ***Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)***

Mit dem ZIM sollen die Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, einschließlich des Handwerks und der unternehmerischen freien Berufe, nachhaltig unterstützt werden (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014). Das in die drei Fördervarianten „ZIM-Einzelprojekte“, „ZIM-Kooperationsprojekte“ und „ZIM-Kooperationsnetzwerke“ unterteilte Programm bietet neben Beratungszuschüssen auch Zuschüsse zur Durchführung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in Abhängigkeit von Unternehmensgröße, Standort und Art des Vorhabens zwischen 25 % und 50 % der förderfähigen Kosten von maximal 350.000 EUR. Für das Management von Kooperationsnetzwerken werden in degressiver Staffelung 90 % im ersten Jahr bis 30 % im vierten Jahr gewährt.

Das Programm wird für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie von der EuroNorm GmbH, der AiF Projekt GmbH und der VDI/VDE Innovation + Technik GmbH abgewickelt.

Beim Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) lautet das Ziel **Innovation**. Als Instrument wird ein anteiliger **Zuschuss** eingesetzt. Träger sind das **BMWi** und die von ihm beauftragten Abwickler **EuroNorm GmbH**, der **AiF Projekt GmbH** und **VDI/VDE Innovation + Technik GmbH**.



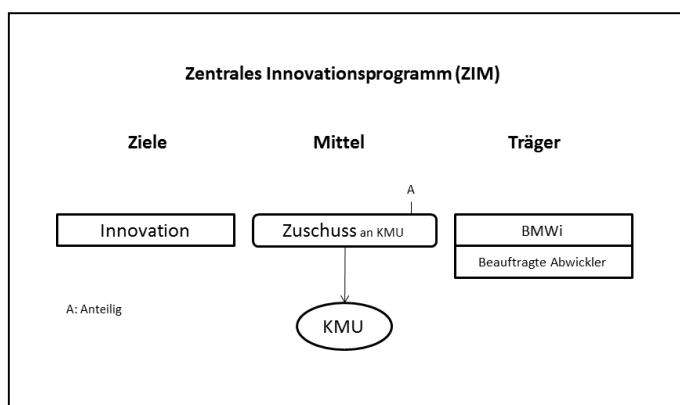


Abbildung 32: ZMT-Grundstruktur des Zentralen Innovationsprogramms (ZIM)

Quelle: Eigene Darstellung

Zusammenfassend ergeben sich für die betrachteten Programme folgende Merkmale:

	Ziele	Mittel	Träger	Anteiligkeit	Eigenanteil	Subsidiarität (Teilnahme)	Gebühren	Sicherheiten
Mikrokreditfonds Deutschland	Gründung, Wachstum	Bürgschaft, Zuschuss Darlehen	KfW, BMAS, Weitere Mikrofinanzinstitut	X		X		
Gründungszuschuss und Einstiegsgeld	Gründung	Zuschuss	Bundesagentur für Arbeit					
EXIST-Gründerstipendium	Gründung, Innovation	Zuschuss	BMW i, ESF, Projektträger Jülich	X				
Gründerwettbewerb IKT	Gründung, Innovation	Zuschuss	BMW i, ESF					
Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)	Innovation	Zuschuss	BMW i, Abwickler	X				

Tabelle 4: Zusammenfassende Darstellung der ZMT-Grundstrukturen der weiteren Programme

Quelle: Eigene Darstellung

### 3.2.5.3 Aspekte zur KMU-Förderung der Europäischen Union

Auch die Europäische Union betreibt eine KMU-Förderpolitik, die ergänzend zu den nationalstaatlichen mittelstandspolitischen Maßnahmen erfolgt. So kann die Mittelstandspolitik in Deutschland nicht losgelöst von der europäischen Mittelstandspolitik betrachtet werden, da auch von der über dem Bund angesiedelten staatlichen Ebene Programme und rechtliche Ausgestaltungen Einfluss nehmen.

Als Startschuss der EU-Mittelstandspolitik kann die Mitte der Achtziger Jahre angesehen werden, als in der Folge des Europäischen Jahres der KMU und des Handwerks 1983 das erste Aktionsprogramm der Gemeinschaft für KMU 1986 verabschiedet wurde (vgl. Krämer 2003, S. 124; Ridinger 1997, S. 17; Bianchi & Labory 2006, S. 388). Gemäß Art. 157 EGV sorgen die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten für die notwendigen Voraussetzungen der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie, wozu nach dem Vertrag auch die Förderung eines für die Initiative und Weiterentwicklung der Unternehmen, insbesondere der KMU, günstigen Umfelds zählt; daneben werden die KMU auch in den Bestimmungen zur Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung als Zielgruppe genannt (vgl. Ridinger 1996, S. 26). Seit 2008 gibt es zudem in Folge der Erfahrungen aus der Wirtschafts- und Finanzkrise den Small Business Act für Europa, mit dem den KMU die zentrale Rolle in der europäischen Wirtschaft zuerkannt wird (vgl. Europäische Kommission 2014a, S. 1). Der Small Business Act zielt darauf ab, die Maxime des „Think Small First“ auf allen Ebenen der europäischen und nationalen Wirtschaftspolitik als wichtiges Leitmotiv zu verankern (vgl. EurActiv.de 2010). Die Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln und Märkten für KMU bildet dabei einen Schwerpunktbereich.

Insgesamt liegt der Schwerpunkt hinsichtlich der Mittel auf der Schaffung KMU-freundlicher Rahmenbedingungen, während es einen Trend weg von finanziellen Hilfen hin zu Informationsbereitstellungen, Unternehmensberatungen und Schulungen gibt (vgl. Bianchi & Labory 2006, S. 388–389). Dennoch werden auch beträchtliche Finanzmittel für KMU bereitgestellt. So spielen in diesem Rahmen u.a. der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF) als Strukturfonds eine bedeutende Rolle. Mit dem EFRE wird das Ziel der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU durch die Beseitigung von Ungleichheiten zwischen den Regionen verfolgt. Die Investitionsschwerpunkte liegen dabei neben Forschung und Innovation, Digitale Agenda und CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft auch auf der Unterstützung von KMU (vgl. Europäische Kommission 2014b). Ziel des ESF ist die Verbesserung der Beschäftigungs- und Bildungschancen sowie der Lage hilfsbedürftiger Menschen in der EU (vgl. Europäische Kommission 2014d). Im Rahmen der Strukturfonds werden Finanzmittel auch als Kofinanzierungen nationaler Förderprogramme an KMU vergeben, wie z.B. beim EXIST-Gründerstipendium, das vom Bun-

desministerium für Wirtschaft und Technologie aufgelegt wurde und mit ESF-Mitteln kofinanziert wird.

Der Europäische Investitionsfonds (EIF) ist darauf spezialisiert, Risikokapital für KMU über Intermediäre bereitzustellen (vgl. European Investment Fund 2014). Dazu werden Finanzmittel des Fonds, der Europäischen Investitionsbank (EIB), der Europäischen Kommission, oder der EU-Mitgliedsstaaten verwendet. Der Fonds wird von der EIB, der EU-Kommission und von Banken bzw. Finanzinstitutionen getragen.

Mit JEREMIE (Joint European Resources for Micro to medium Enterprises) existiert ein spezielles Unterstützungsinstrument, mit dem EFRE-Mittel dafür eingesetzt werden, zuschussfreie Finanzinstrumente für KMU zu fördern (vgl. Europäische Kommission 2014c). Die EU-Mitgliedstaaten können in diesem Rahmen einen Teil ihrer EFRE-Mittel verwenden, um in revolving Instrumente, wie Wagniskapital, Darlehen oder Garantiefonds zu investieren, wobei die resultierenden Anlageerträge durch Nutzung des Kapitalpools erneut in die Unternehmen investiert werden (vgl. Europäische Kommission 2014d). Die Umsetzung erfolgt hauptsächlich durch den EIF.

Das von 2014 bis 2020 aufgelegte COSME (Competitiveness of Enterprises and SMEs)-Programm stellt das einzige spezifische, finanzielle KMU-Förderprogramm der EU dar. Es soll auf die Beseitigung von Mängeln der Märkte ausgerichtet sein, die die globale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Union und die Fähigkeit der Unternehmen, insbesondere der KMU, mit ihren Konkurrenten in anderen Teilen der Welt in Wettbewerb zu treten, beeinträchtigen (vgl. § 13 VO 1287/2013 des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rats). So heißt es in der entsprechenden EU-Verordnung, KMU könnten oft nur unter großen Schwierigkeiten ihre Kreditwürdigkeit nachweisen und Zugang zu Risikokapital erhalten, was sich negativ auf den Umfang und die Qualität neu gegründeter Firmen, auf das Wachstum sowie die Überlebensrate von Unternehmen auswirke; zudem auf die Bereitschaft neuer Unternehmen, rentable Unternehmen im Zuge von Unternehmensübertragung bzw. -nachfolge zu übernehmen (vgl. § 15 VO 1287/2013 des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates). Die Aufnahme von Eigen- und Fremdkapitalmitteln soll durch die Bereitstellung einer Eigenkapital- und einer Kreditbürgschaftsfazilität angeregt werden. Dabei investiert der EIF in ausgewählte Fonds, die Risikokapital und mezzanine Finanzierungen bereitstellen, bzw. er reduziert mittels Bürgschaften die Ausfallrisiken von Kapitalgebern an KMU. In beiden Fällen erfolgt die Abwicklung über Finanzintermediäre, sodass die KMU nicht selbst antragsberechtigt sind.

Vergleichbar mit den in Deutschland vorzufindenden Leistungen zur Beratung, Schulung und Unterstützung sind entsprechende Angebote von der EU, wie z.B. im Rahmen des Enterprise Europe Network, über das KMU, die Geschäftschancen im Binnenmarkt und in Drittländern erkunden wollen, unterstützende Dienstleistungen erhalten.

Insgesamt ist die EU in Feldern der KMU-Förderpolitik tätig, in denen sich auch der Bund einbringt, sie soll jedoch die nationalen Aktivitäten lediglich ergänzen und unterstützen. Die Zielsetzungen und Instrumente sind im Wesentlichen ähnlich; oft erfolgt die Förderung auch nur unterstützend im Rahmen von Kofinanzierungen. Die institutionellen Zuständigkeiten auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene sind allerdings oft unklar (vgl. Krämer 2003, S. 124).

#### 3.2.5.4 Allgemeine Tendenzen und Schlussfolgerungen

Anhand der beschriebenen Grundkonzeptionen in den betrachteten Programmen sind folgende allgemeine Tendenzen erkennbar:

- Die offiziellen Zielbeschreibungen zu den Programmen sind recht vage und werden nicht operationalisiert (siehe auch USA).
- Es finden sich keine simplen Zuordnungen von Mitteln zu Zielen, etwa in der Weise, dass ein bestimmtes Ziel X immer mit einem bestimmten Instrument Y angestrebt würde. Vielmehr findet man ein breites Angebot an Finanzierungshilfeprogrammen vor. So wird ein bestimmtes Ziel meist durch verschiedene Instrumente in unterschiedlichen Programmen verfolgt (siehe auch USA).
- Es überwiegen Programme, mit denen KMU Darlehen zur Verfügung gestellt werden. Auch über das Beteiligungskapital soll eine Reihe an Zielen verfolgt werden. Direkte Bürgschaften an KMU spielen lediglich im Export und Zuschüsse nur im Rahmen der Gründung, der Innovation und der Beratungsleistungen für die verschiedenen Ziele eine Rolle (ähnlich wie in den USA; in den deutschen Programmen existieren aber auch Zuschüsse für Gründungen). Schuldendiensthilfen für privatwirtschaftliche Darlehen sowie Garantien werden nicht gewährt. Dennoch weisen in Deutschland einige Durchleitungs-Darlehensprogramme Zinssatzvergünstigungen<sup>24</sup> auf, die den Darlehenseinsatz für die Öffentliche Hand relativ teuer machen und bereits in die Richtung der Schuldendiensthilfe weisen.
- Die Ziele Wachstum, Geschäftsbetrieb und Investition werden bei den finanziellen Programmen i.e.S. (d.h. mit Ausnahme der Beratungszuschuss-Programme) häufig mit gemeinsamen Programmen angesteuert. Das bedeutet, dass für diese Ziele dann dieselben Instrumente eingesetzt werden (ähnlich wie in den USA, dort wird aber auch das Ziel Gründung in gemeinsamen Programmen verfolgt).

---

<sup>24</sup> Hier sind insb. die ERP-Programme zu nennen.

- Für die Ziele Gründung, Innovation und Export existieren hingegen spezielle Programme, in denen die jeweiligen Instrumente nur zur Erreichung dieser Ziele eingesetzt werden (ähnlich wie in den USA; in Deutschland existieren aber auch spezielle Programme für Gründung).
- Oftmals sind die Programme mehrstufig aufgebaut, sodass die KMU das Kapital von dezentralen Intermediären erhalten, die wiederum von der KfW (oder von anderen Institutionen auf Bundesebene) finanziell gefördert werden. Dabei kommen auf der Wirkungsebene den Unternehmen auch solche Instrumente zugute, die nicht auf der Einsatzebene dem Intermediär zur Verfügung gestellt wurden: So erhält z.B. im ERP-Beteiligungsprogramm die Hausbank von der KfW und einer Bürgschaftsbank Darlehen bzw. Bürgschaften und refinanziert so eine Kapitalbeteiligungsgesellschaft, die ihrerseits dem KMU Beteiligungskapital zur Verfügung stellt (Mehrstufigkeit auch bei den US-Programmen).
- Darlehenskapital wird von der Bundesebene oftmals selbst bereitgestellt, statt lediglich private Darlehen abzusichern (anders werden in den USA vielmehr private Kredite abgesichert, statt dass öffentliche Darlehen ausgereicht werden).
- Darlehen werden fast ausschließlich über Intermediäre, nicht aber direkt an KMU vergeben (siehe auch USA).
- Das Instrument Zuschuss kommt den KMU ausschließlich bei der Gründungs- und Innovationsförderung sowie bei der Verfolgung der verschiedenen Ziele im Rahmen der Beratungsleistungen zu Gute (ähnlich wie in den USA; in Deutschland gibt es aber auch Zuschüsse für Gründungen).
- Es ist üblich, dass von den Förderinstitutionen bzw. von den Intermediären Sicherheiten, Gebühren bzw. Entgelte bei Bürgschaften und/oder Eigenanteile von den Begünstigten verlangt werden. Sofern dies nicht zwingend innerhalb des Programms vorgeschrieben ist, so steht es oft dem Intermediär frei, derlei Konditionen mit den begünstigten Unternehmen zu vereinbaren (siehe auch USA).
- Teilweise werden Mittel Dritter eingeworben, sodass eine private Kofinanzierung zu den öffentlichen Geldern hinzutritt (siehe auch USA).
- Risikoteilungen zwischen den Förderinstitutionen, Dritten und/oder den begünstigten KMU durch private Kofinanzierungen und/oder anteilige Finanzierungen bzw. Haftungsübernahmen sind üblich (siehe auch USA)
- Die Hilfen können i.d.R. nur in Anspruch genommen werden, sofern die Unternehmen keine anderweitige Lösung am Markt finden (siehe auch USA).

Insgesamt lässt sich aus den vorgenannten Punkten resümieren, dass die KfW (sowie teilweise ergänzend weitere Institutionen) ein umfangreiches Angebot der finanziellen KMU-Förderung bereithält, mit dem mehrerlei eher weich formulierte Ziele verfolgt werden. Dem Bereich der Gründungs-, Innovations- und Exportförderung kommt offenbar eine besondere Rolle zu, was sich daran erkennen lässt, dass für sie spezielle Programme existieren und weil im Bereich der Gründung und Innovationen die Bereitschaft zur Zuschussvergabe größer ist als bei anderen Zielbereichen. Über die Gründe hierfür kann die an späterer Stelle durchzuführende Analyse von Marktversagenstatbeständen Aufschluss geben.

Das Instrument Darlehen wird im Rahmen der KfW-Programme am häufigsten eingesetzt, während sich eine relative Zurückhaltung beim Einsatz von der öffentlichen Hand endgültig verloren gehenden Mittel durch Zuschüsse und Schuldendiensthilfen sowie eine Ablehnung von Garantien (bei denen der Umfang des öffentlichen Ressourcenverbrauchs ungewiss wäre), feststellen lässt.

Ein gewisser Wille zur Schonung der öffentlichen Mittel wird auch an der Erhebung von Gebühren, Entgelten und dem Einfordern von Sicherheiten, Eigenanteilen oder Kofinanzierungen durch Dritte erkennbar. Dies geht einher mit einer Erhöhung des Anreizes zum sorgfältigen Wirtschaften mit den erhaltenen Mitteln durch den Begünstigten, indem dieser für seine Vorhaben mithaftet. Auch kann die Öffentliche Hand bei Kofinanzierungen durch Dritte i.A. erwarten, dass der hinzutretende Kapitalgeber das KMU aus eigenem Interesse positiv geprüft hat. Eine erneute eigene Prüfung braucht dann u.U. nicht mehr so aufwendig sein.

Erkennbar wird zudem eine Priorisierung der privatwirtschaftlichen Aktivitäten, indem die öffentliche Förderung überwiegend nur unter der Voraussetzung gewährt wird, dass das KMU am Markt keine Finanzmittel zu üblichen Konditionen erhalten konnte (Subsidiarität hinsichtlich der Programmteilnahme). Aufgrund der üblichen mehrstufigen Ausgestaltung der Programme unter Einbezug regionaler oder lokaler Institutionen findet eine dezentrale Vergabe und Verwaltung der Fördermittel statt, sodass an den entscheidenden Stellen vorhandene Informationen in die Entscheidungen einbezogen werden können (Subsidiarität hinsichtlich einer bürgernahen Programm-Implementation).

Im Ergebnis lässt sich bei der deutschen KMU-Förderung die Grundtendenz beobachten, dass die finanzielle SME-Unterstützung in Ergänzung zur Privatwirtschaft erfolgt, wobei letzterer grundsätzlich der Vorrang eingeräumt wird. Dabei sollen die Instrumente bzw. Programme möglichst marktnah und dezentral eingesetzt werden. Man bemüht sich in diesem Rahmen, die öffentliche Ressourcenbelastung gering zu halten und weitere Akteure in die Verantwortung zu nehmen.

### 3.2.6 Umfang der finanziellen KMU-Förderung

Anders als bei der SBA in den USA lassen sich die Ausgaben des Bundes für die KfW, geschweige denn für die KfW-Mittelstandsbank, nicht unmittelbar anhand einer Sammelposition aus dem Bundeshaushalt ablesen. Nur sofern die entsprechenden Fördermaßnahmen nicht von der KfW refinanziert, sondern vom Bund bezuschusst werden, finden sich für die entsprechenden Aktivitäten Zuweisungen im Bundeshaushalt.

Die KfW refinanziert ihr Fördergeschäft fast vollständig über die internationalen Kapitalmärkte und hat dort im Jahr 2017 insgesamt 78,2 Mrd. EUR aufgenommen (vgl. KfW Bankengruppe 2018, S. 2). Dazu wurden 145 Anleihen in zehn verschiedenen Währungen emittiert (vgl. ebd., S. 12). Im selben Jahr betrug das inländische Fördervolumen des Geschäftsbereichs Mittelstandsbank 21,9 Mrd. EUR (vgl. ebd., S. 18) Und die Bilanzsumme der KfW umfasste 472,3 Mrd. EUR. In den letzten Jahren konnte die KfW Jahresergebnisse von teilweise über 2 Mrd. EUR erwirtschaften. In diesem Zusammenhang kam zwischenzeitlich auch die Frage auf, ob die Jahresüberschüsse künftig an den Bundeshaushalt abgeführt werden sollten. Diese Ausschüttungsdebatte, in der u.a. entgegengehalten wurde, dass die KfW die Gewinne besser ihrem Eigenkapital zuführen solle, um im Krisenfall kurzfristig reagieren zu können, wurde im Zuge sinkender Gewinne bis auf Weiteres beendet.<sup>25</sup>

Ein sehr grober Indikator zur Quantifizierung der Mittelstandsförderung auf Bundesebene stellt die Bilanzsumme der KfW dar (siehe Abbildung 33), denn die KMU-Förderung ist ein bedeutender Bestandteil der Förderbank. Diese ist von 1999 bis 2017 trendmäßig gestiegen. Der steigende Verlauf spricht tendenziell für eine Zunahme der KMU-Förderung des Bundes. Allerdings ist einschränkend anzumerken, dass mit der Bilanzsumme auch die weiteren Förderaktivitäten der KfW enthalten sind, die nicht zur KMU-Förderung i.e.S. gehören bzw. sich mit anderen Bereichen überschneiden.

---

<sup>25</sup> Siehe hierzu: FAZ.net (2012); tagesschau.de (2014).

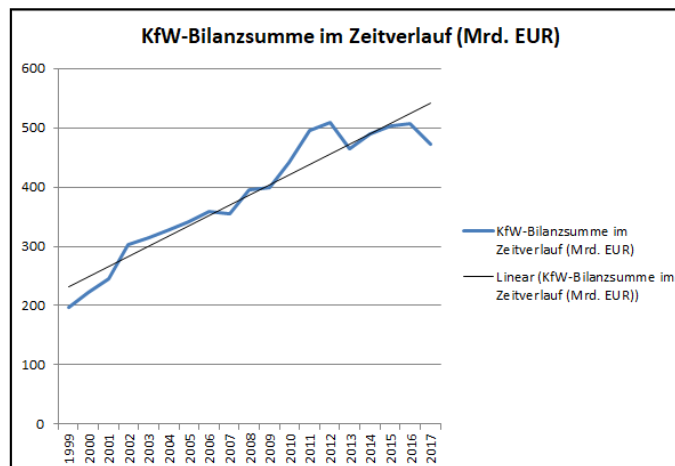


Abbildung 33: KfW-Bilanzsumme im Zeitverlauf

Datenquelle: Geschäftsberichte der KfW (KfW Bankengruppe 2019)

Gleiches gilt für die Anzahl der Beschäftigten der KfW (siehe Abbildung 34), die ein grober Indikator für die KfW-Aktivitäten darstellt und von 1999 bis 2017 kontinuierlich von 1.900 bis auf 6.113 angestiegen ist. Der Personalbestand hat sich somit innerhalb von 18 Jahren mehr als verdreifacht.

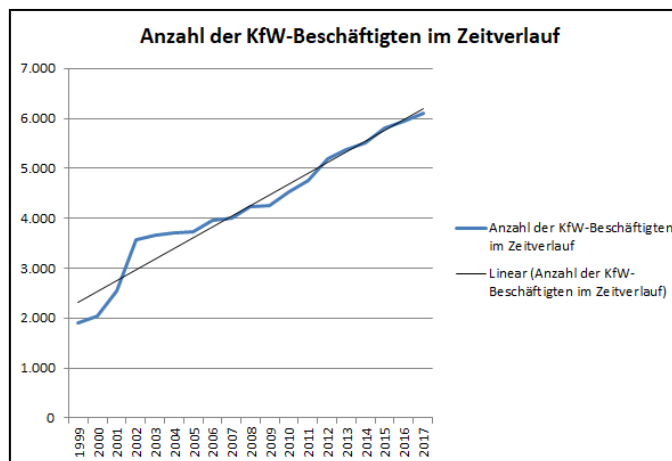


Abbildung 34: Anzahl der KfW-Beschäftigten im Zeitverlauf

Datenquelle: Geschäftsberichte der KfW (KfW Bankengruppe 2019)

Betrachtet man hingegen die jährlichen Fördervolumina der im Zuge der Fusion zwischen der KfW und der Deutschen Ausgleichsbank (DtA) entstandenen KfW-Mittelstandsbank im Jahr 2003, dann zeigt sich ein differenzierteres Bild, da der Verlauf vergleichsweise volatil ausfällt, trendmäßig jedoch klar ansteigt. So sind die Fördervolumina der abgewickelten Mittelstandsprogramme zwar von 15 Mio. EUR im Jahr 2001 auf 21,9 Mio. EUR im Jahr 2017 angestiegen, lagen zwischenzeitlich (2010) jedoch



bereits beim Maximum i.H.v. 29 Mio. EUR. Der insgesamt positive Trend deutet über einen längeren Zeitraum jedoch auf eine Zunahme der Aktivitäten zur KMU-Förderung hin.

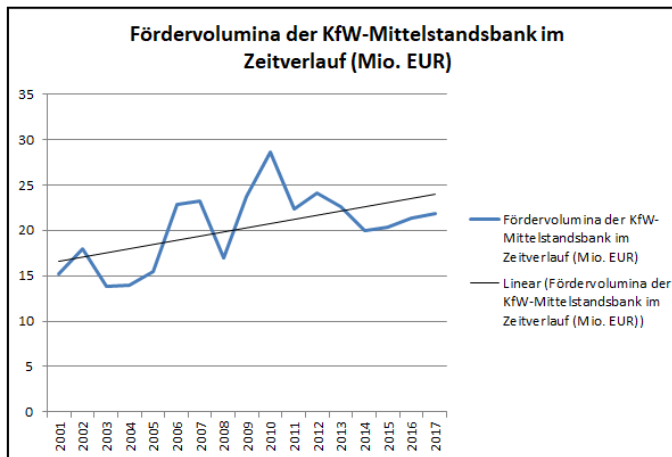


Abbildung 35: Fördervolumina der KfW-Mittelstandsbank im Zeitverlauf

*Quelle: Geschäftsberichte der KfW (KfW Bankengruppe 2019).*

Es sei auf die hinsichtlich der SBA in den USA beschriebenen Einschränkungen der Aussagekraft von Finanzdatenentwicklungen aus Kapitel 3.1.7 verwiesen, die analog auch die KfW-Bilanzsumme und ihre Fördervolumina betreffen. Insgesamt sprechen jedoch die oben dargestellten Finanz- und Mitarbeiterdaten in ihren längerfristigen Entwicklungsverläufen aufgrund ihrer übereinstimmend deutlich positiven Richtungen für eine wachsende Bedeutung der KMU-Förderung in Deutschland in quantitativer Hinsicht.

### 3.3 Zusammenfassender Vergleich USA - Deutschland

Die volkswirtschaftliche Bedeutung von SME bzw. KMU ist sowohl in den USA als auch in Deutschland wie auch in anderen Industrienationen hoch. Der Anteil dieser Unternehmen an der Gesamtzahl aller Unternehmen liegt in beiden Ländern über 99 %, allerdings ist die KMU-Arbeitsplatzquote in Deutschland mit 58,3 % etwa elf Prozentpunkte höher als die entsprechende Quote für SME in den USA, wo sie 47,3 % beträgt. Auch der Anteil der KMU/SME an der Wirtschaftsleistung fällt für Deutschland höher aus: So beträgt sie hier 53,5 %, während sie in den USA bei 43,5 liegt. Sowohl die Arbeitsplatzquote als auch der Anteil der KMU/SME an der Wirtschaftsleistung liegt also in Deutschland über und in den USA unter 50 %. Somit ist zumindest in quantitativer Hinsicht von einem Bedeutungsvorsprung der KMU in Deutschland gegenüber den SME in den USA auszugehen. Es liegt nahe, dass ein solcher auch in qualitativer Hin-

sicht Auswirkungen auf den Stellenwert dieser Unternehmen in den wirtschaftspolitischen Diskussionen nach sich zieht.

	USA	Deutschland
Anzahl Unternehmen	5,95 Mio. <sup>26</sup> (2016)	3,476 Mio. <sup>27</sup> (2016)
Anzahl SME/KMU	5,93 Mio. <sup>28</sup> (2016)	3,46 Mio. <sup>29</sup> (2016)
SME/KMU-Quote	99,67 % <sup>30</sup> (2016)	99,5 % <sup>31</sup> (2016)
Anzahl Arbeitsplätze	126,75 Mio. <sup>32</sup> (2016)	29,49 Mio. <sup>33</sup> (2016)
Anzahl SME/KMU- Arbeitsplätze	59,91 Mio. <sup>34</sup> (2016)	17,18 Mio. <sup>35</sup> (2016)
SME/KMU- Arbeitsplatzquote	47,27 % <sup>36</sup> (2016)	58,3 % <sup>37</sup> (2016)
Anteil an der Wirt- schaftsleistung	43,5 % <sup>38</sup> (2014, private nonfarm GDP)	53,5 % <sup>39</sup> (2016, Nettowert- schöpfung)

Tabelle 5: Volkswirtschaftliche Kennzahlen SME/KMU<sup>40</sup>

Während die KMU in Deutschland eine lange Tradition besitzen und Teile von ihnen mit den Zünften bereits im Mittelalter hoheitliche Schutzmaßnahmen erhielten, war in den USA das selbständige Unternehmertum der ersten Siedler hoch angesehen und Ausdruck der freiheitlichen Wirtschaftsordnung.

<sup>26</sup> United States Census Bureau (2018)

<sup>27</sup> Institut für Mittelstandsforschung Bonn (2018)

<sup>28</sup> United States Census Bureau (2018)

<sup>29</sup> Institut für Mittelstandsforschung Bonn (2018)

<sup>30</sup> Eigene Berechnung

<sup>31</sup> Institut für Mittelstandsforschung Bonn (2018)

<sup>32</sup> United States Census Bureau (2018)

<sup>33</sup> Institut für Mittelstandsforschung Bonn (2018)

<sup>34</sup> United States Census Bureau (2018)

<sup>35</sup> Institut für Mittelstandsforschung Bonn (2018)

<sup>36</sup> Eigene Berechnung

<sup>37</sup> Institut für Mittelstandsforschung Bonn (2018)

<sup>38</sup> Kobe & Schwinn (2018, S. 4)

<sup>39</sup> Institut für Mittelstandsforschung Bonn (2018)

<sup>40</sup> Aufgrund der unterschiedlichen Datenquellen ergibt sich nur eine eingeschränkte Vergleichbarkeit.

Mit der Industrialisierung kam in beiden Ländern zunächst der Glaube an die Vorzüge der Großunternehmen auf, doch traten später differenzierte Sichtweisen hinzu, die auch die Vorteile der kleineren Unternehmen herausstellten und diese als elementar für die marktwirtschaftliche Ordnung betrachteten.

In beiden Ländern besteht seit den fünfziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts mit der SBA und der KfW jeweils eine dominante Förderinstitution auf Bundesebene. Während die SBA aus politischem Kalkül in Folge von Vorläuferinstitutionen entstand und bis heute umstritten ist, wurde die KfW zum Zwecke des Wiederaufbaus der kriegszerstörten deutschen Wirtschaft gegründet, wozu sie die Mittel des Marshallplans (ERP) nutzte und auch heute noch als Eigenkapitalbasis einsetzt. Mittels des ERP-Sondervermögens betreibt die KfW umfangreiche Refinanzierungen an den internationalen Kapitalmärkten für ihre Fördergeschäfte. In Deutschland kommen lediglich hin und wieder Diskussionen darüber auf, ob die KfW vielleicht mit bestimmten Aktivitäten privatwirtschaftliches Engagement unterbinde, ein zu dominanter Player werde und wie schließlich mit ihrem Gewinn verfahren werden solle. Diskussionen über eine Abschaffung der KMU-Förderaktivitäten finden indes nicht statt.

In beiden Ländern kann nicht von einem abgeschlossenen Konzept der SME-/KMU-Förderung die Rede sein. Vielmehr handelt es sich um Sammelsurien an einzelnen Programmen, die wenig aufeinander abgestimmt sind und sich z.T. überschneiden. Dies geht einher mit dem Umstand, dass die SME-/KMU-Förderpolitik eine wahre Querschnittsaufgabe darstellt, die unterschiedliche Politikbereiche und damit Institutionen betrifft und eine Vielzahl an Zielen verfolgt. Dabei lässt sich nicht immer klar abgrenzen, welche Aktivitäten nun zu dieser Förderpolitik zählen und mit welchen Maßnahmen eigentlich (bzw. auch) andere Ziele verfolgt werden. Aufgrund der Abgrenzungsschwierigkeiten verwundert es auch nicht, dass die genannte Anzahl an KMU-Programmen in Deutschland je nach Quelle z.T. erheblich schwankt<sup>41</sup>.

Vor diesem Hintergrund wird auch die Quantifizierung der Förderaktivitäten erschwert. In Anbetracht einer Bilanzsumme der SBA im Jahr 2013 i.H.v. 13,8 Mrd. USD und Zuweisungen des Kongresses i.H.v. 1,04 Mrd. USD gegenüber einer KfW-Bilanzsumme im selben Jahr i.H.v. 464,8 Mrd. EUR und einem Zusagevolumen an KMU i.H.v. 22,6 Mrd. EUR wird insbesondere vor dem Hintergrund von etwa 2 Mio. mehr SME in den USA als KMU in Deutschland immerhin eine ungefähre Dimension der Aktivitäten in den beiden Ländern sowie des entsprechenden Unterschieds deutlich. Hierbei ist zusätzlich zu den o.g. Einschränkungen zu beachten, dass die beiden Förder-

---

<sup>41</sup> So benennen etwa Hommel and Schneider (2003, S. 67) unter Bezug auf das Bundeswirtschaftsministerium 785 verschiedene Programme und andere Quellen, die 1.800 Programme angeben. Nach Waschbusch and Staub (2008, S. 826) lässt sich in der Literatur keine genaue Angabe über die Anzahl an Förderprogrammen des Bundes, der Länder und der EU finden und schwanken die Angaben von mehr als 300 bis 2.500 verschiedene Maßnahmen.

institutionen noch andere Aktivitäten als die finanziellen KMU-Förderung i.e.S. betreiben, wie etwa im Falle der SBA die Disaster-Hilfen und die Interessensvertretung sowie bei der KfW eine Reihe weiterer Förderbereiche, wie die Energiewende, Entwicklungshilfe und Umwelt. Doch nicht nur die Fördervolumina sind in Deutschland höher, sondern auch die Vielfalt der Programme ist hier stärker ausgeprägt. Nach Einschätzung von (EurActiv.de 2010) gibt es kaum ein anderes Land in der Welt, das den mittelständischen Unternehmen sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene ein so vielschichtiges Förderangebot bereitstellt wie Deutschland. Zudem wurde auch gezeigt, dass die Europäische Union als übergeordnete staatliche Ebene ihren Einfluss geltend macht, während eine vergleichbare Ebene in den USA nicht existiert.

Bedeutende Unterschiede existieren hinsichtlich der Beteiligungskapitalmärkte und damit verbunden der Eigenkapitalausstattung von KMU: Das deutsche Finanzsystem war und ist auch heute noch stark bankenorientiert, wozu rechtliche und steuerliche Rahmenbedingungen sowie die vorherrschende Geschäftsführungs- und Finanzierungskultur beigetragen haben (vgl. Klaus 2008, S. 196). Da die Unternehmen schon früher über ihre Hausbanken i.d.R. günstig ihre Finanzierungsbedarfe mit Fremdkapital decken konnten, hat sich der Kapitalmarkt für KMU nicht so weit entwickelt wie in anderen Ländern. So lag im Jahr 2003 die Eigenkapitalquote<sup>42</sup> mittelständischer Kapitalgesellschaften im Euro-Raum bei durchschnittlich 35 %, in den USA bei 45 % und in Deutschland bei gerade einmal 18 % (vgl. ebd.). Mit dem unterentwickelten Beteiligungskapitalmarkt in Deutschland sind auch Vorbehalte von Mittelständlern gegenüber dieser Finanzierungsform, mit der unternehmerische Entscheidungsspielräume eingeschränkt werden, verbunden. Ein Wertewandel hin zu einer größeren Offenheit gegenüber Beteiligungsfinanzierungen findet nur allmählich statt; demgegenüber wächst aber immerhin die Bedeutung von Mezzaninekapital zur Stärkung der Eigenkapitalbasis mittelständischer Unternehmen (vgl. Ramboll Management Consulting 2011, S. 23).

Hinsichtlich der herausgearbeiteten ZMT-Grundstrukturen lassen sich überwiegend Gemeinsamkeiten zwischen den deutschen und den US-Programmen feststellen:

- Die offiziellen Zielbeschreibungen zu den Programmen sind in beiden Ländern recht vage und werden nicht operationalisiert.
- Es finden sich in beiden Fördersystemen keine simplen Zuordnungen von Mitteln zu Zielen, etwa in der Weise, dass ein bestimmtes Ziel X immer mit einem bestimmten Instrument Y angestrebt würde. Vielmehr findet man in beiden Ländern ein mehr oder weniger breites Angebot an Finanzierungshilfeprogrammen. So wird ein bestimmtes Ziel meist durch verschiedene Instrumente in unterschiedlichen Programmen verfolgt.

---

<sup>42</sup> Unter Zugrundelegung international harmonisierter Größen.

- Sowohl in Deutschland als auch in den USA überwiegen Programme, mit denen KMU Darlehen zur Verfügung gestellt werden. Auch Beteiligungskapital spielt eine wichtige Rolle. Insbesondere in den USA ist aber eine Zurückhaltung bei der Vergabe von Zuschüssen zu beobachten. Diese werden dort nur im Bereich der Innovation und für Beratungsleistungen vergeben; in Deutschland zudem auch in der Gründungsförderung. Auch werden Schuldendiensthilfen für privatwirtschaftliche Darlehen sowie Garantien nicht gewährt, wenngleich einige Durchleitungs-Darlehensprogramme v.a. in Deutschland aufgrund gewährter Zinssatzvergünstigungen Merkmale aufweisen, die der Schuldendiensthilfe nahe kommen.
- In einigen Programmen werden mit den Instrumenten mehrere Ziele zugleich verfolgt (Sammelprogramme). Dies sind in beiden Ländern die Ziele Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition, sowie in den USA zusätzlich die Gründung.
- Spezialprogramme, in denen lediglich ein Ziel verfolgt wird, gibt es in beiden Ländern für die Ziele Innovation und Export, sowie in Deutschland auch für die Gründung. Offenbar kommt diesen Zielen eine besondere Rolle, möglicherweise aufgrund spezieller Marktversagenstatbestände, zu, die es im weiteren Verlauf noch zu untersuchen gilt.
- In beiden Ländern sind die Programme oftmals mehrstufig konstruiert, sodass von der zentralen Förderinstitution Intermediäre gefördert werden, die ihrerseits die SME bzw. KMU fördern. Dabei werden von den Intermediären auch andere Instrumente eingesetzt als die, die von der zentralen Förderinstitution eingesetzt werden.
- Während in den USA Darlehen meist indirekt gefördert werden, indem privatwirtschaftliche Darlehen per Bürgschaft an den Kapitalgeber abgesichert werden, werden in Deutschland Darlehen überwiegend über Intermediäre an die KMU ausgehändigt und die Intermediäre zusätzlich anteilig von der Haftung freigestellt.
- Das Verlangen von Sicherheiten, Zinsen, Gebühren bzw. Entgelten bei Bürgschaften und/oder Eigenanteilen von den Begünstigten ist in beiden Ländern üblich, wenngleich nicht in jedem Fall gegeben. Oftmals steht es aber den dezentralen Intermediären frei, entsprechende Konditionen mit den SME bzw. KMU auszuhandeln.
- Teilweise werden Mittel Dritter eingeworben, sodass eine private Kofinanzierung zu den öffentlichen Geldern hinzutritt.
- Risikoteilungen zwischen den Förderinstitutionen, Dritten und/oder den begünstigten SME bzw. KMU durch private Kofinanzierungen und/oder anteilige Finanzierungen bzw. Haftungsübernahmen sind üblich.

- Es gilt in beiden Vergleichsländern in aller Regel das Prinzip, dass nur solche Unternehmen in den Genuss der Förderhilfen kommen sollen, die eine entsprechende Finanzierung nicht auf dem freien Markt erhalten.

	USA	Deutschland
Vage und kaum operationalisierte Zielbeschreibungen	X	X
Keine simplen Ziel-Mittel-Zuordnungen; breites Angebot zur Zielverfolgung	X	X
Überwiegend Darlehensprogramme	X v.a. Absicherung	X v.a. Durchleitung
Zurückhaltung mit Zuschüssen und (reinen) Schuldendiensthilfen	X	X
Zuschüsse	X Innovation, Beratungsleistungen	X Innovation, Beratungsleistungen, Gründung
Garantien	-	-
Sammelprogramme (es werden mehrere Ziele verfolgt)	X Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition, Gründung	X Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition
Spezialprogramme (ein Programm für ein Ziel)	X Innovation, Export	X Innovation, Export, Gründung
Mehrstufiger Programm-Aufbau	X	X
Einfordern von Sicherheiten, Zinsen, Gebühren, Entgelte, Eigenanteile sind üblich	X	X
Private Kofinanzierungen und Risikoteilungen sind teilweise üblich	X	X
Zielgruppe sind i.d.R. Unternehmen, die die Finanzierung am Markt nicht erhalten	X	X

Tabelle 6: Allgemeine Tendenzen ZMT-Grundstrukturen:  
Gegenüberstellung USA – Deutschland

*Quelle: Eigene Darstellung*

Insgesamt weisen die Ziel-Mittel-Träger-Relationen der untersuchten Programme in Deutschland und den USA weitgehende Ähnlichkeiten auf. Unterschiede sind lediglich in manchen Details, nicht aber im Grundsätzlichen erkennbar. Die KMU-Förderung gestaltet sich in Deutschland allerdings aufgrund eines breiteren Angebots komplexer als die SME-Förderung in den USA, zudem erfolgt in den USA die Darlehensvergabe

marktnäher, da i.d.R. privatwirtschaftliche Darlehen abgesichert werden, während in Deutschland öffentliche Darlehen über Intermediäre ausgereicht werden.

In Anbetracht der weitaus höheren finanziellen Ausstattung der KfW bei gleichzeitig weniger KMU und dem komplexeren Programmangebot kann die öffentliche KMU-Förderung in Deutschland als intensiver als die in den USA bezeichnet werden. Im Zeitverlauf sprechen auch mehrere quantitative Indikatoren für einen Bedeutungszuwachs des deutschen Fördersystems, der sich für die USA nicht bestätigen, aber auch nicht falsifizieren lässt. Hinzu kommt ein breiterer politisch-gesellschaftlicher Konsens über die staatliche Förderung in Deutschland, während in den USA immer wieder eine kritische Diskussion über die SBA als Institution sowie die SME-Förderung generell aufkeimt.

## 4 Grundsätzliche ordnungspolitische Legitimation der finanziellen KMU-Förderung

Es soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern die im vorangegangenen Kapitel dargestellten Mittelstandssubventionen der Praxis grundsätzlich im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Systems legitimiert sind. Zunächst sollen dazu Hinweise der Ordoliberalen und der Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft herausgearbeitet werden. Anschließend wird kurz die vorherrschende Argumentation in der heutigen Literatur dargestellt. Es folgt eine auf den beschriebenen Grundsätzen basierende Gesamtbeurteilung hinsichtlich des staatlichen Handlungsbedarfs.

### 4.1 Hinweise in der Literatur von Ordoliberalen und Gründungsvätern der Sozialen Marktwirtschaft

Möchte man die Legitimation der KMU-Förderung im Allgemeinen und der finanziellen Förderung im Besonderen im Rahmen des marktwirtschaftlichen Systems prüfen, so bietet es sich an, Hinweise in den Vorstellungen der Vordenker der jeweiligen Wirtschaftsordnung zu suchen:

Die Wirtschaftsordnung<sup>1</sup> der Bundesrepublik Deutschland wird seit ihrer Gründung bis heute als „*Soziale Marktwirtschaft*“ deklariert. Müller-Armack zufolge kann der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft als eine „*ordnungspolitische Idee definiert werden, deren Ziel es ist, auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden*“ (Müller-Armack 1956, S. 390 f.). Die Konzeption baut auf dem Gedankengut des Ordoliberalismus auf. I.e.S. ist damit die Freiburger Schule gemeint, die einen dem Neoliberalismus vergleichbaren, aber sozial erweiterten Ansatz darstellt und ebenfalls auf dem *methodischen Individualismus* fußt (vgl. Besters 1986, S. 114).

Ordnungspolitik ist nicht Laissez-Faire und die Freiburger Schule wurde gerade durch die negativen Erfahrungen mit dem Wirtschaftsliberalismus geprägt.<sup>2</sup> Wenngleich der häufig anzutreffenden Verteufelung ordoliberalen Gedankenguts in der heutigen Zeit unter Verwendung des Begriffs „*Neoliberalismus*“ diese Gleichsetzung zugrunde liegt, so bedeutet Ordnungspolitik in Wahrheit zwar eine gehörige Portion wirtschaftlichen

---

<sup>1</sup> Zur Definition des Begriffs der Wirtschaftsordnung siehe Thieme (2007, S. 10 ff.).

<sup>2</sup> Siehe hierzu etwa Alexander Rüstows Werk „*Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus*“: Rüstow (1950)



Freiraums, aber zugleich klar gesetzte Spielregeln durch den Staat, die einen funktionierenden Wettbewerb und einen sozialen Ausgleich sicherstellen sollen.

Im Folgenden werden Positionen wichtiger Vertreter der Freiburger Schule und der Sozialen Marktwirtschaft bezüglich der Förderung von KMU herausgearbeitet.

### **Walter Eucken**

Mit dem Ordoliberalismus untrennbar verbunden ist Walter Eucken, der als ein Hauptvertreter der Freiburger Schule gilt, die er zusammen mit Franz Böhm und Hans Großmann-Doerth begründete. Eucken geht in seinem Werk zwar nicht explizit auf die spezielle Förderung von KMU durch den Staat ein (vgl. Eucken et al. 1990, S. 254-291). Der Kern seiner Vorschläge – eine marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung – berührt jedoch die Diskussion um die Unternehmenskonzentration und die Unternehmensgrößen. Zum einen fordert er in seinem *Fundamentalprinzip des umfassenden Strebens nach Konkurrenzpreisen* (vgl. Grossekketter 2003, S. 25a; Eucken et al. 1990, S. 254–291) die Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems vollständiger Konkurrenz zum wesentlichen Kriterium jeder wirtschaftspolitischen Maßnahme zu machen (vgl. Eucken et al. 1990, S. 254), was Vermachtungen zu bekämpfen bedeutet und eine kleinteilige Wirtschaftsstruktur beinhalten kann. Zudem äußert er sich im Kapitel „XIV. Technik, Konzentration und Ordnung der Wirtschaft“ (vgl. Eucken et al. 1990, S. 225–240): So stellt er die – von ihm als herrschende Meinung erkannte – Auffassung in Frage, nach der im Zuge der technischen Entwicklung der Wettbewerb durch Machtkonzentrationen ausgeschaltet werde, indem große Werke kleinere Konkurrenten verdrängen. Er betont dabei, dass wirtschaftliche Macht nicht durch das Wachsen von Betrieben entstehe, sondern dadurch, dass viele Betriebe unter einheitliche unternehmerische Leitung gerieten, wie z.B. durch vertikale Integration (vgl. ebd., S. 232). Gleichwohl ist er der Auffassung, dass diese Entwicklung durch die moderne Technik, die zu größeren Betrieben führe, zunächst in die Wege geleitet werde (vgl. ebd., S. 233–234).

Eucken stimmt zu, dass die technischen Errungenschaften im Zuge der Industrialisierung bis zu einem gewissen Grad kleine Unternehmen aus dem Produktionsprozess verdrängt haben und so zunächst die Konzentration gefördert wird, stellt dem jedoch entgegen, dass die neu entstehenden, großen Unternehmen dann mit anderen auftauchenden, vergleichbaren Unternehmen in Konkurrenz treten.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Er führt aus: „Der Untergang kleiner und mittlerer Firmen, die mit der Einführung von Großanlagen verbunden ist, bedeutet nicht Auslöschung der Konkurrenz, weil sie sich durch Erweiterung der Märkte und durch Substitution wieder durchsetzt. Im übrigen hat bekanntlich die neuere technische Entwicklung – so die Elektrifizierung durch den Kleinmotor – in zahlreichen Branchen das kleine und mittlere Werk kostenmäßig begünstigt.“ (Eucken et al. 1990, S. 233–234)

Er geht auch indirekt auf das im Rahmen der heutigen KMU-Förderung immer wieder ins Feld geführte Argument des finanziellen Engpasses bei Neugründungen ein.<sup>4</sup> Demnach erfordere zwar der Bau moderner technischer Anlagen viel Kapital, wodurch sich die Produktion in wenigen Unternehmen konzentriere und die Gefahr der Kartell- oder Monopolbildung bestehe. Doch sei hier an Gegenwirkungen zu denken, wie v.a. in Form verstärkter internationaler Konkurrenz oder Substitutionskonkurrenz durch neue technische Entwicklungen.

Im Ergebnis betrachtet Eucken die in der Vergangenheit entstandene zunehmende Konzentration nicht als monokausale Folge der technischen Entwicklung, denn wegen der Erweiterung der Märkte, der Zunahme der Substitution und wachsender Anpassungsfähigkeit der Produktion könne sie längerfristig nicht dazu führen, sondern aus „*einem Bündel von Ursachen. Streben nach Macht, Hang zur Monopolbildung, Wirtschafts- und Rechtspolitik*“ (Eucken et al. 1990, S. 235). Er betont die Möglichkeit, über die Wirtschaftsordnung auf die Werkgröße einzuwirken. Einen Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsordnung und der Betriebsgröße erkennt er bereits aus historischer Betrachtung, da die Zentralverwaltungswirtschaften regelmäßig zur Schaffung großer Werkeinheiten tendierten, weil diese die Planung und Kontrolle durch die Planstellen erleichterten (vgl. ebd., S. 235–236).<sup>5</sup>

Auch eins seiner wichtigsten wirtschaftspolitischen Prinzipien, das konstituierende *Prinzip des Offenhaltens der Märkte* (vgl. Grosseckler 2003, S. 25a; Eucken et al. 1990, S. 254–291) ist hinsichtlich der KMU von Bedeutung, wenn man sich die häufig anzutreffende Argumentation vergegenwärtigt, eine Vielzahl an KMU solle zum Zwecke eines funktionierenden Wettbewerbs existieren und jeder solle die Möglichkeit erhalten, sich unternehmerisch zu betätigen. Es lässt sich anfügen, dass Eucken in seinen Ausführungen zu diesem Grundsatz dafür plädiert, Marktzutrittsbeschränkungen verschiedenster Art abzubauen, jedoch keinen direkten Bezug zum Unternehmensgründungsgeschehen nimmt, das im Rahmen der KMU-Förderung eine große Rolle spielt. Aus seiner Grundhaltung heraus könnte man auch zu dem Schluss kommen, dass – aufgrund seines Plädierens für die Schaffung einer Marktform, die dem Ideal der Vollstän-

---

<sup>4</sup> „*Der Bau moderner Hochöfen oder Walzwerke oder Stickstofffabriken erfordert die Investierung von so viel Kapital, daß die Produktion sich in wenigen Unternehmen konzentriert. Neue Konkurrenten können schon wegen der Schwierigkeit der Kapitalbeschaffung schwer aufkommen. Deshalb besteht in solchen Industrien die Tendenz zu Oligopolen, die – infolge der gleichgewichtslosen oligopolistischen Märkte – zur Kartellbildung neigen. Insoweit wirkt sich faktisch die Technik konzentrationsfördernd aus. Aber auch hier verursacht sie Gegenwirkungen und bringt nicht zwangsläufig das Monopol hervor. Mit der Technik verstärkt sich die internationale Konkurrenz auf allen diesen Märkten – wenn sie nicht durch die Wirtschaftspolitik behindert wird. Zugleich macht sich kraft der modernen Technik auch hier die Substitutionskonkurrenz regelmäßig geltend: Zum Beispiel gegenüber dem Hochofen: das Siemens-Martin-Verfahren, (...). – Doch diese stets wieder durchschlagende Tendenz zur Konkurrenz, die immer wieder von der modernen Technik ausgeht, wird oft, so auch in diesen Fällen, durch Kartelle stillgelegt.*“ (Eucken et al. 1990, S. 234)

<sup>5</sup> Diese Entwicklung erwähnt auch Müller-Armack (1976, S. 127).

digen Konkurrenz nahe kommt – die staatliche Unterstützung von Unternehmensgründungen mit seinen Prinzipien im Einklang steht. Dass jedoch auch das Subventionieren – also eine Intervention statt dem Setzen von Rahmenbedingungen – damit im Einklang fällt, muss verneint werden, werden schließlich staatliche Subventionen von Eucken grundsätzlich abgelehnt.<sup>6</sup> Er nennt als staatspolitisches Ziel den Vorrang der Ordnungsvor der Ablaufpolitik (vgl. Grossekketter 2003, S. 25a; Eucken et al. 1990, S. 325-328, 348). Der Zutritt von KMU zum Markt sollte also – wenn überhaupt – über die Rahmengestaltung ermöglicht werden.

Eucken betrachtet den Aspekt der Unternehmensgrößen vor dem Hintergrund eines funktionierenden Wettbewerbs. Für ihn ist nicht die Existenz einer Vielzahl von KMU entscheidend, sondern selbst wenn viele von ihnen vom Markt verschwänden, wäre – unter der richtigen wirtschaftspolitischen Rahmenordnung – ein funktionierender Wettbewerb aufgrund von sich ereignenden Anpassungen möglich. Eine besondere Förderung von KMU fordert Eucken nicht.

Gehen mit KMU positive soziologische Auswirkungen<sup>7</sup> einher, wie z.B. die Möglichkeit der Selbstständigkeit für jedermann oder die überproportional hohe Bereitschaft vieler KMU-Eigentümer, ihren Mitarbeitern die Ausübung von Ehrenämtern zu ermöglichen, wie es gelegentlich von KMU-Vertretern vorgebracht wird<sup>8</sup>, so könnten diese eigentlich nicht-ökonomischen Gründe möglicherweise für eine KMU-Förderung sprechen. Man könne in diesen Fällen von positiven externen Effekten ausgehen, die es entsprechend Euckens *Prinzip der Korrektur externer Effekte* zu internalisieren gelte<sup>9</sup>. Allerdings spricht Eucken selbst nicht von einer Anwendbarkeit des Prinzips auf dem „Markt“ der Unternehmensgrößen.

Alles in allem geht Eucken konsequent über Ordnungsfragen an die Fragestellungen und Probleme heran, weshalb aus seiner Sicht – wenn überhaupt – über die Rahmenordnung auf die Unternehmensgrößen eingewirkt werden müsste. Interventionistische Maßnahmen kommen für ihn grundsätzlich nicht in Betracht. Entscheidend ist für ihn ein funktionierender Wettbewerb in der Marktwirtschaft, und ein solcher kann aus seiner Sicht auch dann gewährleistet werden, wenn kleinere Unternehmen zunehmend durch größere verdrängt werden. Insofern ergibt sich für ihn hier keine direkte Notwendigkeit der gezielten KMU-Förderung.

---

<sup>6</sup> Siehe hierzu Eucken et al. (1990, S. 255).

<sup>7</sup> Auf die Funktion des Kleingewerbes als gesellschaftspolitischer Stabilitätsanker wies bereits Gustav Schmoller im Jahr 1870 hin (vgl. Bass 2006, S. 4; Schmoller 1870, S. 659, 683).

<sup>8</sup> Siehe hierzu z.B. Westdeutscher Handwerkskammertag (2011) in Bezug auf Corporate Social Responsibility im Handwerk.

<sup>9</sup> Eucken führt als Mittel zur „Internalisierung“ externer Effekte Gesetze und Verbote ins Feld und nicht etwa Pigou-Steuer/Subventionen, wie es heute allgemein üblich ist, siehe hierzu Eucken et al. (1990, S. 302–303).

### **Franz Böhm**

Auch Franz Böhm gilt als ein Hauptvertreter der Ordoliberalen, der die Freiburger Schule mitbegründete. Er betrachtet den Mittelstand als *das* Rückgrat überhaupt einer freiheitlich-demokratischen Ordnung, wie er in seinem Vortrag „*Die Bedeutung des Mittelstandes und die Ursachen seiner Gefährdung*“ äußert (vgl. Böhm 1956). Nicht nur funktioniere ohne ihn infolge des mangelnden Wettbewerbs keine Marktwirtschaft, sondern sei dann auch mit einer inhumanen zentralen Lenkungsordnung zu rechnen.<sup>10</sup> Was die Förderung des Mittelstandes betrifft, äußert sich Böhm – ähnlich wie auch andere seiner ordoliberalen Kollegen – in der Weise, dass er die Vervollkommnung der Wettbewerbswirtschaft als geeignetere Maßnahme im Interesse des Mittelstandes betrachtet, als etwa „*das Streben nach dem Aufbau eigener Machtstellungen, Privilegien und politischer Querbeziehungen und als die Teilnahme an dem leider sehr allgemeinen Abbau und der Denaturierung der Wettbewerbsordnung*“ (Böhm 1956, S. 19).

Alles in allem ist Böhm ein starker Verfechter von KMU und betrachtet diese im Gegensatz zu Eucken als evident für das Funktionieren des Wettbewerbs und damit der Marktwirtschaft. Anstatt Machtstellungen oder Privilegien für diese Unternehmen zu schaffen, sei ihnen durch die Verbesserung der Wettbewerbswirtschaft mehr gedient. Wie auch im Falle Euckens wird mit dieser Position das Setzen von Rahmenbedingungen gegenüber Interventionen bevorzugt.

### **Alfred Müller-Armack**

Müller-Armack war als enger Mitarbeiter von Ludwig Erhard maßgeblich an der Einführung der Sozialen Marktwirtschaft im Nachkriegsdeutschland beteiligt. Bereits während des Zweiten Weltkriegs machte er sich Gedanken über die künftige Wirtschaftsordnung und nahm dabei Bezug auf die ordoliberalen Vordenker. Wie diese betont er den Vorrang des Wettbewerbs und sieht den Markt als zentralen Koordinationsmechanismus. Jedoch ergänzt er die Überlegungen der Ordoliberalen um eine sozialpolitische Komponente, die in Form von Einkommensumverteilungen ausgestaltet sein kann.<sup>11</sup> In diesem Zusammenhang werden auch staatliche Interventionen als notwendig erachtet, sofern sie marktkonform ausgestaltet sind; in jedem Falle müsse dabei die Grenze eingehalten werden, deren Überschreiten eine Störung des marktwirtschaftlichen Mecha-

---

<sup>10</sup> „*Geht der Mittelstand zugrunde, dann können wir alle einpacken, politisch und sozial. Man braucht also dem Mittelstand gar keine weiteren Komplimente sozial-, kultur- oder staatspolitischer Art zu machen, um seine Bedeutung darzutun. Man braucht bloß die möglichen Wirtschaftssysteme Revue passieren zu lassen, um zu begreifen, was es mit dem Mittelstand auf sich hat.*“ (Böhm 1956, S. 13)

<sup>11</sup> Siehe hierzu Müller-Armack (1981, S. 150–151).

nismus bedeute (vgl. Müller-Armack 1981, S. 150-151). Müller-Armack fordert einen starken Staat, der aktiv für die Erhaltung eines funktionierenden Wettbewerbs eintritt.

Trotz des starken Einflusses durch die Ordoliberalen gibt es auch erhebliche Differenzen zwischen ihren Vorstellungen und denen Müller-Armacks, der insb. der Sozial-, Konjunktur- und Strukturpolitik ein weitaus größeres Gewicht zuschreibt als Eucken.<sup>12</sup> Eucken dagegen sieht die Notwendigkeit der meisten staatlichen Eingriffe als nicht gegeben, wenn nur die Ordnungen stimmig sind und die Problemstellung von vornherein unterbinden.

Wie auch Eucken greift Müller-Armack die Thematik der Betriebsgrößenentwicklung in der Marktwirtschaft auf.<sup>13</sup> Er widerspricht der allgemein verbreiteten These, das marktwirtschaftliche System tendiere zur Herausbildung großer Betriebe zulasten von KMU, schließlich hätten sich in der Realität auch viele KMU durchgesetzt, was auf die Funktionsgrenzen der Großunternehmen hindeute (vgl. Müller-Armack 1976, S. 145-146). Die tatsächliche Entwicklung in der Vergangenheit, in der Großbetriebe vordrangen und zahlreiche KMU doch vom Markt verschwanden, dürfe nicht als Ergebnis der Marktwirtschaft als solcher gesehen werden, sondern es müssten vielmehr die von der Wirtschaftspolitik ausgehenden Einflüsse beachtet werden: Diese hätten die Großunternehmen etwa durch die rechtliche Ausgestaltung des Effektenwesens, die Vergabep Praxis bei öffentlichen Aufträgen und die Steuerpolitik bevorzugt und dadurch an Überhand gewonnen (vgl. ebd., S. 147). Daneben seien aber auch zufällige Entwicklungen, etwa in Verbindung mit technischen Errungenschaften, verantwortlich für das Vordringen des Großbetriebes.

Müller-Armack spricht – klarer als Eucken und Böhm – von einer aktiven Beeinflussung der Betriebsformen durch den Staat. Eine solche schließe die Marktwirtschaft keineswegs aus, sondern sei sogar notwendig, um Fehlentwicklungen zu begegnen.<sup>14</sup> Hier ist insb. die o.g. wirtschaftspolitische Bevorzugung von Großunternehmen zu nennen, die es nun zu beseitigen gelte. Müller-Armack betont dabei, dass es nicht darum gehen

---

<sup>12</sup> „Der enge Zusammenhang zwischen neoliberalen Denken und dem Entwurf der Sozialen Marktwirtschaft Müller-Armacks steht außer Zweifel. Jedoch bestehen auch erhebliche Differenzen zwischen Müller-Armack und den neoliberalen Anhängern einer freien bzw. liberalen Marktwirtschaft. In vielerlei Hinsicht steht Müller-Armack mit seinen philosophisch übergreifenderen Vorstellungen bei den Emigranten Röpke und Rüstow näher als dem ordnungstheoretischen Puristen Eucken. Müller-Armack gab der Sozialpolitik und der staatlichen Konjunktur- und Strukturpolitik ein weit größeres Gewicht als Eucken, für den Sozialpolitik allenfalls als Minimalprogramm gegen extreme Mißstände erforderlich erschien und der Konjunkturpolitik für schlichtweg überflüssig, ja schädlich hielt, weil eine ideale Marktwirtschaft, wie er sie in seiner Ordnungstheorie meinte entworfen zu haben, überhaupt keine zyklischen Konjunktoren und Krisen mehr aufweisen würde.“ (Zinn 1992, S. 25–26)

<sup>13</sup> Siehe hierzu Müller-Armack (1976, S. 145–154).

<sup>14</sup> „(...) schließt die Marktwirtschaft es keineswegs aus, daß sich mit ihr eine durchaus bewußte Beeinflussung der Betriebsformen verbindet. Eine derart gesteuerte Marktwirtschaft in bezug auf die Betriebe und Unternehmungen ist schon notwendig, um jene Verschiebungen zu eliminieren, welche die Wirtschaftslenkung verursacht.“ (Müller-Armack 1976, S. 147–148)

könne, ökonomisch widersinnige Entwicklungen anzustoßen, wie z.B. *die Rohstoff- und Kraftherzeugung auf Klein- und Mittelbetriebe zurück zu gliedern*, doch selbst wenn dem *Prinzip der Leistungsüberlegenheit ein entscheidendes Gewicht* gegeben würde, bleibe *für eine ausgleichende Beeinflussung noch ein erheblicher Spielraum*, der jedoch nur *im Rahmen des marktwirtschaftlich Zulässigen* genutzt werden dürfe (vgl. Müller-Armack 1976, S. 147–148). Dabei reiche es nicht aus, lediglich eine Bestandserhaltung der KMU anzustreben; stattdessen müsse auch die *Entstehung* neuer KMU und ihr *Aufstieg* ermöglicht werden (vgl. Müller-Armack 1976, S. 152–153). Schließlich fordert Müller-Armack *„ein System von aufeinander abgestimmten Maßnahmen (...), durch das wirk-same Regulative gegen eine nicht leistungsmäßig bedingte Großbetriebsentwicklung ausgelöst werden“* (Müller-Armack 1976, S. 152–153). Ob hier neben Modifikationen an der Rahmenordnung auch an Interventionen, v.a. in Form von Subventionen, zu denken ist, bleibt an dieser Stelle offen. Grundsätzlich spricht einiges für einen Vorrang der ordnungspolitischen Maßnahmen im Eucken'schen Sinne vor interventionistischen Instrumenten, die nur ausnahmsweise zum Einsatz kommen dürfen (z.B. im Bereich der sozialen Umverteilung, s.o.), betont doch Müller-Armack, wie sehr sich der Gedanke der Sozialen Marktwirtschaft von einer interventionistischen Wirtschaftspolitik mit Elementen zentraler Lenkung abgrenze.<sup>15</sup>

Man findet bei Müller-Armack auch eine (wie oben ebenfalls bei Eucken beschriebene) soziologische Begründung für die staatliche Unterstützung der KMU: So sei die Unternehmenslandschaft nicht nur eine rein ökonomische Angelegenheit, schließlich gingen mit der Überlegenheit des Großbetriebes eine Reihe an Nachteilen einher, wie etwa der Rückgang der Chance selbständig zu werden, das Schwinden von Zwischen- und Mittelschichten sowie Zentralisation.<sup>16</sup> Die soziologisch erwünschte *„Gliederung des Betriebssystems“* stehe nicht im Gegensatz zur marktwirtschaftlichen Ordnung (vgl. Müller-Armack 1976, S. 152).

Insgesamt ist auch Müller-Armack ein starker Verfechter der KMU und sieht den Staat durchaus in der Rolle, aktiv auf die Unternehmensgrößenstruktur einzuwirken. Allerdings darf dies aus seiner Sicht nur geschehen, sofern der marktwirtschaftliche Mechanismus dabei nicht gestört wird. Dabei habe ein Vorrang von Rahmensetzungen vor interventionistischen Instrumenten zu gelten.

---

<sup>15</sup> *„Der Gedanke der Sozialen Marktwirtschaft grenzt sich nicht weniger scharf von einer interventionistischen Wirtschaftspolitik ab, die Elemente der zentralen Lenkung mit solchen der Marktwirtschaft mischte, bis sich die widersprüchlichen Faktoren gegenseitig blockieren und die wirtschaftliche Leistung hemmten.“* (Müller-Armack 1976, S. 244)

<sup>16</sup> *„Der Rückgang der Chance, selbständig zu werden, das Schwinden der für den soziologischen Ausgleich, für den sozialen Aufstieg so überaus wichtigen Zwischen- und Mittelschichten, die Zentralisation, welche das Leben mehr und mehr aus seinem ländlich, kleinstädtisch überschaubaren und gebundenen Verhältnissen hinausführt und einer undifferenzierten Massenzivilisation den Weg bahnt (...).“* (Müller-Armack 1976, S. 151)

### **Ludwig Erhard**

Ludwig Erhard ging als Wirtschaftsminister der unmittelbaren Nachkriegszeit als praktischer Umsetzer der Sozialen Marktwirtschaft in die Geschichte ein. Während Müller-Armack die Soziale Marktwirtschaft *wissenschaftlich konzipierte*, wurde sie von Erhard *politisch propagiert* (vgl. Wächter 2017, S. 33). In seinem berühmten Werk „*Wohlstand für alle*“ betont auch er die Rolle des Wettbewerbs als tragende Säule des marktwirtschaftlichen Systems (vgl. Erhard 1997, S. 159). Zu seiner Sicherstellung solle die Wirtschaftspolitik soweit wie möglich über Ordnungsmaßnahmen die vollständige Konkurrenz realisieren (vgl. ebd., S. 172–173).

Er wird oft mit dem Wort zitiert, die beste Mittelstandspolitik sei eine gute Wirtschaftspolitik (vgl. Krämer 2003, S. 114; Herz 2003, S. 18). So betrachtet er z.B. die Stabilisierung der Währung als Grunderfordernis jeder mittelständischen Politik (vgl. Erhard 1956, S. 54). In der Entstehung von Großunternehmen sieht er eine von mehreren Ursachen für das Aufkommen von wirtschaftlicher Macht, die den Wettbewerb beeinträchtigt (vgl. Erhard 1997, S. 172–173). Demgegenüber betrachtet er den Mittelstand als einen *Garanten für die Freiheit* und er verweist in diesem Zusammenhang auf einen fehlenden Mittelstand in der DDR (vgl. Erhard 1956, S. 52). Eine freiheitliche Wirtschaftspolitik kann Erhards Ausführungen zufolge nur auf eine *breite Schicht mittelständischer Existenzen* gestellt werden, die *ihre eigene Freiheit bewahren wollen und selbst Verantwortung zu tragen bereit sind*.<sup>17</sup> Umgekehrt könne ein Mittelstand *nur in einer freiheitlichen Ordnung existieren und gedeihen; wenn es Abstriche vom Prinzip der Freiheit* gebe, dann führe dies zu einem *Verlust an mittelständischer Existenz*.<sup>18</sup>

Für Erhard steht ebenfalls das Setzen von Rahmenbedingungen an vorderster Stelle. Der Staat soll sich ihm zufolge aus allen Geschäften und Tätigkeiten zurückziehen, die nicht unmittelbar staatliche Hoheitsaufgaben genannt werden können. In diesem Zusammenhang erkennt er die Gefahr, dass Forderungen an den Staat um *Hilfe, Sicherheit oder Schutz* zu neuen Möglichkeiten und *moralischen Berechtigungen für Belastungen* führen, die im Grunde genommen eine *Entmündigung der Bürger* darstellen (vgl. ebd.).

---

<sup>17</sup> „Auf wen soll ich eigentlich eine freiheitliche Wirtschaftspolitik stellen, wenn nicht auf jene breite Schicht mittelständischer Existenzen, von denen ich überzeugt bin, daß auch sie nur einen Wunsch und eine Sehnsucht und ein Verlangen kennen: sich ihre Freiheit zu bewahren und selbst Verantwortung tragen zu können“ (Erhard 1956, S. 60)

<sup>18</sup> „Ich glaube, (...) daß ein Mittelstand nur in einer freiheitlichen Ordnung existieren und gedeihen kann. Jeder Abstrich von dem Prinzip der Freiheit – ob der demokratischen, der ökonomischen oder der menschlichen Freiheit – ist zugleich auch ein Stück Verlust an mittelständischer Existenz, an mittelständischem Leben“ (Erhard 1956, S. 52)

Vielmehr solle der Staat den *Staatsbürger von unnötigen Lasten befreien* und ihm die Möglichkeit geben, *für sich selbst zu sorgen*.<sup>19</sup>

Zusammenfassend kommt auch für Erhard dem Wettbewerb die zentrale Lenkungsfunktion in der Sozialen Marktwirtschaft zu. Mittelstand und KMU sind für ihn die tragende Säule der freiheitlich-demokratischen Ordnung, während Großunternehmen zu wirtschaftlichen Machtkonzentrationen führen und damit dem Wettbewerb hinderlich werden können. Durch gute wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen und das Vermeiden unnötiger Lasten würden die besten Voraussetzungen für eine aktive Selbsthilfe geschaffen.

### **Wilhelm Röpke**

In die gleiche Richtung wie Müller-Armack bezüglich der Förderung von KMU weist auch die Argumentation von Wilhelm Röpke, der ebenfalls als geistiger Vater der Sozialen Marktwirtschaft gilt. In seinem bereits im ersten Band der ordnungspolitischen Schriftenreihe ORDO erschienenen Aufsatz „*Klein- und Mittelbetrieb in der Volkswirtschaft*“ aus dem Jahr 1948 spricht er sich mit deutlichen Worten für eine Stärkung und Vermehrung der KMU aus.<sup>20</sup> Röpke betrachtet die Unternehmenskonzentration als Ursprung wirtschaftlicher Macht mit der Folge einer Reihe an sozialen Problemen.

Röpke setzt sich für einen „*dritten Weg*“ zwischen Laissez-faire und Kollektivismus ein, über den möglichst viele Menschen ein auf Eigentum und einen selbstbestimmten Arbeitsbereich gegründetes, von Freiheit bestimmtes Leben führen können.<sup>21</sup> Großbetrieb bedeute Zusammenballung, und Zusammenballung heiße Konzentration der Macht in wirtschaftlicher, sozialer und schließlich auch politischer Hinsicht (vgl. Röpke 1948b, S. 166-167). Er führt aus, der *Großbetrieb führe zu einer Proletarisierung der Bevölkerung*, die es zu verhindern gelte und er vergleicht Großbetriebe mit Kasernen (vgl. ebd., S. 169). Zum Aufkommen der Großbetriebe, die eine Reihe an negativen externen Effekten aufzuweisen hätten, habe auch der Staat mit *Begünstigungen*, darunter Subventionen, *außerhalb der Wettbewerbsordnung* beigetragen (vgl. Röpke 1948b, S. 165). Tatsächlich weise dies auf eine *Schwäche des Großbetriebs an sich* hin (vgl. ebd., S. 163), der aus eigener Kraft – trotz erzielbarer Größenvorteile in der Massenproduktion – nicht so weit gekommen wäre. Man solle lieber die KMU fördern, die ohne-

---

<sup>19</sup> „Wir müssen wieder dahin kommen, daß der Staat sich nur um das bekümmert, was füglich seines Amtes ist, dadurch den Staatsbürger von unnötigen Lasten befreit und ihm die Möglichkeit gibt, auf breiterer und freierer Grundlage wieder für sich selbst zu sorgen.“ (Erhard 1956, S. 55)

<sup>20</sup> Siehe hierzu Röpke (1948b, S. 167).

<sup>21</sup> Sein „dritter Weg“ soll zu einem Gesellschaftszustand führen, „... in dem eine möglichst große Zahl von Menschen ein auf Eigentum und selbstbestimmten Arbeitsbereich gegründetes Leben führt, ein Leben, das ihnen innere und möglichst viel äußere Selbstständigkeit gibt und es ihnen erst dadurch ermöglicht, wirklich frei zu sein und auch die Wirtschaftsfreiheit als etwas Selbstverständliches zu empfinden“ (Starbatty 2002, S. 98; Röpke 1948a, S. 281)



hin die Vorteile einer niedrigeren Konjunkturanfälligkeit, schnelleren Anpassungsfähigkeit und einer höheren Produktdiversifikation aufwiesen, statt die Großbetriebe, um ihre *immanenten Schwächen auszugleichen* (vgl. ebd., S. 163-164).

Hinsichtlich des Einsatzes von Subventionen im Rahmen seiner grundsätzlich geforderten KMU-Unterstützung lässt sich anfügen, dass Röpke zwar einerseits als Kritiker von Subventionen gilt, diese aus seiner Sicht aber andererseits in bestimmten Ausnahmefällen legitim sind. Er benennt hierzu zwei Fälle: Zum einen dürften Subventionen eingesetzt werden zur Überwindung *vorübergehender Entwicklungshemmungen* und zweitens bei *vorübergehendem Notstand eines Wirtschaftszweiges* (vgl. Röpke 1929, S. 877). Spezielle KMU-Fördersubventionen fordert er nicht explizit. Dennoch können KMU-Subventionen je nach Ausgestaltung und Voraussetzungen unter die beiden Fälle subsumiert werden, insbesondere wenn man die Argumentation der Befürworter bedenkt, die oft auf Entwicklungsbarrieren abzielen, die es einmalig zu überwinden gelte (insbesondere in der Gründungsförderung). Wichtig ist, dass Röpke in beiden Fällen ausschließlich *vorübergehende* staatliche Unterstützungsleistungen fordert. Ausdrücklich verweist er auf die der Zulassung von Subventionen innewohnenden Gefahr, dass sie „zu Freibrief auf uferlosen Favoritismus mißbraucht“ und dass die „Tatkraft der Subventionierten eingeschläfert“ wird (ebd., S. 877). Daher müsse sorgfältig geprüft werden: 1. Ob wirklich einer der beiden erwähnten Tatbestände vorliege, 2. ob die Möglichkeit eigener Hilfe oder privater Kredithilfe gegeben sei, und 3. ob es sich wirklich nur um eine vorübergehende Erschütterung der Konkurrenzfähigkeit handele, die den Einsatz der staatlichen Mittel rechtfertigen (vgl. ebd., S. 877).

Insgesamt fordert Röpke eine aktive Dezentralisierung der Unternehmenslandschaft. Dabei spricht er sich für eine große Anzahl an KMU im Produktionsprozess und ihre Stärkung aus. Eine KMU-intensive Unternehmensgrößenstruktur fordert er in erster Linie vor einem soziologischen Hintergrund, stellt aber auch ökonomische Vorteile der KMU heraus. Subventionen an KMU können ihm zufolge – auch wenn er sie nicht explizit bejaht – unter bestimmten, engen Voraussetzungen erfolgen.

### ***Gegenüberstellung der Positionen***

Eucken und Böhm stellen als Vertreter des Ordoliberalismus den Wettbewerb als zentrales Element marktwirtschaftlicher Ordnung heraus. Dabei erkennt Böhm eine positive Rolle des Mittelstands bzw. der KMU für den Wettbewerb und bezeichnet ihn als Rückgrat einer freiheitlich-demokratischen Ordnung, während aus der Sicht von Eucken ein funktionierender Wettbewerb ggf. (durch dynamische Entwicklungen) auch ohne kleinere Unternehmen zustande kommen kann. Konzentrations- und Machtbildungen müsse aber in jedem Fall entgegengetreten werden, da diese den Wettbewerb behinderten. Dabei wird sowohl von Eucken als auch von Böhm das Setzen von Rahmenbedin-

gungen gefordert, während sie interventionistische Maßnahmen wie Subventionen ablehnen.

Basierend auf dem Gedankengut der ordoliberalen Vordenker bevorzugen auch Müller-Armack, Röpke und Erhard grundsätzlich das Setzen von Rahmenbedingungen gegenüber der Intervention. Allerdings ist die rigorose Position der Ordoliberalen gegenüber den Subventionen unvereinbar mit dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft, in dem solche u.U. als notwendig erachtet werden können.<sup>22</sup> Im Gegensatz zu den ordoliberalen Vordenkern, die theoretische Idealzustände beschrieben, ging es bei der Sozialen Marktwirtschaft um die tatsächliche Umsetzung einer wirtschaftspolitischen Konzeption in der Praxis. Hierbei kam es neben realistischen Annahmen v.a. auch auf Interessensausgleiche in der Gesellschaft an, indem der soziale Aspekt mit dem der Marktwirtschaft zusammengeführt wurde, was den Weg zu einer breiten Unterstützung ebnete.

Deutlicher als Böhm stellen die sozialmarktwirtschaftlichen Vertreter die positiven Eigenschaften des Mittelstands bzw. der KMU in der Marktwirtschaft heraus. Insbesondere Röpke fordert eine aktive Dezentralisierung der Unternehmenslandschaft und eine große Anzahl an KMU im Produktionsprozess. Obwohl Müller-Armack und Röpke unter bestimmten Voraussetzungen die staatliche Intervention bzw. die Vergabe von Subventionen als gerechtfertigt erachten, ist bei keinem der betrachteten Protagonisten direkt von einer finanziellen Unterstützung des Mittelstands bzw. von KMU, oder von einer Dezentralisierung der Unternehmenslandschaft mit finanziellen Mitteln der öffentlichen Hand, die Rede.

### ***Der wirtschaftspolitische Einfluss der Ordoliberalen und der sozialmarktwirtschaftlichen Vertreter***

Die Ordoliberalen und die ursprünglichen Vertreter der Sozialen Marktwirtschaft hatten während der unmittelbaren Nachkriegsjahre einen großen Einfluss auf die Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. So beeinflusste Eucken ab 1948 sehr weitgehend die deutsche Wirtschaftspolitik durch Beratung von Politikern und über den wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (vgl. Lenel 2012, S. 311). Jöhr (1950, S. 277) kommt zu dem Ergebnis, dass „*wohl nur ganz wenigen Nationalökonomien ein ähnlich großer unmittelbarer wirtschaftspolitischer Erfolg zuteil*“ wurde. Müller-Armack war ab 1952 Leiter der Grundsatzabteilung im Wirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard und war als sein enger Mitarbeiter, Freund und Weggefährte maßgeblich an der Einführung der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland beteiligt. Ebenso war Röpke enger wirtschaftspolitischer von Berater Konrad Adenauer und Ludwig Erhard.

---

<sup>22</sup> Siehe hierzu auch Zinn (1992, S. 26).

Während dieser frühen Phase der Bundesrepublik gab es einige grundsätzliche Weichenstellungen, die von ordoliberalen Überlegungen geprägt waren. Hier sind in erster Linie zu nennen: Die Währungsreform 1948, die auf die Geldwertstabilität abzielte sowie der im selben Jahr aufgehobene Preisstopp mit dem Ziel eines funktionierenden Preissystems, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) 1957, das zu einem funktionierenden Wettbewerb beitragen sollte und das noch heute die wichtigste Grundlage in diesem Bereich darstellt, sowie das Bundesbankgesetz von 1957 und das Tarifvertragsgesetz von 1949. Mit diesen Maßnahmen hat der Staat wichtige Spielregeln aufgestellt, ohne selbst in das Wirtschaftsgeschehen einzugreifen.

Doch obwohl ordoliberale Ideen und die der Sozialen Marktwirtschaft einen prägenden Einfluss auf die Wirtschaftspolitik in der frühen Bundesrepublik hatten und auch in aktuellen Diskussionen vorgebracht werden, handelt es sich bei der Sozialen Marktwirtschaft um keine abgeschlossene Konzeption, auf die sich die Gesellschaft verständigt hätte. Vielmehr ist hierbei von einem „*der Ausgestaltung harrenden, progressiven Stilegedanken*“ (Müller-Armack 1976, S. 12), also einem umfassenden und elastischen Gestaltungsauftrag an die Politik die Rede. So wurde z.B. bereits von der Großen Koalition ab 1966 keynesianischen Ansätzen weitaus mehr Beachtung geschenkt und ordnungspolitische Positionen aufgegeben.

Während die Unschärfe der Idee der Sozialen Marktwirtschaft seinerzeit zu ihrer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz beigetragen haben dürfte, so wird sie zum Einfallstor für interventionistische Maßnahmen, die konträr zu den Positionen der ordoliberalen Vordenker stehen. Aus politiökonomischen Überlegungen heraus lässt sich eine Wählerstimmenmaximierung oftmals dadurch erreichen, dass sich politische Akteure für tatsächlich oder vermeintlich Benachteiligte medienwirksam einsetzen und interventionistische Maßnahmen fordern. Sie werden dann als Kümmerer wahrgenommen, die sich der Probleme annehmen und versprechen oftmals kurzfristige Lösungen. Und schließlich können derartige Hilfen für die eine Gruppe schwieriger verweigert werden, wenn sie bereits für eine andere Gruppe in einer ähnlichen Situation gewährt wurden, da ansonsten der Vorwurf der Ungleichbehandlung aufkäme.

Gerade in Zeiten von Globalisierung, Digitalisierung und den Nachwirkungen einer weltweiten Finanzmarktkrise kommt es zu neuen ökonomischen und sozialen Fragestellungen sowie Verwerfungen. Es liegt nahe, dass es in solchen Zeiten vermehrte Rufe nach schneller Hilfe gibt. Zudem wurde die Idee der Sozialen Marktwirtschaft in einem anderen ökonomischen Umfeld als dem heutigen entworfen, sodass zunächst eine Diskussion über ihre adäquate Ausgestaltung in dem geänderten Umfeld geführt werden muss.

KMU stellen eine von vielen Gruppen dar, für die staatliche Hilfen in Betracht kommen. Auch sie befinden sich in der beschriebenen Gemengelage wieder, sodass eine

Betonung ihrer Benachteiligungen gegenüber anderen Akteuren in der jüngeren Literatur nachvollziehbar erscheint. Zugleich werden KMU aber auch im Zuge der Globalisierung als Hoffnungsträger betrachtet. Auf ihre positiven Aspekte und größenbedingten Nachteile wird im folgenden Kapitel eingegangen.

## 4.2 Argumentation in der heutigen Literatur

In der Literatur findet sich eine Vielzahl an Aussagen, die die KMU-Förderung im Allgemeinen rechtfertigen sollen. So argumentieren z.B. Bianchi & Labory (2006, S. 381) mit Marktversagen und Waschbusch & Staub (2008, S. 819) mit der positiven Bedeutung von KMU für die Volkswirtschaft, denen größenbedingte Nachteile und Finanzierungsengpässe entgegenstehen. Ähnlich leitet Strothmann (2006) den Bedarf einer Mittelstandspolitik aus der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung von KMU und ihren speziellen Problemen ab, wozu auch Marktversagen in Finanzierungsmärkten gehört. Ebenso stellen Bechara (2011) und Willems (2003, S. 56–75) gesamtwirtschaftliche Vorteilen spezifischen Benachteiligungen im Wettbewerb gegenüber.

Klaus (2008, S. 198) benennt als Tatbestände von Marktversagen im Hinblick auf KMU *wettbewerbspolitische Gründe, Informationsasymmetrien und positive externe Effekte*. Röhl (2005) hält die gezielte Mittelstandsförderung für ordnungspolitisch legitim, sofern sie einen Nachteilsausgleich für größenbedingte, nicht aber für staatsgemachte Benachteiligungen darstellt. Willems (2003, S. 74) sieht insbesondere in den Bereichen der *Finanzierung, der Informationserlangung* sowie bei *Forschung und Entwicklung* Nachteile von KMU gegenüber Großunternehmen. Brunetti & Scheidegger (2003) sehen für die Situation in der Schweiz *kein systematisches Marktversagen* für KMU, erkennt für diese aber in manchen Bereichen *Benachteiligungen* aufgrund ihrer Größe, die aber in vielen Fällen durch die Schaffung von Unternehmenskooperationen überwunden werden könnten. Die Bundesregierung argumentiert mit verschiedenen Hemmnissen der KMU, darunter Finanzierungsschwierigkeiten, die trotz anderweitiger Vorteile gegenüber Großunternehmen bestünden (vgl. Deutscher Bundestag 1970).

Zu KMU-spezifischen Nachteilen werden auch staatlich verursachte Belastungen angeführt, die dadurch zustande kommen können, dass KMU etwa durch gesetzliche Rahmenbedingungen stärker belastet werden als Großunternehmen (vgl. Waschbusch & Staub 2008, S. 825; Röhl 2005, S. 24). Auch die Vorteile, die nach allgemeiner Auffassung mit KMU einhergehen, wie v.a. die Schaffung neuer Arbeitsplätze, werden als Argumente für eine staatliche Förderung genannt.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Siehe hierzu z.B. Waschbusch and Staub (2008, S. 824–825); Pesch (2005, S. 44–45).

Andererseits finden sich auch kritische Auseinandersetzungen. So kann z.B. Niemann (1994) keine zweifelsfreie ökonomische Legitimation von Beihilfen an KMU aufgrund des Forschungs-, des Wettbewerbs- oder des Beschäftigungsarguments feststellen, während Johns (1997) am Beispiel Australien in mehreren Bereichen zwar Marktversagen findet, dabei aber betont, es dürfe nur einen staatlichen Eingriff im Falle eines damit verbundenen Nettonutzens geben. Ein weiteres Beispiel einer kritischen Auseinandersetzung mit KMU-Fördermaßnahmen, bei der diese jedoch nicht grundsätzlich abgelehnt werden, ist Schmidt (1988, S. 25, 30-34), wonach staatliche Maßnahmen, die eine Abnahme der Unternehmenszahl verhindern oder einen bestimmten Unternehmensbestand anstreben, nicht zu rechtfertigen sind. In Bezug auf die Unternehmensgründungen resümieren Witt & Hack (2008, S. 58–61) anhand mehrerer empirischer Studien, dass der Zusammenhang zwischen Gründungsaktivität und Wirtschaftswachstum vielschichtig und *keineswegs theoretisch eindeutig* ist.

Über derlei kritische Auseinandersetzungen hinaus sind im Zusammenhang mit der KMU-Förderung auch Aussagen anzutreffen, für die die Kategorisierung in bloße Behauptungen zutreffend erscheint, wie etwa Broschüren von Fördergebern.<sup>24</sup> Hier ist mitunter nur kurz und recht pauschal von Benachteiligungen der KMU die Rede, die es zu kompensieren gelte.

Vor- und Nachteile der kleinen Unternehmensgröße sind Kern der Auseinandersetzung mit den Aufgaben der KMU-Förderung, wobei *entsprechende Thesen oftmals als Klischees vorgetragen werden, ohne empirisch fundiert zu sein* (vgl. Krämer 2003, S. 4).

Die KMU-Förderpolitik ist eine Form der *betriebsgrößenorientierten Strukturpolitik* (vgl. Schulhoff 1969). Da „[i]n einer Marktwirtschaft [...] die Steuerung der Wirtschaftsstruktur durch Markt und Wettbewerb [erfolgt, bedürfen] [s]trukturpolitische Eingriffe, die die dezentrale Steuerung teilweise außer Kraft setzen, [...] einer speziellen Begründung und müssen, sofern man nicht die Marktsteuerung durch eine politische Lenkung der Strukturentwicklung ersetzen will, auf besondere Fälle beschränkt bleiben“ (Nienhaus 2007, S. 536).

Da die KMU-Förderpolitik eine gezielte Beeinflussung der Wirtschaftsstruktur aus gesamtwirtschaftlichen Erwägungen heraus darstellt, handelt es sich um eine *sektorale Strukturpolitik* im Sinne von Nienhaus (2007). Eine solche steuert *immer zumindest partiell gegen die Marktkräfte*, wobei das *Ausmaß, in dem sie gegen den Markt oder unabhängig von Marktsignalen und Marktkräften steuert, unterschiedlich sein kann* (vgl. ebd., S. 539). Dabei kommt es darauf an, ob es sich um eine *Erhaltungs-, Anpassungs- oder Gestaltungspolitik* handelt (vgl. ebd.).

---

<sup>24</sup> Siehe hierzu z.B. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2011).

Im Gegensatz zur Branchenpolitik, die sich an einzelne Wirtschaftszweige richtet und i.d.R. mit spezifischen Marktbesonderheiten wohlfahrtsökonomisch begründet wird, ist hinsichtlich der Rechtfertigung bei der sektoralen Strukturpolitik der *Begründungszusammenhang theoretisch wesentlich schwächer entwickelt* (vgl. Nienhaus 2007, S. 536 f.). Stattdessen dominieren politische Motive und Behauptungen von Politikern, im Interesse der Gesamtwirtschaft auf die sektorale Struktur der Volkswirtschaft einzuwirken, wie es z.B. auch bei der Subventionierung und Erhaltung des Steinkohlenbergbaus der Fall war. Ein relativ schwach ausgeprägter Begründungszusammenhang spiegelt sich auch in einigen der o.g. Literaturquellen wider.

In einem Großteil der Literatur und der Politik lautet die zusammengefasste Argumentation für eine spezielle KMU-Subventionierung in etwa wie folgt: In der Volkswirtschaft potenziell oder tatsächlich vorhandene KMU weisen eine Reihe positiver ökonomischer und außerökonomischer Vorteile auf, weshalb ihre verbreitete Existenz erwünscht ist. Allerdings weisen sie andererseits aus ihrer Größe herrührende Nachteile verschiedener Art gegenüber Großunternehmen auf, weshalb sich im reinen Marktprozess nicht eine solche erwünschte KMU-optimale Wirtschaftsstruktur einstellen würde. In diesem Zusammenhang ist i.d.R. von größenbedingten Nachteilen oder Marktversagen die Rede. Zudem könnten gesetzliche Rahmenbedingungen und Unterstützungen von Großunternehmen zu Benachteiligungen von KMU führen. Folglich solle der Staat entsprechende Unterstützungsmaßnahmen für die KMU leisten, um diese Nachteile zu kompensieren.

Die deutsche Bundesregierung weist in ihren Erklärungen einschränkend darauf hin, dass es zumindest im Rahmen ihres KMU-strukturpolitischen Konzepts nicht Aufgabe des Staates sei, *bestimmte Unternehmensgrößen anzustreben oder zu garantieren* und dass er stattdessen die Entwicklung zu leistungsfähigen Unternehmensgrößen „*offenhalten*“ solle (vgl. Deutscher Bundestag 1970, S. 7). In dieser Weise argumentiert z.B. auch Schulhoff (1969, S. 146), indem er darauf hinweist, dass jedem Unternehmen unabhängig von seiner Größe Finanzierungsmöglichkeiten offenstehen sollten, damit ein echter Leistungswettbewerb stattfinden könne. Notwendig sei eine durch einen unverfälschten Leistungswettbewerb zustande kommende *optimale Betriebsgrößenstruktur* (vgl. Schulhoff 1969, S. 143), also geht es dabei keineswegs um eine Maximierung der am Markt befindlichen KMU oder um ihre künstlichen Erhaltung, sondern um die Ermöglichung der optimalen Zusammensetzung aus KMU und Großunternehmen. Schließlich können KMU etwa *unterstützend für die Auslastung der Produktion der Großunternehmen sorgen* oder *als Zulieferer mit Teilfunktionen fungieren* (vgl. Krämer 2003, S. 19), während Großunternehmen über Kostendegressionen bestimmte Güter volkswirtschaftlich am günstigsten produzieren können.

Bei der Mittelstandspolitik als drittem Bereich der Strukturpolitik neben der sektoralen Wirtschaftspolitik und der Regionalpolitik (vgl. Krämer 2003, S. 118) geht es eben

nicht um die *staatliche Planung der zukünftigen Wirtschaftsstruktur*, sondern um das *Wecken, Stützen und Verstärken der natürlichen Marktkräfte*, wobei der Staat weder in die *Unternehmerentscheidungen eingreift*, noch *Erfüllungsgarantien gewährt* oder *verbindliche Planziele setzt* (vgl. Langen 1978, S. 24). Dies kommt in den o.g. Grundsätzen der Bundesregierung zum Ausdruck, nach denen lediglich die Entwicklung zu leistungsfähigen Unternehmensgrößen ermöglicht werden soll.

Nach (vgl. Krämer 2003, S. 120–121) kann das mittelstandspolitische Ziel der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU maßgeblich über die Optimierung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen erreicht werden. Demgegenüber ist die Innovationsförderung Kern der Maßnahmen zur Effizienzsteigerung, während insb. das Ziel des Risikoausgleichs mittels Finanzierungshilfen verfolgt wird. Letztere sind im Fokus der vorliegenden Arbeit. Es sei an dieser Stelle betont, dass die genannten Ziele maßgeblich, aber nicht ausschließlich mit den aufgeführten Instrumenten in der Mittelstandspolitik verfolgt werden. So ist es Praxis, dass über Finanzierungshilfen auch die Wettbewerbsfähigkeit und Effizienzsteigerungen erreicht werden sollen, wie auch in Kapitel 3 gezeigte Beispiele deutlich machen (schließlich zielen Finanzierungshilfen zur Realisierung von Innovationen auch auf die Wettbewerbsfähigkeit der KMU und nicht nur auf den Risikoausgleich). Auch hieran wird deutlich, dass es sich bei der KMU-Förderpolitik um einen sehr breiten und komplexen Bereich, eben um eine Querschnittsaufgabe handelt.

#### 4.2.1 Positive Aspekte von KMU

Im Folgenden werden kurz in der gängigen Literatur genannte positive Eigenschaften beschrieben, die das Vorhandensein der KMU in der Volkswirtschaft aus der Sicht vieler wünschenswert machen.

Willems (2003, S. 57–65) fasst folgende allgemeine positive Eigenschaften von KMU zusammen:

##### 1. Beschäftigungs-, struktur- und allgemein wirtschaftspolitische Gesichtspunkte:

KMU stellen in Deutschland und Europa *den größten Anteil der Unternehmen und beschäftigen die meisten Arbeitnehmer*.<sup>25</sup> Mit etwa 80 % bilden sie auch den Großteil aller Lehrlinge aus (vgl. Deutscher Bundestag 2000, S. Ziff. 1 f.). Neben den statischen Beschäftigtenzahlen wird auch in dynamischer Hinsicht den KMU in Krisenzeiten die Fähigkeit zugesprochen, *überproportional zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen beizu-*

---

<sup>25</sup> Siehe hierzu auch die Zahlen für Deutschland und die USA in Kapitel 3.

tragen.<sup>26</sup> Auch der Anteil der mittelständischen Unternehmen am Gesamtumsatz aller Unternehmen ist mit über 50 % sehr bedeutend.

Darüber hinaus werden in der Literatur konjunkturstabilisierende Wirkungen von KMU beschrieben.<sup>27</sup>

## 2. Wettbewerb und Innovation:

Für einen funktionierenden Wettbewerb ist nach allgemeiner Auffassung eine ausreichende Zahl an KMU unabdingbar.<sup>28</sup> Hinsichtlich Forschung und Entwicklung werden

---

<sup>26</sup> Ergänzend ist hinsichtlich des Beschäftigungsaspekts auf die vielbeachtete Studie von Birch (1981) hinzuweisen, nach der während der Zeit von 1969 bis 1976 in den USA etwa zwei Drittel der neu geschaffenen Arbeitsplätze von Unternehmen mit weniger als 20 Mitarbeitern geschaffen wurden, während Großunternehmen mit über 500 Beschäftigten im selben Zeitraum ihre Arbeitsplätze konstant hielten. Eine spätere Studie von Birch untermauert für die Jahre 1981 bis 1985 ebenfalls die sog. Mittelstandshypothese, nach der KMU überproportional viele Arbeitsplätze schaffen (vgl. Birch 1987). Hierzu existiert jedoch auch widersprechende Kritik, wie z.B. von Wagner et al. (2008), die zu dem Ergebnis kommen, dass mittelständische Unternehmen zwar überproportional viele Arbeitsplätze schaffen, aber umgekehrt auch abbauen (vgl. Richter 2008). Witt & Hack (2008, S. 58–61) resümieren anhand von mehreren empirischen Studien, dass sich positive Beschäftigungseffekte von Gründungsunternehmen auf einen *direkten Selbstständigkeitseffekt der Gründer*, einen *initialen Beschäftigungseffekt kurz nach der Unternehmensgründung* und einen nach mehreren Jahren einsetzenden *Angebots-effekt* beschränken, wogegen mögliche Verdrängungseffekte stehen, die anderen Unternehmen zur Last fallen. Start-ups erhöhen demnach nicht generell und dauerhaft die Anzahl der Arbeitsplätze in einer Volkswirtschaft.

<sup>27</sup> Bereits Röpke (1948b, S. 162–164) spricht von einer im Allgemeinen „größeren Wendigkeit und Elastizität“ im Konjunkturzyklus. In der Folge verweist z.B. Schulhoff (1969, S. 142) auf den Vorteil der konjunkturstabilisierenden Wirkung von KMU. Neuere Studien bestätigen diese Annahme: So kommen Fritsch et al. (2013) zu dem Ergebnis, dass eine hohe Arbeitslosenquote mit relativ vielen Unternehmensgründungen einhergeht und sich insgesamt Veränderungen bei den Gründungsaktivitäten entgegengesetzt zur konjunkturellen Entwicklung vollziehen, die Konjunkturzyklen also tendenziell glätten. Krämer (2003, S. 25–26) verweist in diesem Zusammenhang auf das auf Keynes und Samuelson zurückgehende Akzelerator-Modell der Lagerhaltung, in dem KMU proportional und Großunternehmen überproportional auf Auftragseingänge reagieren und letztere über vermehrte Lagerhaltung stärkere Konjunkturschwankungen auslösen. Reize & Zimmermann (2009) kommen zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2008 die KMU trotz bereits schwelender Wirtschafts- und Finanzkrise ihre Bruttoanlageinvestitionen um nominal 12,3 % erhöht haben, während Großunternehmen 6,1 % weniger investierten und so die KMU als Konjunkturstabilisator fungiert haben.

Für konjunkturstabilisierende Effekte spricht auch, dass KMU überwiegend auf lokalen und regionalen Märkten tätig sind und damit weniger stark von der Weltkonjunktur abhängen; zudem haben sie stabile Kundenbeziehungen und sind stark im beharrlicheren Konsumbereich tätig (vgl. Lageman & Lötbe 1999, S. 33). Auch sind KMU oft für den Substanzbedarf mit Reparatur- und Serviceleistungen zuständig, haben z.B. durch Mithilfe von Familienmitgliedern innerbetriebliche Auffangmöglichkeiten und einen flexibleren Produktionsapparat (vgl. Krämer 2003, S. 26; Hamer 1987, S. 211 ff.). Zudem neigen sie weniger zur Überinvestition und schaffen damit kaum Überkapazitäten, deren Liquidation Schwankungen auslösen kann (vgl. Krämer 2003, S. 25–26; Gröbl et al. 1999, S. 658). Demgegenüber spricht für eine Destabilisierung, dass KMU oft von Großunternehmen als Puffer benutzt werden und der Kostendruck an mittelständische Zulieferer weitergeben wird sowie eine schlechte Eigenkapitalbasis von KMU, da in diesen Fällen konjunkturelle Schwächephasen schlechter zu überstehen sind und dann Abwärtsbewegungen der Gesamtwirtschaft beschleunigt und verstärkt werden können (vgl. Krämer 2003, S. 27; Gröbl et al. 1999, S. 257–258).

<sup>28</sup> Für ein *gutes Funktionieren der Wirtschaftsordnung und des Wettbewerbs* ist auch nach Krämer (2003, S. 23–24) eine große Anzahl an kleineren Unternehmen notwendig: Schließlich nähert man sich mit einer entsprechenden Wirtschaftsstruktur dem neoklassischen Leitbild der vollständigen Konkurrenz an, indem sich auf jeder Marktseite eine sehr große Zahl von Anbietern und Nachfragern gegenüber-



einerseits den KMU besondere Stärken zugesprochen, da von einer *raschen Anpassungs- und Reaktionsfähigkeit* der KMU ausgegangen wird, was mit einem *besonderen Innovationspotenzial* von der Idee bis zur Umsetzung einhergeht. Zudem sei eine ausreichende Anzahl an Unternehmen wichtig zur *Erprobung von Ideen und Verfahren*. Andererseits ist ein besonderes Innovationspotenzial der KMU *nicht empirisch belegbar* und es lässt sich einwenden, *Vorreiter der technischen Entwicklung* seien stattdessen die Großunternehmen, die Forschungsergebnisse schneller umsetzen, worauf Untersuchungen hindeuten.<sup>29</sup>

---

stehen und wo der jeweilige Anteil an der Gesamtkapazität von Angebot und Nachfrage verschwindend gering ist (Polypol). In eine ähnliche Richtung geht z.B. auch die Aussage von Albach, wonach die mittelständischen Unternehmen aufgrund ihrer hohen Bedeutung nicht als Teil der Marktwirtschaft, sondern als die Marktwirtschaft selbst zu betrachten sind: „Das Thema ‚Die Bedeutung mittelständischer Unternehmen für die Marktwirtschaft‘ ist dazu angetan, uns von vornherein auf eine falsche Fährte zu locken: Die mittelständischen Unternehmen sind die Marktwirtschaft.“ (Albach 1983, S. 1)

<sup>29</sup> Siehe hierzu Niemann (1994, S. 35–36).

Maaß & Führmann (2012) finden sowohl theoretische Argumente für eine besondere Innovationsfähigkeit von KMU, als auch Argumente, die eher für Vorteile von Großunternehmen in diesem Bereich sprechen. So könne in Anlehnung an die *behavioristische Theorie der Unternehmung* etwa ein *geringerer Formalisierungsgrad* und ein *hoher Qualifikationsstand maßgeblich für die Innovationsfähigkeit* sein, während gerade KMU oft über *flache Hierarchien* verfügen und somit gerade in *wissensintensiven Branchen hohe Innovationsbeiträge* liefern dürften (vgl. Maaß & Führmann 2012, S. 13). Andererseits sprechen Überlegungen auf Basis der *Neuen Institutionenökonomik* für *Unteilbarkeiten* in Anbetracht von *Umfang* und *Spezifität* einer Innovation, weshalb nur Unternehmen mit einer entsprechend hohen *Ressourcenausstattung* zu ihrer Umsetzung in der Lage sein dürften und gerade über eine solche verfügen KMU oftmals nicht (ebd.; Maas 1990, S. 26). Da der Nettoeffekt unklar bleibt, werden in der Untersuchung von Maaß & Führmann (2012) empirische Daten zur Beantwortung der Frage herangezogen, ob KMU über eine besondere Innovationsfähigkeit verfügen. Zur Messung von Innovationen wird hier in Input-bezogene, Throughput-bezogene und Output-bezogene Indikatoren unterschieden. Input-bezogene Indikatoren: Z.B. Personal, das ggf. kontinuierlich mit Forschungsaufgaben betraut ist, Kauf von technologisch neuartigen Maschinen, Ausrüstungen und Sachmitteln für Innovationen, Erwerb von Wissen und Weiterbildungsmaßnahmen, Eingehen von Kooperationen zur gemeinsamen Forschungsarbeit. Throughput-bezogene Indikatoren: Z.B. von öffentlichen Stellen bestätigtes Patent auf eine neue Technologie, andere gewerbliche Schutzrechte. Output-bezogene Indikatoren: Z.B. erzielte Erlöse aus neuen Produkten. Zudem erfolgt eine Unterscheidung in Produkt-, Prozess- und Nicht-technologische Innovationen. Es werden verschiedene Berichtswesen (FuE-Statistik des Stifterverbands, Meldestatistik des DPMA, IAB-Betriebspanel, KfW-Mittelstandspanel, ZEW-Innovationspanel) mit Unternehmensbefragungen und registrierten Anmeldungen ausgewertet. Demnach beteiligen sich selbst unter Berücksichtigung von nicht-technologischen Innovationen lediglich 78 % der Unternehmen mit 10 bis 49 Mitarbeitern und 84 % der Unternehmen mit 50 bis 249 Beschäftigten an Innovationen, während der Anteilswert für die Großunternehmen 95 % beträgt. Übereinstimmend lässt sich nach Niemann (1994, S. 59) eine größere Innovationsfähigkeit von KMU gegenüber Großunternehmen empirisch nicht belegen. In Anbetracht der enormen Komplexität des Innovationsprozesses kann ihm zufolge keine monokausal auf die Unternehmensgröße bezogene Aussage getroffen werden.

Weiterhin wird den KMU von Acs (2001, S. 3) unter Bezugnahme auf Schumpeter (1942) in dynamischer Hinsicht eine zentrale Rolle im Erneuerungsprozess in der Marktwirtschaft zugeschrieben. Während Schumpeter (1934) noch in „*The Theory of Economic Development*“ den technologischen Fortschritt als Ergebnis eines dauernden Zyklus des Eintritts neuer Unternehmen in den Markt, der kommerziellen Anwendung neuer Produkte oder Prozesse und der Verdrängung etablierter Unternehmen beschreibt, und damit nahelegt, dass KMU der Träger des technischen Fortschritts sind, schreibt er in seinem späteren Werk „*Capitalism, Socialism, and Democracy*“ (Schumpeter 1942) den Großunternehmen mit industriellen Forschungslaboren in statischen Marktmachtpositionen hierzu die entscheidende Rolle zu (vgl. Martin & Scott 2000, S. 437–438).

### 3. Außerökonomische Gründe

#### a) gesellschaftliche Gründe:

Dem Mittelstand – nicht nur den KMU, sondern der gesamten Mittelschicht im soziologischen Sinne – wird als „*vernünftige Mitte zwischen zwei Extremen*“ eine staats- und gesellschaftstragende Funktion beigemessen. Eine starke Wirtschaft und Gesellschaft sei nur mit einem starken Mittelstand möglich. So führe eine starke Mittelschicht zu einer *sozial harmonischen und freiheitlichen Gesellschaft*, was der Demokratie und dem sozialen Rechtsstaat förderlich sei.<sup>30</sup> Dagegen wird u.a. angeführt, dass in *Situationen verstärkter Existenzgefährdung vom sozialen Abstieg betroffene oder bedrohte Mittelstandsgruppen zum Abdriften in extreme politische Richtungen* neigten. Den Mittelstand als *Fundament der freiheitlichen Ordnung* zu bezeichnen, ihn als *besonders wertvoll* darzustellen und dadurch womöglich andere Gruppen zu *diffamieren*, bleibt nicht unwidersprochen, wie z.B. Ausführungen der IG Metall in den 1960er Jahren zeigen.<sup>31</sup>

#### b) individuelle Aspekte:

*Eigentum und Leitung* fallen bei KMU häufig zusammen, sodass die *Ausübung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit des dahinterstehenden Unternehmers eher zum Ausdruck kommen* könne als bei Großunternehmen. Der KMU-Unternehmer könne sich so *beruflich besser verwirklichen*.<sup>32</sup> Dies gehe einher mit einer *hohen Identifikation* des Unternehmers mit seiner Arbeit und einem *gesteigerten Verantwortungsbewusstsein*. Weiterhin werden positive Aspekte eines oft *engeren Verhältnisses zwischen den Beschäftigten und der Unternehmensführung* angebracht.

---

<sup>30</sup> Ergänzend ist in diesem Zusammenhang auf Aktivitäten im Bereich Corporate Social Responsibility (CSR) hinzuweisen, für die KMU oftmals ein bedeutender Beitrag zugeschrieben wird. So spricht KfW Bankengruppe (2011) von 2,1 Mio. (= 58 %) mittelständischen Unternehmen, die in den Jahren 2006 bis 2008 CSR-Aktivitäten unterhielten und dafür rund 6 Mrd. EUR aufwendeten. Hiervon engagierten sich 95 % mit sozialen und gesellschaftlichen Aktivitäten, während Umwelt-, Klimaschutz- und Energieeffizienzmaßnahmen mit 25 %, Aktivitäten im Bereich Kunst und Kultur mit 18 % sowie die Förderung der Wissenschaft mit 9 % eine deutlich geringere Rolle spielten (vgl. KfW Bankengruppe 2011).

<sup>31</sup> „Wir warnen vor einer solch einseitigen, ideologischen Bewertung des sogenannten Mittelstandes. (...) Wir halten gar nichts von dem Versuch einer Gruppe, sich als besonders wertvoll hinzustellen und dadurch die anderen zu diffamieren.“ (Industriegewerkschaft Metall 1961, S. 9)

<sup>32</sup> Einen weiteren wichtigen Aspekt liefert etwa Acs (2001, S. 3–4), nachdem kleine Unternehmen die essentielle Möglichkeit für Millionen von Bürgern bieten, in die Mitte der Wirtschaft und in die Gesellschaft vorzustoßen. Diese Unternehmen bieten demnach auch Frauen, Minderheiten und Immigranten vielfältige Möglichkeiten (vgl. Acs 2001, S. 3–4).

## 4.2.2 Größenbedingte Nachteile von KMU

Während es sich unter 4.2.1 um größenbedingte Vorteile handelte, die nach weitläufiger Meinung die Existenz von KMU in der Volkswirtschaft wünschenswert machen, werden im Folgenden in der Literatur genannte Wettbewerbsnachteile von KMU aufgeführt, die eben diese Existenz tendenziell erschweren. Hierzu fasst Willems (2003, S. 66–74) folgende Punkte zusammen:

### 1. Interne Schwierigkeiten:

Der zu erledigende Verwaltungsaufwand kann KMU stärker als Großunternehmen belasten, da z.B. keine spezialisierten Mitarbeiter zur Erledigung der Aufgaben wirtschaftlich eingestellt werden können. So können die *Bürokratiekosten je Mitarbeiter* in KMU etwa 20 Mal höher ausfallen. Zudem können z.B. die Personalnebenkosten bei den i.d.R. personalintensiveren KMU stärker ins Gewicht fallen als die oft kapitalintensiveren Großunternehmen. Auch die *Einhaltung von sozialrechtlichen Vorschriften* kann für KMU, die i.d.R. in *arbeits- und damit auch lohnkostenintensiven Bereichen tätig sind*, stärker belastend sein als für Großunternehmen, die oftmals kapitalintensiver produzieren und damit z.B. Sozialversicherungsbeiträge weniger stark ins Gewicht fallen. Weiterhin fehlt es KMU oftmals an *fachkundigem* und kaufmännisch ausgebildetem *Personal*, da nur eine geringere Arbeitsteilung als in Großunternehmen möglich ist. Schließlich lassen sich auch *Defizite im Bereich der Weiterbildung* feststellen, die sich darin zeigen, dass Unternehmen umso weniger Weiterbildungsmaßnahmen anbieten, je kleiner sie sind.

### 2. Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten:

In diesem Zusammenhang wird auf die bei KMU vergleichsweise geringe Eigenkapitalausstattung und ihre Schwierigkeit der Eigenkapitalbeschaffung über den Kapitalmarkt verwiesen. So steht *der Weg an die Börse* aufgrund der *Mindestanforderungen der Emissionshäuser* nur *wenigen* KMU offen. Hinsichtlich der Beschaffung von Fremdkapital wird vorgebracht, dass infolge von *geringer Risikobereitschaft* des Kapitalmarktes und begrenzten Kreditsicherheiten *höhere Zinssätze* anfallen. Ein *möglicherweise unzulängliches Rechnungswesen* in vielen KMU kann ebenfalls zu einem geringeren Vertrauen in diese führen. Weiterhin besteht bei KMU der *Investitions- und Finanzierungsbedarf* oft in *zeitlich größeren Abständen*, ist dann aber *überdurchschnittlich groß*, was zu zusätzlichen Schwierigkeiten bei der Kapitalbeschaffung führt.

### 3. Nachteile im Wettbewerb:

KMU haben in einigen Bereichen Wettbewerbsnachteile gegenüber Großunternehmen zu verzeichnen.<sup>33</sup> So können sie u.a. oft nicht ihre Risiken durch die Vorhaltung mehrerer Produktparten diversifizieren. Im Rahmen des *europäischen Binnenmarktes* wird es zunehmend schwer für die KMU, notwendige Anpassungen vorzunehmen, wenngleich er auch neue Chancen bietet. Den großen Unternehmen, die oft *bereits weltweit tätig sind*, fällt es dagegen mit ihren *Mehrkapazitäten* leichter, *auf Auslandsmärkten* aktiv zu werden. Doch auch wenn ein KMU nur auf seinem *heimischen Markt* bleiben möchte, sieht es sich infolge der Integration der Märkte *verstärktem Wettbewerbsdruck* ausgesetzt. Weiterhin können KMU schnell *in die Abhängigkeit von Großunternehmen geraten*, die ihre *Angebots- und Nachfragemacht* missbrauchen. Dies ist sowohl in der Rolle des *Zulieferbetriebs* als auch *beim Bezug von Waren* möglich.

### 4. Information und Kommunikation:

Es erscheint plausibel, dass KMU insb. in früheren Zeiten eher als Großunternehmen Probleme dabei hatten, *an Informationen zu gelangen*, was v.a. *bei der Suche nach geeigneten Geschäftspartnern* von Bedeutung ist. Darüber hinaus ist bzw. war es bei Großunternehmen weitaus verbreiteter, elektronische Vertriebsstrukturen aufzubauen. Eine mangelnde Verbreitung von Kommunikationstechnologie, die Willems (2003, S. 71–72) als Grund anführt, dürfte aber mittlerweile vor dem Hintergrund der weiten Verbreitung des Internets immer weniger eine Rolle spielen. Auch die Kosten im Zusammenhang mit Online-Aktivitäten sind im Zuge des technischen Fortschritts in den zurückliegenden Jahren gesunken und können immer weniger eine unüberwindbare Hürde darstellen. Zu denken ist in diesem Zusammenhang aber an aktuelle Diskussionen über die flächendeckende Versorgung mit Breitband-Anschlüssen, die in ländlichen Gegenden Deutschlands oftmals noch nicht gewährleistet ist und in denen KMU öfters ansässig sind als größeren Unternehmen. Ein langsames Internet kann KMU im Wettbewerb schwer zu schaffen machen. Sowohl die Bundesländer als auch der Bund haben in den letzten Jahren Maßnahmen zum Ausbau der Breitband-Infrastruktur gestartet.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Viele Wettbewerbsnachteile von KMU können nach Padoan & Arzeni (2010, S. 26–27) in der heutigen Zeit als aufgeweicht betrachtet werden, da z.B. im Zuge der gestiegenen Einkommen und der damit einhergehenden Vielfältigkeit der Nachfrage zahlreiche Marktnischen entstanden sind, die von KMU schnell gefüllt werden können und wodurch Economies of Scale und Scope von Großunternehmen in der Produktion, dem Management, der Finanzierung und der Forschung & Entwicklung eine geringere Rolle spielen als früher. Thurik (2009) differenziert in drei historische Phasen der Innovation und nennt die seit den späten siebziger Jahren angebrochene dritte Phase die „*Entrepreneurial Economy*“, in der die Bedeutung von Größenvorteilen abgenommen und die Rolle von KMU für den Innovationsprozess und die wirtschaftliche Entwicklung zugenommen hat (vgl. Padoan & Arzeni 2010, S. 26–27).

<sup>34</sup> So z.B. „Breitband.NRW“ in Nordrhein-Westfalen, „Mehr Breitband“ in Hessen, oder „Turbo-Internet für alle!“ des Bundes.

### 5. Politisches Gewicht und gesellschaftliches Ansehen des Mittelstands:

Großunternehmen haben i.d.R. *größere Einflussmöglichkeiten auf politischer Ebene*, v.a. da die *Bedeutung eines einzelnen Großunternehmens für den Arbeitsmarkt* und das öffentliche Interesse erheblich ist. So werden in Krisenfällen oftmals Großunternehmen durch staatliche Hilfen *künstlich* vor der Insolvenz *bewahrt*, um medienwirksam *Arbeitsplätze zu erhalten*, während für KMU derartige Rettungsaktionen nicht stattfinden. Weiterhin ist zu konstatieren, dass insbesondere in Deutschland keine echte „*Kultur der Selbstständigkeit*“ existiert, was ebenfalls zu einer vergleichsweise geringen Anzahl an KMU beitragen dürfte. So liegt die deutsche Selbstständigenquote mit weniger als 10 % unter dem EU-Durchschnitt von ca. 15 % (vgl. Deutscher Bundestag 2000, S. Ziff. 3).

## **4.3 Staatlicher Handlungsbedarf / Ergebnis**

Eine Wirtschaftspolitik für KMU wird – wie oben ausgeführt – vor dem Hintergrund der beschriebenen gesamtwirtschaftlichen positiven Aspekte von KMU und den sie hemmenden Tatbeständen von zahlreichen Vertretern gefordert.

Eine aktive Förderung von KMU wird auch von einem Teil der Väter der Sozialen Marktwirtschaft begrüßt. Allerdings gilt auch hier, wie in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik, ihr Primat des Setzens von Rahmenordnungen. Es sind die Ordoliberalen und die Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft ebenso, die einem staatlichen Intervenieren in den Wirtschaftsprozess, insbesondere in Form von Subventionen, kritisch gegenüberstehen und hierfür zumindest klare Regeln fordern, damit der Eingriff auf ein Mindestmaß reduziert werden kann. Eine gezielte KMU-Subventionierung kann somit höchstens unter engen Voraussetzungen erfolgen. In erster Linie ist dabei an Situationen zu denken, in denen der Marktmechanismus versagt, was die KMU beeinträchtigt und benachteiligt.

Hierzu existieren in der modernen ökonomischen Literatur verschiedene Marktversagenstatbestände. Sollten konkrete Marktversagenstatbestände im Rahmen der KMU-Finanzierung auftreten und zusätzlich staatliche Maßnahmen entsprechend der Logik des von Grosseckler (2007) entwickelten Maßnahmen-Legitimationsschemas effektiv, erforderlich und verhältnismäßig sein, dann ergibt sich die Legitimation des staatlichen Eingreifens mittels der entsprechenden Maßnahmen.

Damit steht jedoch noch nicht fest, nach welcher Art von Maßnahmen vorrangig Ausschau gehalten werden sollte, um dem Marktversagen zu begegnen. In Übereinstimmung mit der von den Ordoliberalen geforderten Vorrangigkeit des Setzens von Rahmenbedingungen gegenüber interventionistischen Maßnahmen nennt Friderichs (1974, S. 6)

als „*grundlegendes Ordnungsprinzip marktwirtschaftlicher Strukturpolitik*“ folgende Anforderungen:

- Steuerung der Strukturen über den Markt so viel wie möglich,
- Steuerung der Strukturen durch das Setzen von strukturgestaltenden Rahmenda-  
ten soweit wie nötig,
- Steuerung der Strukturen über spezielle Staatsintervention mit marktconformen  
Mitteln nur in begründeten Ausnahmefällen.

Zunächst ist also zu klären, ob ein Mangel existiert, der zu einem unerwünschten Marktergebnis führt. Sofern es sich dabei um einen Marktversagenstatbestand handelt, ist am ehesten ein staatliches Handeln gerechtfertigt. Sodann sollten Instrumente zur Beseitigung des Mangels gesucht werden, wobei zunächst den am wenigsten eingriffsintensiven Formen der Vorrang zu geben ist. Subventionen als eingriffsintensives Instrument können dabei nur nachrangig bzw. in Ausnahmefällen zum Einsatz kommen. In jedem Fall darf es nur dann zum Instrumenteneinsatz kommen, sofern dieser effektiv, erforderlich und angemessen ist. Andernfalls ist es besser, auf den Instrumenteneinsatz zu verzichten und mit dem unerwünschten Mangel zu leben.

Es lässt sich resümieren, dass die Frage, ob eine KMU-Subventionierung im marktwirtschaftlichen System eine Legitimation erfährt, nicht grundsätzlich bejaht oder verneint werden kann, sondern dass es darauf ankommt, welche Mängel den unerwünschten Struktureregebnissen zugrunde liegen und wie die einzelnen Maßnahmen ausgestaltet sind. Bereits Müller-Armack brachte treffend zum Ausdruck, dass es zur Beurteilung auf die Art der ergriffenen Maßnahmen ankomme.<sup>35</sup> Vor diesem Hintergrund lohnt sich eine konkretere Analyse der in der Praxis häufig anzutreffenden Instrumente, wie sie im Folgenden vorgenommen wird.

---

<sup>35</sup> „Wieweit eine dem Klein- und Mittelbetrieb zugewandte Wirtschaftspolitik in Gegensatz zu einer Marktpolitik tritt, ist in der Hauptsache eine Frage, die von der Art der ergriffenen Maßnahmen abhängt.“ (Müller-Armack 1976, S. 152)

## 5 Allgemeine Anforderungen an die finanzielle KMU-Förderung

Es wurde gezeigt, dass eine generelle Förderung des Mittelstands aus Sicht der ordoliberalen Vordenker und Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft sinnvoll sein kann. Gleichzeitig verlangt der Ordoliberalismus eine Zurückhaltung hinsichtlich staatlicher Interventionen in den Wirtschaftsprozess. Es fragt sich daher, welche allgemeinen Anforderungen die Instrumente erfüllen sollten.

Hinsichtlich der Frage, inwieweit eine *dem Klein- und Mittelbetrieb zugewandte Wirtschaftspolitik im Widerspruch zu einer Marktpolitik* steht, führt Müller-Armack aus, dass es zur Beantwortung hauptsächlich auf die *Art der ergriffenen Maßnahmen* ankomme (vgl. Müller-Armack 1976, S. 152). Es sei folglich viel weniger die Frage, ob der Staat überhaupt KMU fördern solle (dies wurde von Müller-Armack wie in Kapitel 4.1 gezeigt grundsätzlich bejaht), sondern die Legitimation hänge vielmehr von der Ausgestaltung der konkreten Instrumente ab. Dass Subventionen von den Ordnungstheoretikern grundsätzlich kritisch betrachtet werden, wurde ebenfalls bereits gezeigt, daher stellt sich umso mehr die Frage, ob bzw. wie in der Praxis existierende Instrumente dennoch mit ihren marktwirtschaftlichen Prinzipien im Einklang stehen können.

In Kapitel 3 wurde deutlich, dass die finanziellen KMU-Fördermaßnahmen weitaus mehr als reine Geldzahlungen des Staates an KMU sind und dass das in der Praxis vorzufindende Instrumentarium vielmehr ein Blumenstrauß verschiedener Maßnahmen darstellt, die zudem nicht immer unmittelbar aus den öffentlichen Haushalten finanziert werden. Um die an die Maßnahmen zu stellenden Anforderungen zu ermitteln, soll in 5.1 zunächst der Frage nachgegangen werden, inwiefern die Instrumententräger KfW und SBA überhaupt dem Staat zugeordnet werden können und die in der Praxis vorzufindenden Grundinstrumente Subventionen darstellen. Auf dem Ergebnis basierend werden sodann entsprechende Anforderungen an die Instrumente anhand von Literaturquellen herausgearbeitet.

### 5.1 Zurechnung der Fördermaßnahmen zu den Subventionen

Sollen KMU-Finanzierungshilfen aus ordnungspolitischer Sicht beleuchtet werden, so bedarf es zunächst einer Klärung der Frage, inwiefern die in der Praxis anzutreffenden Maßnahmen den Subventionen zugerechnet werden können, d.h. ob es sich bei den an KMU vergebenen Mitteln um öffentliche Hilfen handelt und ob der Staat im Rahmen seiner Entscheidungsgewalt über den Mitteleinsatz verfügt, um hiermit Wirtschaftspoli-

tik<sup>1</sup> zu betreiben. Diese Frage ist von Relevanz, da Subventionen entsprechend der ordoliberalen Denkrichtung einen besonders schweren Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen darstellen und daher nur in Ausnahmefällen vergeben werden dürfen.

Bei den Maßnahmen handelt es sich um Finanzierungshilfen, „wenn die öffentliche Hand bestimmten Unternehmen oder Wirtschaftszweigen bei Vorliegen bestimmter Bedingungen, die dem Zweck der betreffenden Finanzierungshilfe entsprechen, eine Hilfeleistung bei der Finanzierung leistet“ (Waschbusch & Staub 2008, S. 826; Wysocki 1961, S. 12). Diese finanziellen Hilfen zählen zu den Maßnahmen der Subventionsmittelbereitstellung.

Entsprechend einer Orientierung der Subventionsabgrenzung an der volkswirtschaftlichen Literatur werden im Folgenden die wesentlichen Merkmale von Subventionen in Anlehnung an Nieder-Eichholz (1995, S. 22–26) geprüft:

### ***Merkmale „Hilfeleistung“***

Der Begriff „Subvention“ hat seinen Ursprung im lateinischen Verb „*subvenire*“ (= beistehen, zur Hilfe kommen, vgl. Nieder-Eichholz 1995, S. 22). Wie in Kapitel 3 gezeigt, zielen die KMU-Förderprogramme darauf ab, KMU auf den Markt zu verhelfen und sie am Markt im Wettbewerb zu unterstützen. Dass es sich um Hilfeleistungen durch die öffentliche Hand bzw. die Programmträger handelt, wird von diesen auch in Veröffentlichungen kommuniziert. Es handelt sich bei den Förderprogrammen daher ohne Zweifel um Hilfeleistungen. Inwiefern diese tatsächlich effektiv sind, also auch die erwünschten Hilfswirkungen entfalten, ist dabei eine andere Frage.

### ***Merkmale „Öffentliche Hand / Staat“***

Im Schrifttum besteht Einigkeit darüber, dass als Subventionsgeber nur die öffentliche Hand respektive der Staat in Frage kommen, womit die Subventionspolitik als Teil der Wirtschaftspolitik ausgewiesen werden kann (vgl. Nieder-Eichholz 1995, S. 23). Neben den Gebietskörperschaften können auch staatliche Anstalten, öffentliche Kreditinstitute und andere öffentliche Erwerbsbetriebe Subventionsgeber sein. Im finanzwissenschaftlichen Sinne wird unter dem Staat die „*Summe aller Zwangsverbände und der von ihnen unterhaltenen öffentlichen Haushalte*“ verstanden (vgl. Grosseckler 2007, S.

---

<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass nach Röpke (1929) ausschließlich der Staat Wirtschaftspolitik betreibt, während nach der Definition von Marbach (1950, S. 21) jedermann, und damit auch Gruppenkollektive, wie Verbände, Vereine, Parteien usw. Wirtschaftspolitik betreiben können. Von Interesse ist vorliegend jedoch ausschließlich die staatliche Wirtschaftspolitik. Sofern im Folgenden von Wirtschaftspolitik die Rede ist, so ist damit stets die staatliche Wirtschaftspolitik gemeint.



565). Auch private Institutionen werden häufig als Subventionsgeber angesehen, soweit sie durch einen Hoheitsakt des Staates zu einer Mittelvergabe gezwungen werden.

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als größte nationale Förderbank in Deutschland ist in der Rechtsform einer Anstalt des Öffentlichen Rechts verfasst und unterliegt der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Finanzen. Anteilseigner sind zu 80 % der Bund und zu 20 % die Länder (vgl. KfW 2012, S. 2), und damit insgesamt zu 100 % die öffentliche Hand. Im Sinne von Grosseckler (2007, S. 566 f.) kann die KfW somit als Spezialkörperschaft betrachtet und daher als mittelbare Verwaltung zum Staat gezählt werden.

Bei der SBA in den Vereinigten Staaten handelt es sich um eine sogenannte „*independent agency of the U.S. government*“, da sie keinem Ministerium direkt unterstellt ist. Sie untersteht jedoch dem US-Kongress, der mittels Gesetzen die Aufgaben der SBA festschreibt, und damit dem Bundesstaat. Somit muss auch die SBA als Teil des Staates angesehen werden, die zur Subventionsvergabe qualifiziert ist.

### ***Merkmal „Gemeinlastprinzip“***

Die Kosten der Subventionierung trägt in jedem Falle *letztlich die Allgemeinheit* (vgl. Nieder-Eichholz 1995, S. 24). Unstrittig ist dies der Fall, wenn aus einem öffentlichen Haushalt Finanzmittel an ein Unternehmen gezahlt werden, da diese Mittel zunächst von der Allgemeinheit – vorwiegend über Steuererhebungen – eingetrieben werden müssen (oder aber im Falle der Kreditfinanzierung zu einem späteren Zeitpunkt die Allgemeinheit dafür aufkommt). In Kapitel 3 wurde jedoch deutlich, dass eine Reihe an Instrumenten eingesetzt wird, bei denen sich die Erfüllung des Gemeinlastprinzips nicht unmittelbar erschließt, bspw. wenn private Kredite über öffentliche Haftungsübernahmen abgesichert werden, denn damit kommt es nicht unmittelbar zu einem Mittelabfluss. Im Folgenden werden die Grundinstrumente Bürgschaft, Darlehen, Schuldendiensthilfe, Beteiligung, Zuschuss und Garantie unter der Annahme betrachtet, dass sie direkt von der Förderinstitution an die begünstigten KMU / SME vergeben werden:

Relativ unstrittig verhält es sich bei den Zuschüssen, die Zahlungen von Geld darstellen. Diese werden schließlich unmittelbar auszahlungswirksam und werden – sofern es sich nicht um einen bedingt rückzahlbaren Zuschuss handelt – von der öffentlichen Hand getragen, der die entsprechenden Mittel endgültig verloren gehen. Es handelt sich beim Zuschuss nach häufig anzutreffender Literaturmeinung um eine Subvention in Form von Geld.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Siehe hierzu Nieder-Eichholz (1995, S. 27).

Auch beim Darlehen werden zum Zeitpunkt seiner Gewährung öffentliche Gelder ausbezahlt, wenngleich sie zu einem späteren Zeitpunkt vom Begünstigten zurückgezahlt werden sollen. Zusätzlich geht mit dem Darlehen jedoch auch ein Ausfallrisiko einher, das die öffentliche Hand trägt. Zu einem dauerhaften Mittelverzicht für die öffentliche Hand kommt es somit nur eventuell, wenn das Darlehen und die ggf. erhobenen Zinsen nicht oder nicht vollständig vom Darlehensnehmer zurückgezahlt werden. Werden im Marktvergleich nur vergünstigte Zinsen verlangt, dann sind mit dem vorübergehenden Mittelverzicht auch Opportunitätskosten verbunden, schließlich könnten die Mittel während der Laufzeit alternativ höher verzinslich angelegt werden. All dies bedeutet tatsächliche Geldzahlungen und im ökonomischen Sinne Kosten, die die Allgemeinheit trägt, weshalb Darlehen ebenfalls zu den Subventionen gezählt werden sollten. Übereinstimmend zählt Nieder-Eichholz (1995, S. 27) Darlehen zu den Subventionen in Form von Geld.

Ebenso werden Schuldendiensthilfen von der Allgemeinheit getragen, da sie endgültige Geldzahlungen und/oder Vorfinanzierungen für tilgungsfreie Anlaufzeiten privatwirtschaftlicher Kredite darstellen, und können somit den Subventionen zugerechnet werden.

Doch auch sogenannte geldwerte Leistungen, wie Garantien und Bürgschaften, bei denen Auszahlungen nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu einem späteren Zeitpunkt nach ihrer Gewährung getätigt werden, fallen unter den Subventionsbegriff, sofern die Konditionen (v.a. die Bürgschaftsprämie) *günstiger sind als die einer vergleichbaren privatwirtschaftlichen Bürgschaft bzw. wenn eine adäquate Sicherungsleistung auf dem Markt (z.B. durch Kreditversicherer) gar nicht angeboten wird* (vgl. Nieder-Eichholz 1995, S. 27, 223-224). Dies ist bei den KMU-Programmen in aller Regel der Fall, denn ansonsten würden die Begünstigten entsprechende marktwirtschaftliche Angebote in Anspruch nehmen. Es handelt es sich um sogenannte Eventualverbindlichkeiten, die im Gegensatz zum Darlehen anfänglich nicht ausgabenwirksam werden. Die Risikokosten für die KMU-Hilfen trägt jedoch die Allgemeinheit, weshalb die Einordnung in die Subventionen richtig erscheint. Daran kann auch die Tatsache nichts ändern, dass es in einigen Fällen am Ende nicht zum Mittelabfluss kommt.

Beteiligungskapital, das ebenso wie das Darlehen unmittelbar ausgabenwirksam wird, als auch erhebliche Haftungsrisiken mit sich bringt, muss ebenfalls zu den Subventionen gerechnet werden. Wenngleich zu einem späteren Zeitpunkt der (möglicherweise gewinnbringende) Verkauf von Unternehmensanteilen erfolgen kann, so ist mit der Beteiligung ein erhebliches Risiko verbunden, Verluste mitzutragen. Sie müssten bei Einordnung in die o.g. Systematik als Geldzahlung kategorisiert werden, weil auch hier ein anfänglicher monetärer Transfer stattfindet.

Wie in Kapitel 3 gezeigt wurde, gestaltet sich die Situation in der Praxis jedoch meistens komplexer, als dass die KfW oder die SBA die dargestellten Grundinstrumente direkt an KMU vergibt. Stattdessen werden meist Institutionen, wie Hausbanken oder Kapitalbeteiligungsgesellschaften, im Prozess zwischengeschaltet. So kann es sein, dass die Förderinstitution lediglich eine Darlehensbürgschaft an eine Hausbank gewährt, das begünstigte Unternehmen aber von dieser ein Darlehen erhält. In solchen Fällen liegt eine Trennung der Gewährungs- von der Wirkungsebene vor, wobei beim Unternehmen ein anderes Instrument ankommt, als die Förderinstitution dem Intermediär gewährt hat; dennoch gewährt die Förderinstitution hier Subventionen, wenn auch in Form eines anderen Instruments.

Die Grundinstrumente Zuschuss, Darlehen, Schuldendiensthilfe, Bürgschaft und Beteiligung stellen im Ergebnis finanzielle Hilfen für KMU dar, die mehr oder weniger und früher oder später von der Allgemeinheit getragen werden.

Man mag vielleicht einwenden, dass im Falle der KfW das Gemeinlastprinzip aufgrund der Mittelherkunft nicht erfüllt sei: Die Finanzmittel, die die KfW für ihre Förderprogramme einsetzt, stammen schließlich zum überwiegenden Teil aus Refinanzierungen über den Kapitalmarkt, die sie aufgrund von Garantien durch die Bundesrepublik Deutschland günstig erwerben kann<sup>3</sup> und schließlich werden von der KfW zumindest zeitweise beträchtliche Überschüsse erwirtschaftet. Sie kann insbesondere auf das ERP-Sondervermögen als Eigenkapitalbasis zurückgreifen, um ihre Aktivitäten durchzuführen. Insofern fließen diese Mittel nicht direkt aus dem öffentlichen Haushalt heraus an die KMU oder an zwischengeschaltete Stellen. Allerdings geht der Staat über seine Kreditbürgschaften und seine Gesamthaftung für die KfW in seiner Rolle als Eigentümer (80 % Bund, 20 % Bundesländer) wesentliche Haftungsrisiken im Zusammenhang mit den KMU-Förderaktivitäten ein. Das ihm gehörende ERP-Sondervermögen könnte zudem auch alternativen Verwendungen zugeführt werden (z.B. Verkauf und Auszahlung des Erlöses an die Bürger, oder die Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen), womit erhebliche Opportunitätskosten seiner Nutzung für KMU-Förderprogramme getragen werden. Zweitens kommen zusätzlich auch Positionen zu den von der KfW abgewickelten Mittelstandsprogrammen hinzu, die sich direkt dem Bundeshaushalt entnehmen lassen. Hierzu zählen z.B. Zinszuschüsse für das ERP-Innovationsprogramm, Zinszuschüsse Steigerung Energieeffizienz und Zinszuschüsse ERP-Startfonds.<sup>4</sup> Somit ergibt sich das Gemeinlastprinzip nicht immer unmittelbar, sondern teils indirekt. Das Gemeinlastprinzip muss aber unter Berücksichtigung dieser Überlegungen als erfüllt angesehen werden.

---

<sup>3</sup> Siehe hierzu § 1a KredAnstWiAG; KfW (2012, S. 16).

<sup>4</sup> Siehe hierzu Bundeshaushalt 2013: Bundesministerium der Finanzen (2012, S. Übersicht IX - 97).

***Merkmal „Sonderunterstützung“***

Subventionen haben einen *diskriminierenden Charakter*, da sie sich an einen *nach exakten Kriterien abgrenzbaren Empfängerkreis* richten; andernfalls handelt es sich um *allgemeine Hilfeleistungen* (vgl. Nieder-Eichholz 1995, S. 25). Dieser Beschreibung zufolge spielt es auch keine Rolle, dass es sich bei den KMU – unbeachtet verschiedener Abgrenzungen – um einen vergleichsweise großen Empfängerkreis handelt. Viele Programme richten sich tatsächlich gezielt an KMU und lassen hierfür z.B. nur Unternehmen bis zu einer bestimmten Mitarbeiterzahl oder bis zu einem bestimmten Jahresumsatz zu. Andere Programme hingegen, wie v.a. in der Exportfinanzierung, richten sich jedoch auch an andere Unternehmensgrößenklassen, wengleich viele KMU von solchen Programmen profitieren können. Hierin kommt erneut die Überschneidung der KMU-Förderung mit vielen anderen Politikbereichen zum Ausdruck. Insgesamt betrachtet existiert jedoch eine Vielzahl an Programmen, die sich explizit an KMU richten und exakte Kriterien hinsichtlich ihrer Empfänger festschreiben. Bereits die Namensgebungen „KfW-Mittelstandsbank“ und „Small Business Administration“ verdeutlichen, dass die Programmträger-Institutionen die gezielte Förderung von KMU / SME betreiben und damit Sonderunterstützungen darstellen.

***Merkmal „Ohne gleichwertige marktliche Gegenleistung“***

Im Schrifttum besteht die einhellige Meinung, dass der Subvention *keine gleichwertige marktliche Gegenleistung* gegenübersteht (vgl. Nieder-Eichholz 1995, S. 25). Hierzu ist anzumerken, dass im Rahmen zahlreicher Förderprogramme der KfW und der SBA Gebühren und/oder Zinsen von den Begünstigten erhoben werden.<sup>5</sup> Diese sind jedoch aufgrund von staatlichen Absicherungen bzw. wegen des Einsatzes des ERP-Eigenkapitals im Vergleich zu den üblichen Marktkonditionen vergünstigt. Eine marktliche Gegenleistung ist dann zwar im Grunde gegeben, doch ist diese in aller Regel der Höhe nach nicht gleichwertig. Insgesamt liegt somit der Tatbestand „ohne gleichwertige marktliche Gegenleistung“ vor. Der Subventionscharakter wäre aber stärker ausgeprägt, wenn der Staat auf die Gebühren/Zinsen der Begünstigten komplett verzichten würde.

***Merkmal „Verhaltenshervorrufung“***

Der Staat ist nicht dazu legitimiert, *Ressourcen zu verschenken*, sondern er will mit der Mittelvergabe *ein bestimmtes Verhalten der Begünstigten erreichen*, was durch *Auflagen* in Verbindung mit der Subventionsgewährung geschehen kann (vgl. Nieder-Eichholz 1995, S. 25). Die Programme in der Praxis sollen den Umfang unternehmeri-

---

<sup>5</sup> Siehe hierzu Kapitel 3.

scher Tätigkeiten erweitern und lassen regelmäßig nur bestimmte Verwendungsmöglichkeiten der erhaltenen Mittel zu, sodass anderweitige Mittelverwendungen dann nicht möglich sind. So darf ein KMU z.B. mit einem bestimmten Investitionskredit nur Investitionen des Anlage- und Umlaufvermögens in festgelegten Größenordnungen tätigen. Die gewünschten Aktivitäten der KMU sollen also über die Finanzierungshilfen ermöglicht und dabei in abgegrenzte Bahnen gelenkt werden. Es ist somit von der öffentlichen Hand beabsichtigt, mit den Finanzierungshilfen ein gewünschtes Verhalten der begünstigten Unternehmen hervorzurufen.

### ***Merkmal „Empfänger Unternehmen“***

In der modernen Literatur gilt als charakteristisches Merkmal einer Subvention, dass es sich beim *direkten zahlungstechnischen Empfänger der Leistung (Subventionsempfänger)* um ein *Unternehmen* handelt, wobei dieses neben einem *privaten Unternehmen* auch ein *erwerbswirtschaftlich orientiertes öffentliches Unternehmen* sein kann (vgl. Nieder-Eichholz 1995, S. 26). In weiter gefassten Subventionsabgrenzungen werden jedoch teilweise auch private Haushalte als Subventionsempfänger aufgeführt. Vom Subventionsempfänger zu unterscheiden ist der *Subventionsdestinatar*, dem nach Willen des Gesetzgebers die Leistung zufließen *soll*. Dies kann neben dem Subventionsempfänger selbst auch ein anderes Unternehmen oder ein privater Haushalt sein, an das bzw. den die Leistung weitergegeben wird. *Subventionsbegünstigter* ist demgegenüber derjenige, dessen wirtschaftliche Situation durch die Subvention *tatsächlich* verbessert wird.

Im Rahmen der KMU-Förderprogramme sind KMU in jedem Falle Subventionsdestinatäre, da sie nach dem Willen der Politik von den Maßnahmen profitieren sollen. Oftmals sind sie jedoch nicht die direkt Begünstigten, sondern die zwischengeschaltete Institutionen. In diesen Fällen sind die KMU nicht zugleich Subventionsempfänger. Inwiefern sie Subventionsbegünstigte sind, richtet sich danach, ob die Effektivität der jeweiligen Maßnahmen gegeben ist.

Entsprechend der oben ausgeführten Literaturmeinung erscheint es eher zweifelhaft, dass Maßnahmen unter den Subventionsbegriff fallen, wenn die KMU die Leistungen nicht direkt empfangen, sondern nur indirekt von ihnen profitieren (sollen). Andererseits scheint es überzogen, nur deshalb nicht von Subventionen zu sprechen, weil die öffentlichen Ressourcen über zwischengeschaltete Stellen an die KMU vergeben und dabei ggf. in andere Finanzierungshilfeformen transformiert werden. Vielmehr sollte dann von einer abgeschwächten Form der Subvention die Rede sein, deren Eingriffsintensität gegenüber der üblichen Variante, in der eine direkte Hilfeleistung erfolgt, verringert ist.

### ***Zwischenergebnis***

Insgesamt zeigt der Abgleich mit den Prüfmerkmalen, dass es sich bei den in Kapitel 3 dargestellten KMU-Finanzierungshilfen überwiegend um Subventionen handelt, wenngleich dies nicht uneingeschränkt und für alle Maßnahmen der Fall ist: Als teilweise kritische Merkmale haben sich die Anforderungen „ohne marktliche Gegenleistung“ und „Empfänger Unternehmen“ herausgestellt, zudem ist das Gemeinlastprinzip oftmals nur indirekt erfüllt. Während oftmals Gebühren und Zinsen vom begünstigten KMU verlangt werden, sind die KMU nicht immer direkt Begünstigte öffentlicher Mittel, sondern sie profitieren oft indirekt von Institutionen, die wiederum finanzielle Hilfen von den Förderinstitutionen erhalten. Von Subventionen kann in solchen Fällen nicht uneingeschränkt die Rede sein.

### ***Merkmalsvariationen und Subventionscharakter***

In den vorangegangenen Ausführungen wurde deutlich, dass es zu kurz gegriffen wäre, Fördermaßnahmen entweder ganz oder gar nicht (null oder eins) unter den Subventionsbegriff zu subsumieren, sondern dass es auch Zwischensituationen gibt. Eine treffendere Betrachtung ist eine solche, nach der Fördermaßnahmen vielmehr auch einen schwächeren oder einen stärkeren Subventionscharakter aufweisen können. An den beiden Extremen stehen idealtypische Konstellationen.

Das erste Merkmal, das sich im Rahmen der betrachteten Förderungen als variabel herausgestellt hat, ist das der fehlenden marktlichen Gegenleistung. Sofern eine solche komplett fehlt, so ist der Subventionscharakter der Maßnahme klar gegeben. Im anderen Extrem wird vom begünstigten KMU eine der Leistung äquivalente Gegenleistung entrichtet, sodass statt von einer Subvention von einem Tauschgeschäft die Rede sein muss. In einer Zwischensituation könnten etwa zu entrichtende Gebühren oder Zinssätze vergünstigt sein.

Das zweite Merkmal betrifft den Subventionsempfänger. Nur wenn der direkte Empfänger der Leistung das KMU ist, so liegt ein eindeutiger Subventionscharakter vor. Im entgegengesetzten Extrem erfolgt eine reine Förderung der Geschäftstätigkeit einer zwischengeschalteten Institution, die wiederum die KMU finanziell fördert. Nach der oben gefassten Subventionsabgrenzung wäre in diesem Fall der Subventionscharakter nicht gegeben. Eine Zwischensituation wäre z.B., wenn die Förderinstitution ein durchzureichendes Darlehen an die zwischengeschaltete Stelle vergibt und gleichzeitig das Darlehen an das KMU mittels einer Bürgschaft absichert.

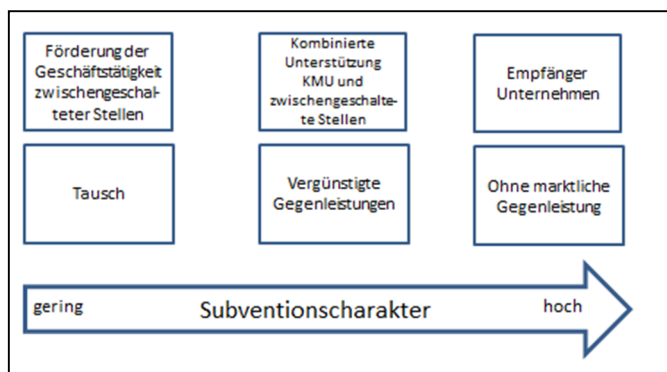


Abbildung 36: Variabler Subventionsbegriff

Quelle: Eigene Darstellung

### Ergebnis

Die Prüfung der in der Praxis vorzufindenden Förderlandschaft anhand der elementaren Merkmale des Subventionsbegriffs nach der volkswirtschaftlichen Literatur hat gezeigt, dass eine Vielzahl der Maßnahmen als Subventionen bezeichnet werden, wenngleich auch solche Förderungen existieren, bei denen bestimmte gängige Subventionsmerkmale nicht erfüllt sind. Hierbei handelt es sich um das Erfordernis der fehlenden marktlichen Gegenleistung sowie um die Notwendigkeit, dass das begünstigte Unternehmen direkter Subventionsempfänger ist. Die hieran anknüpfenden weiterführenden Überlegungen haben verdeutlicht, dass die Förderlandschaft in der Praxis teils so ausgestaltet ist, dass die erforderlichen Subventionsmerkmale nicht entweder gar nicht oder vollständig erfüllt sind, sondern dass die tatsächliche Situation dann irgendwo zwischen diesen beiden idealtypischen Polen liegt. Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, den Subventionsbegriff dementsprechend variabel auszulegen, wonach Maßnahmen einen schwächeren oder einen stärkeren Subventionscharakter aufweisen können, als dass sie schlicht entweder Subventionen darstellen oder eben nicht.

## 5.2 Primat der Rahmengestaltung

Wie in Kapitel 4 gezeigt, besteht v.a. aus ordoliberalen, aber auch aus sozialmarktwirtschaftlicher Sicht ein unzweifelhafter Vorrang von rahmengestaltenden Maßnahmen vor Eingriffen in den Wirtschaftsprozess, wie sie Subventionen darstellen. Somit ist für eine finanzielle Fördermaßnahme zu prüfen, ob an ihre Stelle eine rahmengestaltende Maßnahme treten kann, um nach Möglichkeit auf die Marktintervention zu verzichten.

Bei rahmengestaltenden Maßnahmen ist in erster Linie an rechtliche Verfügungen, wie Gesetze oder Verordnungen, zu denken. Diese setzen in einem Rechtsstaat die Spielre-

geln für die Wirtschaftsakteure und definieren auf diese Weise ihre zulässigen Handlungsrahmen. Auch die Errichtung und Ausgestaltung von Institutionen, wie etwa Behörden oder eine Zentralbank, fällt in den Bereich der Rahmensetzung.

### 5.3 Marktkonformität

Röpke (1948a, S. 258–264) differenziert in sogenannte *marktkonforme* und *nichtmarktkonforme* wirtschaftspolitische Interventionen. Entscheidend bei der Einordnung ist für ihn die Frage, ob die im Rahmen einer auf dem Marktmechanismus basierenden Wirtschaftsverfassung eingesetzten Maßnahmen den ihr zugrundeliegenden *Preismechanismus außer Kraft setzen und damit die Selbststeuerung des Marktes aufheben* (dann handelt es sich um nichtkonforme Interventionen), oder ob sich die Interventionen *im Preismechanismus als neue „Daten“ einordnen und von ihm assimiliert werden* (dann ist von konformen Interventionen die Rede). Schließlich *steuern die Preise die Produktion in Richtung der Konsumentenpräferenzen*, und wenn sie verfälscht oder sogar verboten werden, dann fehlen für die Produzenten die Informationen und auch die Anreize, sich auf die Bedürfnisse der Nachfrager einzustellen (vgl. Starbatty 2002, S. 100).

Die Marktwirtschaft basiert laut Röpke auf dem *komplizierten Zusammenspiel spontaner Entscheidungen aller Marktparteien*, während es das *Wesen der Planwirtschaft* sei, diesen *Mechanismus durch das behördliche Kommando zu ersetzen und die Entscheidung über die Verwendung der Produktionskräfte der Volkswirtschaft vom Markt auf die Obrigkeit zu übertragen* (vgl. Röpke 1948a, S. 263). Dabei betont Röpke die mit einer nichtkonformen Intervention unmittelbar geschaffenen Gefahr, dass der Staat einen *neuen und tieferen Eingriff herbeiführen* wird, der die *bisher vom Markte besorgte Regulierungsfunktion nunmehr auf die Behörde überträgt*; beschreite man einmal die Bahn der nichtkonformen Intervention, ergebe sich eine *nicht endende Dynamik und alle Dinge kämen ins Rutschen* (vgl. ebd., S. 260–261). Als Beispiel für einen zwar *schwerwiegenden*, aber *konformen* Eingriff führt Röpke eine *Währungsabwertung* an, die nicht die Preismechanik außer Gang setze; als nichtkonform bezeichnet er hingegen die *Devisenzwangswirtschaft*, die die marktwirtschaftliche Gleichgewichtsfindung unmöglich mache und den Staat in der Folge dazu zwingt, den bisher marktwirtschaftlich zustande kommenden Zahlungsbilanzausgleich durch behördlichen Befehl vorzunehmen.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Siehe hierzu Röpke (1948a, S. 259–260).



Dohrendorf (1952) merkt zu der ordoliberalen Ansicht hinsichtlich der *Marktkonformität wirtschaftspolitischer Mittel*<sup>7</sup> an, dass wirtschaftspolitische Mittel nicht *als solche* marktkonform sein können, sondern dass die Marktkonformität auch von der konkreten Situation ihrer Anwendung und der Quantität ihres Einsatzes abhängt. So sei z.B. eine Währungsabwertung zur Erreichung eines vorgegebenen Wechselkurses marktkonform, sofern es sich lediglich um ein *Gleitenlassen auf den Gleichgewichtspreis* handle; es sei jedoch marktinkonform, falls man sich durch die Abwertung vom Gleichgewichtspreis entferne. Ein an sich marktkonformer, weil nicht den Preismechanismus außer Kraft setzender Schutzzoll, könne bei zu hoher Dosierung als Prohibitivzoll den Preismechanismus außer Kraft setzen und damit marktinkonform werden. Es gebe folglich keine *per se marktkonformen Mittel*, sondern lediglich *marktkonform anwendbare Mittel* (vgl. Dohrendorf 1952, S. 31).

#### 5.4 Anpassungs- statt Erhaltungsinterventionen

Der Gesichtspunkt der Anpassungs- und Erhaltungsinterventionen wurde von Röpke entwickelt (vgl. Watrin 1957, S. 50; Röpke 1929, S. 861 ff.). Die Fördermaßnahmen sollten als *befristete Anpassungshilfe* an von strukturellen Brüchen betroffene Unternehmen geleistet werden, die *eine Anpassung nicht aus eigener Kraft schaffen können, deren Rentabilität in der Zukunft aber gesichert erscheint* (vgl. Nieder-Eichholz 1995, S. 95). Demgegenüber sind Erhaltungssubventionen zum Zwecke der *Strukturkonservierung, der Erhaltung von Besitzständen der Unternehmen* und zur *Sicherung von ineffizienten Arbeitsplätzen aus distributiver und aus allokativer Sicht abzulehnen* (vgl. Nieder-Eichholz 1995, S. 90, 95).

Speziell bezüglich der KMU-Subventionen unterteilt Langen (1978, S. 29) in den „*Mittelstandsschutz*“, dessen Maßnahmen darauf ausgerichtet sind, den absoluten oder relativen Bestand an KMU zu erhalten und andererseits in Maßnahmen der „*Mittelstands-anpassung*“, die den KMU die gleichen Startchancen einräumen und die Entfaltung von Eigeninitiative und Selbsthilfe in einer sich wandelnden Wirtschaft fördern sollen.

---

<sup>7</sup> Gemeint ist die Ansicht, ein wirtschaftspolitisches Mittel an sich könne marktkonform oder marktinkonform sein, siehe hierzu die Ausführungen von Müller-Armack in Kapitel 4.1.

## 5.5 Eucken'sche Prinzipien der Wirtschaftspolitik

Angesichts der in Kapitel 3 dargestellten Maßnahmen mit ihren Zielsetzungen können weiterhin folgende Eucken'sche Prinzipien hinsichtlich der Instrumentenausgestaltung von Relevanz sein:

### *Fundamentalprinzip des umfassenden Strebens nach Konkurrenzpreisen:<sup>8</sup>*

Nach Eucken ist ein funktionierender Preismechanismus eine elementare Voraussetzung für das Funktionieren der Marktwirtschaft, da den relativen Preisen die Lenkungsfunktion zukommt. So führt etwa das Heruntermanipulieren von Zinsen zu einer Veränderung des Gesamtsystems der Preise und damit der Lenkung des Wirtschaftsprozesses. Statt nur im negativen Sinne etwa staatliche Subventionen, Zwangsmonopole, Preisstopps, oder Einfuhrverbote zu verbieten, ist es nach Eucken im Sinne einer positiven Wirtschaftsverfassungspolitik notwendig, die Marktform der vollständigen Konkurrenz anzustreben, damit der Preismechanismus funktionsfähig gemacht werden kann. Eine solche aktive Beeinflussung unterscheidet sich vom Ansatz des Laissez-faire.

Übertragen auf die KMU-Förderpolitik bedeuten die Überlegungen in erster Linie, dass mittels der KMU-Förderinstrumente relative Preise nicht verzerrt werden dürfen. Alle Preise sollen durch einen funktionierenden Wettbewerb zustande kommen. Das heißt insbesondere, dass der Staat bzw. eine mit der Förderprogrammabwicklung betraute Institution Preise nicht direktiv festsetzen sollte.

### *Prinzip der wettbewerbskonformen Verwendung von Vertragsfreiheit:<sup>9</sup>*

Die Vertragsfreiheit ist nach Eucken eine Voraussetzung für das Zustandekommen von Konkurrenz. Nur wenn die Wirtschaftssubjekte selbst die Möglichkeiten ihres Handelns prüfen und danach Verträge abschließen, statt Befehle durchzuführen oder Zuteilungen in Empfang zu nehmen, kann Wettbewerb entstehen.

Die Vertragsfreiheit, mittels derer die Wirtschaftssubjekte Gestaltungsmöglichkeiten und Wahlfreiheiten besitzen, soll folglich im Rahmen der Mittelstandsprogramme erhalten bleiben und nicht durch staatlichen Zwang ersetzt werden. Daher sollte keine Hausbank (oder andere Intermediäre) zur Partizipation an Förderprogrammen verpflichtet werden. Spielräume zur Konditionenausgestaltung sollten erhalten bleiben.

---

<sup>8</sup> Vgl. Grosseckler (2003, S. 25a); Eucken et al. (1990, S. 254–291).

<sup>9</sup> Vgl. ebd.

***Prinzip der Vermeidung von Haftungsbeschränkungen und der Einheit von Gestaltungsmacht und Haftung:*<sup>10</sup>**

Eucken führt aus: „*Wer den Nutzen hat, muss auch den Schaden tragen*“ (Eucken et al. 1990, S. 279). Die Haftung bewirkt eine *vorsichtige Disposition des Kapitals* und *Investitionen werden umso sorgfältiger* getätigt, je mehr der Verantwortliche für sie haftet. Insofern wirkt die Haftung *prophylaktisch* gegen die Verschwendung von Kapital und *zwingt dazu, die Märkte vorsichtig abzutasten*. Ein weiterer Aspekt betrifft die Unternehmenskonzentration: Demnach haben haftungsbeschränkte Gesellschaftsformen dazu beigetragen, *dass sich Konzerne bildeten*. Haftet man hingegen für ein neugekauftes Unternehmen vollständig, dann wird man sich genau überlegen, ob man das Unternehmen kaufen soll. Die Haftung ist ein *unentbehrliches ordnungspolitisches Institut der Wettbewerbsordnung* (vgl. Eucken et al. 1990, S. 281), denn diese setzt voraus, dass der Weg zur Rentabilität nur über eine *äquivalente wirtschaftliche Leistung* führt, während gleichzeitig *Fehlleistungen Verluste* und schließlich das *Ausscheiden* aus dem Markt zur Folge haben.

Bezogen auf die KMU-Fördermaßnahmen bedeutet das Haftungsprinzip, dass Haftungsbegrenzungen oder -Freistellungen in Programmen kritisch gesehen werden müssen. Durch Haftungsfreistellungen soll gerade ein Anreiz zur Teilnahme oder Inanspruchnahme an bzw. von Förderprogrammen geschaffen werden und sind daher nicht grundsätzlich abzulehnen. Allerdings ist zu bedenken, dass die Finanzmittel im Falle einer hohen oder gar vollständigen Haftungsfreistellung nicht so effizient verwaltet und eingesetzt werden dürften, wie in Konstellationen der Vollhaftung.

***Prinzip der Vorhersehbarkeit und Stetigkeit der Wirtschaftspolitik:*<sup>11</sup>**

Dieses Prinzip erachtet Eucken als notwendig, um eine ausreichende Investitionstätigkeit in Gang zu setzen. Zweitens *fördert* seinen Ausführungen zufolge eine wechselhafte Wirtschaftspolitik die *Konzernbildung*: Der *schnelle Wechsel der Wirtschaftspolitik* ruft eine *Unsicherheit* hervor, die den *Anstoß* dafür gibt, *sich an Firmen anderer Produktionszweige zu beteiligen oder sie zu kaufen*. In der Wechselhaftigkeit der Wirtschaftspolitik sieht er „*einen der vielen, von der Wirtschaftspolitik selbst geschaffenen Ursachen der industriellen Konzentration*“ (Eucken et al. 1990, S. 289). Demzufolge leistet bereits eine konstante Wirtschaftspolitik einen Beitrag dazu, Konzentrationstendenzen in der Volkswirtschaft entgegenzuwirken.

Bezogen auf die KMU-Förderpolitik bedeutet die Einhaltung des Prinzips, dass die Fördermaßnahmen im Rahmen aller verfügbaren Programme eine möglichst hohe Kon-

---

<sup>10</sup> Vgl. Grosseckler (2003, S. 25a); Eucken et al. (1990, S. 254–291).

<sup>11</sup> Vgl. ebd.

stanz aufweisen sollten. Gravierende Änderungen der Förderpolitik in nur kurzen Zeiträumen sind abzulehnen. Sofern sich hingegen die Entscheidungsträger in den KMU einer sich ständig wechselnden Förderlandschaft gegenübersehen, deren Zielsetzungen, Mittel und Voraussetzungen über die Zeit hinweg wechselhaft ausgestaltet sind, so ist mit der Schaffung eines unsicheren Klimas mit seinen negativen Folgen zu rechnen.

***Prinzip der Eindämmung und Korrektur von Marktmacht:*<sup>12</sup>**

Von den *regulierenden Prinzipien* verlangt das Prinzip der Eindämmung und Korrektur von Marktmacht die Beschränkung der Marktmacht von Monopolen durch ihre Verhinderung oder Beaufsichtigung.

Übertragen auf die KMU-Förderinstrumente sollte bei der Programmausgestaltung und ihrer Abwicklung durch Träger darauf geachtet werden, dass hierbei keine Machtkonzentrationen entstehen. Demgegenüber wären solche Konstellationen vorzuziehen, bei denen der Wettbewerb gefördert wird. Dies gilt sowohl mit Hinblick auf die begünstigten Unternehmen, als auch auf die die Programme umsetzenden Intermediäre, für deren Teilnahmen an den Programmen die gleichen Chancen bestehen sollten.

***Prinzip der Vermeidung des Punktualismus und der Integration von Wettbewerbsordnung, Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung:*<sup>13</sup>**

Zu den *Potenziellen Ergänzungsprinzipien* gehört das Prinzip der Vermeidung des Punktualismus und der Integration von Wettbewerbsordnung, Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung. Demnach soll die Wirtschaftspolitik statt Einzelmaßnahmen ganzheitliche und koordinierte Ansätze verfolgen. Zu einer einheitlichen Wirtschaftspolitik gehört auch, dass Wettbewerbsordnung, Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung zielführend ineinandergreifen. So zieht Eucken den Vergleich zu einer *Armee*, die nicht *so geführt* werden dürfe, dass *ohne Zusammenhang ein Truppenteil* in die eine und ein anderer in die andere Richtung *marschiert* und so nicht einen *sinnvollen Aufmarsch* vollziehe, wodurch ihre *Schlagkraft gering* bleibe. Stattdessen solle man diese entscheidend erhöhen, indem die *Aktionen aller einzelnen Truppenteile ineinandergreifen*.

Bei der Instrumentenausgestaltung sollte folglich darauf hingewirkt werden, dass die Instrumente nicht punktuell eingesetzt werden, sondern im Idealfall als ganzheitliches Konzept aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen. Überschnei-

---

<sup>12</sup> Vgl. Grosseckler (2003, S. 25a); Eucken et al. (1990, S. 291–304).

<sup>13</sup> Vgl. ebd.

dungen von Programmen, oder Programme, die sich hinsichtlich ihrer Wirkungsrichtungen widersprechen, soll es demnach nicht geben.

### ***Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe:*<sup>14</sup>**

Dieses Prinzip ordnet Eucken schwerpunktmäßig in den Bereich der Sozialpolitik ein und fordert, dass der *Mensch in die Lage versetzt werden soll, sich notfalls aus eigener Kraft zu helfen*. So sei etwa die *Ermöglichung des Sparens* besser als Transferzahlungen des Staates.

In Hinblick auf die KMU-Förderung sollten die Maßnahmen die KMU nach einer gewissen Zeit in die Lage versetzen, auch ohne sie im Wettbewerb zu bestehen. Auch eine nur zeitlich vorübergehende Unterstützung, deren Notwendigkeit sich später erübrigt, wird damit nahe gelegt. Diese Art der Hilfe ähnelt weitgehend den von Röpke beschriebenen Anpassungsinterventionen (siehe Kapitel 5.4), da auch sie nur vorübergehend gewährt werden, bis die begünstigten Unternehmen dazu in die Lage versetzt wurden, selbst zu bestehen.

## **5.6 Grundsätze der Subventionsordnung nach Nieder-Eichholz**

Da die KMU-Förderinstrumente zum großen Teil Subventionscharakter aufweisen, sind die ordnungspolitischen Anforderungen an die Subventionsvergabe zu beachten. Hierzu wird auf die von Nieder-Eichholz (1995, S. 194-266) herausgearbeiteten Grundsätze zurückgegriffen:

### ***Grundsatz der Bestimmtheit der Subventionsziele***

Nur die genaue Kenntnis der Ziele einer Subvention erlaubt eine *vernünftige und zielgerichtete Planung des Mitteleinsatzes ex ante sowie eine Beurteilung des Zielerreichungsgrades ex post*. Sowohl die *Verhaltens-* als auch die dahinterstehenden *Endzwecke* sollen benannt werden. Auch wird die Forderung nach *Operationalisierung* der Subventionsziele durch die Subventionsvergabeinstanzen erhoben. Gleichwohl wird eingeräumt, dass *eindeutige Zielfestlegungen durch exakte Zielfixierungen realiter aufgrund der Ungewissheit der Zukunft und der damit einhergehenden Fehlbarkeit der Prognosen nicht in allen Fällen möglich sind*. Insbesondere hinsichtlich der Endziele ergeben sich *bedeutsame Schwierigkeiten*, da sie sich *vielfach nur durch mehrere Indi-*

---

<sup>14</sup> Vgl. Grossekkter (2003, S. 25a); Eucken et al. (1990, S. 304–324).

*katoren zugleich determinieren lassen. Zumindest ordinale Skalierungen der Ziele sollten jedoch angestrebt werden, damit Rückschlüsse auf die Zielerreichungsgrade ermöglicht werden.*

### ***Grundsatz der ökonomischen Begründbarkeit des Subventionsziels***

Eine staatliche Intervention in Form einer Subvention kann nur legitim sein, wenn mit ihr ein *öffentliches Interesse verfolgt wird*, denn es ist entsprechend des *Willkürverbots* des Grundgesetzes unzulässig, staatliche *Geschenke zu verteilen*. Da entsprechend den Überlegungen der *Neuen Politischen Ökonomie* die Vermutung nahe liegt, dass *zumindest teilweise das Willkürverbot verletzt wird* und von den Subventionsgebern *Gemeinwohlziele zur Tarnung und Durchsetzung ihrer eigenen Interessen vorgeschoben werden*, sollten ökonomisch *nachvollziehbare und vertretbare Begründungen von fachkundigen wirtschaftspolitischen Instanzen* dargelegt werden.

### ***Grundsatz der Zielkonformität der Subventionsvergabe***

Die Subvention muss so ausgestaltet sein, dass sie die *Erreichung des Ziels richtungsmäßig unterstützt* und zumindest in einem *befriedigendem Ausmaß* realisiert. *Losgelöst von den Problemen* der Einzelfälle, die es gesondert zu untersuchen gilt, können folgende *tendenzielle Aussagen* getroffen werden: Demnach erscheint die Zielkonformität einer Subvention i.A. gegeben, wenn die *Einsatzstelle der Subvention* möglichst nahe am Destinatär liegt, die *Subventionsbemessungsgrundlage effizient ausgestaltet* wird und die Zweckbindung der Subvention durch *Auflagen* sichergestellt wird.

Damit ist eine Effektivität des Subventionseinsatzes gegeben.

### ***Grundsatz der Erforderlichkeit der Subventionsvergabe***

Eine Subvention wird als erforderlich angesehen, *wenn sie gegenüber anderen – ebenfalls zur Erreichung des Ziels geeigneten – Mitteln eine geringere Eingriffsintensität in das marktwirtschaftliche System aufweist*. Diesbezüglich müssen *direkt durch den Mitteleinsatz und indirekt durch die Finanzierung des Mitteleinsatzes ausgehende Störungen des marktlichen Koordinationsmechanismus, die Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip* und die *fiskalpolitische Beherrschbarkeit des Instrumenteneinsatzes* berücksichtigt werden. Damit ergibt sich die Notwendigkeit der *Prüfung von Alternativen*.

Hinsichtlich der Alternativen sind *Ge- oder Verbote gegenüber der Subventionsvergabe grundsätzlich eher als nachteilig zu beurteilen*, da letztere i.d.R. einer *anreizorientiert freiwilligen Entscheidung des Adressaten* folgt, während erstere *zwangsweise staatliche*

*Vorgaben in die Sphäre des Adressaten darstellen und keine Hilfe zur Selbsthilfe erlauben.*

Der *intervenierende Staat* soll insbesondere solche Instrumente bevorzugen, *die an den Entstehungsursachen* ökonomischer Ineffizienzen ansetzen *und nicht lediglich an den Symptomen herumkurieren.*

Weiterhin sind *Finanzhilfen gegenüber Steuervergünstigungen* vorzuziehen. Hierfür sprechen insbesondere die *höhere Transparenz und Kontrollierbarkeit* durch Budgetansätze, die *größere Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip* durch eine in höherem Ausmaß erforderliche Eigeninitiative des Begünstigten, die geringere Gefahr des Entstehens einer Subventionsmentalität sowie die *genauere Dosierbarkeit* und größere *finanzpolitische Beherrschbarkeit* insbesondere im Gegensatz zu solchen Steuervergünstigungen, die durch Abzüge von der Steuerbemessungsgrundlage gewährt werden.

Folgende Reihenfolge sollte beim Einsatz von Finanz- und Finanzierungshilfen beachtet werden (vgl. Nieder-Eichholz 1995, S. 222–235; Dickertmann 1980; Wysocki 1961): **Zunächst sollen nach Möglichkeit Bürgschaften eingesetzt werden, gefolgt von den Darlehen und den Schuldendiensthilfen bzw. den Zuschüssen. Auf den Einsatz von Garantien sollte hingegen verzichtet werden.**

**Bürgschaften** verursachen *zum Zeitpunkt der Verpflichtungsübernahme keine Belastung des staatlichen Budgets* und sind damit *recht preisgünstig* ohne direkten *Eingriff in den Marktmechanismus*. Problematisch ist jedoch das *Gefährdungspotenzial* aufgrund der *Eventualverbindlichkeiten*, die sich jedoch sorgfältig prüfen lassen. Positiv lässt sich die vom Begünstigten verlangte *starke Eigeninitiative* beurteilen, denn die Kreditaufnahme selbst erfolgt bei einem privaten Kreditgeber. Ein indirekter Eingriff in den Marktmechanismus findet statt, da sich langfristig durch eine bürgschaftsinduzierte Steigerung des Kreditvolumens die Tendenz eines Zinsanstiegs bemerkbar machen kann; zudem wird die Steuerungsfunktion des Risikos außer Kraft gesetzt, da *gerade solche Wirtschaftssubjekte* begünstigt werden, die *ansonsten auf dem privaten Kapitalmarkt* aufgrund *mangelnder Sicherheiten keine Kredite bekommen* hätten.

Insgesamt gelten Bürgschaften als *relativ ordnungskonforme Art der Subventionierung* und sollten eingesetzt werden, *wenn es dem Subventionsnehmer an Sicherheiten mangelt*. Das Ausfallrisiko ist sorgfältig zu prüfen.

**Darlehen** sind aus Sicht der öffentlichen Hand im Gegensatz zu den Bürgschaften unmittelbar zahlungswirksam, womit diese Ausgaben dann an anderer Stelle fehlen. In *späteren Haushaltsperioden* wird der *fiskalische Spielraum* jedoch vergrößert. Von bedingt rückzahlbaren Darlehen, deren *Rückzahlbarkeit vom Eintritt bestimmter Bedingungen abhängig gemacht wird*, sollte abgesehen werden, *weil hier die Gefahr besteht, dass die Rückzahlungsklausel nicht exakt formuliert ist und der Schadenseintritt dann*

widerspruchslos zur Kenntnis genommen wird. Hinsichtlich der Intervention in den Marktmechanismus erscheint eine Vergabe von rückzahlbaren Darlehen gegenüber einer Bürgschaft nachteilig, weil eine *Spaltung des Kreditmarktes* erzeugt wird, die zu einem Zurückdrängen privater Kredite zugunsten von billigen Staatskrediten führen kann (*Crowding-Out*). Dass die Nachfrage der öffentlichen Kredite auch die Nachfrage nach privaten Krediten belebt (sog. *Komplementärkredite*), erscheint hingegen unwahrscheinlich. Wird der Zinssatz staatlich festgelegt, dann signalisiert er nicht die *Knappheit* der Kredite, wie es im Falle des freien Spiels der Marktkräfte der Fall wäre. Zudem kann dann die *Zentralbankpolitik* über Änderungen der Leitzinsen *nicht mehr unmittelbar greifen*. Allerdings ist es als positiv zu bewerten, dass das Darlehen von vornherein *gezielt anwendbar* ist und eine *hohe Eigeninitiative des Kreditnehmers* abverlangt, der seine *zukünftigen Verpflichtungen* erfüllen muss.

Darlehen sind insgesamt *eingriffsintensiver* als Bürgschaften. Sie können *sinnvoll eingesetzt werden*, wenn *temporäre Liquiditätsengpässe beim Subventionsnehmer* beseitigt werden sollen. Der Einsatz kann *gerechtfertigt* sein, wenn am privaten Kreditmarkt *nicht in einem gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Umfang Mittel bereitgestellt* werden, wie z.B. für *kleine Unternehmen*, die infolge Adverser Selektion keinen Zugang zu Krediten erhalten. Bedingt rückzahlbare Darlehen sollten nicht eingesetzt werden.

**Schuldendiensthilfen** sehen die (teilweise) Übernahme von Zins- und Tilgungsleistungen aus einem privatwirtschaftlichen Kreditverhältnis vor. Der Staat kann den Marktzins auf einen politisch bestimmten Zinssatz verbilligen („*Methode auf*“), oder aber er verbilligt ihn *um einen bestimmten Verbilligungssatz* („*Methode um*“). Im Gegensatz zur Darlehensvergabe ergibt sich keine Kreditmarktsplaltung. Durch die Vergabe von Schuldendiensthilfen werden jedoch die *Nutzungskosten des auf dem privaten Kapitalmarkt aufgenommenen Fremdkapitals* verzerrt, sodass der *Zinssatz seine Funktion als Indikator für die Kapitalknappheit einbüßt*. Bei Anwendung der „*Methode um*“ kann der Zinssatz aber wenigstens *richtungsmäßig* auf die Gegebenheiten am Kapitalmarkt reagieren. Auch hinsichtlich der finanzpolitischen Beherrschbarkeit ist die „*Methode um*“ der „*Methode auf*“ vorzuziehen, da bei letzterer *nicht kalkulierbare Schwankungen des Marktzinssatzes Rückwirkungen auf die Höhe der Subventionen haben*. Die *Belastung des staatlichen Budgets* erfolgt erst mit einer *Zeitverzögerung*, da zum Zeitpunkt der Kreditvergabe zwar eine Verpflichtung eingegangen wird, entsprechende Zins- und Tilgungsleistungen aber erst später anfallen und dann eine mit Sicherheit voraussehbare *Verengung des fiskalischen Spielraums* verursachen. Negativ ist auch, dass die *Wirtschaftspläne der Subventionsnehmer über lange Zeiträume beeinflusst* werden und die *mehrfache Wiederholung und Zwangsläufigkeit der Zahlungen* zu *Gewöhnungseffekten* führen können.



Insgesamt sind die Schuldendiensthilfen hinsichtlich der Ordnungskonformität gegenüber Bürgschaften und Darlehen unterlegen, während die „Methode auf“ sogar abzulehnen ist. Schuldendiensthilfen können zur *Verbesserung der Rentabilität auf Seiten des Subventionsnehmers* über einen befristeten Zeitraum erforderlich sein.

**Zuschüsse** können in *rückzahlbarer, verlorener, einmaliger oder mehrmaliger* Form gewährt werden. Mit dem Zeitpunkt der Verpflichtungsübernahme erfolgt i.d.R. auch die *fiskalische Belastung* für die öffentliche Hand sowie die *Beeinträchtigung des Marktmechanismus* durch die Mittelaufnahme. Beim nicht-rückzahlbaren Zuschuss bleibt auch in Zukunft der fiskalische Spielraum verkleinert. Auch die *Eigeninitiative des Subventionsnehmers* ist beim verlorenen Zuschuss gering, da er keine Rückzahlung leisten muss. Beim mehrmaligen Zuschuss wird die Entstehung einer *Subventionsmentalität* gefördert.

Die Gewährung von Zuschüssen kann in Fällen erforderlich sein, *in denen das Subventionsziel nicht durch eine Verschuldung des Subventionsnehmers erreicht werden kann*, wie z.B. zur *Internalisierung positiver externer Effekte*. Nicht erforderlich erscheinen hingegen *verlorene Zuschüsse*, wenn einem von *strukturellen Brüchen betroffenen Unternehmen die Anpassung an die veränderte Situation erleichtert werden soll*.

**Garantien** sind im Gegensatz zur Bürgschaft ein *zweiseitiges Rechtsgeschäft*, das nicht nur für Forderungen, sondern *für alle wirtschaftlichen Vorgänge* eingegangen werden kann (z.B. *Verlustdeckungsgarantie, Preisgarantie, Deckung bestimmter politischer Risiken*). Damit werden die *finanziellen Folgen eines eventuell auftretenden Schadens oder zur Gewährleistung eines bestimmten Erfolgs* von der öffentlichen Hand übernommen. Hinsichtlich der *Ordnungskonformität* ist die Garantie *abzulehnen*, da das *Erreichen bestimmter Marktergebnisse durch den Subventionsgeber unabhängig vom tatsächlichen Marktgeschehen sichergestellt wird*. Die *Eigeninitiative* des Begünstigten wird im Extremfall *komplett ausgeschaltet* und *insoweit das marktwirtschaftliche Anreizsystem pervertiert*. Zudem ergibt sich ein erhebliches Problem bei der *Abschätzbarkeit künftiger fiskalischer Belastungen*. Die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts bei einer Garantie, die *mehrere Risiken zugleich deckt*, ist als *größer einzuschätzen als bei einer Bürgschaftsübernahme*.

Aufgrund der negativen Beurteilung sollte vom Einsatz der Garantie abgesehen werden.

### **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Subventionsvergabe**

Das Prinzip erfordert, dass im konkreten Einzelfall *die mit der Subvention verbundenen Kosten in einer vernünftigen Relation zu den Nutzen der Zielerreichung stehen*. Der Subventionsgeber sollte die Verhältnismäßigkeit darlegen. Hierfür bietet sich grundsätzlich die Durchführung von *Kosten-Nutzen-Untersuchungen (KNU)* an, mit denen die

gesellschaftlichen Kosten und Nutzen einer staatlichen Intervention transparent gemacht werden.

### ***Grundsatz der Abgestimmtheit der Subventionsvergabe***

Die verschiedenen Subventionsgeber sollten ihre Aktivitäten *hinsichtlich Zweck, Umfang und Vergabebedingungen aufeinander abstimmen*, damit es nicht zur Konterkarierung der Wirkungen oder zu Übersubventionierungen kommt.

Der Grundsatz ähnelt stark dem unter Kapitel 5.5 dargestellten Eucken'schen Prinzip der Vermeidung des Punktualismus.

### ***Grundsatz der Gesetzmäßigkeit***

Die einzelnen Subventionsprogramme sollten grundsätzlich *auf der Basis spezieller Gesetze erlassen* werden. Da eine staatliche Fördermaßnahme faktisch einen Eingriff in die wirtschaftliche Freiheit der Konkurrenten und der Subventionszahler bedeutet und die *Grenzlinie zwischen Leistungs- und Eingriffsverwaltung<sup>15</sup> nicht immer klar zu ziehen ist*, erscheint ein genereller Gesetzesvorbehalt für Subventionen gerechtfertigt. Dadurch wird insb. ein größeres Maß an Öffentlichkeit und Kontrolle erzielt.

### ***Grundsatz der Durchführung periodischer Erfolgskontrollen***

*Unwirtschaftlichkeiten, die erst bei Realisation der Programme auftreten*, können nur mittels periodischer Erfolgskontrollen unterbunden werden. Die *Ergebnisse stehen zudem für weitere Planungen der Subventionsvergabe zur Verfügung* und können als *Erfolgsnachweis staatlicher Tätigkeiten* dienen.

Letztlich tragen alle vorgenannten Grundsätze dazu bei, dass der Einsatz von Subventionen einer genaueren Kontrolle und Bewertung zugeführt wird. So kann vermieden werden, dass eingriffsintensive Subventionen zustande kommen oder dauerhaft weiterlaufen, obwohl sie keinen Mehrwert bringen. Auch soll demjenigen, der sich für eine Gewährung von Subventionen ausspricht, eine Art Beweislast für ihre Notwendigkeit auferlegt werden. Hierin spiegelt sich die kritische Haltung von Ordoliberalen und sozialmarktwirtschaftlichen Vertretern gegenüber Interventionen wieder, wie es das Primat der Rahmgestaltung (Kapitel 5.2) aussagt.

---

<sup>15</sup> Leistungsverwaltung: Die Öffentliche Hand bietet den Bürgern Geld- oder Sachleistungen (Bsp.: Sozialhilfe, Straßen); Eingriffsverwaltung: Die Öffentliche Hand gibt den Bürgern ein Tun, Dulden oder Unterlassen auf (Bsp.: Bebauungsplan).

## 5.7 Leitlinien nach Thompson und Lumpkin

Weitere Leitlinien, die sich im Gegensatz zu den vorgenannten Grundsätzen speziell auf die direkte finanzielle KMU-Förderung beziehen, nennen Thompson & Lumpkin (2006, S. 30). Folgende Forderungen werden in seinen „*guiding principles underpinning a successful regime of direct financial support to SMEs*“ aufgestellt:

1. *Emphasize policies that make markets work more efficiently,*
2. *Share risk between private lending institutions and the public sector,*
3. *Allow private suppliers of funds to engage in project screening,*
4. *Provide financing at market terms,*
5. *Ensure the programme is self-financing.*

Diese Leitlinien stellen auf eine möglichst marktnahe Etablierung der Fördermaßnahmen ab und nehmen dabei privatwirtschaftliche Akteure mit in die Verantwortung.

Punkt 1 deckt sich mit dem Prinzip der Marktkonformität (Kapitel 5.3), denn auch dieses fordert solche Interventionen, die den Marktmechanismus möglichst nicht beeinträchtigen.

Hinsichtlich Punkt 2 lässt sich bei genauerer Betrachtung resümieren, dass diese Forderung im Einklang mit dem Eucken'schen Prinzip der Vermeidung von Haftungsbeschränkungen und der Einheit von Gestaltungsmacht und Haftung (Kapitel 5.5) steht. Denn wenn bei einem KMU-/SME-Förderprogramm die geforderte Risikoteilung zwischen der öffentlichen Hand und bspw. Hausbanken, die ein öffentliches Kreditprogramm abwickeln, nicht besteht und letztere vollständig von der Haftung befreit ist, dann muss damit gerechnet werden, dass die Kreditanträge einer weniger sorgfältigen Prüfung unterliegen. Die Hausbank soll also durch eine Haftungsbeteiligung zu einem sorgsamem Umgang mit den ihr anvertrauten Ressourcen angeregt werden.

Die Möglichkeit für private Investoren, sich bestimmte Projekte genauer anzuschauen, um sie hinsichtlich eines Engagements zu prüfen (Punkt 3), zielt letztlich auf gemeinsame Aktivitäten von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft in der KMU-/SME-Finanzierung ab. In Kapitel 3 wurden entsprechende Programmbeispiele beschrieben, bei denen die öffentliche Hand Engagements von privatwirtschaftlichen Leadinvestoren erwartet, bevor sie sich selbst in das Projekt einbringt. Wenn neben die öffentlich geförderte KMU-/SME-Finanzierung auch private Finanzierung tritt und damit die erstgenannte im geringeren Umfang benötigt wird, dann begrenzt dies sowohl die Belastung öffentlicher Haushalte als auch den staatlichen Eingriff und steht damit im Einklang mit dem Primat der Rahmgestaltung (Kapitel 5.2), wonach Subventionen als Interventionen generell möglichst begrenzt werden sollten. Zudem werden durch das privatwirtschaftliche Engagement marktwirtschaftliche Prozesse gefördert, wie es der Grundsatz der Marktkonformität (Kapitel 5.3) vorsieht.

Auch die Punkte 4 und 5 zielen wegen des Bezugs zu Marktbedingungen und zu möglichst geringer Haushaltsbelastung auf den Grundsatz der Marktkonformität bzw. auf die Begrenzung der Subventionsvergabe ab.

## 5.8 Ergebnis

Die KMU-Finanzierungshilfen können i.w.S. zu den Subventionen gezählt werden. Dabei kann es Ausprägungsformen geben, die stärker oder schwächer eingriffsintensiv sind. Das Primat der Rahmgestaltung sieht vorzugsweise den Einsatz von rahmengestaltenden Maßnahmen gegenüber Subventionsinstrumenten vor. Nach dem Grundsatz der Marktkonformität sollen die Maßnahmen nicht in den Preismechanismus eingreifen. Kommt es doch zur Subventionierung, dann sollen sie nur befristete Anpassungshilfen sein, die die Begünstigten nach einer Zeit in die Lage versetzen, ohne weitere Hilfen auszukommen. Während Eucken eine Reihe allgemeiner Prinzipien der Wirtschaftspolitik formuliert, werden speziell für den Subventionsbereich Grundsätze von Nieder-Eichholz zusammengetragen. Die Leitlinien nach Thompson und Lumpkin betreffen den noch konkreteren Bereich der KMU-Förderung. Es zeigt sich, dass die Grundsätze von Nieder-Eichholz und die Leitlinien nach Thompson und Lumpkin auf den allgemeineren Überlegungen der Öroliberalen aufbauen und sich somit stimmige Prinzipien für die öffentlichen KMU-Finanzierungshilfen ergeben.

Die vorangegangenen Ausführungen machen deutlich, dass eine Reihe ordnungspolitischer Anforderungen an staatliche Interventionen im Allgemeinen und an (KMU-) Subventionen im Besonderen gestellt werden sollte. In der folgenden Instrumentenanalyse sollen daher die dargestellten Anforderungen Berücksichtigung finden.

## 6 Ordnungspolitische Analyse finanzieller KMU-Förderinstrumente

Unter 6.1 erfolgt die Darstellung des Maßnahmen-Legitimationsschemas, nach dessen Logik an späterer Stelle die KMU-Förderinstrumente geprüft werden. Unter 6.2 werden die Prüfschritte ergänzend erläutert, bevor die eigentliche Instrumentenprüfung unter 6.3 erfolgt.

### 6.1 Das Maßnahmen-Legitimationsschema nach Grossektler

Das Maßnahmen-Legitimationsschema („ML-Schema“) ist ein systematisches Prüfschema zur Beurteilung wirtschafts- und finanzpolitischer Maßnahmen, das von Heinz Grossektler entwickelt wurde.<sup>1</sup> Das Schema basiert auf einer Zuordnungsregel („ZMT-Regel“) für Ziele, Mittel und Träger, deren Grundüberlegungen auf Mundell (1962), Musgrave (1959) und Tinbergen (1972) zurückgehen und soll Fragen hinsichtlich der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit von Instrumenten zur Zielerreichung zu beantworten helfen. Damit lehnt es sich sehr weitgehend dem Übermaßverbot des deutschen Öffentlichen Rechts (auch als „allgemeiner Verhältnismäßigkeitsgrundsatz“ bezeichnet) an, das auch im EU-Rechtskreis Anerkennung findet. Daneben soll das ML-Schema jedoch auch die Legitimation der Ziele zu beurteilen helfen, da der politische Prozess oftmals dazu führt, dass Ziele angestrebt werden, die nicht dem Allgemeinwohl entsprechen. Zum Schluss wird der Frage nachgegangen, welche Träger die ausgewählten Maßnahmen sinnvollerweise umsetzen sollten.

Das ML-Schema findet auch im Rahmen von Analysen von Behörden und Wirtschaftsforschungsinstituten praktische Anwendung. Aufgrund des im ML-Schema evidenten Primats marktwirtschaftlicher Prozesse kann es als Schema zur Prüfung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen nach ordoliberalen Prinzipien bezeichnet werden und soll daher im Rahmen der vorliegenden Arbeit als Werkzeug zur Analyse der wichtigsten KMU-Förderinstrumente dienen.

Im Folgenden wird das ML-Schema in seiner Grundform nach Grossektler (2007, S. 625–636) dargestellt. Im Anschluss werden die Prüfschritte ergänzend erläutert.

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu Grossektler (2007, S. 625–636).

### **1. Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel**

Vor Anwendung der Schritte 2 bis 4 ist zu klären, wie empirisch festgestellt werden kann, ob das angestrebte Ziel „effektiv erfüllt“ worden ist. Sollen mehrere Ziele realisiert werden und können dabei Kompetenz-, Dosierungs- oder Loyalitätskonflikte nicht ausgeschlossen werden, ist das ML-Schema gemäß der ZMT-Regel für jedes Ziel getrennt zu durchlaufen.



### **2. Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels**

**2.1 Prüfschritt 1 = hypothetische Rechtfertigung:** *Erscheint es plausibel, dass sich aufgeklärte Bürger bei schiedsrichterlicher Unabhängigkeit und unter dem „Schleier des Nichtwissens“ über persönliche Betroffenheit auf das Maßnahmenziel einigen würden? Diese Frage ist zu bejahen, wenn man darlegen kann, dass die Klassifikation des Ziels als Gemeinwohlziel einem unparteiischen Richter nachvollziehbar und vertretbar erschiene. Davon ist auszugehen, wenn ein Koordinationsmangel (Marktversagen) geheilt werden soll oder wenn letztlich alle Bürger aus sonstigen Gründen einen Nettovorteil von der Zielrealisation hätten.*

**2.2 Prüfschritt 2 = Verweis auf konkludentes Verhalten:** *Gibt es in der Erfahrungswelt Anzeichen dafür, dass die in Rede stehende Zielsetzung vom Gros aufgeklärter und unparteiischer Bürger geteilt wird und dass Verstöße dagegen als soziale Missstände aufgefasst werden? Spricht das tatsächliche Verhalten der Bürger also dafür, dass das Ziel ein Gemeinwohlziel ist?*

**2.3 Teilergebnis 1:** *Bei positivem Prüfergebnis ist das Teilergebnis festzuhalten und weiter zu prüfen; bei negativem Resultat ist zu prüfen, ob das Maßnahmenziel mit einem Gemeinwohlziel verwandt ist, das „eigentlich“ gemeint sein könnte; erforderlichenfalls ist unter dem Vorbehalt fortzufahren, dass die Zielsetzung zwar bestimmten Interessengruppen, nicht aber der Allgemeinheit dient. Das Ziel dürfte dann normalerweise nur innerhalb eines Sonderverbandes und nach Internalisierung verbandsexterner Effekte realisiert werden.*



### **3. Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung**

**3.1 Instrumentenvektor:** *Ermittlung und Konkretisierung von Instrumenten, welche zu einer effektiven Zielrealisation führen könnten. Leitvorstellungen bei der Suche nach Instrumenten sollten (1) das Bestreben sein, marktwirtschaftlich erwünschte Prozesse durch eine geschickte Gestaltung der Transaktionskostenstruktur einem Schmiermittel gleich zu fördern und marktwirtschaftlich unerwünschte Prozesse durch eine Erhöhung von Reibungswiderständen zu hemmen, (2) Ursache-Wirkungs-Hypothesen Rechnung zu tragen, die sich empirisch bewährt haben, und (3) mit Blick auf die anschließende Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsforderung Vorschläge auszuklammern, die offensichtlich mit relativ hohen Kosten und Verstößen gegen marktwirtschaftliche Prinzipien verbunden sind. Als Instrument gilt grundsätzlich auch die Umgestaltung oder Aufhebung einer bisherigen Regulierungsvorschrift.*

**3.2 Instrumentenweise Prüfung auf Effektivität:** *Unterstützt der von einer Maßnahme x ausgelöste Bewegungsimpuls (Anstoßeffekt) die Erreichung des gesetzten Ziels tendenziell (Richtungsbedingung), und ist die Maßnahme in quantitativer Hinsicht bei der vorgesehenen oder politiktypischen Dosierung so geartet, dass das angestrebte Zielniveau realisiert werden wird (Suffizienzbedingung)?*

**3.3 Aussonderungsschritt 1:** *Ineffektive Mittel von der weiteren Prüfung ausschließen.*

**3.4 Prüfung der verschiedenen Instrumente auf Erforderlichkeit** *(d.h. darauf, bei welchem Instrument das Ziel mit den niedrigsten Kosten realisiert wird). Dieser Kostenvergleich erfolgt qualitativ und wird durch Fragen nach Verstößen gegen marktwirtschaftliche Prinzipien ergänzt. Als Kosten sind zu prüfen: (1) die Höhe der Transformationskosten einer Maßnahme, d.h. derjenige Faktorverzehr, der aus der Umformung von Gütern in Bezug auf ihre sachliche Beschaffenheit sowie ihre räumliche und zeitliche Verfügbarkeit resultiert, also die Kosten der Produktion und Distribution von Gütern; (2) die Transaktionskosten, d.h. derjenige Faktorverzehr, der in einer Welt mit Informationsdefiziten z.B. durch die Suche nach Vertragspartnern und die Überwachung von Verträgen ausgelöst wird, ohne die Güter als solche sachlich, räumlich oder zeitlich zu verändern; (3) Verfahrenspräferenzkosten, d.h. der Wert von Prämien, welche die Bürger dafür zahlen würden, dass bei der Erbringung von Leistungen Regeln eingehalten werden, die vor Gefahren des Machtmissbrauchs schützen; (4) die Nebenwirkungskosten, d.h. der Nutzenverzicht, der sich daraus ergibt, dass die Realisierung des Hauptziels per Saldo zu negativen Wirkungen bei anderen Zielen führt, die durch einen zusätzlichen Faktoraufwand ausgeglichen werden müssen; (5) die Wechselwirkungskosten, d.h. der Nutzenverzicht, der daraus resultiert, dass der Einsatz des vorgesehenen Instruments per Saldo andere Instrumente weniger scharf und damit einen zusätzlichen Faktoraufwand erforderlich werden lässt.*

*Zur Erleichterung der Kostenabschätzung sind folgende marktwirtschaftliche Faustregeln hilfreich: (1) Transformations- und/oder Transaktionskosten steigen in der Regel, wenn stärker in die Entscheidungskompetenzen von nachgeordneten Verbänden und letztlich der Individuen eingegriffen wird, als es zur Sicherstellung der Effektivität von Maßnahmen unabdingbar ist (Missachtung des Subsidiaritätsprinzips), (2) wenn mit einer – letztlich nicht ordnungskonformen – Maßnahme Effekte verbunden sind, welche marktwirtschaftliche Koordinationsmechanismen stören, insbesondere das Funktionieren von Marktprozessen (Folge: Koordinationsmängel) oder das Funktionieren von Kreislaufprozessen (Folge: mangelnde Realisierung stabilitätspolitischer Ziele), oder (3) wenn die ZMT-Regel oder das Kongruenzprinzip verletzt werden. (4) Wird gegen Verfahrenspräferenzen verstoßen oder bestehen Missbrauchsmöglichkeiten, ergeben sich zusätzliche Kosten daraus, dass einem Missbrauch von Kompetenzen vorgebeugt werden muss; (5) vor dem Instrumentenvergleich ist jeweils zusätzlich zu prüfen, ob die mit einem Instrument verbundenen Kosten auf das erforderliche Minimum beschränkt sind oder ob sie durch ein Justieren des Instruments evtl. verringert werden könnten.*

**3.5 Aussonderungsschritt 2:** *Bilden einer Rangfolge der Instrumente und Aussondern aller Instrumente bis auf das kostengünstigste (=erforderliche).*

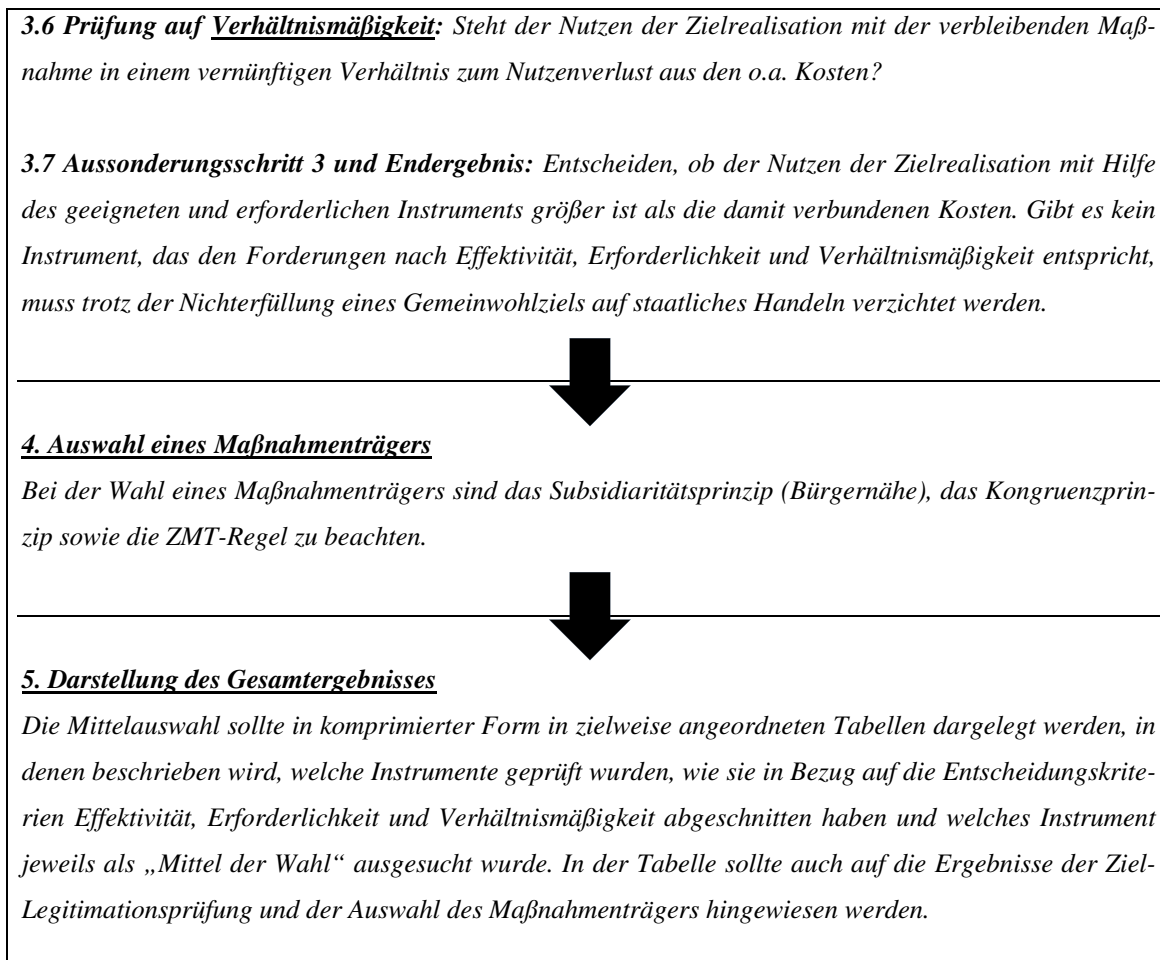


Abbildung 37: Maßnahmen-Legitimationsschema („ML-Schema“) nach Grossekkettler  
Quelle: Grossekkettler (2007, S. 630 f.)

## 6.2 Ergänzende Erläuterungen zu den Prüfschritten im ML-Schema

### *Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel*

Gemäß Punkt 1 sind vor der eigentlichen Prüfung der einzelnen Instrumente zunächst Überlegungen über die Ziele anzustellen, die sie erreichen sollen. Eine Prüfung der gegebenen Konstellation mit der ZMT- („Ziel-, Mittel-, Träger“-) Regel entscheidet über den sich anschließenden Prüfungsverlauf, da im Falle ihrer Nichteinhaltung das ML-Schema für jedes Ziel getrennt zu durchlaufen ist, andernfalls für mehrere Ziele gemeinsam.

Die ZMT-Regel verlangt nach Grossekkettler (2007, S. 626) erstens, dass jedem Ziel mindestens ein Mittel zugeordnet wird, und zwar ein solches (bzw. mehrere), das nicht zugleich zur Realisierung konfligierender Ziele eingesetzt wird. Anderenfalls können



*Dosierungskonflikte* entstehen: Z.B. kann *ein bestimmter Leitzinssatz* als Mittel zwar dem *Vollbeschäftigungsziel* dienen, verhindert aber das Ziel eines *außenwirtschaftlichen Gleichgewichts*, da dafür *ein anderer Zinssatz erforderlich* gewesen wäre.

Zweitens verlangt die Regel, dass *jeder Ziel-Mittel-Kombination* genau *ein Träger* zugeordnet wird, da anderenfalls *Kompetenzkonflikte* auftreten können. So *schieben sich zwei Träger*, die *gemeinsam* für dasselbe Ziel verantwortlich sind, oft *gegenseitig die Verantwortung für Fehler* zu; wird der Einsatz eines Mittels auf verschiedene Träger verteilt, kann es zu *Abstimmungsproblemen und Trittbrettfahrerverhalten* kommen.

Drittens dürfen *ein und demselben Träger* nur *solche Ziel-Mittel-Kombinationen* übertragen werden, die *miteinander kompatibel* sind, damit *Loyalitätskonflikten* vorgebeugt wird. Beispielsweise können diese auftreten, wenn das Ziel des *Umweltschutzes einer Abteilung im Verkehrsministerium* übertragen wird, statt *einem eigenen Umweltministerium* mit einer *Stimme im Kabinett*.

Viertens ist bei der Auswahl eines Trägers für eine *Ziel-Mittel-Kombination* stets *derjenige Träger* zu wählen, der über das *höchste Informationsniveau* verfügt.

Fünftens sollen *die Träger ihre Instrumente unabhängig voneinander* zur jeweiligen Zielrealisation einsetzen und sollen *Neben- und Wechselwirkungseffekte des Instrumenteneinsatzes* in der gleichen Weise wie *exogene Störungen* ausgeglichen werden.

Forderung	1. Jedem Ziel mindestens ein Mittel zuordnen, das nicht zugleich zur Realisierung konfligierender Ziele eingesetzt wird!	2. Jeder Ziel-Mittel-Kombination genau einen Träger zuordnen!	3. Einem Träger nur miteinander kompatible Ziel-Mittel-Kombinationen zuordnen!	4. Denjenigen Träger auswählen, der über das höchste Informationsniveau verfügt!	5. Instrumenteneinsatz der Träger unabhängig voneinander!
Zweck	Dosierungskonflikte vermeiden	Kompetenzkonflikte vermeiden	Loyalitätskonflikte vermeiden	Sachkompetenzorientierte Aufgabenerledigung	Ausgleich von Neben- u. Wechselwirkungseffekten

Abbildung 38: ZMT-Regel

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Grossekkler (2007, S. 626)

Mit der letztgenannten *Teilforderung* wird eine *Simultanplanung* (*Maximierung einer Zielfunktion unter Berücksichtigung aller Ziel-Mittel-Beziehungen durch ein zentrales Entscheidungsorgan*) abgelehnt und stattdessen für *separate Teilregelungen zur Realisierung der verschiedenen wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele über teilautonome Träger* plädiert. Einen Neben- oder Wechselwirkungseffekt, der von einem Träger in

eine fremde Ziel-Mittel-Beziehung eines anderen Trägers hineinwirkt, soll der für letztere zuständige Träger somit wie eine exogene Störung zu kompensieren versuchen. Laut Grossekkettler (2007, S. 626) werden sich – sofern alle wirtschafts- und finanzpolitisch wichtigen Ziele auf diese Weise laufend von den eigenen Trägern verfolgt werden – *die jeweiligen Soll-Ist-Differenzen in Grenzen halten und die Ist-Werte der Zielvariablen um die Soll-Werte pendeln*, vergleichbar mit der *Ist-Temperatur in einem Raum*, die mit einer *Klimaanlage* gesteuert wird. Lediglich sofern irreversible Schäden durch einen solchen Instrumenteneinsatz auftreten würden, müssen nach Grossekkettler (2007, S. 626 f.) ausnahmsweise Ex-Ante-Koordinierungen stattfinden. Eine ständige Ex-Ante-Koordinierung in Form einer Simultanplanung unter Beachtung der Neben- und Wechselwirkungen stellen demzufolge jedoch zu hohe Informationsanforderungen, während im Modell der Separatregelungen *das auf die Träger verteilte Wissen* voll genutzt werden kann und sich die Volkswirtschaft so an exogene Störungen *angemessen anpassen* kann (sog. *Multistabilität*).

Dieser Ansicht kann gefolgt werden, da sie auch mit dem Subsidiaritätsprinzip (siehe Erforderlichkeitsprüfung und Punkt 4 im ML-Schema) im Einklang steht, wonach die auf dezentraler Ebene vorhandenen Informationen durch entsprechende Implementierung der Maßnahmen und Träger möglichst genutzt werden sollen.

Bei der Prüfung der KMU-Fördermaßnahmen ist zunächst die Frage zu klären, welche Ziele mit ihnen erreicht werden sollen und wie sie sich zueinander verhalten. Sollte sich herausstellen, dass aufgrund von konfligierenden Zielen ein Verstoß gegen die ZMT-Regel vorliegt, muss das Schema für die einzelnen Teilziele getrennt durchlaufen werden; im Falle von harmonischen Zielen können diese gemeinsam abgeprüft werden.

Zwar sollen Subventionsziele idealerweise operationalisiert werden (vgl. Nieder-Eichholz 1995, S. 194–197) und sieht auch das ML-Schema unter Prüfschritt 1 eine Zieloperationalisierung vor. Allerdings können nicht in allen Fällen eindeutige Operationalisierungen hergeleitet werden.<sup>2</sup>

### ***Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels***

Hintergrund ist die Überlegung, dass es nicht genügt, ein vorgegebenes wirtschaftspolitisches Ziel als von der Politik gesetzt anzusehen und es dann zu verfolgen, sondern dass der Wissenschaftler auch überprüfen sollte, inwiefern es sich um ein sachgemäßes, also legitimes Ziel handelt. Die Notwendigkeit hierfür ergibt sich insbesondere daraus, dass der politische Prozess oftmals zu Zielformulierungen führt, die nicht dem Allgemeinwohl entsprechen (vgl. Grossekkettler 2007, S. 628). Diese nicht von allen Fi-

---

<sup>2</sup> Bei den KMU-förderpolitischen Maßnahmen mangelt es in aller Regel an konkreten Operationalisierungen, während lediglich Richtungszielsetzungen formuliert werden. Insofern sei bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass diesbezüglich Abstriche gemacht werden müssen.

nanzwissenschaftlern geteilte Haltung lässt sich aus der Kant'schen Universalisierbarkeitsanforderung (dem Kategorischen Imperativ) ableiten.<sup>3</sup> Laut der Formulierung im ML-Schema ist von einer hypothetischen Rechtfertigung des Maßnahmenziels auszugehen, wenn ein Marktversagen vorliegt. Allerdings lässt das ML-Schema auch „*sonstige Gründe*“ als Rechtfertigung zu, sofern letztlich alle Bürger einen Nettovorteil von der Zielrealisation hätten. Die Prüfung auf sonstige Gründe erfolgt im Rahmen der hier durchzuführenden Prüfung nur am Rande, da das Hauptaugenmerk auf Marktversagenstatbeständen liegt, die aus ordnungspolitischer Sicht die stichhaltigste Legitimation für staatliches Eingreifen bieten, während sich hinsichtlich sonstiger Gründe oftmals viele Argumente für und wider Interventionen austauschen lassen.

Unter Marktversagen werden Abweichungen des Ergebnisses marktmäßiger Koordination von der volkswirtschaftlich optimalen Allokation von Gütern und Ressourcen im Modell der vollkommenen Konkurrenz verstanden (Klodt et al. 2018). Nach Bator (1958) ist von Marktversagen die Rede, wenn Unvollkommenheiten auch nicht durch geeignete Anpassungsstrategien der Marktakteure überwunden werden können und daher Transaktionen unterlassen werden.

In Anlehnung an Musgrave (1959) kann man die von Fritsch (2011, S. 72-73) beschriebenen Marktversagenstatbestände<sup>4</sup> in das sog. *allokative Marktversagen* einordnen, während es darüber hinaus auch *distributives* und *stabilitätspolitisches Marktversagen* gibt. Aufgrund des starken normativen Charakters von distributivem Marktversagen<sup>5</sup> soll es in der durchzuführenden Prüfung keine Berücksichtigung finden. Ebenso bleibt das stabilitätspolitische Marktversagen<sup>6</sup> außen vor, da es im Rahmen der KMU-Förderpolitik eine untergeordnete Rolle spielt.

Marktversagen durch externe Effekte tritt auf, wenn die Annahme im Modell der vollständigen Konkurrenz, dass jeder Akteur für die von ihm verursachten Kosten aufkommt und für die von ihm geschaffenen Vorteile ein entsprechendes Entgelt erhält, aufgegeben wird (vgl. Fritsch 2011, S. 80). Dies bedeutet, dass in der Nutzen- bzw. Gewinnfunktion eines Akteurs außer dessen eigenen Aktionsparametern mindestens

---

<sup>3</sup> Dabei geht man von der Rawl'schen Vorstellung einer Entscheidung unter dem „*Schleier des Nichtwissens*“ über persönliche Betroffenheit als unparteiischer Schiedsrichter aus. Demnach stellt man sich vor, dass man Bürgern, deren zukünftige Rolle in der Gesellschaft noch völlig ungeklärt ist und sie somit bspw. nicht wissen, welchen Gruppen sie in ihrem Leben einmal angehören werden, die Frage stellt, ob sie mit der Setzung des entsprechenden Ziels einverstanden sind. So soll vermieden werden, dass lediglich im eigenen Interesse für oder gegen das Ziel gestimmt wird. Findet das Ziel unter dem „*Schleier des Nichtwissens*“ eine breite Zustimmung, dann ist davon auszugehen, dass es sich um ein *legitimes Gemeinwohlziel* handelt.

<sup>4</sup> Marktversagen durch externe Effekte, Marktversagen durch Unteilbarkeiten und Marktmacht, Marktversagen durch Informationsmängel sowie Marktversagen durch Anpassungsmängel.

<sup>5</sup> Betrifft v.a. die Verteilung von Einkommen und Vermögen zwischen den Wirtschaftssubjekten.

<sup>6</sup> Betrifft v.a. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und damit zusammenhängend Konjunkturschwankungen und Strukturkrisen.

eine Variable enthalten ist, die nicht (vollständig) von diesem Akteur, sondern von einem oder von mehreren anderen Akteuren kontrolliert wird.

Dabei lassen sich drei Arten externer Effekte unterscheiden: Zum einen sog. *technologische externe Effekte*, bei denen ein direkter Zusammenhang zwischen den Gewinn- bzw. Nutzenfunktionen mehrerer Akteure besteht, der nicht durch den Marktmechanismus ausgeglichen wird. So werden z.B. durch die Produktion von Gütern durch eine Fabrik Emissionen freigesetzt, die die in der Nähe wohnenden Menschen gesundheitlich beeinträchtigen (negativer technologischer externer Effekt). Während der Fabrikeigentümer nämlich durch die Produktion einen Gewinn generieren kann, wirkt sie sich negativ auf die Nutzenfunktion der Anwohner aus. Da keine Kompensationszahlung vom Schädiger geleistet wird, besteht für ihn auch kein wirtschaftlicher Anreiz, die Schädigung einzudämmen bzw. auf das gesamtgesellschaftlich wünschenswerte Optimum zu beschränken. Ein Beispiel für einen positiven technologischen externen Effekt ist eine Maßnahme der Fassadenverschönerung durch einen Hauseigentümer, von der auch die Nachbarn profitieren, indem diese in den Genuss einer schöneren Aussicht kommen. Während der Hauseigentümer die Sanierungsmaßnahme bezahlt, haben von ihr noch weitere Akteure den Nutzen. In diesem Fall liegt zwar im Grunde eine Zahlungsbereitschaft von den Nachbarn für die Verschönerung vor, doch werden sie sie i.d.R. verschleiern, um als Trittbrettfahrer ohne Entrichtung eines entsprechenden Entgelts den Nutzen zu ziehen. Als Folge ergibt sich oftmals, dass eine solche Maßnahme nicht zustande kommt, obwohl sie gesamtgesellschaftlich erwünscht ist.

Zweitens gibt es sog. *pekuniäre externe Effekte*: Diese sind indirekter Natur, wobei sich durch das Angebots- bzw. Nachfrageverhalten anderer Marktteilnehmer die Preise auf den Güter- und Faktormärkten verändern. Bspw. führt die verstärkte Nachfrage nach Elektroautos zu einer geringeren Nachfrage nach Verbrennungsmotoren und zwingt deren Hersteller zu Preissenkungen. Auch Werkschließungen und soziale Härten können die Folgen sein.

Drittens kommen *psychologische externe Effekte* in Betracht, bei denen das Nutzenniveau eines Individuums durch das Konsum- oder Nutzenniveau von Dritten beeinflusst wird, ohne dass ein physischer Zusammenhang oder eine Marktbeziehung besteht. Zu denken ist hier etwa an wohlhabende Bürger, die es begrüßen, wenn sich der Lebensstandard von einkommensschwachen Menschen erhöht. Demgegenüber ist der Neid auf eine Person, die den Hauptgewinn aus einem Glücksspiel erhalten hat, ein Beispiel für einen negativen psychologischen externen Effekt.

Lediglich technologische externe Effekte und in bestimmten Fällen psychologische externe Effekte können unter Umständen Ursache für Marktversagen sein (vgl. Fritsch 2011, S. 81), während pekuniäre externe Effekte eine *natürliche Begleiterscheinung marktwirtschaftlicher Konkurrenz* darstellen und aus Effizienzüberlegungen erwünscht

sind (vgl. Staak 2011, S. 4). Denn während bei technologischen externen Effekten das Auseinanderfallen von privaten und sozialen Kosten und Nutzen nicht über den Marktmechanismus ausgeglichen wird, was zu gesamtgesellschaftlich suboptimalen Ergebnissen führt, zeigen pekuniäre externe Effekte Veränderungen der Knappheitsrelationen an und steuern so die Allokation über den Markt. Da psychologische externe Effekte nur in bestimmten, Umverteilungsmaßnahmen betreffenden Fällen Marktversagen begründen können, bleiben sie in der weiteren Betrachtung ebenso wie die pekuniären externen Effekte unberücksichtigt.

Marktversagen durch Unteilbarkeiten und Marktmacht ergibt sich, wenn die Annahme einer atomistischen Marktstruktur im Modell der vollständigen Konkurrenz aufgegeben wird (vgl. Fritsch 2011, S. 159–160), d.h. wenn Güter oder Produktionsfaktoren z.B. aus technischen Gründen nicht beliebig teilbar sind, bzw. wenn einzelne Akteure zu hohe Marktanteile auf sich vereinen und durch die auftretende Konzentration die Gefahr besteht, dass die jeweilige Marktgegenseite benachteiligt wird. Einen Extremfall stellt das natürliche Monopol dar. So können bspw. die Kapazitäten von Schienenwegen aufgrund technischer Gegebenheiten nur in großen Sprüngen variiert werden, was dazu führt, dass die Nachfrage am kostengünstigsten von nur einem Anbieter bedient werden kann. Da mit einem zweiten Anbieter das Schienennetz sehr kostenintensiv erneut gebaut werden müsste, ist es i.d.R. günstiger, hierauf zu verzichten und die Infrastruktur bei einem Anbieter als natürlichen Monopolisten zu belassen, wenngleich dann Nachteile durch Marktmacht<sup>7</sup> zu befürchten sind.

Marktversagen durch Informationsmängel tritt auf, wenn die Annahme der vollkommenen Information im Modell der vollständigen Konkurrenz fallengelassen wird (vgl. ebd., S. 247–248). Man unterscheidet die beiden Typen *Unkenntnis* und *Unsicherheit*, wobei erstere vorliegt, wenn Marktakteure unzureichend informiert sind, eine auszeichnende Information aber prinzipiell möglich wäre; demgegenüber bezieht sich die Unsicherheit auf die zukünftige Entwicklung, die sich nicht mit vollkommener Gewissheit prognostizieren lässt.

In den Bereich der Unkenntnis fällt zum einen das Problem der *asymmetrischen Informationsverteilung*, bei der eine Marktseite schlechter informiert ist als die andere. Dazu zählen die *Qualitätsunkennntnis* (Akteure können die Qualität eines Gutes nur relativ schlecht einschätzen), das Problem der *verborgenen Handlungen* (die Handlungen von Akteuren lassen sich nicht genau beobachten oder beurteilen), die Gefahr des *opportunistischen Hold up* (ein Vertragspartner legt eine Vereinbarung einseitig zum eigenen Vorteil aus) sowie der *Prinzipal-Agent-Ansatz* (allgemeine Theorie asymmetrischer Informationsverteilung). Zweitens besteht *Nutzenunkennntnis*, wenn zwar die Nachfrager

---

<sup>7</sup> Hier ist v.a. an Ausbeutungsmisbrauch und Behinderungsmisbrauch durch das Natürliche Monopol zu denken. Dem kann mittels Regulierungsmaßnahmen entgegengewirkt werden.

hinreichend über die Qualität eines bestimmten Gutes bzw. Angebots informiert sind, aber den Nutzen falsch einschätzen und daher eine zu geringe oder zu hohe Menge konsumierten. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von *meritorischen* bzw. *demeritorischen Gütern* (vgl. Grossekketter 2007, S. 592). Drittens können bei Preisunkenntnis Marktakteure Probleme bei der Bestimmung des markträumenden Preises haben, sodass wesentliche Nachfrage- oder Angebotsüberschüsse zustande kommen.

Im Bereich der Unsicherheit bedarf es zur Beurteilung, ob Marktversagen vorliegt, einer Unterscheidung zwischen *unternehmerischer Unsicherheit*, der man sich freiwillig aussetzt, um im Erfolgsfall einen Gewinn zu erzielen, und der *nicht-unternehmerischen Unsicherheit*, die *Begleiterscheinungen des Lebens* darstellen und nicht mit Gewinnerzielungsmöglichkeiten zusammenhängen. Während im Falle der unternehmerischen Unsicherheit das Vorliegen von Marktversagen i.A. zweifelhaft ist, ist bei der nicht-unternehmerischen Unsicherheit Marktversagen im Versicherungsmarkt denkbar (vgl. Fritsch 2011, S. 273–277).

Marktversagen durch Anpassungsmängel betreffen *dynamische Prozesse*, wobei in Betracht kommt, dass entweder *kein Marktgleichgewicht existiert*, oder es zwar ein Gleichgewicht gibt, das *sich aber als instabil erweist* bzw. *die Steuerungsfunktion des Marktpreises durch starke Preisschwankungen beeinträchtigt wird* (vgl. ebd., S. 288). Drittens kommen *Flexibilitätsmängel* in Betracht, bei denen es zumindest fraglich ist, inwiefern der Markt *hinsichtlich der Geschwindigkeit und des Ablaufs einer Anpassung an ein neues Gleichgewicht versagt*.

Da die reale Situation nie der des Standardmodells der Vollkommenen Konkurrenz entsprechen kann („*Nirwana-Vorwurf*“), wäre es unsinnig, jede Abweichung als Marktversagen zu deklarieren. Von diesem kann nur gesprochen werden, wenn man die *Fehlfunktionen als gravierend genug* betrachtet, um ihr wirtschaftspolitisch entgegenzutreten, wobei kein Kriterium existiert, mit dem sich die Grenze des Marktversagens mit *wissenschaftlicher Exaktheit bestimmen* ließe. Somit handelt es sich bei der Beurteilung, ob von einem Marktversagen gesprochen werden kann, letztlich immer auch um Wertentscheidungen mit *Ermessensspielraum* (vgl. ebd., S. 57–60; Staak 2011, S. 3), die im Rahmen der durchzuführenden Prüfung wohlbegründet werden sollen, um wirtschaftspolitischem Aktionismus vorzubeugen.

Im Bereich der KMU-Förderung ist überdies darauf zu achten, dass das Marktversagen von größenbedingten Nachteilen unterschieden wird. Nachteilsausgleiche sind oft *politisch motiviert* und *unterliegen Werturteilen* (vgl. Welter et al. 2016, S. 4). Solche oft ins Spiel gebrachte größenbedingte Nachteile resultieren z.B. aus der Organisationsstruktur oder der geringen Marktmacht von KMU im Vergleich zu größeren Unternehmen.

### ***Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung***

Dieser Prüfschritt ist das eigentliche Herzstück der Prüfung. Hier sollen mittels Plausibilitätsüberlegungen die naheliegendsten Instrumente zum Umgang mit KMU-spezifischen Marktversagenstatbeständen in der Finanzierung ermittelt werden. Bei der Bestimmung des zu prüfenden Instrumentenvektors werden zunächst die von Fritsch (2011) zum jeweiligen Marktversagenstatbestand aufgeführten Instrumente herangezogen, soweit diese zur Behebung des beschriebenen KMU-spezifischen Mangels zumindest grundsätzlich geeignet sein könnten. Diesbezüglich erfolgt zunächst eine kurze Vorprüfung. Es folgen ggf. weitere Instrumente, die in der Literatur für den Umgang mit der konkreten, KMU-spezifischen Problematik vorgeschlagen werden, sowie immer die grundständigen Finanzierungshilfeeinstrumente (die entsprechend Kapitel 3 auch in der Praxis zum Einsatz kommen). Die erstgenannten Instrumente werden mit a, b, c, etc. und die Finanzierungshilfen mit F1, F2, F3, etc. bezeichnet.

Bei der Instrumentenprüfung auf Effektivität sollen sowohl der Anstoßeffekt als auch die Richtungsbedingung hauptsächlich anhand von Plausibilitätsüberlegungen geprüft werden. Nach Möglichkeit sollen zudem empirische Hinweise auf die Wirksamkeit der jeweiligen Instrumente herangezogen werden. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass die Instrumente in der Realität nie in Reinform vorkommen, sondern immer innerhalb konkreter Programmausgestaltungen, die ebenfalls die Maßnahmeneffektivität beeinflussen.

Wie bereits oben ausgeführt, sollen im Rahmen des ML-Schema und gemäß dem *Grundsatz der Bestimmtheit der Subventionsziele* (vgl. Nieder-Eichholz 1995, S. 194-197) die Ziele möglichst genau bestimmt und operationalisiert werden. In diesem Idealfall bestünde die Effektivitätsprüfung dann aus einer Prüfung der tendenziellen Anstoßbedingung und einer sich anschließenden Prüfung der Suffizienzbedingung, die der Frage nachginge, ob das Ziel auch in quantitativer Hinsicht erreicht wird. In Anbetracht der komplexen mittelstandspolitischen Materie und der unklaren Zieldefinitionen in der Praxis (siehe Kapitel 3) kann es hier jedoch um keine quantitativ exakte Zieldefinition und Prüfung der Suffizienzbedingung gehen. I.d.R. wird es sich dabei um die vollständige Beseitigung eines bestimmten Mangels handeln, ohne dass hierzu konkrete Operationalisierungen genannt werden können.

Die Effektivität des Instrumenteneinsatzes ist gegeben, sofern sowohl die Richtungsbedingung, als auch die Suffizienzbedingung erfüllt sind. Ist lediglich die Richtungsbedingung, nicht aber die Suffizienzbedingung erfüllt (wobei letztere nur dann erfüllt ist, wenn der Instrumenteneinsatz den jeweiligen Marktangel vollständig beseitigen bzw. seine Auswirkungen kompensieren kann), dann ist das Instrument eingeschränkt effektiv. Es ist dann nur dazu geeignet, den Mangel bzw. seine Auswirkungen partiell zu beseitigen bzw. zu kompensieren. Ist hingegen bereits die Richtungsbedingung nicht

erfüllt, dann erübrigt sich die Prüfung auf die Suffizienzbedingung, da das Instrument nicht einmal ansatzweise zur Mängelbeseitigung bzw. -kompensation beitragen kann. Das Instrument ist in diesem Fall nicht effektiv. Die beschriebene Vorgehensweise stellt eine Modifikation des ursprünglichen ML-Schemas dar, die vor dem Hintergrund der fehlenden Zieloperationalisierungen in der KMU-förderpolitischen Praxis notwendig erscheint.

Sofern vorhanden, werden zur indiziengestützten Effektivitätsprüfung Ergebnisse von Studien zu Programmen aus Deutschland und den USA hinzugezogen, die die jeweiligen Instrumente – im Idealfall ausschließlich diese Instrumente ohne daneben wirkende Störinstrumente – aufweisen.<sup>8</sup>

Bei der Prüfung der Erforderlichkeit erfolgt schwerpunktmäßig ein qualitativer Kostenvergleich, d.h. die unterschiedlichen Instrumente werden miteinander verglichen und es wird das kostengünstigste Instrument (dasjenige, dessen Verstöße gegen marktwirtschaftliche Prinzipien vergleichsweise gering sind) als das erforderliche deklariert. Nieder-Eichholz (1995, S. 209) nennt dies das „*Prinzip der Minimierung der Eingriffsintensität unter der Nebenbedingung der Effektivität*“. Dabei wird die Eingriffsintensität eines Instruments beurteilt anhand der direkt (Mittleinsatz) und indirekt (Finanzierung des Mittleinsatzes) ausgehenden Störungen des marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismus, der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem elementaren Subsidiaritätsprinzip sowie der fiskalpolitischen Beherrschbarkeit des Instrumenteneinsatzes (*Gefahr der Eigendynamik*). Die Diskussion erfolgt indiziengestützt und qualitativ, wobei die Instrumente miteinander verglichen und Rangordnungen vom mildesten bis zum eingriffsintensivsten Instrument gebildet werden.

Für die Abschätzung der anfallenden marktwirtschaftlichen Kosten dienen die im ML-Schema aufgeführten Faustregeln. Hinsichtlich der dort genannten marktwirtschaftlichen Kostenarten ist ergänzend auf folgendes hinzuweisen:

Gemäß der von Grossektler aufgestellten Faustregeln zur Kostenabschätzung „*steigen Transformations- und/oder Transaktionskosten i.d.R., wenn stärker in die Entscheidungskompetenzen von nachgeordneten Verbänden und letztlich der Individuen eingegriffen wird, als es zur Sicherstellung der Effektivität von Maßnahmen unabdingbar ist*“ (Grossektler 2007, S. 631). Bei den Transaktionskosten handelt es sich um denjenigen „*Faktorverzehr, der in einer Welt mit Informationsdefiziten z.B. durch die Suche nach Vertragspartnern und die Überwachung von Verträgen ausgelöst wird, ohne die Güter*

---

<sup>8</sup> Komplexe, quantitative Programmevaluierungen sind eher die Ausnahme als der Regelfall (vgl. OECD 2008, S. 49–50). Dabei ist es i.A. unwahrscheinlicher, dass komplexe Ansätze die gewünschte Programmwirkung untermauern, als es mittels weniger komplexen Untersuchungen der Fall ist. Das heißt aber auch, dass bei einer Evaluierung von Programmen die Ergebnisse durch die Wahl der Studienmethoden beeinflusst werden können. In der durchzuführenden Prüfung müssen die vorliegenden und möglicherweise interessengeleiteten Studienergebnisse daher mit einer entsprechenden Vorsicht betrachtet werden.



*als solche sachlich, räumlich oder zeitlich zu verändern“* (ebd., S. 631). Nach Fritsch (2011, S. 10) zählen übereinstimmend zu den Transaktionskosten solche Kosten, die mit jeder *Austauschbeziehung, insbesondere mit dem Abschluss von Verträgen verbunden sind: Anbahnungskosten, Vereinbarungskosten, Abwicklungskosten, Kontrollkosten und Anpassungskosten*. Transaktionskosten sind bei öffentlichen Förderprogrammen insbesondere in Form von zeitlichen und/oder monetären Kosten der Antragstellung und -bearbeitung und des Nachweisverfahrens vorzufinden.

Transformationskosten sind im Rahmen der öffentlichen Fördermaßnahmen insbesondere die verwendeten Finanzmittel, die für die KMU bzw. die zwischengeschalteten Stellen bereitgestellt werden.

Nebenwirkungskosten betreffen den Nutzenverzicht durch störende Effekte auf die Realisierung anderer Ziele. Diesbezüglich sollen die geläufigen wirtschaftspolitischen Ziele sowie die anderen KMU-förderpolitischen Ziele in die Betrachtung eingeschlossen werden.

Wechselwirkungskosten betreffen den Nutzenverzicht durch störende Effekte auf andere Instrumente. Hierbei werden gängige wirtschaftspolitische Instrumente sowie die anderen KMU-förderpolitischen Instrumente betrachtet.

Ein Beispiel für Verfahrenspräferenzkosten ist der Mehraufwand, der durch die staatliche Bereitstellung der Polizei entsteht, im Vergleich zu einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung. Zwar wäre die Aufgabenerbringung von privaten Unternehmen kostengünstiger möglich, doch da bei der Übernahme derartiger Kompetenzen durch Unternehmen mit einem Machtmissbrauch zu rechnen wäre, sind die Bürger dazu bereit, höhere Aufwendungen für die staatliche Leistungsbereitstellung zu tragen. Verfahrenspräferenzkosten spielen im Rahmen der KMU-Förderung eine untergeordnete Rolle.

Hinsichtlich aller zu untersuchenden Kostenarten finden nur die Kosten Erwähnung, mit deren Anfall in nennenswertem Umfang zu rechnen ist. Es ist dabei nicht auszuschließen, dass in geringerem Umfang auch weitere marktwirtschaftliche Kosten anfallen.

In Kapitel 5.6 wurde die von Nieder-Eichholz (1995) herausgearbeitete Rangfolge der Finanzierungshilfen dargestellt. Bevor die Prüfung der Teilzielbereiche und ihrer Instrumente erfolgt, soll bereits hier eine Erforderlichkeitsprüfung dieser grundständigen Finanzierungshilfearten in der Logik des ML-Schemas erfolgen, um die von Nieder-Eichholz (1995) herausgearbeitete Rangfolge anhand einer Abschätzung der anfallenden marktwirtschaftlichen Kosten zu überprüfen. Zudem kann so an späterer Stelle auf diese Prüfergebnisse Bezug genommen werden, ohne dass diese Instrumente erneut im Rahmen mehrerer Prüfungen gegeneinander abgewogen werden müssen. Aufgrund der großen Bedeutung in der Praxis (siehe Kapitel 3) soll auch das Beteiligungskapital Berück-

sichtigung finden. Hinsichtlich der Erforderlichkeit von Bürgschaften, Darlehen, Schuldendiensthilfen, Beteiligungskapital und Zuschüssen ergibt sich folgendes:

**Bürgschaften** verursachen zunächst nur geringe Transformationskosten, weil mit ihnen kein unmittelbarer Finanzmittelabfluss verbunden ist und im Idealfall sogar überhaupt keine Mittel abfließen. Es verbleibt jedoch ein Risiko eines dauerhaften Mittelabflusses für den Fall, dass die zugrunde liegenden privatwirtschaftlichen Darlehen nicht bedient werden können. Die vom Begünstigten verlangte starke Eigeninitiative, die sich daraus ergibt, dass er das der Bürgschaft zugrunde liegende Darlehen von einem privaten Kapitalgeber erhält, fördert marktwirtschaftliche Prozesse und trägt so entsprechend der Faustregeln zum ML-Schema zu geringen Transformationskosten und Transaktionskosten bei. Konkret kann davon ausgegangen werden, dass die Mittel aufgrund der marktwirtschaftlichen Anreize sparsamer und entsprechend sorgfältiger Prüfung vergeben werden und die Abwicklung effizienter erfolgen kann, als dies bei einer staatlichen Bereitstellung und Abwicklung der Fall wäre. Der indirekte Eingriff (wohlgerne kein direkter Eingriff) in den Marktmechanismus, der sich langfristig durch die bürgschaftsinduzierte Steigerung des Kreditvolumens und dem damit einhergehenden Zinsanstieg bemerkbar machen kann, sowie die Außerkraftsetzung der Steuerungsfunktion des Risikos, bedeuten geringe Nebenwirkungskosten, da andere Ziele, wie ein unverzerrter Kreditmarkt und die entsprechend effiziente Versorgung von Wirtschaftsakteuren mit Krediten, tendenziell konterkariert werden. Auch die Verfolgung geldpolitischer Ziele, die mittels Leitzinsänderungen angesteuert werden, wird so tendenziell erschwert.

Bei einem rückzahlbaren **Darlehen** sind höhere Transformationskosten als bei der Bürgschaft zu erwarten, da dieses unmittelbar zahlungswirksam wird, womit die entsprechenden Ressourcen zunächst an anderer Stelle fehlen bzw. allokatonsverzerrend refinanziert werden müssen. Im Idealfall erfolgt jedoch zu einem späteren Zeitpunkt die vollständige Rückzahlung der Mittel und schafft dann größere finanzielle Spielräume. Wie bei der Bürgschaft trägt zu relativ geringen Transformationskosten und Transaktionskosten der Umstand bei, dass eine hohe Eigeninitiative des Begünstigten – in diesem Fall dadurch, dass dieser seine künftigen Verpflichtungen erfüllen muss – abverlangt wird. So ist grundsätzlich ein Anreiz zu einem wirtschaftlichen Umgang mit den künftig zurückzuzahlenden Mitteln gegeben. Allerdings erfolgt die Kapitalvergabe nicht über einen privaten „Dritten“, sondern durch die öffentliche Hand, was Transaktions- und Transformationskosteneinsparungen durch das Wirken marktwirtschaftlicher Prozesse im Gegensatz zur Situation bei der Bürgschaft verhindert, denn die öffentliche Hand kann die Aufgaben nicht so effizient erbringen wie private Akteure. Die Nebenwirkungskosten liegen ebenfalls höher als bei der Bürgschaft, da eine tatsächliche Spaltung des Kreditmarktes über politisch festgelegte Zinssätze erzeugt wird, die zu einer Verdrängung privater Kredite zugunsten günstigerer Staatskredite (*Crowding-Out*) beiträgt. Dies stellt eine Störung des Marktmechanismus dar. Auch geldpolitische Maßnahmen

mittels Leitzinsänderungen werden so erschwert. Insgesamt sind die Darlehen marktwirtschaftlich teurer als die Bürgschaften.

**Schuldendiensthilfen** nach der „*Methode um*“ verursachen höhere Transformationskosten als Darlehen, da mit diesen eine mit Sicherheit voraussehbare Verengung des fiskalischen Spielraums einhergeht, denn die Finanzmittel in Form übernommener Zins- und Tilgungsleistungen gehen der öffentlichen Hand endgültig verloren. Transformationskosten- und transaktionskostensenkend wirkt der Umstand, dass die Kreditaufnahme auf dem privaten Kapitalmarkt erfolgt, womit die Eigeninitiative des Begünstigten und marktwirtschaftliche Prozesse gefördert werden. Die Nebenwirkungskosten sind als geringer einzustufen, da sich keine Kreditmarktsplaltung ergibt. Allerdings büßt der Zinssatz aufgrund des am Kapitalmarkt aufgenommenen Fremdkapitals seine Funktion als Indikator für die Kapitalknappheit ein, wobei der Zinssatz aber zumindest richtungsmäßig auf die Gegebenheiten am Kapitalmarkt reagieren kann. Die mit der mehrfachen Wiederholung und Zwangsläufigkeit der Zahlungen möglichen Gewöhnungseffekte stellen Wechselwirkungskosten dar, weil der Einsatz des Instruments selbst sowie der Einsatz möglicher anderer Förderinstrumente schwächere Wirkungen entfalten und somit einen zusätzlichen Faktoraufwand erfordern. Die gesamten marktwirtschaftlichen Kosten sind alles in allem in etwa so hoch wie bei den Darlehen.

**Beteiligungskapital** ist zunächst mit in etwa gleich hohen Transformationskosten wie bei den Darlehen verbunden, da es ebenfalls unmittelbar zahlungswirksam wird und im Idealfall zu einem späteren Zeitpunkt zurückgezahlt wird. Das erhöhte finanzielle Verlustrisiko der öffentlichen Hand steht einer gleichwertigen Gewinnchance entgegen, sodass sich die entsprechenden Effekte mit umgekehrten Vorzeichen ausgleichen. Im Gegensatz zu den Bürgschaften, Darlehen und Schuldendiensthilfen ergibt sich keine im gleichen Maße erforderliche Eigeninitiative des Begünstigten durch laufende Rückzahlungen bzw. Kapitaldienstzahlungen. Auf entsprechende Transformationskosten- und Transaktionskostensenkungen wird damit verzichtet. Auch werden – wie beim Darlehen – marktwirtschaftliche Prozesse nicht gefördert, da das Kapital von der öffentlichen Hand statt vom privaten Kapitalmarkt bereitgestellt wird. Weiterhin ist zu bedenken, dass die öffentliche Hand mit einer Beteiligung eine wirtschaftliche Tätigkeit in der Privatwirtschaft übernimmt. Entsprechend der Faustregeln aus dem ML-Schema steigen Transformations- und/oder Transaktionskosten i.d.R., wenn stärker in die Entscheidungskompetenzen von Individuen eingegriffen wird, als es zur Sicherstellung der Effektivität von Maßnahmen unabdingbar ist. In diesem Fall wird das Subsidiaritätsprinzip verletzt. Wenngleich mit stillen Beteiligungen eine Form der Beteiligung möglich ist, bei der sich der Kapitalgeber bei der Entscheidungsfindung zurückhält, so muss dennoch insgesamt davon ausgegangen werden, dass beim Instrument der Beteiligung eine staatliche Einflussnahme erfolgt. Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die privaten Akteure (ggf. unter Hinzuziehung von Beratern) über die bessere Informations-

lage verfügen und selber die wirtschaftlich sachgerechten Entscheidungen treffen könnten. Die Transformationskosten und Transaktionskosten sind daher alles in allem höher als beim Darlehen und bei den Schuldendiensthilfen. Wie auf dem Fremdkapitalmarkt so muss auch beim Eigenkapitalmarkt damit gerechnet werden, dass durch das öffentliche Angebot eine Spaltung entsteht, die zu einer Verdrängung privater Angebote beiträgt. Damit werden die Ziele eines funktionierenden und auskömmlichen privaten Eigenkapitalmarktes konterkariert, womit es sich um Nebenwirkungskosten handelt. Insgesamt gehen von dem Beteiligungskapital höhere marktwirtschaftliche Kosten aus als von den Schuldendiensthilfen und den Darlehen.

Mit **Zuschüssen** sind nochmals höhere Transformationskosten als bei den Schuldendiensthilfen verbunden, weil mit ihrer Vergabe eine unmittelbare fiskalische Belastung erfolgt und die entsprechenden Ressourcen im Normalfall der verlorenen Zuschüsse endgültig für die öffentliche Hand nicht mehr zur Verfügung stehen. Zudem trägt die vom Begünstigten nur im geringen Umfang verlangte Eigeninitiative sowie das Fehlen marktwirtschaftlicher Prozesse durch die öffentliche Bereitstellung zu relativ hohen Transformationskosten und Transaktionskosten bei. Im Falle mehrmaliger Zuschüsse sind zudem mit der Entstehung von Subventionsmentalität auch Wechselwirkungskosten verbunden, weil dann anderweitige (Subventions-)Instrumente stärker eingesetzt werden müssen, um eine gewünschte Wirkung zu entfalten. Die Gesamtkosten sind etwas höher als beim Beteiligungskapital.

Bei den **Garantien** können die Transformationskosten theoretisch unendlich hoch sein, da ein bestimmtes Marktergebnis durch die öffentliche Hand sichergestellt wird und von ihr dazu alle erforderlichen Kosten übernommen werden müssen. Die Pervertierung des marktwirtschaftlichen Anreizsystems durch die komplette Ausschaltung der Eigeninitiative stellt eine gravierende Störung des marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismus dar und trägt entsprechend der Faustregeln aus dem ML-Schema ebenfalls zu hohen Transformationskosten und Transaktionskosten bei. Die gesamten marktwirtschaftlichen Kosten sind somit noch höher als bei den Zuschüssen.

Mit allen genannten Finanzierungshilfeinstrumenten gehen zudem weitere Nebenwirkungskosten einher: Zum einen entstehen diese dadurch, dass sich der Staat für die Förderung bestimmter Projekte entscheidet, von denen sich aber am Ende ein Teil als nicht erfolversprechend erweist und somit die investierten öffentlichen Mittel verloren gehen. Der Staat kann nicht besser als die Marktakteure einschätzen, welche Vorhaben zum Erfolg führen und welche nicht. Zudem ist davon auszugehen, dass auch solche Projekte von der öffentlichen Hand gefördert werden, die auch ohne eine entsprechende Förderung realisiert würden (Mitnahmeeffekte).

Aus den vorangegangenen Ausführungen wird deutlich, dass die marktwirtschaftlichen Kosten der Instrumente ansteigen. Es ergibt sich die Reihenfolge (das Instrument mit

den geringsten Kosten zuerst): Bürgschaften, Darlehen und Schuldendiensthilfen, Beteiligungen, Zuschüsse, Garantien (letztere sind abzulehnen). Damit wird die von Nieder-Eichholz (1995) beschriebene Rangfolge weitgehend bestätigt, wobei Darlehen und Schuldendiensthilfe nach der hier vorgenommenen Bewertung gleichauf liegen und eine Ergänzung um das Beteiligungskapital vorgenommen wurde. Die ermittelte Rangfolge soll im Rahmen der durchzuführenden Einzelprüfungen berücksichtigt werden und im Falle eines direkten Vergleichs zweier der oben aufgeführten Instrumente ein erneutes Abwägen verkürzen.

Im Prüfschritt zur Verhältnismäßigkeit ist der Frage nachzugehen, ob die mit der Zielerreichung verbundenen Nutzen zu den mit dem Instrumenteneinsatz verbundenen Kosten, die unter dem Prüfschritt der Erforderlichkeit dargestellt wurden, in einem angemessenen Verhältnis stehen. Auch hier ist in Ermangelung möglicher Quantifizierungen ein qualitativer Vergleich vorzunehmen. Sollte sich das effektive und erforderliche Instrument als nicht verhältnismäßig erweisen, so ist von einem Mitteleinsatz zur Erzielung des entsprechenden Ziels abzusehen, da sich auch die anderen Instrumente bereits in der Erforderlichkeitsprüfung als kostenintensiver erwiesen haben und damit hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit eine noch ungünstigere Kosten-Nutzen-Relation aufweisen. In diesem Fall hat sich herausgestellt, dass zwar Instrumente zur Zielerreichung existieren, diese aber aufgrund der durch sie verursachten Kosten nicht verhältnismäßig sind. Aus ordnungspolitischer Sicht sollte man somit auf ihren Einsatz verzichten, wengleich das Ziel und der damit einhergehende Nutzen dann nicht erreicht werden können.

### ***Auswahl eines Maßnahmenträgers***

Bei diesem Prüfschritt erfolgt ein Vorschlag zur Auswahl des Instrumententrägers unter Beachtung der in 6.2 erläuterten ZMT-Regel, dem Subsidiaritätsprinzip und dem Kongruenzprinzip.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip geht man bis zum Beweis des Gegenteils von der Vermutung aus, dass der jeweils kleinste handlungsfähige Nutzerverband am besten über die eigenen Bedürfnisse Bescheid weiß und jedenfalls dann bestmögliche Entscheidungen zu treffen motiviert ist, wenn man für alle Konsequenzen selbst eintreten muss. Grosseckler (2007, S. 587) unterteilt zwecks Operationalisierung des Subsidiaritätsprinzips die Verbandstypen mit Hilfe einer Variablen  $e$ , die für das *Extensionsniveau* steht:

$e = 0$ : Individualniveau

$e = 1$ : Vereine und Genossenschaften

$e = 2$ : Zwangsvereine und Zwangsgenossenschaften

*e = 3: Gemeinden*

*e = 4: Bundesländer*

*e = 5: Bund*

*e = 6: Supranationale Organisationen mit eigenem Abgabenrecht*

*e = 7: (fiktiver) Weltstaat*

Da im Rahmen der KMU-Förderung hauptsächlich die Gemeinden, Bundesländer und der Bund (sowie ggf. noch die EU) eine Rolle spielen bzw. sinnvollerweise Träger sein können, finden die restlichen Verbandstypen bei der Trägersuche keine weitere Berücksichtigung.

Das Kongruenzprinzip stellt folgende Anforderungen (vgl. Grosseckler 2007, S. 588):

*1. Der Kreis der Nutzenempfänger soll sich mit dem Kreis der Kostenträger decken, sodass niemand den Nutzen empfängt, ohne an den Kosten beteiligt zu sein, und sodass niemand die Kosten tragen muss, ohne am Nutzen zu partizipieren (Teilprinzip der fiskalischen Äquivalenz).*

*2. Der Kreis der den Versorgungsentscheidungen Unterworfenen soll das Recht haben, über Wahlen direkt die entsprechenden Entscheider zu kontrollieren, sodass die Entscheider uno actu für den Nutzen und für die Kosten verantwortlich gemacht werden; d.h. dass nicht bei einer Wahl 1 nur der Nutzen eine Rolle spielt und bei einer Wahl 2 nur die Kosten relevant sind (Teilprinzip der ungeteilten demokratischen Nutzen-Kosten-Verantwortung).*

Ein Verstoß gegen das Teilprinzip der fiskalischen Äquivalenz liegt bspw. vor, wenn zur Finanzierung eines Deiches nicht alle Mitglieder der geschützten Gemeinde zur Beitragszahlung herangezogen werden, da ein Teil der Bürger dann vom Nutzen des Kollektivguts profitiert, ohne sich an den Kosten zu beteiligen.

Gegen das Teilprinzip der ungeteilten demokratischen Nutzen-Kosten-Verantwortung liegt ein Verstoß vor, wenn z.B. ein Bundesland den Kommunen die Einrichtung von Kindergartenplätzen vorschreiben kann, letztere aber die hierfür anfallenden Kosten tragen müssen. In diesem Fall können Parteien bei der Landtagswahl mit dem Nutzen werben, ohne gleichzeitig für die Kosten geradestehen zu müssen.

### ***Darstellung des Gesamtergebnisses***

Am Ende der Prüfung sollen die Gesamtergebnisse wie im ML-Schema anhand von Übersichtstabellen dargestellt werden.

### **6.3 Prüfung von Instrumenten in der Logik des ML-Schemas**

Anhand des Schemas zur Beurteilung wirtschafts- und finanzpolitischer Maßnahmen nach Grosseckler (2007, S. 625-236) sollen im Folgenden KMU-spezifische Markt-mängel herausgearbeitet und Instrumente zu ihrer Beseitigung geprüft werden. Dadurch lässt sich tendenziell feststellen, ob bestimmte finanzielle KMU-Förderinstrumente zur Mängelbeseitigung geeignet, erforderlich und angemessen sind. Es bleiben im Rahmen der Prüfung notwendige Abänderungen an das Prüfschema vorbehalten, die aus der Besonderheit und der Komplexität der zu prüfenden mittelstandspolitischen Materie resultieren. So erscheint es insbesondere geboten, die Prüfung auf zwei Ebenen – einem Finalziel und mehreren Teilzielen – durchzuführen.

In der Regel wird das ML-Schema angewendet, um in einer aktuellen Situation ein ordnungspolitisch vertretbares wirtschafts- oder finanzpolitisches Instrument für ein bestimmtes Ziel zu ermitteln, d.h. das entsprechende Instrument existiert in dem Moment der Prüfung noch nicht und somit auch nicht seine Haupt-, Neben- und Wechselwirkungen, die von dem Instrumenteneinsatz ggf. einmal ausgehen werden. Im vorliegenden Fall sollen jedoch Maßnahmen geprüft werden, die z.T. seit vielen Jahren in der Praxis etabliert und laufend modifiziert werden und womöglich bereits erheblich zu einer KMU-intensiveren Wirtschaftsstruktur beitragen. Bei der Frage nach der Ziellegitimation könnte man dann schnell zu der Feststellung gelangen, dass das Ziel zum heutigen Zeitpunkt bereits erreicht ist und es eines weiteren Eingriffs nicht bedarf. Da es aber nicht um die Frage geht, welche zusätzlichen Mittelstandssubventionen zu den bereits existierenden vertretbar sind, sondern die Berechtigung bereits existierender Maßnahmen von Interesse sind, wird sich im Folgenden mit der Vorstellung eines Referenzszenarios beholfen, in dem keinerlei KMU-Subventionen vergeben werden und sich die Unternehmensgrößen entsprechend des freien Spiels der Marktkräfte ergeben. Auch von staatlichen Begünstigungen der Großunternehmen, die die relative Situation der KMU verschlechtern können, muss abstrahiert werden. Sollten solche existieren, dann wäre es primäre Aufgabe der Wirtschaftspolitik, diese zu beseitigen, anstatt über weitere Eingriffe eine Kompensation zugunsten der KMU herzustellen. Liegen in dem Referenzszenario Marktversagenstatbestände vor, so kann u.U. ein staatliches Eingreifen geboten sein.

#### **6.3.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel - Finalziel**

Es kann davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der an KMU vergebenen Subventionen bzw. subventionsähnlichen Instrumente letzten Endes auf das strukturpolitische Ziel der Schaffung einer KMU-intensiveren Volkswirtschaft hinausläuft. Erstens lassen Ausführungen in Veröffentlichungen der Träger von KMU-Förderprogrammen

selbst hierauf schließen. So lautet es etwa in einer Broschüre vom Bundeswirtschaftsminister, die KMU hätten einen *großen Anteil an der positiven wirtschaftlichen Entwicklung* und damit *Deutschland auf Wachstumskurs gebracht*, sie trügen *wesentlich zur Sozialen Marktwirtschaft und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei* und schließlich sei es das *politische Ziel*, ihnen die *Bedingungen zu verbessern* (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2011, S. 2). Auch in ihren Grundsätzen bezeichnet die Bundesregierung „*eine ausreichende Zahl wirtschaftlich selbständiger Unternehmen am Markt*“ als erstrebenswert und verbindet die Leistungsfähigkeit der KMU mit der Funktionsfähigkeit der Wirtschaftsordnung (vgl. Deutscher Bundestag 1970, S. 2). Ebenso benennt Bechara (2011, S. 3) aufgrund der besonderen Bedeutung des Mittelstands die Aufgabe der Politik, KMU zu *schützen* und ihr *Wachstum* und ihre *Wirtschaftlichkeit* zu *ermöglichen*. Ridinger (1996, S. 35) benennt als zentrales Ziel die „*Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit*“ von KMU, wodurch sie in die Lage versetzt werden sollten, positive gesamtwirtschaftliche Funktionen wahrzunehmen.<sup>9</sup>

Zweitens wird diese Annahme durch die theoretischen Überlegungen vor dem Hintergrund der weltweiten Integration der Märkte und der damit verbundenen Entfernung der Großunternehmen von der inländischen Produktionsbasis untermauert.<sup>10</sup> Eine Operationalisierung in dem Sinne, dass die Politik messbare Kennziffern als Zielvorgabe für die KMU-Förderung veröffentlichen würde, findet sich indes nicht. Stattdessen kann aus den allgemein gehaltenen Verlautbarungen abgeleitet werden, dass die Zielsetzung alles in allem darin besteht, die KMU-Intensität der Volkswirtschaft im Vergleich zum Referenzszenario des freien Spiels der Marktkräfte zu erhöhen. Dabei dürften hiermit der Anteil der KMU an der Gesamtzahl aller Unternehmen, aber zusätzlich auch weitere KMU-Kenngrößen gemeint sein, wie der Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, oder an den Arbeitsplätzen.

Dabei gehe es nicht darum, „*möglichst viele KMU zu schaffen und diese zu garantieren*“, wie die deutsche Bundesregierung einschränkend anmerkt (vgl. Deutscher Bundestag 1970, S. 7). Ähnlich äußert auch Poenseler (1962), dass es nicht darum gehen könne, die gesamtwirtschaftliche Produktion mit „*möglichst vielen, im Extremfall ausschließlich*“ mit KMU herzustellen, da es zweifellos Bereiche gebe, in denen die Großbetriebe leistungsfähiger seien; zudem würde ein zu weites Entfernen der staatlich begünstigten Situation vom Marktgleichgewicht dem *Prinzip der Wettbewerbsordnung* widersprechen. Stattdessen wird von größenbedingten Nachteilen der KMU ausgegangen, die ihre Entwicklung hemmen und die es zu beseitigen gelte, um eine funktionsfä-

---

<sup>9</sup> „*Ein zentrales Ziel der KMU-Förderung ist die Förderung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Damit sollen die geförderten Unternehmen in die Lage versetzt werden, positive gesamtwirtschaftliche Funktionen wahrzunehmen.*“ (Ridinger 1996, S. 35)

<sup>10</sup> Siehe hierzu Krämer (2012), der eine Zunahme der Mittelstandsförderungen in den Industrieländern konstatiert.



hige Mischung der unterschiedlichen Unternehmensgrößen zu ermöglichen. Die Entwicklung zu leistungsfähigen Unternehmensgrößen müsse „*offengehalten*“ werden (vgl. Deutscher Bundestag 1970, S. 7). Bereits Müller-Armack argumentiert – wie in Kapitel 4.1 gezeigt – in der gleichen Weise und sieht trotz des Prinzips der Leistungsüberlegenheit (d.h. Großunternehmen sollen sich entwickeln, wenn dies ökonomisch sinnvoll ist) noch genügend Spielraum für eine *Dezentralisierung der Wirtschaftsstruktur* (vgl. Müller-Armack 1976, S. 147–148).

Zusammenfassen lässt sich die Finalzielsetzung so, dass zwar eine KMU-intensive Volkswirtschaft angestrebt wird, jedoch nicht im Sinne einer KMU-Maximierung, sondern dass KMU die Produktionsaufgaben nur dann wahrnehmen sollen, wenn dies auch ökonomisch Sinn macht. Dies schließt z.B. aus, dass Großunternehmen, die aufgrund von Größenvorteilen in bestimmten Bereichen günstiger produzieren können, durch KMU ersetzt werden. In gesamtwirtschaftlicher Sicht ist davon auszugehen, dass eine Beseitigung der sogenannten Größennachteile der KMU zu einer – im Vergleich zum Referenzszenario des freien Spiels der Marktkräfte – stärker von KMU geprägten Volkswirtschaft führt, und genau das scheint vor dem Hintergrund der o.g. Ausführungen der Wille vieler Wirtschaftspolitiker zu sein. Zumindest erscheint es als konsensfähiges und zugleich ordnungspolitisch tragbares Ziel, allokativen Marktversagenstatbestände, die die Entstehung und Entwicklung von KMU behindern, zu beseitigen.

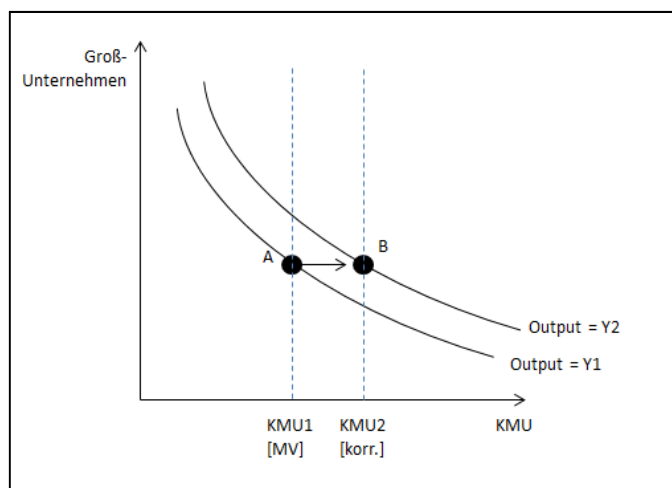


Abbildung 39: Beseitigung von KMU-behinderndem Marktversagens als Zielsetzung

*Quelle: Eigene Darstellung*

Vereinfacht lässt sich die Zielsetzung anhand von Abbildung 39 wie folgt darstellen: Würde kein Marktversagen im KMU-Finanzierungsbereich vorliegen, dann ergäbe sich das Sozialprodukt Y2 durch die Produktion entsprechend des in Punkt B dargestellten

Verhältnisses zwischen Großunternehmen und KMU. Aufgrund des tatsächlich vorliegenden Marktversagens ergibt sich jedoch Punkt A auf einer niedriger liegenden Isoquante, sodass das Einsatzverhältnis der beiden Unternehmensgrößen zulasten der KMU verschoben wird, weshalb nur das Sozialprodukt Y1 zustande kommt. Die Zielsetzung der Politik ist es nun, dieses KMU-behindernde Marktversagen zu korrigieren, damit mit dem Einsatzverhältnis von Punkt B produziert wird. Damit wird zugleich deutlich, dass es hierbei nicht um eine Maximierung der KMU-Intensität der Volkswirtschaft durch Verschiebung des tatsächlichen Einsatzverhältnisses entlang der Isoquante in Richtung der KMU geht, sondern dass lediglich das Unternehmensgrößeneinsatzverhältnis angestrebt wird, das nach korrigiertem Marktversagen im KMU-Bereich zustande kommt.

Eine konkrete Operationalisierung der Maßnahmenzielsetzung scheidet damit aus. Es ist praktisch unmöglich in Zahlen zu bestimmen, in welchem Ausmaß Marktversagenstatbestände KMU an deren Entstehung oder Entwicklung behindern. Zudem finden sich auch von Seiten der Programmträger bzw. der Politik keinerlei konkrete Zielvorgaben, wie z.B. „*Es ist unser Ziel, bis zum Jahr X 10.000 neue KMU auf den Markt zu verhelfen*“, oder den Anteil der KMU am BIP auf einen festgelegten Wert zu erhöhen. Stattdessen werden lediglich allgemeine, richtungsweisende Formulierungen herausgegeben, wie z.B. „*Es ist unser Ziel, neuen KMU auf den Markt zu verhelfen und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern*“. Mängel bei der Operationalisierung der Subventionsziele sind indes die Regel (vgl. Nieder-Eichholz 1995, S. 101).

Aufgrund der fehlenden Zieloperationalisierung kann auch die Forderung aus dem ML-Schema nach einer empirischen Zielerreichungsfeststellung nicht ohne weiteres erfüllt werden. Es ist zu klären, inwieweit die Zielerreichung empirisch festgestellt werden kann. Dies könnte etwa eine Kennzahl sein, die vor und nach dem Instrumenteneinsatz gemessen wird. Das Ziel wäre dann nicht erreicht, wenn die Istwerte der Kennzahlen unter den Sollwerten lägen und somit bestünde Handlungsbedarf, die Istwerte durch wirtschaftspolitische Maßnahmen an die Sollwerte heranzuführen.

Im vorliegenden Fall sind jedoch keinerlei Kennzahlen, sondern lediglich eine Zielrichtung vorgegeben. Es lässt sich somit auch lediglich tendenziell feststellen, ob das Ziel durch entsprechende Veränderungen von Indikatorvariablen erreicht wird. Hierzu könnten ex post nach einem längeren Zeitraum etwa der KMU-Anteil am BIP, der KMU-Anteil an der Anzahl der Arbeitsplätze, oder der KMU-Anteil an der Gesamtzahl der Unternehmen herangezogen werden, um mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit festzustellen, ob der Instrumenteneinsatz gegenüber dem Referenzszenario insgesamt effektiv war. Da das Referenzszenario jedoch ein theoretisches Konstrukt darstellt und in der Praxis erhebliche Umfänge an KMU-Fördermaßnahmen existieren, die auf die KMU-Entwicklung einwirken, scheidet diese Art der Messung aus. Ex ante kann nur auf spe-

zielle KMU-behindernde Marktversagenstatbestände verwiesen werden. Es lässt sich also nicht im Vorhinein anhand einer oder mehrerer Kenngrößen erkennen, ob das Ziel „effektiv erfüllt“ worden ist, wie im ML-Schema gefordert. Das Ziel wird daher als nicht erfüllt angesehen, wenn davon auszugehen ist, dass Marktversagenstatbestände die Entwicklung von KMU beeinträchtigen. Diese einzelnen Marktversagenstatbestände gilt es im späteren Verlauf gezielt zu untersuchen.

Da die o.g. Zieldefinition die Beseitigung von KMU-behindernden Marktversagenstatbeständen im Finanzierungsbereich zum Gegenstand hat, muss das Finalziel in mehrere Teilziele zerlegt werden, die sich mit den jeweiligen Mängelbeseitigungen beschäftigen. Nach der ZMT-Regel (siehe Prüfschritt 1 des ML-Schemas) soll jedes Ziel getrennt durchlaufen werden, sofern mehrere Ziele realisiert werden sollen und dabei Kompetenz-, Dosierungs- oder Loyalitätskonflikte nicht ausgeschlossen werden können. In Ermangelung einer Teilzieldefinition an dieser Stelle können derartige Konflikte in der Tat nicht ausgeschlossen werden. Darüber hinaus dient eine separate Prüfung der Ziele der Übersichtlichkeit und wird der komplexen hier zu behandelnden Materie besser gerecht als eine Gesamtprüfung.

### **6.3.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels - Finalziel**

#### ***Prüfschritt 1 = hypothetische Rechtfertigung***

Zur Beantwortung der Frage, ob sich aufgeklärte Bürger bei schiedsrichterlicher Unabhängigkeit und unter dem „Schleier des Nichtwissens“ über persönliche Betroffenheit auf das oben beschriebene Maßnahmenfinalziel einigen würden, geben die Ausführungen in Kapitel 4 wichtige Hinweise. Demnach kommt zum einen nach den Vorstellungen ordoliberaler Vertreter den KMU eine Schlüsselrolle in der Marktwirtschaft zu. Insbesondere werden sie dabei als Voraussetzung für einen funktionsfähigen Wettbewerb angesehen, der wiederum zentrales Element der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung ist. Während der Stellenwert der KMU in der Marktwirtschaft von Ordoliberalen zwar betont wird, kann ihre gezielte Förderung indes nur unter engen Voraussetzungen erfolgen. Typischerweise kann eine Intervention des Staates nach diesen Leitvorstellungen legitim sein, wenn Marktversagen vorliegt. Genau dies ist Gegenstand der o.g. Zieldefinition: Die Beseitigung von Marktversagenstatbeständen, die KMU behindern. Die hypothetische Rechtfertigung liegt somit vor.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Nur nebenbei sei bemerkt, dass sich eine hypothetische Rechtfertigung schwieriger gestalten würde, wenn nicht auf Marktversagen, sondern auf „sonstige Gründe“ abgestellt würde, wie es im ML-Schema ebenfalls möglich ist. Die Zielsetzung könnte dann statt der Beseitigung von Marktversagenstatbeständen etwa die KMU-Förderung zum Zwecke eines funktionsfähigen Wettbewerbs lauten. Problematisch hieran ist jedoch, dass sich ohne das Vorliegen von Marktversagen staatliche Eingriffe ordnungspolitisch weitaus schwieriger begründen lassen und man z.B. als Gegenargument anbringen könnte, dass sich die Unternehmensgrößenstruktur durch einen freien Wettbewerb optimal einstellen

### ***Prüfschritt 2 = Verweis auf konkludentes Verhalten***

In der Bundesrepublik Deutschland hat man sich auf eine Wirtschaftsordnung nach dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft entschieden, die wiederum ihre Ursprünge in ordoliberalen Leitvorstellungen findet. Zwar *lässt* das Grundgesetz *formal jede Wirtschaftsordnung zu*, doch erlauben die in ihm enthaltenen Grundrechte und das Gebot eines sozialen Rechtsstaats weder eine Planwirtschaft noch einen Laissez-Faire-Ansatz; das Grundgesetz enthält stattdessen *die beiden Komponenten der Sozialen Marktwirtschaft*, nämlich den *freien und wettbewerblichen Markt* sowie die *soziale Sicherung* (vgl. Willgerodt 2014). Gleichwohl gibt es über 65 Jahre nach Gründung teils divergierende Vorstellungen hinsichtlich der Vorstellungen über die konkrete Ausgestaltung der Sozialen Marktwirtschaft, insb. was das Ausmaß der gebotenen Umverteilung von Einkommen und Vermögen betrifft. Der grundsätzliche Konsens in der Gesellschaft auf die Soziale Marktwirtschaft wird von solchen Diskussionen über die konkrete Ausgestaltung jedoch nicht beeinflusst.

Weiterhin kann zumindest in den letzten Jahren beobachtet werden, dass in politischen Diskussionen die Belange von KMU und damit zusammenhängend ihre Förderung i.A. Beachtung finden. Dies schlägt sich dann auch in Parteiprogrammen und Koalitionsverträgen nieder, in die entsprechende Aspekte einfließen. Die gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung von KMU scheint weiten Teilen der Bevölkerung bewusst zu sein. Anders als in den USA, in denen die Aktivitäten der SBA von Zeit zu Zeit kritisiert werden, ist eine vergleichbare Kritik an der KMU-Förderung in Deutschland nicht zu beobachten.<sup>12</sup>

Verschiedene empirische Studien zeigen einen positiven Zusammenhang zwischen einer hohen Anzahl an KMU bzw. KMU-Gründungen und dem wirtschaftlichen Wachstum.<sup>13</sup> So zeigen z.B. Erken et al. (2008) für 20 OECD-Länder über einen Zeitraum von 32 Jahren einen signifikant positiven Einfluss des Unternehmertums auf das Wirtschaftswachstum.<sup>14</sup> Damit existieren empirische Untermauerungen der These, dass die Errei-

---

wird. So spricht nach Schmidt (1988, S. 55) einiges dafür, dass sich unter Wettbewerbsbedingungen die produktions- und organisationskostengünstigen Unternehmensgrößen durchsetzen, wobei keine eindeutigen Vorteile für bestimmte Größenklassen bestehen. Demnach existieren die verschiedenen Unternehmensgrößenklassen in einer Art Arbeitsteilung nebeneinander, ohne dass der unternehmerische Mittelstand in seiner Existenz bedroht wird (vgl. Schmidt 1988, S. 55). Es müsste dargelegt werden, dass die Zielsetzung der Allgemeinheit und nicht nur bestimmten Interessengruppen dient. Nur durch den Verweis auf Marktversagen kann eine ordnungspolitisch fundierte und zugleich weniger angreifbare Zielsetzung bzw. Ziellegitimation erfolgen. Auf Argumentationen über „sonstige Gründe“ soll deshalb hier verzichtet werden.

<sup>12</sup> Siehe hierzu der Vergleich USA-Deutschland in Kapitel 3.3.

<sup>13</sup> Siehe hierzu Padoan und Arzeni (2010, S. 24).

<sup>14</sup> Erken et al. (2008) untersuchen den langfristigen Zusammenhang zwischen dem Unternehmertum (Entrepreneurship, gemessen als Anzahl der Unternehmenseigentümer pro Arbeitskraft) und der totalen Faktorproduktivität. Hierfür werden Daten aus 20 OECD-Ländern über den Zeitraum von 1971 bis

chung des Finalziels positive Wohlstandseffekte mit sich bringt. Im Übrigen ist auf die in 4.2.1 dargestellten, wenn auch nicht immer unumstrittenen positiven gesamtwirtschaftlichen Aspekte von KMU hinzuweisen. All dies dürfte tendenziell zu einer höheren Akzeptanz der Zielsetzung in der Bevölkerung beitragen.

Insgesamt ist die Bedingung „Verweis auf konkludentes Verhalten“ somit erfüllt.

### ***Teilergebnis 1 - Finalziel***

Insgesamt kann aus den beschriebenen Überlegungen und den empirischen Hinweisen heraus angenommen werden, dass ein unparteiischer Richter einen Nettovorteil für alle Bürger von der Zielerreichung erwarten würde, sodass von einem Gemeinwohlziel ausgegangen werden kann. Sowohl eine hypothetische Rechtfertigung (wegen des Bezugs zu Marktversagenstatbeständen) als auch Hinweise auf konkludentes Verhalten (wegen Anzeichen in der Erfahrungswelt dafür, dass die Zielsetzung vom Gros der Bevölkerung geteilt wird) liegen vor. Die KMU-behindernden Marktversagenstatbestände, deren Existenz in der Zielformulierung vermutet wurde, müssen im weiteren Verlauf gesondert untersucht werden.

Nach dem ML-Schema wäre als nächstes die ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung zu prüfen. Wie oben bereits erwähnt, erfolgt jedoch eine Zerlegung des Finalziels in mehrere Teilziele, die sich auf die Beseitigung der jeweiligen Marktmängel beziehen. Die Prüfung des Finalziels endet daher an dieser Stelle.

### **6.3.3 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel - Teilziele**

Die Teilziele könnten einzig anhand des Finalziels theoretisch herausgearbeitet werden, d.h. man würde fragen, welche Teilziele zur Erreichung des Finalziels denkbar und volkswirtschaftlich plausibel sind. Dies würde jedoch einen sich an die Prüfung im ML-Schema anschließenden Vergleich mit der tatsächlichen Situation in der Praxis erschweren, da bereits auf der Ebene der Zieldefinitionen erhebliche Divergenzen zwischen der Idealsituation und der Praxis entstehen könnten. Im Zentrum stünde dann statt einer ordnungspolitischen Analyse existierender Maßnahmen eher die Entwicklung eines komplett neuen und optimalen Ansatzes der Mittelstandsförderung. Daher soll eine Teilzielformulierung erfolgen, die aufgrund der in der Praxis anzutreffenden Fördermaßnahmen und der in der Literatur aufgeführten Marktmängel praktikabel erscheint, sich also an ihnen orientiert.

---

2002 verwendet. In allen sechs herangezogenen Modellen ergibt sich ein signifikant positiver Einfluss des Unternehmertums auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung.

Einen Ansatzpunkt könnte etwa die Einteilung von Krämer darstellen, wonach „nach den spezifischen Zielen definiert die Politik für die Wettbewerbsfähigkeit, die Effizienzsteigerung und den Risikoausgleich kleiner und mittlerer Unternehmen“ unterschieden wird (vgl. Krämer 2012, S. 6; Krämer 2003). Da die Ziele aber mangelspezifisch für das ML-Schema abgegrenzt werden sollen, erweist sich die genannte Einteilung für die weitere Prüfung als zu abstrakt. Es ist vielmehr auf die Frage abzustellen, wie die KMU konkret vor dem Hintergrund spezifischer Mängel – wie v.a. Marktversagen – gefördert werden können.

Es erscheint insgesamt praktikabel, die in Kapitel 3 erfolgten Zielabgrenzungen zu übernehmen und sodann zu fragen, welche Marktversagenstatbestände in den jeweiligen Bereichen auftreten können und welche Instrumente sich zu ihrer Beseitigung finden lassen. Schließlich wurden diese Abgrenzungen von der Situation in der Praxis abgeleitet und lassen an späterer Stelle einen rückblickenden Vergleich der ermittelten Idealsituation mit der Praxis zu.

Damit die Zieldefinition möglichst exakt erfolgt und objektiven Messungen zugänglich gemacht wird (eine Zieloperationalisierung wird schließlich in einem späteren Prüfungsschritt des ML-Schemas verlangt), werden die Teilziele wenn möglich bereits dementsprechend formuliert (z.B. „Erhöhung von..“).

Es ergeben sich somit die folgenden Teilzielbereiche:

- 1) Damit die optimale Anzahl an KMU in den volkswirtschaftlichen Produktionsprozess eingebunden werden kann, sollten sich entsprechend viele KMU gründen können. In der Mittelstandspolitik wird in diesem Zusammenhang auch von *Gründungsförderung* gesprochen. Die Gründungsförderung soll darauf hinwirken, dass neue KMU in den Markt eintreten. Im Referenzszenario erachtet der Wirtschaftspolitiker das tatsächliche Gründungsgeschehen als zu gering. Daher wird das erste Teilziel „Erhöhung der Anzahl an KMU-Gründungen“ genannt.<sup>15</sup>
- 2) Am Markt befindliche Unternehmen werden im Rahmen der *Innovationsförderung* bei der Schaffung und Entwicklung innovativer Verfahren und Produkte unterstützt, sodass ihre Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden kann. Das Ziel lautet „Erhöhung der Innovationsaufwendungen von KMU“.
- 3) Mittels der *Exportförderung* sollen KMU über eine stärkere Einbindung in das Auslandsgeschäft vermehrt Aufträge erhalten. Das Ziel wird definiert als „Erhöhung des KMU-spezifischen Exportwerts“.

---

<sup>15</sup> Es handelt sich insofern um eine vereinfachende Formulierung, als dass neben der reinen Anzahl an Gründungen auch Quotenwerte, wie die Gründungsquoten, relevant sein können. Diese Diskussion bleibt hier außer Acht.

- 4) Die *Wachstumsförderung* zielt darauf ab, am Markt befindliche KMU zu ihrer Expansion zu verhelfen. Dies bedeutet nichts anderes, als dass die Unternehmensgrößen der KMU, gemessen an den üblichen Merkmalen, erhöht werden. Das Ziel lautet somit „Erhöhung der KMU-Unternehmensgrößen“.
- 5) Die *Förderung des Geschäftsbetriebs* soll ermöglichen, dass am Markt befindliche KMU ihre Geschäfte betreiben bzw. aufrechterhalten können. Das Ziel lautet „Ermöglichung des KMU-Geschäftsbetriebs“.
- 6) Die Förderung von Investitionen von am Markt befindlichen KMU erfolgt im Rahmen der *Investitionsförderung*. Im Gegensatz zur Innovationsförderung handelt es sich hierbei um verschiedene Arten von Anschaffungen, die keinen originär innovativen Charakter aufweisen. Das Ziel lautet „Erhöhung der Investitionsaufwendungen von KMU“.
- 7) Die *Turnaroundförderung* soll KMU vor dem Ausscheiden aus dem Markt bewahren und (wieder) auf einen positiven Entwicklungspfad bringen. Es geht dabei um Fälle, in denen sich das Unternehmen bereits in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindet. Die vereinfachte Zielformulierung lautet „Abwendung von KMU-Insolvenzen“.

Es ist anhand der ZMT-Regel zu klären, ob die Ziele gemeinsam geprüft werden können, oder ob möglicherweise auftretende Kompetenz-, Dosierungs- oder Loyalitätskonflikte eine getrennte Prüfung erfordern.

Bei Gegenüberstellung der genannten Teilzielbereiche sind auf den ersten Blick keine Zielkonflikte zu befürchten. Lediglich bei den Zielen *„Erhöhung der Anzahl an KMU-Gründungen“* und *„Abwendung von KMU-Insolvenzen“* könnten nach theoretischen Überlegungen u.U. Zielkonflikte auftreten, da neue in den Markt eintretende KMU Marktanteile übernehmen könnten, die dann den bereits von der Insolvenz bedrohten KMU nicht mehr zur Verfügung stünden und so deren Konsolidierung erschweren dürften. Umgekehrt könnten es Unternehmen bei ihrer Neugründung schwerer haben, wenn sie gegen vor der Insolvenz bewahrte Unternehmen konkurrieren müssen, die ihnen die Marktanteile nicht überlassen. Bei einer Übertragung beider Ziele auf ein und denselben Träger wäre dann ein Loyalitätskonflikt zu erwarten, da er bei Verfolgung des einen Ziels automatisch gegen das andere Ziel anarbeiten würde.

In diesem Beispielfall wäre wohlgerne nur unter der Voraussetzung von dem beschriebenen Loyalitätskonflikt auszugehen, dass sich die betreffenden KMU tatsächlich im selben Markt befänden und dort direkte Konkurrenten wären und dass beide Ziele auf ein und denselben Träger übertragen würden. Weiterhin kommen Schneck & May-Strobl (2013) anhand einer empirischen Analyse zu dem Ergebnis, dass Neugründungen

erhebliche indirekte Wirkungen auf Bestandsunternehmen haben, indem sie über Vorleistungsbeziehungen deren Umsätze erhöhen, sie also begünstigen.<sup>16</sup> Trotz nicht auszuschließender Konkurrenzsituationen in bestimmten (Einzel-)fällen gibt es also positive Wirkungen auf andere Unternehmen. Auch dies spricht also gegen einen entsprechenden Zielkonflikt. Insgesamt kann somit nicht von grundsätzlich bestehenden Konflikten zwischen den oben dargestellten Zielen ausgegangen werden.

Da an dieser Stelle noch keine konkreten Mittel zur Erreichung der einzelnen Teilziele definiert wurden und auch noch keine Trägerwahl erfolgte, können zu Dosierungs- und Kompetenzkonflikten noch keine Aussagen getroffen werden. Dabei ist nicht auszuschließen, dass die im weiteren Verlauf heranzuziehenden Mittel bzw. möglichen Träger Dosierungs- und Kompetenzkonflikte sowie weitere Loyalitätskonflikte erwarten lassen.

Aufgrund der nicht auszuschließenden Kompetenz-, Dosierungs- und Loyalitätskonflikte ist es grundsätzlich geboten, alle Teilziele separat nach der Logik des ML-Schemas zu prüfen. So könnten gezielt zu den jeweiligen Marktmängeln geeignete, erforderliche und verhältnismäßige Instrumente ermittelt werden. Allerdings legte die praktische Analyse (Kapitel 3) nahe, dass die Zielbereiche 1 bis 3 (Gründung, Innovation, Export) besondere Fälle darstellen, da für sie oftmals spezielle Programme existieren, während dies für die Zielbereiche 4 bis 7 (Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition, Turnaround) so nicht der Fall ist. Es spricht daher einiges dafür, dass in den erstgenannten Bereichen spezielle Problemlagen bestehen, denen gezielt begegnet werden muss, während in den zweitgenannten – zumindest im Großen und Ganzen – die gleichen Mittel zur Behebung der gleichen Probleme eingesetzt werden können. Kompetenz-, Dosierungs- und Loyalitätskonflikte zwischen den Bereichen 4 bis 7 sind daher unwahrscheinlich. Auch aus Gründen der Übersichtlichkeit sollen daher die Zielbereiche 1 bis 3 jeweils getrennt und die Zielbereiche 4 bis 7 gebündelt geprüft werden.<sup>17</sup>

Da zu den Teilzielen jeweils mehrere Marktmängel existieren können, erfolgt immer eine mangelbezogene Prüfung, sodass möglichst präzise die geeigneten, erforderlichen und verhältnismäßigen Instrumente ermittelt werden können. Eine Prüfung lediglich auf der Ebene des Teilziels wäre zu global, da verschiedenartige Mängel zugleich für die

---

<sup>16</sup> In einer Kohortenanalyse ziehen Schneck und May-Strobl (2013) als Datengrundlage die Umsatzsteuerpanel 2001 bis 2009 heran. Zur Inangangsetzung des Geschäftsbetriebs werden von neugegründeten Unternehmen z.B. Produktionsanlagen, Einrichtungsgegenstände, Dienstleistungen oder Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe als Vorleistungen von Bestandsunternehmen bezogen. Vorleistungsnachfrage entsteht v.a. im Produzierenden Gewerbe, gefolgt vom Bereich Unternehmensdienstleistungen und stärkt auf diese Weise die Bestandsunternehmen auf vorgelagerten Wertschöpfungsstufen.

<sup>17</sup> Andernfalls müsste das ML-Schema für die Zielbereiche 4 bis 7 jeweils einmal komplett durchlaufen werden, wobei sich – sofern tatsächlich die gleichen Problemlagen bzw. Marktversagenstatbestände zugrunde liegen – vielfache Wiederholungen ergäben. Stattdessen werden in jedem Prüfschritt alle vier Zielbereiche parallel geprüft.



Nichtrealisation des Teilziels verantwortlich sein können. In diesem Fall wären u.U. auch verschiedene Instrumente die richtigen.

#### **6.3.4 Teilzielbereich „Erhöhung der Anzahl an KMU-Gründungen“**

Als KMU-Gründung i.e.S. ist die erstmalige Errichtung eines KMU durch einen Existenzgründer zu verstehen. Daneben sind jedoch als Gründungen i.w.S. zweitens die Betriebsübernahme, also die Übernahme eines bestehenden KMU durch einen Nachfolger, und drittens die Ausgründung eines Unternehmensteilbereichs als eigenständiges Unternehmen denkbar. Von einer differenzierten Betrachtung wird im Folgenden zwecks Vereinfachung abgesehen.

Da die Gründung eines Unternehmens den Einsatz zahlreicher Faktoren, wie v.a. auch Finanzkapital voraussetzt, über das der Unternehmensgründer oftmals nicht verfügt, ist eine Bedingung für ein effizientes Gründungsgeschehen, dass der Zugang zu den erforderlichen Märkten uneingeschränkt ist und dass die Faktoreinsatzentscheidungen potenzieller Gründer nicht verzerrt werden (vgl. Staak 2011, S. 9; Block et al. 2007).

Insbesondere Fremdkapital ist für junge Wachstumsunternehmen attraktiv, weil die Kapitalkosten typischerweise niedriger als bei einer Eigenkapitalfinanzierung liegen, da Kreditzinsen bei der steuerlichen Gewinnermittlung im Gegensatz zu Eigenkapitalkosten abzugsfähig sind; zudem sind mit der Fremdfinanzierung nur geringe Einfluss- und Kontrollrechte von Fremdkapitalgebern verbunden (vgl. Brettel et al. 2005, S. 179). Aus Sicht potenzieller Kapitalgeber ist jedoch eine Zurückhaltung bei der Vergabe von Krediten an solche Unternehmen mit hohen Risiken verständlich, da sie im Falle einer sehr günstigen Unternehmensentwicklung nicht an den Überschüssen partizipieren, im Falle einer sehr ungünstigen Entwicklung jedoch Gefahr laufen, Forderungsausfälle zu erleiden.<sup>18</sup>

Der Mangel an finanziellen Mitteln wird laut Befragungen als eins der wichtigsten Gründungshemmnisse angesehen (vgl. Becker et al. 2011). In der Regel ist die externe Kapitalbeschaffung zur Gründungsfinanzierung vor dem Hintergrund fehlender Eigenmittel potenzieller Gründer unerlässlich (vgl. Block et al. 2007, S. 31). So liegt der Gesamtanteil der Gründer mit Problemen bei der Gründungsfinanzierung laut KfW-Gründungsmonitor 2009 bei 17 % (vgl. Kohn 2009, S. 681). Bei derartigen Umfrageergebnissen ist ein möglicher Survivor Bias zu beachten, wenn nur Gründer antworten konnten, die sich tatsächlich mit ihrem Gründungsprojekt durchgesetzt haben, nicht aber jene, die an Finanzierungsbarrieren im Vorfeld gescheitert sind. Vor diesem Hintergrund ist der o.g. Anteil eher unterschätzt. Angesichts der Fülle und der Breite empiri-

---

<sup>18</sup> Siehe hierzu auch die Theorie der Kreditrationierung nach Stiglitz and Weiss (1981).

scher Evidenz kann die Existenz von Hindernissen im Gründungsprozess als gesichert gelten (vgl. ebd.). Rund 35 % bis 45 % der Gründer werden durch eine finanzielle Fördermaßnahme des Bundes gefördert (vgl. Pesch 2005, S. V).

Bislang lässt sich jedoch nicht eindeutig belegen, dass finanzielle Gründungshemmnisse auf Marktversagen zurückzuführen sind (vgl. Ullrich 2011, S. 49; Kohn 2009). Schließlich könnte die Ablehnung einer Finanzierung auch z.B. deshalb völlig zu Recht erfolgen, weil dem Kapitalgeber kein vielversprechendes Konzept vorgelegt wurde. Nach Einschätzung von Kohn (2009, S. 682) wird die Frage, worauf die artikulierten Schwierigkeiten letztendlich zurückzuführen sind, von den für Deutschland existierenden Studien, die alle auf Umfragen basieren, „*nicht befriedigend beantwortet*“. Der Nachweis eines Marktversagens bei der Kreditfinanzierung von Gründungsunternehmen ist „*theoretisch schwierig*“ und „*empirisch umfassend bislang auch nicht durchgeführt worden*“ (Brettel et al. 2005, S. 180).

Aus Sicht von Witt & Hack (2008, S. 61–62) ist es in der theoretischen Literatur weitgehend unstrittig, dass der Markt der Gründungsfinanzierung tatsächlich unvollkommen ist, was sie auf erhebliche Informationsasymmetrien zulasten externer Investoren zurückführen. Dennoch kommen sie zu dem Schluss, dass bisher in theoretischen Modellen nicht eindeutig die Frage beantwortet werden konnte, wie sich diese Unvollkommenheiten auf die Anzahl und die Qualität von Unternehmensgründungen auswirken, da je nach Modellierung der Kapitalmärkte Unterfinanzierungen, aber auch Überfinanzierungen entstehen können. Ebenso schwierig ist ihnen zufolge die empirische Analyse, mit der auch noch kein generelles Unterfinanzierungsproblem für Start-ups nachgewiesen werden konnte. Obwohl das Gründungsgeschehen *über zahlreiche Kanäle verzerrt wird*, liefert die *wirtschaftswissenschaftliche Literatur nur wenige eindeutige Argumente für oder gegen staatliche Eingriffe* (vgl. Tilleßen 2004, S. 197).

Eine wissenschaftlich eindeutige Untermauerung für durch Marktversagenstatbestände ausgelöste generelle Finanzierungshemmnisse für Gründungs-KMU bzw. eine allgemeine Unterfinanzierung für solche Vorhaben existiert also bislang nicht. Allenfalls gibt es theoretische Überlegungen, die das Vorliegen bestimmter Marktversagenstatbestände im KMU-Bereich und daraus resultierende Finanzierungsschwierigkeiten plausibel erscheinen lassen und dann ggf. ein staatliches Eingreifen rechtfertigen. Entsprechenden Marktversagenstatbeständen soll im Folgenden nachgegangen werden.

### 6.3.4.1 Teilziel „Erhöhung der Anzahl an KMU-Gründungen aufgrund von Marktversagen durch externe Effekte bei der Gründungsfinanzierung“

#### 6.3.4.1.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel

Marktversagen durch technologische positive externe Effekte kann insbesondere dann auftreten, wenn es sich um ein innovatives Gründungsunternehmen handelt. Hier treten technologische Spillover und Wissensspillover auf, wenn auch Dritte von den neuen Erkenntnissen oder Verfahren profitieren, die die Geschäftsgrundlage für die Gründung darstellen, ohne dass dafür dem Gründungsunternehmen ein entsprechendes Entgelt entrichtet wird (vgl. Ullrich 2011, S. 51). Die Verbreitung der Informationen an andere kann der Gründungsunternehmer oft nicht unterbinden. Die Nutznießer profitieren von den Leistungen ohne Gegenleistungen als sog. „Trittbrettfahrer“ oder „Freerider“ (vgl. Fritsch 2011, S. 90–92). Es ergibt sich dann eine Differenz zwischen den privaten und den sozialen Erträgen. Die Produktionsmenge des Nutzenstifters ist bei positiven externen Effekten zu gering. Übertragen auf den hier zu behandelnden Sachverhalt ist der Nutzenstifter der Gründer bzw. das junge Unternehmen, während das Produzierte die Innovationen bzw. die damit einhergehenden Gründungen darstellen.

Die beschriebene Problematik wird als „*Appropriability-Effekt*“ bezeichnet und geht auf Arrow (1962) zurück (vgl. Staak 2011, S. 6). Einerseits können dann Gründer und dritte Kapitalgeber die privaten Erträge als zu gering einschätzen, um ihre Finanzmittel in das Projekt zu investieren. Zweitens können sich Gründer mit fehlenden Eigenmitteln externen Finanzierungsquellen gegenübersehen, die eine *Ertragsrate verlangen, die die private Ertragsrate der Gründung übersteigt*, was die Akquise externer Mittel erschwert (vgl. Ullrich 2011, S. 52). Es kommt zur Unterinvestition, d.h. Gründer und externe Kapitalgeber investieren weniger als für das gesellschaftliche Optimum erforderlich ist.

Eine Intensivierung der Problematik ist zu erwarten, wenn die Informationen, die der Gründer durch seinen Markteintritt preisgibt, als Input bei der „Produktion“ weiterer Informationen, also bei der Erforschung und Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen verwendet werden („*input innovations*“ nach Aghion & Howitt 1992, vgl. Staak 2011, S. 6 f.). Es kommt zu sogenannten *intertemporalen Spillover-Effekten*, wobei die entsprechende Information im intertemporalen Kontext irgendwann so stark verbreitet sein wird, dass sie öffentlich frei verfügbar ist. Der Gründer initiiert in diesen Fällen Wachstumsimpulse durch seine Basisinnovationen, für die er nicht adäquat vergütet wird und die Divergenz zwischen privater und sozialer Rendite fällt bei diesen intertemporalen Spillover-Effekten entsprechend höher aus.

Insbesondere für junge und innovative Unternehmen werden Finanzierungsschwierigkeiten aufgrund von Marktversagen vermutet (vgl. Ullrich 2011, S. 48). Aber auch bei nicht-innovativen, sog. imitativen KMU-Gründungen sind die positiven externen Effekte

te möglich, denn auch hier werden neue Erkenntnisse über die Möglichkeit der Erzielung von Einkommen in selbstständiger Tätigkeit hervorgebracht, die andere über einen eigenen Gründungsversuch selbst erlangen müssten (vgl. ebd., S. 52). Allgemein ist der Ausgangspunkt der ökonomischen Wertschöpfung für Unternehmensgründer die *unternehmerische Gelegenheit*.<sup>19</sup>

Nur bis zu einem gewissen Grad kann der Gründer durch Geheimhaltung seiner Ideen und Erfindungen sowie durch Nutzung seiner Vorreiterrolle über Lernkurven, Skaleneffekten oder Kundenbindung die beschriebene Spillover-Problematik reduzieren. Auf Dauer bleiben sowohl Produkt- als auch Prozessinnovationen nicht geheim (vgl. ebd.; Ewers & Wein 1993, S. 19). Eine vollständige Unterbindung der externen Effekte durch Maßnahmen des Gründers ist somit nicht möglich.

In der Literatur besteht weitestgehend Einigkeit darüber, dass insbesondere bei innovativen Gründungsvorhaben positive externe Effekte zu erwarten sind (vgl. Staak 2011, S. 6). Allerdings gibt es hinsichtlich der allgemeinen Wohlfahrtswirkungen von KMU-Gründungen auch gegenläufige Meinungen, nach denen positiven externen Effekten auch negative externe Effekte gegenüberstehen. So weist Tilleßen (2004, S. 18–21) unter Bezugnahme auf Aghion & Howitt (1992) auf den „*Business-Stealing-Effect*“ hin, der entsteht, wenn Newcomer durch Prozessinnovationen günstiger als etablierte Unternehmen produzieren und dadurch wirtschaftliche Renten zerstören, was zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten führen kann. Letzteres ist nach Staak (2011, S. 7 f.) unter Bezugnahme auf Liebowitz & Margolis (1994) jedoch nur der Fall, wenn homogene Produktmärkte und verhältnismäßig hohe Fixkosten beim Aufbau des Unternehmens unterstellt werden, während es sich andernfalls um *Verdrängungseffekte* rein pekuniärer Art und somit um *pareto-irrelevante Umverteilungseffekte* handelt. Weitere negative Externalitäten können entstehen, wenn die Konsumenten eines neuen Produktes weniger Produkte etablierter Anbieter erwerben („*Trade-Diversion-Effect*“, vgl. Tilleßen 2004, S. 18–21; Dixit & Stiglitz 1977).

Insgesamt ist das Vorzeichen des Nettoeffekts somit unklar (vgl. Tilleßen 2004, S. 20). Allerdings darf nicht die Diskussion über allgemeine Externalitäten von Unternehmensgründungen mit der Diskussion über positive Externalitäten, die zu Finanzierungsgpässen führen können, vermischt werden. Entscheidend ist hinsichtlich der Finanzierung nicht etwa, welche gesamtwirtschaftlichen Vor- oder Nachteile mit den Gründungen einhergehen, sondern inwieweit das Projekt eine Rendite erzeugt. Diesbezüglich sind nur die beschriebenen positiven externen Effekte durch Fremdnutzung der Ideen und Informationen relevant, womit sich eine Gegenrechnung der o.g. anderweitigen Externalitäten verbietet.

---

<sup>19</sup> Sarasvathy et al. (2003, S. 142) definieren: „*an entrepreneurial opportunity (...) consists of a set of ideas, beliefs and actions that enable the creation of future goods and services in the absence of current markets for them.*“

In der Literatur wird insgesamt von einer *Unterinvestition in Innovation und Wissensgenerierung* aufgrund von Spillovern ausgegangen (vgl. Ullrich 2011, S. 51 f.). Witt & Hack (2008, S. 63–65), die anhand ausgewerteter Quellen zwar keine generelle Unterversorgung junger Gründungsunternehmen mit Finanzmitteln in Folge von Kapitalmarktunvollkommenheiten konstatieren, räumen immerhin ein, dass es möglicherweise Untergruppen von Gründungsunternehmen, wie technologieorientierte Unternehmen, gebe, die tatsächlich an Unterinvestitionsproblemen leiden. Auch empirische Ergebnisse sprechen in tendenzieller Hinsicht für die Existenz der o.g. positiven externen Effekte.<sup>20</sup> Sie zeigen, dass innovative Unternehmen häufiger von Finanzierungsproblemen betroffen sind als nicht-innovative, dass kleine Unternehmen im Vergleich zu größeren vermehrt Finanzierungsschwierigkeiten aufweisen und dass in frühen Entwicklungsphasen die Probleme gravierender sind als in späteren. Übereinstimmend kommen Werner et al. (2003, S. 63 f.) in einer repräsentativen Befragung zu dem Ergebnis, dass sich innovative Gründer einer um knapp 20 % höheren Kreditzugangshürde gegenübersehen als nicht-innovative Gründer. Ewers & Wein (1993, S. 21) ziehen in Bezug auf Technologieunternehmen das Fazit, dass KMU u.U. erhebliche positive externe Effekte bei ihren Innovationsaktivitäten zulassen müssen, da sie sich durch Patente und andere Vorkehrungen weniger schützen können als Großunternehmen, daher sollten entweder ein wirkungsvollerer Schutz über eine Änderung des Ordnungsrahmens geschaffen oder F&E-Aktivitäten von KMU dauerhaft gefördert werden.

Insgesamt sprechen somit theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse für die Existenz der genannten positiven externen Effekte. Sie sind hauptsächlich bei innovativen Gründungsvorhaben relevant.

Die vorangegangenen Ausführungen machen deutlich, dass einiges auf das Vorliegen von Marktversagen durch externe Effekte im Bereich der KMU-Gründungsfinanzierung hindeutet, das zu einer gesamtwirtschaftlich suboptimalen Gründerquote beiträgt. Dies gilt vorwiegend für innovative Gründungsprojekte. Die Zielsetzung lautet, das ursächliche Marktversagen bzw. die resultierenden Mängel zu beseitigen. Eine konkrete Zieloperationalisierung, wie im ML-Schema gefordert, lässt sich dabei jedoch nicht vornehmen. „Die Wirtschaftstheorie liefert [...] keine verlässliche Quantifizierung der anzustrebenden Anzahl von Gründungen [...]“ (Block et al. 2008, S. 1). Es ist praktisch unmöglich in Zahlen zu bestimmen, in welchem Ausmaß die Marktversagenstatbestände KMU an deren Gründung behindern.

Die ZMT-Regel ist mit der Definition von Teilzielen und ihren separaten Prüfungen beachtet. Zu Mitteln und Trägern können an dieser Stelle noch keine Aussagen getroffen werden, da diese noch nicht herausgearbeitet wurden.

---

<sup>20</sup> Siehe hierzu die Auflistungen von Wolf (2006, S. 15–16).

### 6.3.4.1.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels

#### ***Prüfschritt 1 = hypothetische Rechtfertigung***

Das beschriebene Teilziel dient zur Realisierung des unter 6.3.1 beschriebenen Finalziels. Letzteres erwies sich als vertragstheoretisch legitimes Gemeinwohlziel. Hinsichtlich des hier zu behandelnden Teilziels liegen begründete Hinweise für das Vorliegen von Marktversagen durch externe Effekte und daraus resultierende Finanzierungspässe in der KMU-Gründung vor. Die Beseitigung von Marktversagen ist nach den hier anzuwendenden ordoliberalen Leitlinien und entsprechend dem ML-Schema ein legitimes Ziel. Für das Teilziel ist somit eine hypothetische Rechtfertigung gegeben.

Einschränkend kommen Witt & Hack (2008, S. 73) anhand einer Untersuchung auf der Basis von theoretischen und empirischen Studien zu dem Ergebnis, dass ein generell positiver Effekt von Neugründungen auf Beschäftigung, Wachstum und Strukturwandel eines Landes, insbesondere bei Berücksichtigung von Verdrängungseffekten, nicht nachweisbar ist.<sup>21</sup> Damit wäre der o.g. Zusammenhang zwischen dem Teilziel<sup>22</sup> und dem Finalziel<sup>23</sup> mit den entsprechenden positiven Wohlstandswirkungen in Frage gestellt. Er lässt sich allenfalls durch Plausibilitätsüberlegungen aufrechterhalten, nicht aber belegen.

Ergänzend sei angemerkt, dass die Erhöhung der Anzahl an KMU-Gründungen an sich wohl kaum ein legitimes Gemeinwohlziel sein kann, schließlich wäre fraglich, woher der Staat wissen sollte, was das optimale Gründungsgeschehen ist, sodass es sich bei entsprechenden staatlichen Aktivitäten um eine fragwürdige „Anmaßung von Wissen“ (Hayek<sup>24</sup>) handeln würde. Unternehmensgründungen sollten nur in den Fällen geschehen, in denen dies ökonomisch Sinn macht und nicht staatlich erzwungen werden. Es kann bei dem hier beschriebenen Teilziel also nur um die Beseitigung bzw. Kompensation von gründungshemmendem Marktversagen gehen.

---

<sup>21</sup> Witt and Hack (2008) stellen eine Reihe an Studien gegenüber, deren Ergebnisse uneinheitlich und differenziert ausfallen. So werden z.B. zwar häufiger positive als negative Effekte auf das Wirtschaftswachstum gefunden, doch lassen sich bei einer Betrachtung von 23 OECD-Ländern über 30 Jahre keine positiven Auswirkungen der Gründungsaktivität auf das BIP nachweisen. Auch kommen Studien z.B. nur für hoch entwickelte Länder und für Unternehmen mit Wachstumspotenzial zu einem positiven Zusammenhang. Der Zusammenhang zwischen Gründungsaktivität und Wirtschaftswachstum ist demnach vielschichtig und nicht eindeutig positiv.

<sup>22</sup> „Erhöhung der Anzahl an KMU-Gründungen aufgrund von Marktversagen durch externe Effekte bei der Gründungsfinanzierung“

<sup>23</sup> „Die KMU-Intensität der Volkswirtschaft im Vergleich zum Referenzszenario des freien Spiels der Marktkräfte erhöhen“

<sup>24</sup> Siehe hierzu Hayek und Kerber (1996).

### ***Prüfschritt 2 = Verweis auf konkludentes Verhalten***

Wie unter 6.3.2 ausgeführt gibt es Anzeichen in der Erfahrungswelt dafür, dass die Beseitigung von Marktversagen im KMU-Bereich vom Gros aufgeklärter und unparteiischer Bürger geteilt wird. Als Folge ergibt sich, dass die Beseitigung des konkreten Marktversagens im Gründungsbereich aufgrund von externen Effekten ebenfalls angestrebt wird.

Darüber hinaus wird es allgemein als *positiv* erachtet, wenn stetig eine *Vielzahl neuer Unternehmen gegründet wird* und sich diese dann *positiv entwickeln* (vgl. Wolf 2006, S. 1). Andererseits kann es dabei nicht um eine reine Maximierung der Gründungsintensität gehen. So verweist z.B. Strothmann (2006, S. 99) darauf, dass zwar *Unternehmensfluktuation notwendig* sei, eine *hohe Turbulenz durch Markteintritte*<sup>25</sup> von Unternehmen aber *kein Wert an sich* darstelle und *gesamtwirtschaftlich schädlich* sein könne, weshalb eine *hohe Gründungsintensität* und *Selbstständigigenquote nicht automatisch sinnvolle wirtschaftspolitische Ziele* seien. Im Weiteren warnt die Autorin vor einer mit *zu hoher Subventionsintensität* betriebenen allgemeinen Gründungsförderung, die im Ergebnis volkswirtschaftlich *unproduktive Fluktuationen*, wie *Drehtür- und Verdrängungseffekte*, hervorbringen könne. Alles in allem wird so deutlich, dass nicht die Maximierung der Anzahl an Gründungen angestrebt werden sollte, sondern dass diese auf das optimale Niveau<sup>26</sup> erhöht werden sollte, und zwar durch die Beseitigung des die Finanzierung behindernden Marktversagens.

### ***Teilergebnis 1***

Sowohl die hypothetische Rechtfertigung als das Vorliegen von konkludentem Verhalten konnten im Grunde bejaht werden. Über die Existenz von Wissensspillovern und dadurch entstehende Finanzierungsprobleme existiert weitgehend Einigkeit. Belastbare theoretische und empirische Belege für ein systematisches Marktversagen liegen jedoch nicht vor. Im Folgenden wird die ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung geprüft.

#### 6.3.4.1.3 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung

##### ***Instrumentenvektor***

In den Instrumentenvektor werden zunächst die von Fritsch (2011, S. 99–131) zur Behebung von Marktversagen durch positive externe Effekte vorgeschlagenen Instrumente aufgenommen, sofern diese grundsätzlich zur vorliegenden Mängelbeseitigung beitra-

---

<sup>25</sup> Ebenso durch Marktaustritte.

<sup>26</sup> Das nicht genauer bekannt ist.

gen können. Es folgen ggf. weitere in der Literatur vorgeschlagene Instrumente sowie die grundständigen Finanzierungshilfen.

### 1) Moralische Appelle

Moralische Appelle könnten unter Umständen eine Möglichkeit darstellen, die positiven Externalitäten zu internalisieren. So wäre ein Aufruf an die von den Innovationen und Informationen über die unternehmerischen Gelegenheiten profitierenden Unternehmen denkbar, sich mit freiwilligen Geldzuwendungen an die innovativen bzw. imitativen Gründer erkenntlich zu zeigen. Diese Einnahmen könnten dann die Ertragsraten aus Sicht der potenziellen Kapitalgeber auf ein profitables Niveau steigern.

### 2) Staatliche Bereitstellung

Eine Lösung des Problems der positiven externen Effekte könnte ggf. darin bestehen, dass der Staat die gesellschaftlich erwünschte Menge des betreffenden Gutes bereitstellt und die entsprechenden Kosten aus allgemeinen Haushaltsmitteln aufbringt. Allerdings handelt es sich bei der diesbezüglichen Situation um den Fall, in dem die Externalitäten von einem produzierten Gut ausgehen, das dann der Staat bereitstellen soll. Hierbei handelt es sich oft um öffentliche Güter.

Die beschriebene KMU-spezifische Problematik stellt jedoch eine andere Situation dar, in der nämlich positive externe Effekte nicht von einem Gut ausgehen, sondern von den Innovationen bzw. Informationen von Unternehmensgründungen, die wiederum diesen Unternehmen den Zugang zum Kapitalmarkt erschweren. Eine *staatliche Bereitstellung* im Sinne von Fritsch (2011, S. 103–104) kommt somit nicht in Betracht.

### 3) Fusion der Beteiligten bzw. kollektive Bereitstellung

Ein Zusammenschluss der Nutzenstifter und Nutznießer zu einer Wirtschaftseinheit kann in speziellen Situationen dazu führen, dass die vorher externen technologischen Zusammenhänge zwischen den Produktions- bzw. Nutzenfunktionen per definitionem intern sind. Es entstehen dann Anreize zu einer treffsicheren Optimierung des Ausmaßes der betreffenden Aktivität bzw. zu einer effizienten internen Allokation.

Allerdings bezeichnet Fritsch (2011, S. 105) selbst diese Möglichkeit als „*vordergründig*“ und zählt eine Reihe an Argumenten auf, die gegen eine solche Lösung sprechen und sie nur in speziellen Konstellationen als geeignet erscheinen lassen. Insbesondere setzt die vollständige Internalisierung der Externalitäten durch Fusion voraus, dass sämtliche Beteiligte in den Zusammenschluss einbezogen werden. Dies dürfte im Gründungsgeschehen de facto unmöglich sein, denn wie sollten sämtliche Unternehmen, die



von den von den Gründungen ausgehenden innovativen Ideen profitieren können, mit den Gründungsunternehmen ein gemeinsames Netzwerk bzw. eine Fusion bilden?

Darüber hinaus führt Ullrich (2011, S. 54 f.) bezüglich möglicher Netzwerkbildungen aus, dass für Gründungen das Finanzierungsproblem „kaum gemildert“ wird, „da aus Sicht externer Kapitalgeber die leichteren Wissensspillover vom Gründungsprojekt an potenzielle Wettbewerber das Problem der Zuweisung der Gründungserträge verstärken“, weil der Informationstransfer an die anderen Unternehmen erleichtert wird. Nur sofern „die Netzwerkpartner nicht gewinnorientiert arbeiten, [wie] z.B. Universitäten oder andere öffentliche Forschungseinrichtungen, und daher nicht auf die gewinnorientierte Vermarktung abzielen, die Netzwerkmitglieder keine potenziellen Wettbewerber darstellen oder die Innovation von einem Unternehmen allein nicht durchzuführen ist, dürften die Netzwerkeffekte durch [potenzielle] Kapitalgeber positiv bewertet werden“ (Ullrich 2011, S. 55). Das Instrument lässt sich somit in Bezug auf die vorliegende Problematik nicht verwenden und findet daher in der durchzuführenden Prüfung keine Berücksichtigung.

#### 4) Ge- und Verbote, Auflagen

Ge- und Verbote bzw. konditionierende Vorschriften stellen eine Möglichkeit zur Internalisierung externer Effekte dar. Es kann so dem Verursacher der negativen Externalitäten ordnungsrechtlich untersagt werden, diese zu emittieren, oder er kann dazu angehalten werden, sie auf ein vorgegebenes Niveau zurückzufahren (so kann z.B. vorgeschrieben werden, dass bei der Produktion eines Gutes bestimmte Umweltschutzstandards einzuhalten sind). Im vorliegenden Fall besteht die Problematik jedoch in positiven externen Effekten, die zu Finanzierungsproblemen führen. Eine rechtliche Untersagung der Externalitäten hätte zur Folge, dass die Gründungen nicht erfolgen könnten: Die Beschränkung der Wissensübertragung an andere Unternehmen auf ein möglichst geringes Ausmaß erfolgt bereits im eigenen Interesse der Gründungsunternehmen, daher ist nicht davon auszugehen, dass sich durch ein Verbot die Wissensübertragung noch weiter einschränken lässt. Die einzige Möglichkeit, die Externalitäten noch weiter zu reduzieren, bestünde dann darin, das Gründungsprojekt nicht zu verfolgen. Eine Berücksichtigung von Ge- und Verboten oder Auflagen in der Instrumentenprüfung scheidet somit aus.

#### 5) Pigou-Subvention

Der Grundgedanke der Pigou-Subvention besteht darin, die Verursacher externer Nutzen so zu subventionieren, dass die sozialen und privaten Grenzkosten bei der gesamtwirtschaftlich optimalen Ausbringungsmenge identisch sind. In reiner Form dürfte die

Pigou-Subvention aufgrund der damit verbundenen hohen Anforderungen an den Informationsstand der mit der Durchführung befassten Administration kaum praktikabel sein, insbesondere weil die sozialen Zusatznutzen im Optimum bestimmt werden müssten, was praktisch kaum möglich ist. Wenn überhaupt könnte daher nur eine näherungsweise Lösung geschaffen werden, wie etwa mit dem Preis-Standard-Ansatz.

#### 6) Preis-Standard-Ansatz

Beim Preis-Standard-Ansatz handelt es sich um eine praktikablere Umsetzung der Pigou-Lösung, bei der auf die Ermittlung eines Optimums verzichtet und stattdessen von vornherein ein bestimmtes Internalisierungsziel als von der Politik vorgegeben unterstellt wird. Damit der Nutzenstifter seinen Output, z.B. im Bereich der Bildung oder der Forschung erhöht, erhält er eine Subvention, die an eine geeignete Bezugsgröße zu koppeln ist, welche einen möglichst guten Indikator für das Ausmaß des positiven externen Effekts darstellt. Bei steigenden Grenzkosten hat er dann einen Anreiz zur Bereitstellung eines bestimmten Ausmaßes an positiven Externalitäten.

Im Gegensatz zur Pigou'schen Subventionslösung wird also beim Preis-Standard-Ansatz nicht versucht, die sozialen Zusatznutzen im Optimum zu bestimmen, sondern eine politische Vorgabe des anzustrebenden Ausmaßes an Externalitäten unterstellt. Er gilt daher als eine praktikablere Umsetzungsmöglichkeit bei geringerer Treffsicherheit.

Allerdings passt dieses Instrument nicht zum Umgang mit der vorliegenden Problematik, in der es um die KMU-Finanzierung geht und in der aus der Sicht potenzieller Kapitalgeber eine zu geringe Rendite zu erwirtschaften ist. Während durch das (innovative) Gründungsgeschehen positive Externalitäten entstehen und diese zu einem Problem für die KMU-Finanzierung werden, und dabei eine rege KMU-Gründung erwünscht wird, ist der Preis-Standard-Ansatz für Situationen geeignet, in denen eine gesamtwirtschaftlich erwünschte Externalität zentraler Betrachtungsgegenstand ist und auf das optimale bzw. politisch vorgegebene Niveau ausgeweitet werden soll. Daher wird der Preis-Standard-Ansatz nicht in den Instrumentenvektor aufgenommen.<sup>27</sup>

#### 7) Verhandlungen (Coase-Theorem)

Technologische Externalitäten können unter bestimmten Annahmen auch ohne staatliche Eingriffe durch private Verhandlungen internalisiert werden, wenn die Geschädigten einen Anreiz haben, dem Schädiger eine Kompensation für eine Reduktion der Schädigung anzubieten. Allerdings bezieht sich diese Möglichkeit vorwiegend auf den

---

<sup>27</sup> Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass mit dem Zuschuss an späterer Stelle ein sehr ähnliches Instrument geprüft wird, denn die im Rahmen des Preis-Standard-Ansatzes vorgesehene Subventionierung wäre ebenfalls sinnvollerweise als grenzkostensenkender Zuschuss ausgestaltet.

Fall negativer statt positiver Externalitäten. Zudem ist für das Gelingen einer effizienten Verhandlungslösung die *Existenz eindeutiger Eigentumsrechte (Property Rights) entscheidend* (vgl. Hartwig 2007, S. 211), aber der rechtliche Schutz des geistigen Eigentums ist für KMU i.d.R. nur begrenzt möglich.<sup>28</sup> Ein entsprechendes Instrument zur Verhandlungslösung wird daher hier nicht herangezogen.

#### 8) Handelbare Schädigungsrechte (Zertifikate)

Die Internalisierung externer Effekte mittels Zertifikaten kann als Umsetzung von Elementen des Coase-Theorems und des Preis-Standard-Ansatzes betrachtet werden. Wie bereits am Begriff „Schädigungsrechte“ erkennbar, handelt es sich hier jedoch um eine Möglichkeit, der Problematik negativer externer Effekte entgegenzutreten. Für die von positiven externen Effekten ausgehende Finanzierungsproblematik können Zertifikate jedoch keinen Lösungsansatz darstellen. Weiterhin wurde oben ausgeführt, dass sich das Coase-Theorem und der Preis-Standard-Ansatz zum Umgang mit der vorliegenden Problematik nicht sinnvoll anwenden lassen. Zertifikate werden daher nicht als Instrument in den zu prüfenden Instrumentenvektor aufgenommen.

#### 9) Haftungsrecht

Das Haftungsrecht umfasst Regeln, die die Kompensation Geschädigter durch Schädiger zum Gegenstand haben. Somit handelt es sich auch hier um eine Möglichkeit des Umgangs mit negativen, statt mit positiven externen Effekten. Ein solches Instrument kommt daher nicht für die Prüfung in Betracht.

#### 10) Rechtlicher Schutz geistigen Eigentums

Die beschriebenen positiven externen Effekte sind nur möglich, wenn eine Absicherung des geistigen Eigentums mittels Property Rights nicht stattfindet. Daher bietet es sich an, die Etablierung von Property Rights anzustreben, um so das Ausschlussprinzip auf die von den Gründungen ausgehenden Nutzen anzuwenden und dadurch die Ursache des Marktversagens zu beseitigen. Die innovierenden Gründer könnten sich dann im Idealfall die gesamten von ihren Innovationen ausgehenden Erträge aneignen, sodass der private Nutzen entsprechend ansteigt und damit auch die Investitionsbereitschaft für Kapitalgeber.

So wäre es denkbar, dass die innovativen Ideen der Gründer über den *Patent- und Markenschutz*, durch *Copyright-Rechte* oder mit Hilfe von *Arbeitsverträgen* mit Wettbe-

---

<sup>28</sup> Siehe hierzu die Effektivitätsprüfung zu Instrument b).

werbsverboten für *Mitarbeiter mit entscheidendem Wissen und Fähigkeiten* abgesichert werden (vgl. Ullrich 2011, S. 53). Anderen Unternehmen wäre es dann zumindest temporär nicht gestattet, die Ideen ebenfalls umzusetzen.

#### 11) Bürgschaft

Der aufgrund der positiven Externalitäten fehlende Finanzierungsbetrag wird nach einem Vorschlag von Ullrich (2011, S. 54) teilweise oder ganz durch öffentlich geförderte bzw. bereitgestellte Kredite ergänzt, sodass für die Kapitalüberlassung ein Preis zu entrichten ist. Bei der Bürgschaft handelt es sich um die öffentliche Förderung eines privaten Darlehens, denn dem privaten Darlehensgeber wird das Kreditausfallrisiko teilweise oder ganz von der öffentlichen Hand abgenommen. Ein praktisches Beispiel ist das 7(a)-Kreditbürgschaftsprogramm der SBA.

#### 12) Darlehen

Der fehlende Finanzierungsbetrag wird nach einem Vorschlag von Ullrich (2011, S. 54) teilweise oder ganz durch öffentlich geförderte bzw. bereitgestellte Kredite ergänzt, sodass für die Kapitalüberlassung ein Preis zu entrichten ist. Mit dem Instrument Darlehen wird ein öffentlicher Kredit bereitgestellt, wie bspw. der ERP-Gründerkredit.

#### 13) Schuldendiensthilfen

Es erfolgt die Übernahme von Zins- und/oder Tilgungsleistungen aus einem privatwirtschaftlichen Kreditverhältnis durch den Staat.

#### 14) Beteiligung

Der fehlende Finanzierungsbetrag wird nach einem Vorschlag von Ullrich (2011, S. 54) durch öffentlich gefördertes bzw. bereitgestelltes Eigenkapital ergänzt, sodass für die Kapitalüberlassung ein Preis zu entrichten ist. Beispiele aus der Praxis für Beteiligungskapital im Rahmen von Gründungen sind das ERP-Beteiligungsprogramm und das SBIC-Programm, aus denen die Gründungsunternehmen Beteiligungskapital erhalten können.

#### 15) Zuschuss

Ullrich (2011, S. 53-56) schlägt einen Zuschuss vor, mit dem die Differenz zwischen dem privaten Finanzierungsvolumen und dem gesamten, aus gesellschaftlicher Sicht

optimalen Kapitalbedarf des Projekts geschlossen wird. So „*kann sich der private Investor den gesamten privaten Ertrag der innovativen Gründung aneignen*“ (Ullrich 2011, S. 54).

Der Zuschuss zwecks Schließung der Finanzierungslücke soll demnach ergänzend zum rechtlichen Schutz geistigen Eigentums erfolgen, da davon auszugehen ist, dass sich mit letzterem technologische Spillover nicht vollständig vermeiden lassen. Neben den Ansatz der Ursachenbeseitigung tritt somit ein Ansatz der Kompensierung der Auswirkungen positiver externer Effekte. Beispiele für Gründungszuschuss-Programme sind das EXIST-Programm und der Gründerwettbewerb IKT.

Der zu prüfende Instrumentenvektor umfasst damit die folgenden Instrumente:

- a) Moralische Appelle
- b) Rechtlicher Schutz geistigen Eigentums
- F1) Bürgschaft
- F2) Darlehen
- F3) Schuldendiensthilfen
- F4) Beteiligung
- F5) Zuschuss

### ***Instrumentenweise Prüfung auf Effektivität***

- a) Moralische Appelle
- aa) Richtungsbedingung

Grundsätzlich sind nach Ansicht von Fritsch (2011, S. 101–102) von dem Instrument der moralischen Appelle insgesamt *sehr unsichere und schwer prognostizierbare* Effekte sowie eine *ausgesprochen schlechte Treffsicherheit* zu erwarten. Im vorliegenden Fall ist zu bedenken, dass es sich bei den Akteuren, an die appelliert wird, um miteinander im Wettbewerb stehende wirtschaftliche Unternehmen handelt, die von den Ideen der Gründungsunternehmen als Freerider kostenlos profitieren können. Es ist daher sehr unwahrscheinlich, dass die Unternehmen auf Appelle eingehen, die auf freiwillige finanzielle Zuwendungen an die Gründer abzielen.

Obwohl an sich die moralischen Appelle nach theoretischen Überlegungen Marktversagenstatbestände durch positive Externalitäten korrigieren könnten, ist aufgrund der im konkreten Fall kaum zu erwartenden freiwilligen Zuwendungen die Richtungsbedingung nicht erfüllt.

## bb) Suffizienzbedingung

Aufgrund der Nichterfüllung der Richtungsbedingung entfällt die Prüfung der Suffizienzbedingung.

Moralische Appelle sind im Ergebnis kein effektives Instrument.

## b) Rechtlicher Schutz geistigen Eigentums

### aa) Richtungsbedingung

Wenn *technologische externe Effekte* vorliegen, dann „*bedeutet dies, dass man das so genannte ‚Ausschlussprinzip‘ nicht auf alle Bestandteile der Kosten bzw. Nutzen anwendet*“ (Fritsch 2011, S. 90). Es liegt also nahe, nach einer Möglichkeit zu suchen, das Ausschlussprinzip weitestgehend anzuwenden. Wird der Schutz des geistigen Eigentums im Rahmen von innovativen Gründungen etwa in Form von Patentrechten gewährleistet, so ist grundsätzlich davon auszugehen, dass sich der Gründer den gesamten Ertrag seiner Investition aneignen kann und somit die Aufnahme externer Finanzmittel erleichtert wird (vgl. Ullrich 2011, S. 53 f.). Zudem stellen Patente Sicherheiten für die Kapitalgeber dar, was wiederum tendenziell deren Bereitschaft zur Kapitalvergabe erhöht.

Zwar wird der Transfer der Informationen nicht unterbunden, d.h. die Externalitäten als solche bleiben bestehen (schließlich müssen Informationen über Innovationen auch im Rahmen des Patentverfahrens offengelegt werden), doch wird die *Nutzung* des Wissens rechtlich auf die *das Patent innehabenden Unternehmen beschränkt* (vgl. Ullrich 2011, S. 53 f.). Damit kann hier von einem nahe an der Ursache des Marktversagens ansetzenden Instrument die Rede sein, weil die wirtschaftliche Verwertung des erworbenen Wissens gar nicht erst zustande kommt.

Während bei innovativen KMU, deren neuartige Verfahren oder Produkte geschützt werden, die Patentierung ein grundsätzlich effektives Instrument darstellen dürfte, kann bei imitativen Gründungen, die lediglich einfache unternehmerische Gelegenheiten ohne Innovationscharakter preisgeben, das Instrument nicht eingesetzt werden. Beispielsweise kann die unternehmerische Gelegenheit eines Augentoptikers, die darin besteht, dass an einem bestimmten Ort eine bislang unbefriedigte Nachfrage nach Brillen besteht, nicht über eine Patentierung abgesichert werden. Potenzielle Konkurrenten können den Bedarf durch die Öffnung des Geschäfts erkennen und ebenfalls an diesem Ort einen Teil der Nachfrage bedienen, wenn nicht sogar die des Konkurrenten verdrängen. Auch dies stellt eine Form des Freerider-Verhaltens dar.

In einer repräsentativen Umfrage zeigt sich, dass innovative Gründer, die über Patentanmeldungen verfügen, Vorteile bei der Kreditaufnahme haben, während dies nicht für die nicht-innovativen Gründungen gilt (vgl. Werner et al. 2003, S. 63-67). Dies deutet empirisch auf die Wirksamkeit von Patenten bei innovativen Gründungen in Bezug auf die Fremdkapitalaufnahme hin.

Insgesamt ist mit einer Erfüllung der Richtungsbedingung bei den innovativen Gründungen auszugehen, während dies bei den imitativen Gründungen nicht der Fall ist.

#### bb) Suffizienzbedingung

Die Suffizienzbedingung wird nur für den Fall der innovativen Gründungen geprüft, da sich das Instrument für die imitativen Gründungen bereits als ineffektiv herausgestellt hat.

Es ist nicht davon auszugehen, dass sich die technologischen Spillover *vollständig vermeiden lassen* (vgl. Ullrich 2011, S. 53). Unter anderem müssen Innovationen im Rahmen eines Patentverfahrens auch offen gelegt werden und können lediglich hinsichtlich ihrer Nutzung am Markt temporär geschützt werden. Weiterhin verweisen etwa Ewers & Wein (1993, S. 20) auf die Schwierigkeit, bei F&E mit *niedrigem Empiriegrad*<sup>29</sup>, bei dem an bestehenden Patenten angeknüpft wird, das Patentrecht durchzusetzen, weil der Innovator die für ein Patent erforderliche *wesentliche Verbesserung nachweisen* muss, was mit langwierigen und kostspieligen *Nichtigkeitsklagen* der größeren Konkurrenten einhergehen kann. Es ist insgesamt nur von einer eingeschränkten Instrumentenwirkung auszugehen.

Zudem stellt sich das Problem der mit Patentverfahren verbundenen Kosten (vgl. Staak 2011a, S. 6), das bei *hohem Empiriegrad* auch dazu führen kann, dass die wirtschaftlich weniger potenten KMU keine *Strategie der Sperrpatente* oder der *dynamischen Marktschranken* anwenden können und Schwierigkeiten dabei haben, *Verletzungen ihrer Patente zu kontrollieren* (vgl. Ewers & Wein 1993, S. 20–21). Das Ausschlussprinzip kann nur dann sinnvoll angewandt werden, wenn sich die Property Rights *zu vertretbaren Kosten durchsetzen* lassen (vgl. Fritsch 2011, S. 90). Gerade für junge KMU kann es ein (zu) kostspieliges Unterfangen sein, die eigenen Ideen rechtlich abzusichern (vgl. Staak 2011a; Ewers & Wein 1993, S. 20). Aufgrund von hohen Transaktionskosten sind bei innovativen Gründungen Patentierungen zur Vermeidung von Spillovers oft nicht realisierbar (vgl. Peneder 2008; Staak 2011, S. 6). Empirisch bestätigen Scholz & Schmalholz (1984), dass die relative Häufigkeit der Patentanmeldungen mit zunehmender Be-

---

<sup>29</sup> Von einem niedrigen Empiriegrad spricht man, wenn das Wissen beschreibbar und einfach weiterzugeben ist. Dagegen ist von einem hohen Empiriegrad die Rede, wenn für die erfolgreiche Produktentwicklung Erfahrungen erforderlich sind, die nur durch langjährige Tätigkeit auf dem Gebiet erworben werden können.

triebsgröße stark ansteigt; zu ähnlichen Ergebnissen gelangen auch Greipl & Täger (1982).

Abhilfe schaffen könnte ein für KMU vergünstigtes Patentverfahren oder staatliche Finanzhilfen für KMU, mit denen Patentanmeldungen ermöglicht werden. So sieht etwa die Initiative SIGNO<sup>30</sup> des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie mit ihrer KMU-Patentaktion neben Beratungsleistungen die Förderung entsprechender Schutzrechte vor.<sup>31</sup> Eine Evaluationsstudie aus dem Jahr 2010 kommt u.a. zu den Ergebnissen, dass sich knapp 39 % der mit dem Programm erreichten KMU in der Gründungsphase befanden und dass es sich bei über 90 % um Unternehmen mit weniger als 20 Mitarbeitern handelte; zudem wird die Fortführung des Programms aufgrund positiver Resultate empfohlen (vgl. Prognos AG & Boehmert & Boehmert 2010). Nach Selbsteinschätzung der Gründer entfaltet die Programmteilnahme nur eine geringe (aber immerhin positive) Wirkung auf die Verbesserung des Zugangs zum Kapitalmarkt (vgl. Prognos AG & Boehmert & Boehmert 2010, S. 58). Dies alles spricht dafür, dass mit derartigen Programmen zahlreiche KMU erreicht werden und deren mit den beschriebenen Externalitäten zusammenhängenden Finanzierungssituationen in geringem Umfang verbessert werden können.

Eine vollständige Beseitigung des Marktversagens ist in Anbetracht oben beschriebener Einschränkungen selbst im Falle der öffentlichen Patentfinanzierung dennoch nicht zu erwarten. Bezüglich der innovativen Gründungen ist somit nicht von der Erfüllung der Suffizienzbedingung auszugehen.

Im Ergebnis kann das Marktversagen mit dem Instrument nur teilweise im Bereich der innovativen Gründungen verhindert werden, d.h. es ist eingeschränkt effektiv. Dabei wird seine Wirksamkeit erhöht, wenn durch entsprechende Hilfsmaßnahmen gewährleistet wird, dass auch diejenigen KMU, die nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen, Patentierungen vornehmen können. Für den Bereich der imitativen Gründungen ist das Instrument nicht effektiv.

## F1) Bürgschaft

### aa) Richtungsbedingung

Wie unter 6.3.4.1.1 beschrieben, besteht die konkrete Problematik darin, dass aufgrund der positiven externen Effekte der private Ertrag des Gründungsprojekts so niedrig ausfallen kann, dass sich ein (weiteres) privates Investieren aus Sicht des Gründers und/oder externer Investoren wegen der damit verbundenen Kosten nicht lohnt. Es wird nur bis zu dem Punkt in das Gründungsprojekt investiert, bei dem die privaten Grenz-

---

<sup>30</sup> SIGNO: Schutz von Ideen für die gewerbliche Nutzung.

<sup>31</sup> Siehe hierzu Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2015).



kosten dem privaten Grenzertrag entsprechen (vgl. Ullrich 2011, S. 54 f.) und dieses Investitionsniveau fällt niedriger aus als es bei einer Orientierung an den sozialen Erträgen wäre. Die Aufnahme eines privaten Darlehens zum Zwecke der Investitionsfinanzierung wäre mit zu hohen Kosten verbunden und unterbleibt daher.

Wird ein privater Kapitalgeber von seinem Kreditrisiko mittels einer öffentlichen Bürgschaft anteilig oder vollständig freigestellt, dann setzt dies nicht an der eigentlichen Problematik an, denn diese liegt nicht in einem zu hohen Risiko für potenzielle Kreditgeber. Allerdings senkt das auf die öffentliche Hand in Teilen übertragene Risiko die zu kalkulierenden Kreditkosten über einen steigenden Erwartungswert des Kreditgeschäfts. Die geringeren Kosten lassen sich ggf. teilweise vom Kapitalanbieter an den Begünstigten in Form von günstigeren Konditionen weitergeben, sodass für diesen die Kreditkosten zur Projektinvestition sinken. Die Bereitschaft zur Kreditaufnahme durch den Gründer und damit zur Investition in das Gründungsprojekt dürfte dann tendenziell steigen. Der Gründer wird das Darlehen allerdings nicht in Anspruch nehmen, wenn die Darlehenskosten den privaten Zusatzertrag aus der Projektinvestition übersteigen (vgl. Ullrich 2011, S. 55 f.).

Das mit der Bürgschaft geförderte Darlehen ermöglicht im Idealfall ein Projektinvestitionsvolumen bis auf das gesamtwirtschaftlich optimale Niveau, sodass auch der private Ertrag erhöht wird, der dem Gründer zufließt.<sup>32</sup> Da die Spillover selbst nicht vermieden werden, handelt es sich um eine Kompensation der Symptome der externen Effekte.

Witt & Hack (2008, S. 65–66) resümieren, dass staatliche Bürgschaftsprogramme der Gründungsfinanzierung in theoretischen Analysen eher kritisch betrachtet werden und dass aufgrund von empirischen Untersuchungen keine eindeutigen Schlussfolgerungen getroffen werden können.<sup>33</sup>

Insgesamt kann angenommen werden, dass die Unterstützung eines privaten Kredits mittels öffentlicher Bürgschaft tendenziell den gewünschten Effekt hervorruft. Die Richtungsbedingung ist also erfüllt.

---

<sup>32</sup> Siehe hierzu Ullrich (2011, S. 55–56).

<sup>33</sup> Parker (2005) geht davon aus, dass Banken Gründungsprojekte mit klaren Erfolgswahrscheinlichkeiten auch ohne staatliche Absicherung finanzieren und nur bei Projekten mit unklaren Aussichten staatliche Bürgschaften in Anspruch nehmen. Demnach dürfte die Entwicklung von Gründungen, für die Bürgschaften vorliegen, auf keinen Fall besser sein, als die nicht geförderter Gründungen.

Analysen amerikanischer und britischer Bürgschaftsprogramme zeigen, dass die Ausfallraten geförderter Unternehmen leicht höher liegen als bei nicht geförderten Unternehmen, wobei der Ansatz keine Bewertung zur einzelwirtschaftlichen Programmeffizienz zulässt (vgl. Bosworth et al. 1987; KPMG Management Consulting and Great Britain Department of Trade and Industry 1999).

Meager Nigel. et al. (2003) analysieren die einzelwirtschaftliche Effizienz von Finanzierungsleistungen an gründungsinteressierte Briten in einem Matching-Verfahren hinsichtlich der Wirkungen auf zukünftige Arbeitslosigkeit und Einkommenspotenzial. Es ergeben sich keine signifikanten Unterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Unternehmensgründern.

### bb) Suffizienzbedingung

Mit dem bürgschaftsgestützten Darlehen kann grundsätzlich genügend Kapital bereitgestellt werden, um die von den positiven Externalitäten verursachten Finanzierungsgänge zu kompensieren. Über eine Erhöhung (Verringerung) des haftungsfreigestellten Kreditanteils wird c.p. die Bereitschaft zur Darlehensaufnahme erhöht (verringert), weshalb dann mit mehr (weniger) vergebenen Darlehen zu rechnen ist. Dieser Wirkungsmechanismus ist indirekter Natur und daher unsicherheitsbehaftet. Auch ist zu bedenken, dass eine Finanzierung über Fremdkapital nicht in jeder Situation bzw. in beliebigem Ausmaß möglich ist. Schließlich kann ein Gründer, der über keinerlei oder nur über relativ geringes Eigenkapital verfügt, sein Gründungsprojekt nicht durch die Schaffung einer Überschuldung realisieren.<sup>34</sup> Obwohl das Instrument in einigen Fällen ausreichend sein dürfte, ist aufgrund des indirekten Wirkungsmechanismus und des Fremdkapitalcharakters insgesamt nicht von der Erfüllung der Suffizienzbedingung auszugehen.

Insgesamt kann die Bürgschaft als eingeschränkt effektives Instrument betrachtet werden.

## F2) Darlehen

### aa) Richtungsbedingung

Im Gegensatz zu F1 wird das Darlehen direkt von der öffentlichen Hand bereitgestellt. Im Vergleich zur Bürgschaft kommt ein direkterer Wirkungsmechanismus zum Tragen, da keine Weitergabe verringerter Kreditkosten über ein von der öffentlichen Hand übernommenes Ausfallrisiko erfolgt, sondern gleich ein vergünstigter Kredit angeboten wird. Während die am Markt verfügbaren Kredite in Anbetracht der relativ geringen privaten Erträge aus dem Gründungsprojekt zu teuer waren, lohnt sich die Inanspruchnahme des günstigeren öffentlichen Kredits. Damit entsteht der Anreiz, das Investitionsvolumen entsprechend auszuweiten. Bei zinsverbilligten Krediten kommt Pesch (2005, S. 179–180) anhand einer Reihe von Studien zu dem Ergebnis, dass einige Jahre nach der Gründung mehr Unternehmen überleben als nicht geförderte, mehr Arbeitsplätze geschaffen haben und der Umsatz ansteigt. Das Marktversagen wird durch direkte Kapitalbereitstellung kompensiert. Die Richtungsbedingung ist somit erfüllt.

### bb) Suffizienzbedingung

---

<sup>34</sup> Auf einen grundsätzlichen Konsens hinsichtlich der eingeschränkten Eignung von Fremdkapital für innovative kleine Unternehmen verweist z.B. Freel (2007, S. 24).

Es ist auf die Ausführungen zu F1 zu verweisen. Auch mit den öffentlich bereitgestellten Darlehen kann grundsätzlich genügend Kapital bereitgestellt werden, um die von den positiven Externalitäten verursachten Finanzierungsengpässe zu kompensieren. Allerdings treten auch hier ggf. die Problematiken im Zusammenhang mit der Fremdfinanzierung auf, sodass das Instrument nicht für alle Fälle geeignet ist. Die Suffizienzbedingung ist daher nicht erfüllt.

Das Instrument Darlehen ist damit eingeschränkt effektiv.

### F3) Schuldendiensthilfen

#### aa) Richtungsbedingung

Übernimmt die öffentliche Hand Zins- und/oder Tilgungsleistungen aus einem privatwirtschaftlichen Kreditverhältnis für das Gründungsunternehmen als Kreditnehmer, dann sinken für diesen die Kreditkosten entsprechend; zudem kann so Liquiditätsengpässen begegnet werden. Wie bei den über Bürgschaften bereitgestellten Darlehen ergibt sich daher die Situation, dass die Kreditaufnahme für das Gründungsprojekt aufgrund geringerer Kosten lohnender wird. Der private Kreditgeber erhält den vollständig kalkulierten Betrag vom Kreditnehmer bzw. von der öffentlichen Hand. Das gesamtwirtschaftlich optimale Investitionsvolumen kann dann tendenziell realisiert werden und der Gründer kann sich den privaten Mehrertrag aus seinem Projekt aneignen. Auch hier handelt es sich um eine Kompensation der Symptome des Marktversagens. Die Richtungsbedingung ist erfüllt.

#### bb) Suffizienzbedingung

Ebenso wie bei den Instrumenten F1 und F2 tritt in einigen Fällen die Problematik im Zusammenhang mit der Fremdkapitalfinanzierung auf, wenngleich das Instrument den Mangel grundsätzlich in ausreichendem Maße kompensieren könnte. Die Suffizienzbedingung ist daher nicht erfüllt.

Insgesamt ist das Instrument der Schuldendiensthilfen nur eingeschränkt effektiv.

### F4) Beteiligung

#### aa) Richtungsbedingung

Das vergünstigte Beteiligungskapital wird analog zum Darlehen (F2) dem Gründungsunternehmen von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt. Das zugeführte Eigenkapital ermöglicht die Projektumsetzung im vollen Umfang und führt so zu einem höheren privaten Ertrag. Sofern die Beteiligungskosten diesen privaten Mehrertrag nicht

überschreiten, ist die Finanzierung aus Sicht des Gründers lohnend. Pesch (2005, S. 184) untersucht anhand verschiedener Studien die Wirkungen des Eigenkapitalhilfe-Programms und kommt zu dem Ergebnis, dass die Anzahl der Beschäftigten und der Umsatz in den ersten vier Jahren nach der Gründung ansteigen. Das Marktversagen wird kompensiert und ein Anstoßeffekt ist gegeben.

#### bb) Suffizienzbedingung

Es lässt sich grundsätzlich genügend Beteiligungskapital einsetzen, um die Finanzierungsmängel vollständig zu kompensieren. Da vorhandenes Eigenkapital die Voraussetzung zur Aufnahme von Fremdkapital ist, steigen mit dem erhaltenen Beteiligungskapital auch die Chancen, weiteres Fremdkapital zu erhalten, was den Instrumenteneinsatz besonders nachhaltig macht.

Da es sich um Eigenkapital handelt, ist nicht mit den Problematiken zu rechnen, die mit dem Darlehen einhergehen. Freel (2007, S. 24) verweist übereinstimmend auf eine höhere Effektivität von externem Eigenkapital gegenüber Fremdkapital zur Finanzierung kleiner innovativer Unternehmen. Allerdings werden externe Eigenkapitalfinanzierungen entsprechend der „*Pecking-Order-Hypothese*“ (vgl. Myers & Majluf 1984) gegenüber den präferierten Innenfinanzierungen und den danach bevorzugten Fremdkapitalfinanzierungen von Unternehmen i.d.R. nachrangig eingesetzt. „*Substantielle Inanspruchnahmen externer Kapitalgeber kommen für den Mittelstand [also] i.d.R. nur dann in Frage, wenn das geplante Investitionsvolumen das Innenfinanzierungspotenzial überschreitet*“ (Ramboll Management Consulting 2011, S. 22–23) und dann werden vorrangig Fremdkapitalfinanzierungen gesucht. So erklärte im Rahmen einer Erhebung im Jahr 2010 ein Viertel der befragten KMU, nach Kreditmitteln gesucht zu haben, während nur 1 % angab, auf der Suche nach Beteiligungskapital gewesen zu sein (vgl. Statistisches Bundesamt 2011, S. 12). Dies hängt neben Kostenaspekten insbesondere damit zusammen, dass die Unternehmer eine möglichst große *Autonomie* behalten möchten (vgl. Freel 2007, S. 24), die aber mit dem Beteiligungserwerb durch Dritte i.d.R. eingeschränkt wird.

Zwar handelt es sich im Falle der Nicht-Inanspruchnahme des Beteiligungskapitals um einen verhaltensbedingten Finanzierungsengpass, den der Unternehmer aufgrund seiner Wertvorstellungen *selbst zu verantworten* hat (vgl. Wolf 2006, S. 5), doch ist de facto damit zu rechnen, dass das Instrument einen Kreis von KMU nicht erreicht, die die Beteiligungskosten und/oder die Einschränkung des Herr-im-Haus-Prinzips ablehnen, dementsprechend die Finanzierung nicht in Anspruch nehmen und das Gründungsprojekt nicht durchführen. Die Suffizienzbedingung kann daher nicht als erfüllt betrachtet werden.

Insgesamt ist das Instrument somit eingeschränkt effektiv.

#### F5) Zuschuss

##### aa) Richtungsbedingung

Der Zuschuss bewirkt die Vereinnahmung eines nicht rückzuzahlenden Geldbetrags, der die Durchführung des Gründungsprojekts ermöglicht. Damit fallen für den Begünstigten keinerlei Kapitalkosten an. Die zu geringe Finanzierung wird von der öffentlichen Hand aufgestockt, sodass das Projekt im gesamtwirtschaftlich optimalen Umfang durchgeführt und die privaten Mehrerträge vollständig dem Gründer zufließen können. Es ist daher davon auszugehen, dass der Zuschuss grundsätzlich zur Zielerreichung geeignet ist. Die positiven externen Effekte an sich bleiben auch hier bestehen, sodass es sich lediglich um die „*Kompensation der Symptome*“ – die zu geringe Bereitstellung privater Finanzierung – handelt (vgl. Ullrich 2011, S. 54). Beim Programm Überbrückungsgeld als ein praktisches Beispiel steigt laut ausgewerteter Studien die Anzahl der Beschäftigten innerhalb von drei Jahren an (vgl. Pesch 2005, S. 184–185). Auch Umsatz, Einkommen und Gewinn steigen. Die Richtungsbedingung ist erfüllt.

##### bb) Suffizienzbedingung

Der Zuschuss kann in ausreichender Höhe bemessen werden, um den beschriebenen Finanzierungsmangel durch die positiven Externalitäten vollständig zu kompensieren. Da es sich um für das Gründungsunternehmen kostenloses Eigenkapital handelt, kann es dieses ohne – wie v.a. beim Fremdkapital zu erwartende – Komplikationen vereinnahmen, um das Projekt umzusetzen. Ein Verlust an Autonomie über das Unternehmen ist anders als beim Beteiligungskapital ebenfalls nicht zu erwarten, sodass von einer ablehnenden Haltung der Zielgruppe nicht auszugehen ist. Das Instrument ist daher in quantitativer Hinsicht soweit dosierbar, dass das angestrebte Zielniveau, das in der vollständigen Kompensation des Finanzierungsmangels besteht, realisiert wird. Die Suffizienzbedingung ist somit erfüllt.

Insgesamt kann der Zuschuss als effektives Instrument angesehen werden.

#### ***Aussonderungsschritt 1***

Das Instrument Moralische Appelle (a) wird wegen Ineffektivität ausgesondert. Zudem findet das Instrument des rechtlichen Schutzes geistigen Eigentums (b) für den Fall der nicht-innovativen Gründungen keine weitere Berücksichtigung.

### ***Prüfung der verschiedenen Instrumente auf Erforderlichkeit***

Was die innovativen KMU betrifft, so fällt der rechtliche Schutz geistigen Eigentums (b) als einziges ordnungspolitisches Instrument i.e.S. der (eingeschränkt) effektiven Instrumente ins Auge, denn bei solchen dürften die marktwirtschaftlichen Kosten i.d.R. am geringsten ausfallen. Es handelt es sich um eine ordnungspolitische Maßnahme i.e.S., weil über die rechtliche, institutionelle Ausgestaltung der Rahmenbedingungen eine Ergebnisverbesserung angestrebt wird. Hiermit ist kein Abfluss an Haushaltsmitteln verbunden und folglich auch keine allokatonsverzerrende Finanzierung erforderlich. Lediglich sind Transaktionskosten für die rechtliche Implementierung und den verwaltungstechnischen bzw. juristischen Vollzug zu erwarten.

Allerdings sollte bei der Implementierung gewerblicher Schutzrechte das Instrument um die unter der Prüfung der Suffizienzbedingung aufgeführte finanzielle (und ggf. auch begleitend beratende) Förderung der Patentierung erweitert werden, da die Instrumentenwirkung ansonsten durch Benachteiligung besonders kleiner KMU zu stark eingeschränkt wird. Dies bedeutet wiederum, dass das eigentlich ordnungspolitisch unbedenkliche Instrument einer Rahmensetzung nun doch um eine finanzielle Komponente erweitert wird und somit auch Transformationskosten anfallen. Diesem Instrumenteneinsatz muss immerhin zugutegehalten werden, dass er auf die Beseitigung einer Ursache des Marktversagens – die wirtschaftliche Nutzung der positiven externen Effekte – hinwirkt und der Finanzmitteleinsatz somit hierzu unterstützend fungiert, während die anderen Instrumente der Finanzierungshilfen lediglich die Symptome kompensieren sollen.

Hinsichtlich der Instrumente Bürgschaft (F1), Darlehen (F2), Schuldendiensthilfe (F3), Beteiligung (F4) und Zuschuss (F5), bei denen als Finanzierungshilfeninstrumente alle höhere marktwirtschaftliche Kosten als bei Instrument b) anfallen, ist auf die in Kapitel 5.6 zusammengefassten Ausführungen von Nieder-Eichholz (1995, S. 222–235) und auf die in Kapitel 6.2. durchgeführte Erforderlichkeitsprüfung dieser grundständigen Finanzierungshilfeninstrumente zu verweisen.<sup>35</sup> Die grundständigen Finanzierungshilfeninstrumente werden dort anhand ihrer marktwirtschaftlichen Kosten gegeneinander abgewogen. Demnach sind mit der Bürgschaft (F1) die niedrigsten Kosten verbunden, gefolgt vom Darlehen (F2) und der Schuldendiensthilfe (F3) jeweils auf dem gleichen Rang, der Beteiligung (F4) sowie dem Zuschuss (F5).

Mit den o.g. Instrumenten werden in ihrer Summe von den fünf Kostenarten aus dem ML-Schema (Transformationskosten, Transaktionskosten, Verfahrenspräferenzkosten,

---

<sup>35</sup> Die grundständigen Finanzierungshilfen wurden bereits in Kapitel 6.2 „vor der Klammer“ hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit gegeneinander abgewogen, sodass mehrfache Wiederholungen derselben Diskussion unterbleiben.

Nebenwirkungskosten, Wechselwirkungskosten) alle bis auf die Verfahrenspräferenzkosten tangiert, die in dem Instrumentenvektor keine Rolle spielen.

Das ML-Schema verlangt unter der Erforderlichkeitsprüfung auch eine Klärung darüber, ob die mit den Instrumenten verbundenen Kosten bereits auf das erforderliche Minimum beschränkt sind oder ob sie durch ein Justieren der Instrumente evtl. verringert werden können:

Beim rechtlichen Schutz geistigen Eigentums (b) als primär rahmensetzende und ohnehin schon eingriffsschwache Maßnahme sind keine größeren Einsparpotenziale durch Variationen erkennbar.

Die Bürgschaft (F1) als die eingriffsschwächste Finanzierungshilfe erfolgt wie beschrieben bereits relativ marktnah, da ein privatwirtschaftliches Darlehen vom Staat mittels Risikoübernahme unterstützt wird. Eine weitgehend eingriffsschwache Ausprägungsvariante wird realisiert, wenn die Bürgschaft nur **anteilig** vergeben wird, da dann nicht nur ein geringeres Risiko des Ressourcenabflusses erzielt wird, sondern insbesondere auch eine Anreizkompatibilität zwischen der öffentlichen Hand und dem Darlehensgeber hergestellt wird, da dieser dann mithaftet. Er dürfte dann in seinem eigenen Interesse den Kreditnehmer wirtschaftlich sorgsamer prüfen, bevor er ihm eine Finanzierung anbietet und/oder ihm nur einen anteiligen Kreditbetrag zur Verfügung stellen, damit sich auch auf dieser Ebene eine Anreizkompatibilität ergibt.

Auch sollte vermieden werden, dass der Antragsteller in den Genuss des durch die Bürgschaft gestützten Darlehens kommt, falls er alternativ am Markt die erforderlichen Finanzmittel erhalten könnte. Zur Realisierung dieser **Subsidiarität** hinsichtlich der Teilnahme am Programm wäre eine Prüfung darüber vorzunehmen, ob der Antragsteller bei entsprechenden privatwirtschaftlichen Angeboten Ablehnungen erhalten hat. Daraus zusätzlich entstehende Transaktionskosten sind vernachlässigbar, wenn man bedenkt, dass hier lediglich Ablehnungsschreiben von Kreditinstituten oder anderen Kapitalgebern an den Antragsteller bei der Förderinstitution eingereicht werden müssten.

Die Erhebung von **Gebühren** für die Inanspruchnahme eines Bürgschaftsprogramms könnte dazu beitragen, dass derartige Angebote von den Akteuren Bank bzw. Gründer wirtschaftlich sparsam und nur bei Verfolgung ernsthafter Gründungsinteressen in Anspruch genommen werden und dass der öffentlichen Hand geringfügige Einnahmen entstehen, die die übernommenen Risikokosten zumindest in Teilen ausgleichen.

Ergänzend ist auf Peneder (2008, S. 17) zu verweisen, der die Hauptnachteile der Bürgschaft in einer erhöhten Moral-Hazard-Gefahr durch das abgenommene Risiko sowie in der Möglichkeit, dass das Projekt auch ohne die Bürgschaft durchgeführt würde („*windfall-gains*“), sieht. Vor diesem Hintergrund sollten – übereinstimmend zu den o.g. For-

derungen – nicht alle Risiken abgedeckt werden und Prämien durch den Begünstigten entrichtet werden.

Auch beim Darlehen (F2), das direkt oder über einen Intermediär von der öffentlichen Hand bereitgestellt wird, lassen sich die marktwirtschaftlichen Kosten durch Schaffung von **Anteiligkeiten**, die in diesem Fall in der Erfordernis von Eigenanteilen bestehen können, und durch das Prinzip der **Subsidiarität** hinsichtlich der Teilnahme senken. Ebenso können durch die Einlage von **Sicherheiten** Ausfallrisiken für den Staat verringert und verstärkte Anreizkompatibilitäten mit dem Gründer hergestellt werden. Als Gegenleistung vom Begünstigten werden bei diesem Instrument im Normalfall ohnehin Zinsen<sup>36</sup> gezahlt.

Im Falle der Schuldendiensthilfe (F3) kommen ebenfalls die **Anteiligkeit** und die **Subsidiarität** hinsichtlich der Teilnahme am Programm in Betracht. Die anteilige Übernahme von Zins- und/oder Tilgungsleistungen bedeutet bei diesem Instrument, dass für den Begünstigten die Fremdkapitalaufnahme nicht umsonst erfolgt, sondern mit (verringerten) Kosten verbunden ist. Ein sorgsamere Umgang mit den erhaltenen Mitteln und beim Umsetzen des Gründungsprojekts wird so unterstützt. Da es sich um verlorene Zahlungen an bzw. für das Unternehmen handelt, macht eine Erhebung von Gegenleistungen hier keinen Sinn.

Ebenso wie das Darlehen lässt sich auch die Beteiligung (F4) **anteilig** einsetzen, was auch in dem Erfordernis eines Leadinvestors zum Ausdruck kommen kann. Auch sollten **Gebühren** in Form von Beteiligungsentgelten verlangt werden und es kann das Prinzip der **Subsidiarität** hinsichtlich der Teilnahme am Programm gelten.

**Anteiligkeiten** und die **Subsidiarität** hinsichtlich der Teilnahme können auch beim Zuschuss (F5) die marktwirtschaftlichen Kosten senken. Auch bei den umsonst und endgültig erhaltenen Zuschussmitteln ist ein sorgsamere Umgang bei ihrem Einsatz in das Gründungsprojekt zu erwarten, wenn der Begünstigte auch eigene Mittel investiert. Gebühren kommen hier nicht in Betracht, weil es sich beim Zuschuss um ein Geldgeschenk handelt.

Somit lassen sich bei allen untersuchten Finanzierungshilfearten die Kosten des Instrumenteneinsatzes in gewissen Umfängen durch Justierungen senken. Die aufgeführten Einsparpotenziale sollten bei der Instrumentenausgestaltung nach Möglichkeit genutzt werden.

Ergänzend ist auf eine besondere Variationsmöglichkeit von zwei Grundinstrumenten hinzuweisen, die in den letzten Jahren in der Praxis erhöhte Bedeutung erlangt hat: Das Mezzaninekapital. Hierbei handelt es sich um von der öffentlichen Hand bzw. von Intermediären vergebenes Fremdkapital, dessen Forderungen jedoch hinter andere Forde-

---

<sup>36</sup> Im Vergleich zur Privatwirtschaft vergünstigte Zinsen.



rungen gegen das KMU zurücktreten, d.h. nachrangig sind. Damit erhält das Nachrangdarlehen eigenkapitalähnlichen Charakter und kann vom KMU auch als Eigenkapital bilanziert werden, was zu entsprechend positiven Folgewirkungen, wie v.a. eine höhere Eigenkapitalquote und ein gesteigertes Fremdkapitalaufnahmepotenzial, führt. Gleichzeitig bleibt das Herr-im-Haus-Prinzip im Gegensatz zur Beteiligungsfinanzierung, bei der u.U. umfassende Mitspracherechte an den Kapitalgeber erteilt werden, erhalten. Hinsichtlich der marktwirtschaftlichen Kosten ist zu bedenken, dass gegenüber dem klassischen Darlehen das Ausfallrisiko für die öffentliche Hand tendenziell höher ist, da die Kreditforderungen gegenüber anderen Gläubigern im Insolvenzfall zurücktreten. Im Vergleich zur klassischen Beteiligung sind die marktwirtschaftlichen Kosten dagegen als niedriger anzusehen, weil die starke staatliche Einflussnahme auf das Unternehmen nicht erfolgt. Im Ergebnis ist das Nachrangkapital somit zwischen den beiden Grundinstrumenten F2) Darlehen und F4) Beteiligung anzusiedeln, da es eine Mischform dieser beiden darstellt. Es kann sich als sinnvolle Alternative zum gewöhnlichen Beteiligungskapital erweisen und sollte wegen der geringeren marktwirtschaftlichen Kosten diesem gegenüber bevorzugt werden. Evaluationsergebnisse zum ERP-Kapital für Gründung deuten darauf hin, dass es sich um ein effektives Instrument im Gründungsgeschehen handelt.<sup>37</sup>

In zeitlicher Hinsicht ist zu bedenken, dass finanzielle Mittel der öffentlichen Hand eine Subventionsmentalität bei den Begünstigten hervorrufen kann. Dies ist i.d.R. möglich, wenn sich die finanziellen Begünstigungen mehrfach wiederholen, wodurch Gewöhnungseffekte und Ressourcenverschwendungen eintreten. Um den gleichen Effekt zu erzielen, müssten die finanziellen Instrumente also nach einigen Wiederholungen verstärkt eingesetzt werden, was einen erhöhten Aufwand und somit höhere marktwirtschaftliche Kosten bedeutet. Mit der Zeit würden dann also die finanziellen Instrumente gegenüber den nicht-finanziellen Instrumenten (hier (b) rechtlicher Eigentumsschutz) teurer. Im hier zu behandelnden Fall der Gründungsförderung ist allerdings nur von einer i.d.R. einmaligen Unterstützung eines KMU auszugehen, da (häufige) Wiederholungen nicht vorgesehen sind. Zwar werden die Programme längerfristig angelegt, doch profitieren davon in aller Regel nicht dieselben Unternehmen, sondern ständig neue Gründungsvorhaben. Der beschriebene Effekt der Subventionsmentalität spielt hier also keine weitere Rolle.

Der rechtliche Schutz geistigen Eigentums (b) ist bei den innovativen Gründungen einsetzbar und als ordnungspolitisches Instrument i.e.S. am kostengünstigsten, weil von ihm die geringsten marktwirtschaftlichen Kosten ausgehen. Wie unter 6.3.4.1.3 dargestellt, reicht dieses als nur eingeschränkt effektives Instrument allein jedoch nicht zur Mängelbeseitigung aus, da es nur in einem Teil der betroffenen Fälle Abhilfe schaffen

---

<sup>37</sup> Siehe hierzu Ramboll Management Consulting (2011).

kann. Aus diesem Grund erscheint es geboten, zwecks Zielerreichung zusätzlich zum rechtlichen Eigentumsschutz auch die in der Rangfolge nächstgünstigen Instrumente, also Finanzierungshilfeinstrumente, einzusetzen, mit denen dann die ausstehend benötigte Wirkung erreicht werden kann. Hiervon hat sich die Bürgschaft (F1) als am kostengünstigsten erwiesen, womit zunächst auf diese zurückgegriffen werden sollte. Wie ausgeführt kann in vielen Fällen jedoch keine (übermäßige) Fremdkapitalfinanzierung weiterhelfen und können die Kapitalkosten so hoch sein, dass in Anbetracht der durch die Externalitäten ausgelösten relativ niedrigen privaten Erträge sich die Projektrealisierung auch weiterhin nicht oder nicht vollständig lohnt. Auch das in der Rangfolge nächste Instrument des Darlehens (F2) und die Schuldendiensthilfen (F3) sind mit diesen Problematiken verbunden. Dementsprechend müsste – sofern die zuletzt genannten Instrumente in den konkreten Fällen nicht geeignet sein sollten – auf das Beteiligungskapital (F4) zurückgegriffen werden. Allerdings ist auch dieses mit Beteiligungsentgelten und einer z.T. ablehnenden Haltung durch die Zielgruppe verbunden, sodass in den Fällen, in denen auch dieses nicht geeignet sein sollte, auf das teuerste Instrument des Zuschusses (F5) verwiesen werden müsste.

Anhand der vorangegangenen Ausführungen wird deutlich, dass sich hinsichtlich der Erforderlichkeit der geprüften Instrumente kein eindeutiges Bild ergibt, in dem – wie im ML-Schema eigentlich vorgesehen – sich nur ein Instrument als erforderlich herauskristallisieren würde. Vielmehr folgt aus der im Ergebnis ebenfalls differenzierten Effektivitätsprüfung, nach der die meisten Instrumente nur eingeschränkt effektiv sind, dass in manchen Situationen bzw. Fällen eben die eine Finanzierungshilfe erforderlich ist und in den anderen eine andere. Es gibt nicht das eine Instrument, das universell Abhilfe schaffen kann und sollte. Der Zuschuss hat sich zwar als einziges uneingeschränkt effektives Instrument herausgestellt, zugleich ist es aber auch das eingriffsintensivste. In vielen Fallkonstellationen kann mit eingriffsschwächeren Instrumenten ein Erfolg hergestellt werden, sodass der Zuschuss dann nicht erforderlich ist.

Im Falle von nicht-innovativen Gründungen ist das Instrument des rechtlichen Schutzes geistigen Eigentums nicht effektiv, da keine Grundlage hierfür besteht. Daher sind dann nur die Finanzierungshilfeinstrumente in der oben beschriebenen Reihenfolge erforderlich.

### ***Aussonderungsschritt 2***

Hinsichtlich der Instrumentenerfordlichkeit ergibt sich die Reihenfolge (beginnend mit dem kostengünstigsten Instrument) „b) Rechtlicher Schutz geistigen Eigentums, F1) Bürgschaft, F2) Darlehen, F3) Schuldendiensthilfe, F4) Beteiligung“, F5) Zuschuss. Allerdings ist b) nur bei den innovativen, nicht aber den imitativen Gründungen effektiv, womit für letztere dieses kostengünstigste Instrument ausscheidet und die Finanze-

rungshilfen erforderlich sind. Aufgrund eingeschränkter Effektivitäten aller Instrumente bis auf den effektiven Zuschuss sind alle geprüften Instrumente zumindest bedingt erforderlich. Eine Aussonderung wegen fehlender Erforderlichkeit erfolgt somit nicht.

### ***Prüfung auf Verhältnismäßigkeit***

Es verbleibt die Frage, ob die beschriebenen marktwirtschaftlichen Instrumentenkosten in einem angemessenen Verhältnis zur Zielerreichung – hier das Marktversagen durch externe Effekte zu unterbinden bzw. seine Auswirkungen auf die Finanzierungssituation zu kompensieren – stehen.

Unter Aussonderungsschritt 2 wurde beschrieben, dass mehrere der geprüften Instrumente kombiniert eingesetzt werden sollen, und zwar zunächst die günstigsten und in den weiteren Fällen, in denen diese nicht geeignet sind, die kostenintensiveren. Eine quantitativ exakte Nutzen- und Kostenabschätzung kann in Anbetracht der kaum möglich erscheinenden Ermittelbarkeit hier nicht vorgenommen werden. Eine solche ist nach dem ML-Schema allerdings auch nicht zwingend notwendig, da die Urteilsfindung lediglich durch Abschätzung von Rangordnungen<sup>38</sup> zu erfolgen braucht (vgl. Grosseckler 2007, S. 628-629).

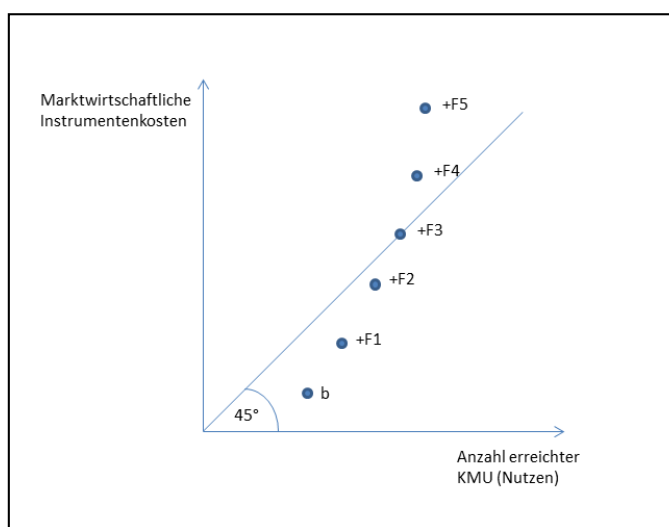


Abbildung 39: Kumulierte Nutzen und Kosten des kombinierten Instrumenteneinsatzes

*Quelle: Eigene Darstellung*

<sup>38</sup> Bspw. kann aufgrund qualitativ ermittelter marktwirtschaftlicher Kosten resümiert werden, dass Instrument A günstiger als Instrument B ist. Dieses wiederum ist günstiger als Instrument C. Ob die Kostendifferenz zwischen A und B einerseits und die zwischen B und C andererseits unterschiedlich oder gleich groß ist und um welche Kostenbeträge es sich handelt, bleibt dagegen unbekannt (ordinale statt kardinale Skalierung).

Anhand Abbildung 39 wird verdeutlicht, dass mit zunehmendem Instrumenteneinsatz in der herausgearbeiteten Reihenfolge die Wahrscheinlichkeit für eine ungünstige Nutzen-Kosten-Relation steigt: Vereinfachend sei der generierte Nutzen als Anzahl der mit dem Instrumenteneinsatz erreichten, d.h. der geförderten KMU<sup>39</sup>, dargestellt. Diese Größe wird auf der Abszisse abgetragen, während auf der Ordinate die in der Erforderlichkeitsprüfung ermittelten marktwirtschaftlichen Instrumentenkosten dargestellt sind. Auf der 45°-Linie besteht eine Gleichheit von Nutzen und Kosten, während darunter der Nutzen die Kosten übersteigt (Verhältnismäßigkeit) und darüber die Kosten den Nutzen übersteigen. Mit dem Einsatz des rahmensetzenden Instruments b) sind die geringsten Kosten verbunden (Punkt „b“). Unter der Annahme, dass der Einsatz dieses Instruments verhältnismäßig ist, befindet sich der Punkt b unterhalb der 45°-Linie. Wird nun zusätzlich das Finanzierungshilfeinstrument F1) eingesetzt (Punkt „+F1“), dann werden weitere KMU erreicht, doch steigen die marktwirtschaftlichen Kosten überproportional stark an, da F1 höhere Kosten verursacht als b). Der zusätzliche Einsatz von Instrument F2) (Punkt „+F2“) führt nochmals zu einer Verschlechterung der Nutzen-Kosten-Relation, weil dieses nochmals höhere Kosten verursacht. Ab einem bestimmten Instrument aus der ermittelten Reihenfolge werden ggf. die Kosten den Nutzen übersteigen (in der Abbildung ab F4), sodass eine Verhältnismäßigkeit dann nicht mehr gegeben ist. Ab welchem Instrument dies genau der Fall ist und wie die in Abbildung 39 beispielhaft dargestellten Punkte tatsächlich verlaufen, lässt sich allenfalls abschätzen.<sup>40</sup>

Die Wirtschaftspolitik sollte aufgrund des dargestellten Zusammenhangs wenn möglich vom Einsatz kostenintensiver Instrumente absehen. In jedem Fall fällt aber das Nutzen-Kosten-Verhältnis vergleichsweise günstig aus, wenn rahmensetzende Instrumente bevorzugt und kostenintensive Finanzierungshilfen höchstens nachrangig eingesetzt werden. Andernfalls müssten die Finanzierungshilfen in verstärktem Umfang eingesetzt werden, um die gleiche Wirkung wie die rahmensetzenden Instrumente zu erreichen, was Mehrkosten bedeuten würde.

Vereinfachend wird im Rahmen der hier durchzuführenden Analyse eine Verhältnismäßigkeit angenommen, wenn im Falle entstehenden Nutzens entweder auf Finanzierungshilfen gänzlich verzichtet wird, oder wenn diese lediglich nachrangig nach rahmensetzenden Instrumenten zum Einsatz kommen (vereinfachende Bewertung der Verhältnismäßigkeit).

Wie bereits ausgeführt, ist bei der rechtlichen Implementierung (b) nur mit sehr geringen marktwirtschaftlichen Kosten zu rechnen, da es sich statt um eine Intervention in den Marktprozess um eine rahmensetzende Maßnahmen handelt. Es fallen hauptsäch-

---

<sup>39</sup> Das KMU erhält ein Schutzrecht für geistiges Eigentum, ein Darlehen, oder ein sonstiges im Instrumentenvektor aufgeführtes Instrument und setzt mit dieser Hilfe sein Gründungsvorhaben um.

<sup>40</sup> Werden zu Abbildung 39 umgekehrt der Nutzen auf der Ordinate und die Kosten auf der Abszisse abgetragen, dann wird der typische Verlauf eines abnehmenden Grenznutzens erkennbar.

lich Transaktionskosten, sowie ggf. Transformationskosten für finanzielle Patentierungsunterstützungen an. Der Nutzen besteht darin, dass innovative Gründungsunternehmen, die ohne die Maßnahme keine externe Finanzierung bekämen, sich nun gründen können. Damit kann zum unter 6.3.1 dargestellten, legitimen Finalziel einer KMU-optimalen Volkswirtschaft, das durch die Beseitigung bzw. Korrektur von Marktversagenstatbeständen zustande kommen soll, tendenziell beigetragen werden. Daraus können wiederum entsprechende Wohlstandsgewinne resultieren, wie sie in 4.1 und 4.2.1 dargestellt von Ordoliberalen und Vätern der Sozialen Marktwirtschaft sowie in der aktuellen Literatur benannt werden. Dabei fallen zudem die von den Innovationen als solche ausgehenden positiven Wohlstandseffekte ins Gewicht.

Bei den weiteren Instrumenten, die alle Finanzierungshilfeeinstrumente sind, fallen entsprechend höhere Kosten an. Im Falle der innovativen Gründungen treten sie ergänzend zu dem rechtlichen Eigentumsschutz hinzu, während sie im Falle der imitativen Gründungsprojekte ausschließlich eingesetzt werden. In der Erforderlichkeitsprüfung wurde gezeigt, dass vom Einsatz der Finanzierungshilfeeinstrumente mit Transformations-, Transaktions-, Nebenwirkungs- und Wechselwirkungskosten teils erhebliche marktwirtschaftliche Kosten ausgehen. Lediglich Verfahrenspräferenzkosten spielen keine Rolle.

Nach ordoliberalen Überlegungen sollen rahmensetzende Maßnahmen bevorzugt und Subventionen nur in Ausnahmefällen eingesetzt werden, sofern dadurch der Marktmechanismus nicht gestört wird (siehe 4.1). Die ermittelten marktwirtschaftlichen Kosten der Instrumente stellen Störungen des Marktmechanismus dar. Daher erscheint es vernünftig, wenn – wie im Falle der innovativen Gründungen – das rahmensetzende Instrument des rechtlichen Eigentumsschutzes eingesetzt wird und ergänzend hierzu die Finanzierungshilfeeinstrumente in der herausgearbeiteten Reihenfolge herangezogen werden. Der Instrumenteneinsatz kann dann insgesamt als verhältnismäßig betrachtet werden (siehe vereinfachte Annahme oben). Im Falle der imitativen Gründungen hingegen müsste, da ein effektives rahmensetzendes Instrument fehlt, ein verstärkter Einsatz der Finanzierungshilfen erfolgen, da nur sie allein die Mängel zu beseitigen imstande sind. Die marktwirtschaftlichen Kosten wären somit höher. Da zusätzlich auf der Nutzenseite die von Innovationen ausgehenden Wohlfahrtsgewinne nicht vorhanden sind, ist hier von einer erheblich schlechteren Nutzen-Kosten-Relation auszugehen. Der Instrumenteneinsatz erscheint dann nicht mehr verhältnismäßig.

Der Instrumenteneinsatz ist somit im Falle der innovativen Gründungen verhältnismäßig, während der für die imitativen Gründungen als unverhältnismäßig einzustufen ist.

### ***Aussonderungsschritt 3 und Endergebnis***

Für den Fall der imitativen Gründungen:

Alle (bedingt) erforderlichen Instrumente werden wegen Unverhältnismäßigkeit ausgesondert.

#### Für den Fall der innovativen Gründungen:

Keins der (bedingt) erforderlichen Instrumente wird wegen fehlender Verhältnismäßigkeit ausgesondert.

Das erste Mittel der Wahl ist im Falle innovativer Gründungen der rechtliche Schutz geistigen Eigentums (b), das je nach Fall von den Finanzierungshilfeinstrumenten Bürgschaft (F1), Darlehen (F2), Schuldendiensthilfe (F3), Beteiligung (F4) oder Zuschuss (F5) ergänzt werden sollte. Damit ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis, bei dem sich nur ein Instrument als erforderlich und verhältnismäßig herausstellen würde.

#### *Auswahl eines Maßnahmenträgers*

Bei der Wahl eines Maßnahmenträgers sind das Subsidiaritätsprinzip (Bürgernähe), das Kongruenzprinzip sowie die ZMT-Regel zu beachten.

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollten die Maßnahmenträger der Instrumente der Wahl auf einem Extensionsniveau etabliert werden, das so niedrig wie möglich und so hoch wie nötig liegt, damit auf dezentraler Ebene verfügbare Informationen effizient genutzt werden können und möglichst wenig in Entscheidungskompetenzen vor Ort eingegriffen wird. Im Falle der innovativen KMU-Gründungen macht die rechtliche Verankerung von Patentrechten (b) jedoch erst auf einem nationalen Level (e=5) Sinn, da z.B. auf Kommunal- oder Landesebene (e=3 bzw. e=4) vor dem Hintergrund der hohen Außenhandelsquoten keine eigenen Volkswirtschaften existieren. Eine Patentabsicherung bspw. auf kommunaler Ebene wäre praktisch nutzlos, da Unternehmen die innovativen Ideen bereits in einer Nachbarkommune ohne entsprechende Entgeltbereitstellung verwerten könnten; die Ertragsrate für potenzielle Kapitalgeber würde durch das Patent kaum erhöht, was eine Einschränkung der Effektivität bedeutet. Ebenso sind die Bundesländer wirtschaftlich zu stark integriert, als dass eine Etablierung auf der Landesebene Sinn machen würde. Im Zuge der weltweiten Integration der Märkte („Globalisierung“) besteht sogar zunehmend die Notwendigkeit, Patente auch international zu schützen, was auch für eine Implementierung auf Staatengemeinschafts- oder Weltniveau (e=6 bzw. e=7) spricht.

Eine entsprechende Ansiedlung des Instrumenteneinsatzes auf nationaler Ebene (e=5) würde auch keinen Verstoß gegen das Kongruenzprinzip darstellen, da davon auszugehen ist, dass die gesamte Volkswirtschaft von den Innovationen profitieren kann und zudem über Wahlen auf Bundesebene die verantwortlichen Entscheider kontrolliert werden können. Die Teilprinzipien, das der fiskalischen Äquivalenz und das der ungeteilten demokratischen Nutzen-Kosten-Verantwortung, sind erfüllt.

Bei den Finanzierungshilfeinstrumenten F1 bis F5 sind vergleichbare Effektivitätseinschränkungen durch eine stärkere dezentrale Instrumentenimplementierung nicht zu erwarten. Aus Sicht des Subsidiaritätsprinzips würde zunächst eine kommunale Implementierung ( $e=3$ ) Sinn machen, damit die vor Ort verfügbaren Informationen optimal genutzt werden könnten. Eine Kommune könnte entsprechend des Kongruenzprinzips auch von den Förderaktivitäten profitieren, wenn sie sich mit der entsprechend gestärkten Wirtschaftsstruktur gegenüber anderen Kommunen im Standort-Wettbewerb behaupten würde. Da die Zahler der Förderaktivitäten – die Einwohner der Kommune – zugleich von ihnen über die Wohlstandsgewinne profitieren würden und sich zudem die verantwortlichen politischen Entscheidungsträger mittels Kommunalwahlen kontrollieren ließen, wären die beiden Teilprinzipien des Kongruenzprinzips erfüllt. Dies alles spricht zunächst dafür, die finanziellen Förderaktivitäten auf kommunaler Ebene anzusiedeln. Fraglich ist allerdings, ob eine wirtschaftliche Aufgabenerbringung vor dem Hintergrund möglicherweise nicht genutzter Größen- und Bündelungsvorteile möglich ist. Dabei ist zu bedenken, dass an der Aufgabenerfüllung auch ein gesamtwirtschaftliches Interesse vorliegt und daher ebenfalls der Bund in Frage kommt.

Analog wäre auch auf Bundesebene ( $e=5$ ) entsprechender Nutzen von den finanziellen Förderaktivitäten zu erwarten und das Kongruenzprinzip erfüllt. So liegt es auch im Interesse des Bundes, die Wirtschaft in den eigenen Grenzen zu stärken, auch um im Wettbewerb mit anderen Staaten zu bestehen und Wohlstand zu schaffen. Durch demokratische Wahlen auf Bundesebene können die für Kosten und Nutzen verantwortlichen Entscheider direkt kontrolliert werden. Allerdings könnten auf dieser Ebene nicht wie im Falle der Kommunalebene die dezentral vorhandenen Informationen optimal genutzt werden, was dem Subsidiaritätsprinzip entgegenläuft.

Möglicherweise können hier Konstellationen helfen, in denen zwar z.B. der Bund der eigentliche Träger ist, der die Maßnahmen finanziert, die Abwicklung jedoch (auch) unter Mitwirkung weiterer Institutionen erfolgt. So wäre v.a. die Vergabe von Darlehen über Hausbanken und von Beteiligungen über regional oder örtlich zuständige Kapitalbeteiligungsgesellschaften denkbar. Im Falle von Darlehen ist dann von „*Durchleitungskrediten*“ (Tilleßen 2004, S. 4) die Rede. Das Hausbankprinzip ist in Deutschland sehr ausgeprägt. Der Vorteil bei Hausbanken liegt darin, dass diese oft bereits langjährige Geschäftsbeziehungen zu ihren Kunden aufgebaut haben und daher über umfassende Informationen verfügen, die etwa zur Risikobewertung genutzt werden können. Dabei handelt es sich oftmals auch um über die Jahre angesammelte „*weiche*“ Informationen, wie etwa über die Persönlichkeit und Verlässlichkeit des Unternehmenseigentümers (vgl. Berger & Udell 2002, S. F48). Bei regional oder örtlich agierenden Kapitalbeteiligungsgesellschaften liegt es nahe, dass diese über die Wirtschaftsstruktur und mögliche Risiken vor Ort besser informiert sind, als es eine zentrale Stelle auf Bundesebene wäre.

Die vorangegangenen Überlegungen lassen sich so weit fortführen, dass der relativ hoch angesiedelte Träger Bund z.B. keine Darlehen selbst vergibt, sondern dezentral vorhandene Institutionen bei ihrer Darlehensvergabe unterstützt – etwa mittels einer Bürgschaft, die wie gezeigt weniger eingriffsintensiv ist. Auch könnte, statt einer eigenen Beteiligung des Bundes an KMU, eine Unterstützung einer dezentral angesiedelten Institution (Kapitalbeteiligungsgesellschaft), etwa mittels Refinanzierungsdarlehen und/oder Schuldendiensthilfen erfolgen (diese sind weniger eingriffsintensiv als Beteiligungen). Bei der Dezentralisierung der Abwicklung kann also auch der staatliche Instrumenteneinsatz quasi umgewandelt werden: Beim Begünstigten kommt dann zwar das von ihm benötigte Instrument an, doch vergibt die öffentliche Hand selbst ein eingriffsschwächeres Instrument an die zwischengeschaltete Institution. Von derartigen Möglichkeiten sollte wenn möglich Gebrauch gemacht werden.

Entsprechend der ZMT-Regel besteht grundsätzlich die Gefahr von Kompetenzkonflikten bei mehreren Trägern, die für ein und dasselbe Ziel verantwortlich sind (vgl. Grosskettler 2007, S. 626).<sup>41</sup> So wäre es grundsätzlich vorstellbar, dass wenn ein Teil der Maßnahmen vom Bund und ein anderer Teil von Kommunen getragen werden, diese beiden Träger sich gegenseitig die Verantwortung für Fehler zuschieben. Auch dies spricht dafür, die Finanzierungshilfen ebenso wie den Eigentumsschutz in eine Hand zu legen. Unabhängig von der Frage, wie hoch im konkreten Fall die Wahrscheinlichkeit für die Entstehung derartiger Kompetenzkonflikte wäre, kann dem Erfordernis der ZMT-Regel also ohnehin aufgrund der o.g. Überlegungen Rechnung getragen werden, indem die Trägerschaft für die Finanzierungshilfen wie auch die des rechtlichen Eigentumsschutzes auf den Bund übergeht.

### ***Darstellung des Gesamtergebnisses***

Ergebnis der Instrumentenprüfung zum legitimen Teilziel „Erhöhung der Anzahl an KMU-Gründungen aufgrund von Marktversagen durch externe Effekte bei der Gründungsfinanzierung“			
Instrumente	Beurteilung der Maßnahmen im Hinblick auf		
	Effektivität	Erforderlichkeit	Verhältnismäßigkeit
a) Moralische Appelle	-	/	/
b) Rechtlicher Schutz geistigen Eigentums (W bei innovativen KMU)	(+) bei innovativen KMU - bei imitativen KMU	+ bei innovativen KMU 1. / bei imitativen KMU	+ bei innovativen KMU / bei imitativen KMU
F1) Bürgschaft	(+)	(+) 2.	+ bei innovativen KMU - bei imitativen KMU
F2) Darlehen	(+)	(+) 3.	+ bei innovativen KMU

<sup>41</sup> Siehe hierzu Kapitel 6.2.



			- bei imitativen KMU
F3) Schuldendiensthilfen	(+)	(+) 4.	+ bei innovativen KMU - bei imitativen KMU
F4) Beteiligung	(+)	(+) 5.	+ bei innovativen KMU - bei imitativen KMU
F5) Zuschuss	+	(+) 6.	+ bei innovativen KMU - bei imitativen KMU
Es ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis.			
<p>Mittel der Wahl (W) ist im Falle innovativer Gründungen der rechtliche Schutz geistigen Eigentums (b), der je nach Fall um Bürgschaften (F1), Darlehen (F2), Schuldendiensthilfen (F3), Beteiligungen (F4), oder Zuschüsse (F5) ergänzt werden sollte. Im Falle imitativer Gründungen könnten nur die genannten Finanzierungshilfen Abhilfe schaffen, deren alleiniger Einsatz jedoch nicht verhältnismäßig ist.</p> <p>Der rechtliche Schutz geistigen Eigentums (b) für innovative Gründungsvorhaben sollte (zumindest) auf Bundesebene implementiert werden. Die Finanzierungshilfeinstrumente (F1, F2, F3, F4, F5) sollten ebenfalls auf Bundesebene implementiert werden, wobei eine Abwicklung mit Hilfe dezentraler Institutionen (z.B. Hausbanken), die dann vom Träger unterstützt werden, angestrebt werden sollte.</p>			
+ = erfüllt; (+) = bedingt erfüllt; 0 = nicht beurteilbar; - = nicht erfüllt; / = wird nicht weiter geprüft, da bei einer vorangegangenen Prüfung eine Aussonderung erfolgt ist; (W) = Mittel der Wahl			

#### 6.3.4.2 Teilziel „Erhöhung der Anzahl an KMU-Gründungen aufgrund von Marktversagen durch Unteilbarkeiten und Marktmacht bei der Gründungsfinanzierung“

##### 6.3.4.2.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel

Möglicherweise auftretendes Marktversagen aufgrund von Unteilbarkeiten und Marktmacht hängt im Gründungsgeschehen einerseits mit den vergleichsweise geringen Kreditbeträgen zusammen, die viele Unternehmensgründer für ihr Projekt am Kapitalmarkt nachfragen: So fallen bei externen Finanzierungen Prüf- und Bearbeitungskosten an, die – sofern sie fix sind – bei kleineren Finanzierungsvolumina zu einer fehlenden Rentabilität für die Kapitalgeber führen können, sodass die Kreditvergabe entsprechend eingeschränkt wird (vgl. Ullrich 2011, S. 60 f.; Thompson & Lumpkin 2006, S. 61). Es handelt sich um eine Problematik im Zusammenhang mit sinkenden Durchschnittskosten, die insofern zu einem Nachteil der KMU gegenüber größeren Unternehmen werden können, als dass letztere von solchen Fixkosten-Degressionen im Gegensatz zu den KMU profitieren können. Aufgrund der relativ geringen Finanzierungsvolumina von KMU können die Kosten dann im Extremfall prohibitiv hoch sein, sodass eine Finanzierung nicht zustande kommt.

Sinkende Durchschnittskosten stellen einen Spezialfall vom Phänomen der Subadditivität im Kostenverlauf dar. Subadditivität bedeutet allgemein, dass die Gesamtkosten für die Produktion von Teilmengen eines Gutes (oder mehrerer Güter) höher sind als bei der Produktion der gesamten Menge ‚in einer Hand‘. Bezogen auf die KMU-spezifische Finanzierungsproblematik bedeutet dies, dass die „Produktion“ von vielen kleinen externen Finanzierungen für KMU kostenintensiver als die einer großen Finanzierung für ein Großunternehmen ausfällt.

Die Subadditivitäten in der beschriebenen Konstellation können jedoch kein hinreichendes Merkmal für ein Marktversagen durch Unteilbarkeiten und Marktmacht darstellen. Vielmehr beschreibt Fritsch (2011, S. 159–160) die Marktversagensproblematik als eine Situation, in der v.a. technisch bedingte Unteilbarkeiten (z.B. Schienennetze) zu einer Anbieterkonzentration und im Extremfall zu einem natürlichen Monopol führen, das die Nachfrager durch überhöhte Preise und durch Angebot einer zu geringen Menge und/oder durch schlechte Qualität benachteiligt. Zwar sprechen die oben dargestellten Überlegungen in der Tat dafür, dass die Finanzmittelvergabe an größere Unternehmen aufgrund der nutzbaren Fixkostendegressionen erleichtert wird, eine Konzentration der Anbieter auf dem entsprechenden Finanzmarkt wird dadurch jedoch nicht begünstigt und folglich auch keine Ausbeutungsspielräume.

Ewers & Wein (1993, S. 27) führen in Bezug auf junge Technologieunternehmen aus, dass die Kosten zur Beurteilung eines finanziellen Engagements durch Kapitalgeber keineswegs eine *unteilbare und unveränderliche Größe* seien, wie oft behauptet werde, schließlich sei bei einem Engagement mit niedrigem Betrag auch das Risiko relativ gering, sodass sich dort ein *billigeres, vergleichsweise unsicheres Beurteilungsverfahren* lohne. So finanzierten schon lange amerikanische Wagniskapitalgesellschaften nach einem *Gießkannenprinzip*, indem kleine Beträge auf eine Vielzahl junger Technologieunternehmen fast ohne Prüfung verteilt würden. Ein Marktversagen im Hinblick auf die Beurteilungskosten sei somit nicht zu befürchten, womit sich auch aus einer Beobachtung in der Praxis die Verneinung eines Marktversagens ergibt. Auch Brunetti & Scheidegger (2003, S. 5–6) ordnen die verhältnismäßig hohen Transaktionskosten kleiner Betriebskredite für Banken nicht einem systematischen Marktversagen zu, sondern nennen sie *„Nachteile der Kleinheit“*.

Schließlich ist zu bedenken, dass es in politischer Hinsicht ein großes Einfallstor bieten würde, sämtliche Benachteiligungen einer Gruppe an Wirtschaftsakteuren gegenüber einer anderen Gruppe aufgrund von nicht zustande kommenden Fixkostendegressionen als Marktversagen zu deklarieren. Hier wäre der Weg für umfangreiche staatliche Interventionen in verschiedenen Bereichen geebnet.

Im Ergebnis muss das Vorliegen von Marktversagen durch Unteilbarkeiten und Marktmacht im o.g. Zusammenhang verneint werden. Allein der Umstand, dass größere Un-

Unternehmen eher entsprechende Finanzierungen erhalten als KMU, begründet nach Anwendung der Überlegungen der gängigen ökonomischen Theorie kein Marktversagen. Allenfalls erscheint es angebracht, hier von größenbedingten Nachteilen der KMU gegenüber größeren Unternehmen zu sprechen.

Weiterhin erfordern Gründungsprojekte oftmals aus Sicht der kapitalnachfragenden Gründer Mindestgrößen, ab denen erst ein Unternehmenserfolg ermöglicht wird, weshalb im Falle externer Finanzierungserfordernisse Finanzierungsschwierigkeiten (z.B. durch asymmetrische Information und externe Effekte) die Gründungsaktivität einschränken können (vgl. Ullrich 2011, S. 61). Der eigentliche Mangel besteht jedoch in anderweitigen Marktversagenstatbeständen, die an anderer Stelle behandelt werden. Die erforderliche Mindestgröße könnte schließlich bei einem funktionierenden Kapitalmarkt ohne Marktversagen durch asymmetrische Information und externe Effekte mittels Fremd- und/oder Eigenkapital finanziert werden. Es kann somit nicht von einem eigenständigen Marktversagen durch Unteilbarkeiten die Rede sein. Auch dies steht im Widerspruch zur Position von Ullrich (2011, S. 60 f.), wonach es sich um ein Marktversagen durch Unteilbarkeiten handele.

Insgesamt ist vom Vorliegen größenbedingter Nachteile auszugehen, nicht aber von einem systematischen Marktversagen aufgrund von Unteilbarkeiten und Marktmacht.

Da auch „sonstige Gründe“ als das Marktversagen nach dem ML-Schema ein legitimes Gemeinwohlziel begründen können (wenngleich es aus ordnungspolitischer Sicht eher kritisch zu sehen ist), lautet hier die Zielsetzung, die genannten größenbedingten Nachteile zu beseitigen bzw. die daraus entstehenden Finanzierungsengpässe zu überwinden. Eine konkrete Zieloperationalisierung lässt sich dabei jedoch nicht vornehmen. *Die Wirtschaftstheorie liefert keine verlässliche Quantifizierung der anzustrebenden Anzahl von Gründungen* (vgl. Block et al. 2008, S. 1). Es ist praktisch unmöglich in Zahlen zu bestimmen, in welchem Ausmaß die größenbedingten Nachteile KMU an deren Gründung behindern.

Die ZMT-Regel ist mit der Definition von Teilzielen und ihren separaten Prüfungen beachtet. Zu Mitteln und Trägern können an dieser Stelle noch keine Aussagen getroffen werden, da diese noch nicht herausgearbeitet wurden.

#### 6.3.4.2.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels

##### ***Prüfschritt 1 = hypothetische Rechtfertigung***

Das beschriebene Teilziel dient zur Realisierung des unter 6.3.1 beschriebenen Finalziels, das sich als vertragstheoretisch legitimes Gemeinwohlziel erwies. Bezüglich des hier zu behandelnden Teilziels liegen begründete Hinweise für das Vorliegen von grö-

ßenbedingten Nachteilen aufgrund von Unteilbarkeiten vor. Lediglich die Beseitigung von Marktversagen ist aber nach den hier anzuwendenden ordoliberalen Leitlinien und entsprechend dem ML-Schema zweifelsfrei ein legitimes Ziel. Es lässt sich nicht ohne Weiteres klären, ob aus der Beseitigung der beschriebenen großenbedingten Nachteile letztlich für alle Bürger ein Nettonutzen entstehen würde, weil aus der Stärkung der KMU-Unternehmensstruktur die Kosten überwiegende Wohlfahrtseffekte entstehen würden, oder ob dies vielmehr eine Art der Gruppenprivilegierung wäre, die zu Lasten der Allgemeinheit ginge. Daher ist die hypothetische Rechtfertigung für das Teilziel als zweifelhaft anzusehen.

Weiterhin kommen Witt & Hack (2008, S. 73) anhand einer Untersuchung auf der Basis von theoretischen und empirischen Studien zu dem Ergebnis, dass ein generell positiver Effekt von Neugründungen auf Beschäftigung, Wachstum und Strukturwandel eines Landes, insbesondere bei Berücksichtigung von Verdrängungseffekten, nicht nachweisbar ist.<sup>42</sup> Damit wäre der o.g. Zusammenhang zwischen dem Teilziel und dem Finalziel in Frage gestellt. Er lässt sich allenfalls durch Plausibilitätsüberlegungen aufrechterhalten, nicht aber belegen.

### ***Prüfschritt 2 = Verweis auf konkludentes Verhalten***

Es ist auf die Ausführungen unter 6.3.4.1.2 zu verweisen, wonach im Allgemeinen eine stetige Gründungsaktivität in der Volkswirtschaft als positiv erachtet wird.

### ***Teilergebnis 1***

Die hypothetische Rechtfertigung hat sich als zweifelhaft herausgestellt, während konkludentes Verhalten bejaht werden konnte. Es ergibt sich somit keine zweifelsfreie Ziel-Legitimation. Im Folgenden wird die ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung geprüft.

## 6.3.4.2.3 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung

### ***Instrumentenvektor***

In den Instrumentenvektor werden zunächst die von Fritsch (2011, S. 196–224) zu Behebung von Marktversagen durch Unteilbarkeiten und Marktmacht vorgeschlagenen Instrumente aufgenommen, sofern diese grundsätzlich zur Beseitigung der vorliegenden großenbedingten Nachteile beitragen können. Es folgen ggf. weitere in der Literatur vorgeschlagene Instrumente sowie die grundständigen Finanzierungshilfen.

---

<sup>42</sup> Siehe hierzu 6.3.4.1.2.

### 1) Auf die Bestreitbarkeit von Märkten abzielende Maßnahmen

Fritsch (2011, S. 196–197) schlägt ein Offenhalten der Märkte für „*Newcomer*“ vor, da im Falle der *perfekten Bestreitbarkeit eines Marktes* sowohl *Output* als auch *Preis* im *Monopol derjenigen Konstellation entsprechen, die sich bei vollständiger Konkurrenz einstellen würde*. Wie ausgeführt, handelt es sich hier jedoch nicht um eine typische Marktversagenssituation, in der es um die Produktion eines Gutes durch einen oder mehrere Anbieter geht, sondern darum, dass eine relativ klein portionierte Finanzierung kostengünstiger produzierbar ist als eine solche mit großem Volumen. Insbesondere stellt sich hier nicht die Frage eines Anbietermonopols. Auf die Bestreitbarkeit von Märkten abzielende Maßnahmen lassen sich somit nicht im vorliegenden Fall sinnvoll anwenden.

### 2) Regulierung natürlicher Monopole

Ebenso wie der Vorschlag unter 1) zielt dieses von Fritsch (2011, S. 197–216) vorgeschlagene Instrument auf den Umgang mit einem Monopol, um seine Ausbeutungsspielräume möglichst gering zu halten. Eine Anwendbarkeit des Instruments im Rahmen der konkreten Problematik scheidet somit ebenfalls aus.

### 3) Wettbewerbspolitische Maßnahmen gegen Ursachen und Folgen von Marktmacht

Als dritten Bereich nennt Fritsch (2011, S. 217–224) vier Typen von Maßnahmen, die angewendet werden können, wenn zwar kein natürliches Monopol, aber eine wesentliche Konzentration auf einer Marktseite vorliegt. Es handelt sich hierbei um erstens die „*Verhinderung von wettbewerbsbeschränkenden Absprachen*“, zweitens die „*Verhinderung unfairer Geschäftspraktiken, durch die vorhandene oder potenzielle Wettbewerber behindert werden*“, drittens um ein „*Unterbinden der Ausnutzung von Marktmacht durch Ausbeutung der anderen Marktseite*“ sowie viertens eine „*Fusionskontrolle*“ (Fritsch 2011, S. 217). Da im konkreten Fall jedoch keine Konzentration auf Anbieterseite vorliegt oder droht, kommen entsprechende Maßnahmen nicht als Lösung in Betracht.

### 4) Auslagerung der Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge sowie deren weiteren Beobachtung

Es werden die Voraussetzungen geschaffen, die Prüfungs-, Bearbeitungs- und Beobachtungsdienstleistungen aus dem finanzierenden Institut auszulagern (vgl. Ullrich 2011, S. 61 f.). Denkbar wäre sowohl eine Aufgabenauslagerung auf eine staatliche Zentralstelle,

als auch an private Unternehmen, die jeweils für mehrere Kreditinstitute ihre Dienstleistungen erbringen. So sollen die für die Hemmnisse ursächlichen Kosten verringert, oder im Idealfall beseitigt werden.

Die Tendenz zur Auslagerung von Prozessen der Kreditbearbeitung an sog. „*Kreditfabriken*“ als spezialisierte Unternehmen hat sich in der Kreditwirtschaft tendenziell verstärkt (vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht BaFin 2003), allerdings wurde von der KfW auch bereits die Installation einer zentralen Kreditfabrik für alle deutschen Kreditinstitute ins Gespräch gebracht (vgl. Dohmen 2002). Eine solche Aufgabenübertragung wird z.B. auch im Rahmen des Mikrokreditfonds Deutschland praktiziert (vgl. Ullrich 2011, S. 62). Das Instrument sollte zur genaueren Prüfung in den Instrumentenvektor aufgenommen werden.

#### 5) Direkte Kompensation der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung von Finanzierungsanträgen

Die aufgrund der geringen Unternehmensgröße zu hohen Kosten werden im Rahmen einer Förderung direkt kompensiert, beispielsweise in Form eines Verwaltungskostenbeitrags für Venture-Capital-Geber oder einer Bearbeitungsgebühr für Banken (vgl. Ullrich 2011). Dies stellt einen Zuschuss der öffentlichen Hand an die finanzierenden Institutionen dar.

#### 6) Bürgschaft

Die öffentliche Hand unterstützt die erforderliche Gründungsfinanzierung durch Gewährung einer Bürgschaft an einen privaten Darlehensgeber (Beispiel: 7(a)-Kreditbürgschaftsprogramm der SBA).

#### 7) Darlehen

Die öffentliche Hand stellt die erforderliche Gründungsfinanzierung in Form eines Darlehens an das Gründungsunternehmen bereit (Beispiel: ERP-Gründerkredit).

#### 8) Schuldendiensthilfen

Es erfolgt die Übernahme von Zins- und/oder Tilgungsleistungen aus einem privatwirtschaftlichen Kreditverhältnis durch den Staat.

### 9) Beteiligungskapital

Die öffentliche Hand stellt die erforderliche Gründungsfinanzierung in Form von Beteiligungskapital an das Gründungsunternehmen bereit (Beispiel: ERP-Beteiligungsprogramm).

### 10) Zuschuss

Die öffentliche Hand stellt die erforderliche Gründungsfinanzierung in Form eines Zuschusses an das Gründungsunternehmen bereit (Beispiel: EXIST-Programm).

Der zu prüfende Instrumentenvektor umfasst damit die folgenden Instrumente:

- a) Auslagerung der Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge sowie deren weiteren Beobachtung
- b) Direkte Kompensation der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung von Finanzierungsanträgen

F1) Bürgschaft

F2) Darlehen

F3) Schuldendiensthilfen

F4) Beteiligung

F5) Zuschuss

### ***Instrumentenweise Prüfung auf Effektivität***

a) Auslagerung der Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge sowie deren weiteren Beobachtung

aa) Richtungsbedingung

Werden die Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge von Gründungsunternehmen an spezialisierte Kreditfabriken oder an eine öffentliche Zentralstelle vergeben, die aufgrund von erheblichen Bündelungsvorteilen und Kostendegressionen die Aufgaben kostengünstiger bewältigen können, dann ist davon auszugehen, dass die betreffenden kleineren Finanzierungen den KMU kostengünstiger zur Verfügung gestellt werden können, als dies ohne eine entsprechende Auslagerung der Fall ist. Somit kann angenommen werden, dass dem größtenbedingten Nachteil richtungsmäßig an seiner Ursache entgegengewirkt wird und daher ein Anstoßeffekt gegeben ist. Die Richtungsbedingung ist also erfüllt.

### bb) Suffizienzbedingung

Aufgrund von gesetzlichen Regelungen, wie u.a. Haftungsvorschriften, dürfte die Nachteilskompensation über eine Auslagerung der Aufgaben an eine andere Stelle *nur in begrenztem Maße möglich sein* (vgl. Ullrich 2011, S. 61). So ist es unwahrscheinlich, dass im etablierten Rechtsrahmen Prüfungs- und Bearbeitungsvorgänge in vollständigem Umfang von externen Einrichtungen übernommen werden können bzw. aus Sicht des Kreditinstituts sollten, zumal die Verantwortlichkeit gemäß § 25b KWG beim auslagernden Institut verbleibt. Eine dahingehende Änderung des rechtlichen Rahmens wäre indes problematisch, weil damit anderweitige Zielsetzungen, wie etwa die einer sachgerechten Zuordnung von Verantwortlichkeit und Haftung (was im Übrigen dem Eucken'schen Prinzip der Vermeidung von Haftungsbeschränkungen und der Einheit von Gestaltungsmacht und Haftung (vgl. Grossekketter 2003, S. 25a; Eucken et al. 1990, S. 254–291) entspricht, tangiert würden.<sup>43</sup> Insgesamt ist somit lediglich mit einer Abmilderung der Problematik zu rechnen, während sich die ursächlichen Kosten nicht vollständig beseitigen lassen. Zur Realisierung des angestrebten Zielniveaus, d.h. den Mangel vollständig zu beseitigen bzw. zu kompensieren, reicht der Instrumenteneinsatz also nicht aus. Die Suffizienzbedingung ist somit nicht erfüllt.

Insgesamt ist das Instrument nur eingeschränkt effektiv.

### b) Direkte Kompensation der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung von Finanzierungsanträgen

#### aa) Richtungsbedingung

Wird dem Kapitalgeber eine Kompensation für die mit der Bearbeitung verbundenen Kosten bereitgestellt, so ist im Grundsatz davon auszugehen, dass dadurch die Finanzmittelvergabe an das Gründungsunternehmen erhöht wird, da die Vergabe kleinerer Finanzmittelbeträge aus seiner Sicht lohnender und so der ursprünglich bestehende Nachteil ausgeglichen wird. Es handelt sich dabei um keine Beseitigung des größenbedingten Nachteils, sondern um eine Kompensation seiner Auswirkungen. Die Anstoßbedingung ist erfüllt.

#### bb) Suffizienzbedingung

Sofern die Kompensationszahlungen in ausreichender Höhe bemessen werden, ist mit einer vollständigen Kompensation des Mangels zu rechnen. Der Kapitalgeber stellt sich

---

<sup>43</sup> Siehe hierzu Kapitel 5.5.



dann nicht aufgrund des geringen Finanzierungsvolumens des KMU schlechter als im Falle eines größeren, ansonsten vergleichbaren Projekts. Die Suffizienzbedingung kann somit als erfüllt angesehen werden.

Insgesamt ist der Instrumenteneinsatz somit effektiv.

## F1) Bürgschaft

### aa) Richtungsbedingung

Stellt der Staat für ein privat an ein Gründungsunternehmen zu vergebendes Darlehen eine Bürgschaft bereit, dann verringert sich für den privatwirtschaftlichen Akteur (z.B. Hausbank) das Risiko mit der Darlehensvergabe. Allerdings wurde gezeigt, dass die Problematik nicht in einem zu hohen Risiko des Kapitalgebers liegt, sondern in durch die Kleinteiligkeit der Finanzierung bedingten zu hohen Bearbeitungskosten. Eine Bürgschaft eignet sich in erster Linie dazu, mangelnden Sicherheiten zu begegnen<sup>44</sup> und ist daher eigentlich hier nicht das ideale Mittel. Die aus Sicht des Darlehensgebers durch die Kreditabsicherung eingetretene Risikosenkung bedeutet jedoch gesunkene Risikokosten und damit geringere Gesamtkosten des Darlehensgeschäfts. Der Erwartungswert liegt höher als in der Ausgangssituation ohne Kreditabsicherung. Wenn auch die Bearbeitungskosten als solche nicht verringert werden, so wird doch das Gesamtgeschäft für den Kapitalgeber tendenziell lohnender bzw. die niedriger kalkulierten Kosten werden an den Kreditnehmer in Form eines günstigeren Kreditpreises weitergegeben, für den sich dann die Kreditaufnahme lohnt. Die Bereitschaft zur Kreditvergabe bzw. Kreditaufnahme dürfte also tendenziell steigen.

Witt & Hack (2008, S. 65–66) resümieren, dass staatliche Bürgschaftsprogramme der Gründungsfinanzierung in theoretischen Analysen eher kritisch betrachtet werden und dass aufgrund von empirischen Untersuchungen keine eindeutigen Schlussfolgerungen getroffen werden können.<sup>45</sup>

Das Kapital aus dem Darlehen kann zur Umsetzung des Gründungsvorhabens eingesetzt werden. Das ursprüngliche Finanzierungshemmnis wird so kompensiert. Ein Anstoßeffekt ist also gegeben.

### bb) Suffizienzbedingung

Allerdings werden die relativ hohen Bearbeitungskosten mit dem Instrumenteneinsatz nicht zielgenau kompensiert, sondern wird eher als Begleiterscheinung des gesunkenen

---

<sup>44</sup> Siehe hierzu Nieder-Eichholz (1995, S. 222–235).

<sup>45</sup> Siehe hierzu die entsprechenden Hinweise zur Bürgschaft unter 6.3.4.1.3.

Kreditrisikos die Gesamtkalkulation des Kreditgeschäfts ansatzweise vorteilhafter. Es handelt sich um einen unsicherheitsbehafteten, indirekten Wirkungsmechanismus. Eine präzise Steuerung des Instrumenteneinsatzes ist daher nicht denkbar.

Zum anderen handelt es sich bei dem Darlehen um Fremdkapital, das der Gründer nicht in jeder Situation bzw. in beliebigem Ausmaß zur Realisierung seines Projektes in Anspruch nehmen kann. So kann die Gründung bei mangelndem Eigenkapital nicht durch die Schaffung einer Überschuldung realisiert werden. Auf einen grundsätzlichen Konsens hinsichtlich der eingeschränkten Eignung von Fremdkapital für innovative kleine Unternehmen verweist z.B. Freel (2007, S. 24).

Die Suffizienzbedingung ist somit als nicht erfüllt anzusehen. Insgesamt ist das Instrument damit eingeschränkt effektiv.

## F2) Darlehen

### aa) Richtungsbedingung

Im Gegensatz zur Situation bei der Bürgschaft (F1) wird ein vergünstigtes Darlehen von der öffentlichen Hand statt ein voll kalkuliertes (und zu teures) Darlehen eines privaten Anbieters bereitgestellt. Damit kann die aufgrund zu hoher Bearbeitungskosten nicht zustande kommende private Finanzierung kompensiert werden, womit tendenziell zur Kompensation des Finanzierungsmangels beigetragen wird. Hinsichtlich zinsverbilligter Kredite kommt übereinstimmend Pesch (2005, S. 179–180) anhand einer Reihe von Studien zu dem Ergebnis, dass einige Jahre nach der Gründung mehr Unternehmen überleben als nicht geförderte, mehr Arbeitsplätze geschaffen haben und der Umsatz ansteigt. Die Richtungsbedingung ist erfüllt.

### bb) Suffizienzbedingung

Das Darlehen kann in ausreichender Höhe bereitgestellt werden, sodass der Finanzierungsmangel vollständig kompensiert wird. Allerdings ist auch hier u.U. mit der Problematik im Zusammenhang mit der Fremdkapitalfinanzierung zu rechnen, weshalb das Instrument nicht alle Fälle erfasst. Daher ist auch hier die Suffizienzbedingung nicht erfüllt.

Der Instrumenteneinsatz ist im Ergebnis eingeschränkt effektiv.

## F3) Schuldendiensthilfen

### aa) Richtungsbedingung

Übernimmt die öffentliche Hand einen Teil der vom Kreditnehmer zu leistenden Zins- und Tilgungsleistungen, dann sinken zunächst aus seiner Sicht die Finanzierungskosten. Der potenzielle Kapitalgeber kann in der Ausgangssituation in Anbetracht der zu hohen Bearbeitungskosten kein Darlehen zu erschwinglichen Bedingungen anbieten. Dadurch, dass vom Kreditnehmer zu tragende Kosten nun vom Staat übernommen werden, kann der Kreditnehmer die vom Kapitalgeber voll kalkulierten Kapitalkosten begleichen, ohne diese wirtschaftlich voll zu tragen. Die Inanspruchnahme ist damit lohnender gegenüber der Ausgangssituation. Die Rentabilität des Kreditgeschäfts wird also mit den Schuldendiensthilfen erhöht. Es ist daher von der Erfüllung der Richtungsbedingung auszugehen.

#### bb) Suffizienzbedingung

Ebenso wie bei den Instrumenten F1 und F2 tritt in einigen Fällen die Problematik im Zusammenhang mit der Fremdkapitalfinanzierung auf, wenngleich das Instrument den Mangel grundsätzlich in ausreichendem Maße kompensieren könnte. Die Suffizienzbedingung ist daher nicht erfüllt.

Das Instrument ist im Ergebnis eingeschränkt effektiv.

#### F4) Beteiligung

##### aa) Richtungsbedingung

Wird der fehlende Finanzierungsbetrag in Form von Beteiligungskapital durch die öffentliche Hand kompensierend bereitgestellt, dann wird der Gründer tendenziell dazu in die Lage versetzt, sein Projekt zu realisieren. Pesch (2005, S. 184) untersucht anhand verschiedener Studien die Wirkungen des Eigenkapitalhilfe-Programms und kommt zu dem Ergebnis, dass die Anzahl der Beschäftigten und der Umsatz in den ersten vier Jahren nach der Gründung ansteigen. Ein Anstoßeffekt ist gegeben.

##### bb) Suffizienzbedingung

Da es sich um Eigenkapital handelt, ist nicht mit den Problematiken zu rechnen, die mit den Fremdkapitalinstrumenten einhergehen. Beteiligungskapital lässt sich einerseits im großen Stil zur Realisierung eines Gründungsvorhabens einsetzen. Da vorhandenes Eigenkapital die Voraussetzung zur Aufnahme von Fremdkapital ist, steigen mit dem erhaltenen Beteiligungskapital auch die Chancen, weiteres Fremdkapital zu erhalten, was den Instrumenteneinsatz besonders nachhaltig macht. Da es sich um Eigenkapital handelt, ist nicht mit den Problematiken zu rechnen, die mit dem Darlehen einhergehen. Freel (2007, S. 24) verweist übereinstimmend auf eine höhere Effektivität von externem

Eigenkapital gegenüber Fremdkapital zur Finanzierung kleiner innovativer Unternehmen.

Hinsichtlich der Vorbehalte von KMU gegenüber der Beteiligungsfinanzierung wird auf die entsprechenden Ausführungen unter 6.3.4.1.3 verwiesen.<sup>46</sup> Die Suffizienzbedingung kann nicht als erfüllt angesehen werden.

Der Instrumenteneinsatz ist somit eingeschränkt effektiv.

#### F5) Zuschuss

##### aa) Richtungsbedingung

Wird der fehlende Finanzierungsbetrag mit einem öffentlichen Zuschuss kompensiert, dann kann sich der Gründer diesen Betrag als kostenloses Eigenkapital dauerhaft aneignen und sein Projekt realisieren. Beim Überbrückungsgeld steigt laut ausgewerteter Studien die Anzahl der Beschäftigten innerhalb von drei Jahren an (vgl. Pesch 2005, S. 184). Auch Umsatz, Einkommen und Gewinn steigen (vgl. ebd., S. 184–185). Die Richtungsbedingung ist erfüllt.

##### bb) Suffizienzbedingung

Der Zuschuss kann in seiner Höhe so variiert werden, dass der fehlende Finanzierungsbetrag in ausreichender Höhe ausgeglichen wird. Zudem lässt sich so der Instrumenteneinsatz direkt steuern. Da es sich um für das Gründungsunternehmen kostenloses Eigenkapital handelt, kann es dieses ohne – wie v.a. beim Fremdkapital zu erwartende – Komplikationen vereinnahmen, um das Projekt umzusetzen. Ein Verlust an Autonomie über das Unternehmen ist anders als beim Beteiligungskapital nicht zu erwarten. Daher ist die Suffizienzbedingung erfüllt.

Das Instrument ist somit effektiv.

#### ***Aussonderungsschritt 1***

Keins der geprüften Instrumente wird wegen Ineffektivität ausgesondert.

#### ***Prüfung der verschiedenen Instrumente auf Erforderlichkeit***

Beim Instrument a) „Auslagerung der Prüfung, Bearbeitung und Beobachtung“ sind die Transformationskosten und die Transaktionskosten relativ hoch, sofern die aktive Aus-

---

<sup>46</sup> Demnach wollen viele Unternehmer „Herr im Haus“ bleiben und vermeiden die Abgabe von Entscheidungskompetenzen, die mit Beteiligungsfinanzierungen i.d.R. einhergehen.

lagerung der Aufgaben an staatlich betriebene Zentralstellen erfolgt, denn zum einen kann angenommen werden, dass der Staat die Aufgaben weniger effizient als privatwirtschaftliche Akteure erbringen kann und auch Mittel für die Unterhaltung der Stellen einsetzen muss. Zum anderen bedeutet die zentrale Leistungserbringung Eingriffe in die Entscheidungskompetenzen nachgeordneter Verbände, was mit dem Subsidiaritätsprinzip kollidiert. Werden die Voraussetzungen zur Aufgabenauslagerung in privatwirtschaftliche Einrichtungen geschaffen, dann handelt es sich hingegen um eine rahmensetzende Maßnahme und ist dann weniger eingriffsintensiv, wenngleich auch hier aufgrund der Aufgabenerbringung auf einem höheren Verbandsniveau Eingriffe in die bislang dezentralen Entscheidungskompetenzen gegeben sind. Anders als bei der staatlichen Lösung werden hier aber marktwirtschaftliche Prozesse gefördert, weshalb eine effizientere Leistungserbringung zu erwarten ist. Möglicherweise bedarf es jedoch der staatlichen finanziellen Unterstützung der Stellen, denn es ist fraglich, ob die Aufgabenerbringung selbständig wirtschaftlich tragfähig wäre.

Es ist allerdings anzunehmen, dass sich hier Größen- und Bündelungsvorteile ergäben, sodass grundsätzlich eine privatwirtschaftliche Organisationsform auch ohne staatliche Finanzunterstützung denkbar ist. In diesem Fall reduzieren sich die Transformationskosten gegen Null, während Transaktionskosten im Rahmen der organisatorischen Umsetzung anfallen. Größen- und Bündelungsvorteile, die ohne den Instrumenteneinsatz nur größeren Unternehmen zu Gute kommen, werden nun auch für KMU genutzt, sodass hier von einer Verhinderung der KMU-Benachteiligung nahe an ihrer Ursache die Rede sein kann. Da von der Etablierung dieser Umsetzungsvariante im Vergleich zur staatlichen Lösung geringere Transformations- und Transaktionskosten dieser Art ausgehen, sollte sie bevorzugt werden. Die Instrumentenkosten lassen sich also entsprechend der Faustregeln aus dem ML-Schema durch Justieren des Instruments verringern.

Beim Instrument b) „Direkte Kompensation der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung von Finanzierungsanträgen“ entstehen insbesondere Transformationskosten durch die Finanzmittelzuweisungen an die Institutionen (v.a. Kreditinstitute), die den KMU Gründungsfinanzierungen gewähren. Es handelt sich um die Kompensation der Mehrkosten, die bei der „Produktion“ von KMU-Finanzierungen gegenüber der von Finanzierungen für Großunternehmen entstehen. Größen- und Bündelungsvorteile werden im Gegensatz zu Instrument a) nach wie vor nicht genutzt, sodass mit höheren Transformations- und Transaktionskosten als bei Instrument a) gerechnet werden muss. In der Erwartung auf die staatliche Unterstützung geht aus Sicht der Banken tendenziell der Anreiz verloren, die Problematik im Zusammenhang mit den sinkenden Durchschnittskosten bei KMU-Finanzierungen marktwirtschaftlich selbst zu beheben und für diesen Bereich im Idealfall ein neues Geschäftsfeld zu entdecken. Insofern handelt es sich um eine Einschränkung marktwirtschaftlicher Prozesse, was entsprechend der Faustregeln aus dem ML-Schema ebenfalls transformations- und/oder transaktionskostensteigernd wirkt. Eine

Steigerung der Transformationskosten in diesem Zusammenhang erscheint plausibel, da die bestehenden Strukturen tendenziell konserviert oder sogar begünstigt werden und auf längere Sicht mehr Ressourceneinsatz in Form von Kompensationszahlungen an die Banken erfordern. Während bei Instrument b) zwar keine Eingriffe in bislang dezentrale Entscheidungskompetenzen anfallen, sind die Transformations- und Transaktionskosten insgesamt aufgrund des höheren Ressourcenabflusses und der Einschränkungen marktwirtschaftlicher Prozesse höher als bei Instrument a).

Mit dem Einsatz von Bürgschaften (F1) ist ein Risiko des dauerhaften Ressourcenabflusses verbunden, da das gesicherte Darlehen ausfallen kann. Dies spricht im Vergleich zur Auslagerung (a) zunächst für möglicherweise höhere Transformationskosten. Allerdings ergeben sich im Vergleich zu Instrument a) nicht die dargestellten Eingriffe in nachgeordnete Entscheidungskompetenzen, womit insgesamt die Transaktions- und Transformationskosten mit denen des Instruments a) ungefähr gleichauf liegen. Die mit der Bürgschaft zusätzlich einhergehenden Nebenwirkungskosten<sup>47</sup> bewirken in der Gesamtbetrachtung etwas höhere marktwirtschaftliche Kosten. F1) ist also eingriffsintensiver als a). Da beim Kompensationsinstrument (b) der Ressourcenabfluss definitiv statt nur eventuell erfolgt und fehlende marktwirtschaftliche Prozesse die Transformations- und Transaktionskosten und damit die Gesamtkosten noch etwas höher als bei F1) erscheinen lassen, ist das Instrument F1) in der Kostenrangfolge zwischen den Instrumenten a) und b) einzuordnen.

Instrument F2), das Darlehen, verursacht ebenfalls Transformationskosten durch einen unmittelbaren Ressourcenabfluss. Auch hier fehlen die eingesetzten Finanzmittel an anderer Stelle bzw. müssen allokatonsverzerrend refinanziert werden. Im Idealfall erfolgt jedoch zu einem späteren Zeitpunkt die vollständige Rückzahlung der Mittel und schafft dann größere finanzielle Spielräume. Positiv ist zu bewerten, dass eine hohe Eigeninitiative des Begünstigten – in diesem Fall dadurch, dass dieser seine künftigen Verpflichtungen erfüllen muss – abverlangt wird. Allerdings erfolgt die Kapitalvergabe nicht über einen privaten „Dritten“, sondern durch die öffentliche Hand, was Transaktions- und Transformationskosteneinsparungen durch das Wirken marktwirtschaftlicher Prozesse verhindert. Einschränkungen marktwirtschaftlicher Prozesse waren beim Instrument b) ebenfalls beobachtbar. Im Gegensatz zu diesem fallen weiterhin jedoch auch Nebenwirkungskosten an, da eine tatsächliche Spaltung des Kreditmarktes über politisch festgelegte Zinssätze erzeugt wird, die zu einer Verdrängung privater Kredite zugunsten günstigerer Staatskredite (Crowding-Out) beiträgt. Dies stellt eine Störung des Marktmechanismus dar und erschwert so die Erreichung anderer Ziele. So werden etwa geldpolitische Zielsetzungen, die über das Instrument des Leitzinses verfolgt wer-

---

<sup>47</sup> Siehe hierzu 6.2.3.

den, erschwert. Die Gesamtkosten des Instruments F2) sind aufgrund der zusätzlichen Nebenwirkungskosten gegenüber Instrument b) höher.

Hinsichtlich der Kostenverhältnisse der ausstehenden Finanzierungshilfelinstrumente zum Darlehen (F2) und untereinander ist auf die in Kapitel 5.6 zusammengefassten Ausführungen von Nieder-Eichholz (1995, S. 222–235) und auf die in Kapitel 6.2.3 durchgeführte Erforderlichkeitsprüfung der grundständigen Finanzierungshilfelinstrumente zu verweisen. Demnach ist das nächstteure Instrument die Schuldendiensthilfe (F3), gefolgt von der Beteiligung (F4) und dem Zuschuss (F5).

Wechselwirkungskosten als weitere Kostenart fallen bei den Schuldendiensthilfen (F3) und beim Zuschuss (F5) an.<sup>48</sup> Verfahrenspräferenzkosten spielen bei dem Instrumentenvektor keine Rolle.

Damit die aufgeführten Kostenarten auf ein Minimum beschränkt werden, sollten die Instrumenteneinsätze gemäß der Erfordernis aus dem ML-Schema durch Justieren entsprechend eingestellt werden. Während dies für Instrument a) bereits oben erfolgte, sollten bei b) nach Möglichkeit Anreizmechanismen etabliert werden, durch die für die abwickelnden Institute eine wirtschaftliche Aufgabenerbringung lohnender wird, als sich voll und ganz auf die staatlichen Kompensationszahlungen zu verlassen. Bei den Finanzierungshilfen (F1) bis F5) ist auf die Ausführungen aus 6.3.4.1.3 zu verweisen, nach denen Anteiligkeiten, das Subsidiaritätsprinzip hinsichtlich der Programmteilnahme, Gebühren und Sicherheiten verlangt werden bzw. gelten sollten. Zudem kann auch hier eine Variation des klassischen Darlehens und der Beteiligung hin zu einem marktwirtschaftlich günstigeren und ggf. zugleich erfolgsversprechenderen Mezzaninekapital sinnvoll sein.

### ***Aussonderungsschritt 2***

Aufgrund der Erforderlichkeitsprüfung ergibt sich hinsichtlich der marktwirtschaftlichen Kosten folgende Instrumentenrangfolge (beginnend mit dem kostengünstigsten): a) Auslagerung der Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge sowie deren weiteren Beobachtung, F1) Bürgschaft, b) Direkte Kompensation der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung von Finanzierungsanträgen, F2) Darlehen, F3) Schuldendiensthilfen, F4) Beteiligungskapital, F5) Zuschuss. Damit würden eigentlich alle Instrumente bis auf das kostengünstigste Instrument a) ausgesondert. Allerdings zeigte die Effektivitätsprüfung für das Instrument a) lediglich eine eingeschränkte Effektivität, sodass auch das zweitgünstigste Instrument F1) eingesetzt werden sollte. Da dieses ebenfalls nur eingeschränkt effektiv ist und daher nur in einem Teil der Fälle greifen dürfte, ist auch In-

---

<sup>48</sup> Siehe hierzu 6.2.3.

strument b) erforderlich, für das eine vollständige Effektivität herausgearbeitet wurde. Alle weiteren Instrumente werden somit nicht benötigt.

Eine Kombination der Instrumente a), F1) und b) erscheint denkbar, indem zunächst die Aufgabenauslagerung aus den Kreditinstituten bis zum maximal möglichen Grad vorgenommen wird, wobei sich wie gezeigt nicht alle Aufgaben auslagern lassen und daher weiterhin Größenvorteile für die größeren Finanzierungen existieren. Dies senkt die Kosten der Finanzierungen an KMU durch Nutzung von Größenvorteilen und ermöglicht erste KMU-Kredite, die bislang nicht wirtschaftlich möglich waren. Durch Bürgschaftsübernahmen kann weiteren Fällen abgeholfen werden. Da aber auch dies in einigen Fällen nicht die gewünschte Wirkung entfalten dürfte, kann für diese restlichen der Staat Kompensationszahlungen für die höheren Bearbeitungskosten an die finanzierenden Kreditinstitute leisten.

Die Instrumente F2), F3), F4) und F5) werden wegen fehlender Erforderlichkeit ausgesondert.

### ***Prüfung auf Verhältnismäßigkeit***

Es ist zu klären, ob die beschriebenen Kosten der Instrumente in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der Zielerreichung stehen.

Aus der Erforderlichkeitsprüfung ging hervor, dass mit der Auslagerung der Prüfungs-, Bearbeitungs- und Beobachtungsaufgaben (a) ein Instrument mit sehr geringen marktwirtschaftlichen Kosten existiert, das einen rahmensetzenden Charakter aufweist und das mit keinerlei Subventionszahlungen an KMU verbunden ist. Hier fallen lediglich Transaktionskosten im nennenswerten Umfang an. Die ermittelten größenbedingten Nachteile werden an ihrer Ursache beseitigt, da die zunächst fehlenden Größenvorteile im Rahmen der Bearbeitungsaufgaben durch eine Umorganisation an anderer Stelle zumindest teilweise geschaffen werden. Das ergänzende Instrument der Bürgschaft (F1) sowie das der direkten Kompensation der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge (b), bei denen es zu Eventualzahlungen für KMU bzw. zu tatsächlichen Zahlungen an Kreditinstitute kommt, weisen höhere marktwirtschaftliche Kosten auf. Dies sind Transformations- und Transaktionskosten sowie Nebenwirkungskosten. Statt an der Problemursache anzusetzen, sorgen die beiden letztgenannten Instrumente für einen Ausgleich des finanziellen Mangels.

Der Nutzen besteht darin, dass Gründungsunternehmen, die ohne die Maßnahme keine externe Finanzierung bekämen, sich nun gründen können. Damit kann zum unter 6.3.1 dargestellten, legitimen Finalziel einer KMU-optimalen Volkswirtschaft, das durch die Beseitigung bzw. Korrektur von Marktversagenstatbeständen zustande kommen soll, tendenziell beigetragen werden, wenngleich im konkreten Fall nur von größenbedingten



Nachteilen der KMU statt von Marktversagen gesprochen werden kann. Daraus können entsprechende Wohlstandsgewinne resultieren, wie sie in 4.1 und 4.2.1 dargestellt von Ordoliberalen und Vätern der Sozialen Marktwirtschaft sowie in der aktuellen Literatur benannt werden.

Nach ordoliberalen Überlegungen sollen rahmensetzende Maßnahmen bevorzugt und Subventionen nur in Ausnahmefällen eingesetzt werden, sofern dadurch der Marktmechanismus nicht gestört wird.<sup>49</sup> Die ermittelten marktwirtschaftlichen Kosten der Instrumente stellen Störungen des Marktmechanismus dar. Daher erscheint es vernünftig, wenn – wie im Falle der innovativen Gründungen – das rahmensetzende Instrument der Auslagerung (a) eingesetzt wird und ergänzend hierzu die beiden weiteren Instrumente F1) und b) herangezogen werden.<sup>50</sup> Der Instrumenteneinsatz kann unter dieser Bedingung dann insgesamt als verhältnismäßig betrachtet werden.

Die Verhältnismäßigkeit des Instrumenteneinsatzes ist somit gegeben.

### ***Aussonderungsschritt 3 und Endergebnis***

Keins der (bedingt) erforderlichen Instrumente wird wegen fehlender Verhältnismäßigkeit ausgesondert.

Das erste Mittel der Wahl ist die Auslagerung der Prüfung, Bearbeitung und Beobachtung (a), das je nach Notwendigkeit im konkreten Fall um die Bürgerschaft (F1) und die direkte Kostenkompensation (b) ergänzt werden sollte. Damit ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis, bei dem sich nur ein Instrument als erforderlich und verhältnismäßig herausstellen würde.

### ***Auswahl eines Maßnahmenträgers***

Bei der Wahl eines Maßnahmenträgers sind das Subsidiaritätsprinzip (Bürgernähe), das Kongruenzprinzip sowie die ZMT-Regel zu beachten.

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollten die Maßnahmenträger der Instrumente der Wahl auf einem Extensionsniveau etabliert werden, das so niedrig wie möglich und so hoch wie nötig liegt, damit auf dezentraler Ebene verfügbare Informationen effizient genutzt werden können und möglichst wenig in Entscheidungskompetenzen vor Ort eingegriffen wird.

Für das Instrument der Auslagerungen von Prozessen (a) ist zu bedenken, dass es sich um das Schaffen von (rechtlichen) Voraussetzungen handelt, die die Auslagerung in

---

<sup>49</sup> Siehe hierzu Kapitel 4.1.

<sup>50</sup> Siehe hierzu die vereinfachende Bewertung aus 6.3.4.1.3.

privatwirtschaftliche Zentralstellen (Kreditfabriken) ermöglichen sollen. Vorteile einer Realisierung dieses Rahmens auf kommunaler ( $e=3$ ) oder auf Landesebene ( $e=4$ ) sind in diesem Fall nicht erkennbar, da weder im großen Umfang dezentral verfügbare Informationen besser genutzt werden könnten, noch durch eine Ansiedlung auf einem höheren Extensionsniveau Entscheidungskompetenzen vor Ort beeinträchtigt werden. Stattdessen erscheint es sinnvoll, derartige Rahmenvoraussetzungen zwecks Einheitlichkeit und Verlässlichkeit für die Wirtschaftsakteure auf nationaler Ebene ( $e=5$ ) zu schaffen. Entsprechende Durchsetzungskosten im politisch-administrativen Prozess würden dann auch nur einmal anfallen. Zudem könnten im gesamten Bundesgebiet tätige Kreditinstitute bzw. Kapitalanbieter Zusammenlegungen über die Kommunal- und Landesgrenzen hinweg vornehmen, was zu größeren Einsparungen führen kann, während andernfalls solche Effekte womöglich gar nicht oder nur in geringfügigem Umfang erzielbar wären. In Zeiten der Integration der Märkte sollte auch an entsprechende Verankerungen auf Staatengemeinschaftsniveau (EU,  $e=6$ ) gedacht werden, die ggf. zusätzlich erfolgen können.

Das Kongruenzprinzip wäre bei der nationalen Implementierung erfüllt, da in diesem Fall die gesamte Volkswirtschaft von den ermöglichten KMU-Gründungen profitiert, während die anfallenden Kosten vom Bund getragen werden (Teilprinzip der fiskalischen Äquivalenz) und da die Entscheidungsträger über Bundestagswahlen *uno actu* für die Nutzen und Kosten verantwortlich gemacht werden können (Teilprinzip der ungeteilten demokratischen Nutzen-Kosten-Verantwortung).

Das Instrument der Bürgschaft (F1) wird ergänzend zur Prozessauslagerung (a) eingesetzt. Entsprechend der unter 6.3.4.1.3 getroffenen Überlegungen macht es auch in diesem Fall Sinn, die Aufgabe auf den Bund ( $e=5$ ) zu übertragen. Die eigentliche Abwicklung sollte auch hier nach Möglichkeit von dezentralen Institutionen übernommen werden, um dem Subsidiaritätsprinzip hinsichtlich der Abwicklung weitest möglich zu entsprechen und dezentral verfügbare Informationen zielführend einzusetzen.

Im Falle des Instruments der direkten Kompensation der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung von Finanzierungsanträgen (b) ist zu berücksichtigen, dass dieses ebenfalls ergänzend zu den Instrumenten a) und F1) eingesetzt wird. Aufgrund von hieraus denkbaren Synergieeffekten<sup>51</sup> und vor dem Hintergrund von auf niedrigerem Niveau kaum möglichem Zusatznutzen erscheint es sinnvoll, den Instrumenteneinsatz ebenfalls beim Bund ( $e=5$ ) anzusiedeln. Andernfalls wären zudem zwei unterschiedliche Träger für ein und dasselbe Ziel verantwortlich, was gemäß der ZMT-Regel zu Kompetenzkonflikten

---

<sup>51</sup> So werden bei der Schaffung der Rahmenbedingungen für die Kreditinstitute umfangreiche Informationen über das auszulagernde Aufgabengeschäft gewonnen, die auch für die sachgerechte Ausgestaltung der Kompensationszahlungen verwendet werden können.

führen kann, bei denen sich zwei unterschiedliche Träger die Verantwortung für Fehler gegenseitig zuschieben.<sup>52</sup>

Das Kongruenzprinzip ist damit analog zu den Instrumenten a) und F1) auch bei Instrument b) erfüllt.

### ***Darstellung des Gesamtergebnisses***

Ergebnis der Instrumentenprüfung zum zweifelhaft legitimen Teilziel „Erhöhung der Anzahl an KMU-Gründungen aufgrund von großbedingten Nachteilen durch Unteilbarkeiten bei der Gründungsfinanzierung“			
Instrumente	Beurteilung der Maßnahmen im Hinblick auf		
	Effektivität	Erforderlichkeit	Verhältnismäßigkeit
a) Auslagerung der Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge sowie deren weiteren Beobachtung (W)	(+)	+ 1.	+
b) Direkte Kompensation der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung von Finanzierungsanträgen	+	(+) 3.	+
F1) Bürgschaft	(+)	(+) 2.	+
F2) Darlehen	(+)	-	/
F3) Schuldendiensthilfen	(+)	-	/
F4) Beteiligung	(+)	-	/
F5) Zuschuss	+	-	/
Es ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis.			
Mittel der Wahl (W) ist die Auslagerung der Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge sowie deren weiteren Beobachtung (a), wobei dieser Instrumenteneinsatz je nach Fall von Bürgschaften (F1) oder direkten Kompensationen der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge (b) ergänzt werden sollte.			
Alle (bedingt) erforderlichen Instrumente sollten auf Bundesebene etabliert werden. Beim Einsatz des Finanzierungshilfeinstruments F1 sollte eine Abwicklung mit Hilfe dezentraler Institutionen (z.B. Hausbanken), die dann vom Träger unterstützt werden, angestrebt werden.			
+ = erfüllt; (+) = bedingt erfüllt; 0 = nicht beurteilbar; - = nicht erfüllt; / = wird nicht weiter geprüft, da bei einer vorangegangenen Prüfung eine Aussonderung erfolgt ist; (W) = Mittel der Wahl			

<sup>52</sup> Siehe hierzu Grosseckler (2007, S. 626) sowie Kapitel 6.2.1.

### 6.3.4.3 Teilziel „Erhöhung der Anzahl an KMU-Gründungen aufgrund von Marktversagen durch Informationsmängel bei der Gründungsfinanzierung“

#### 6.3.4.3.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel

Möglicherweise kann Marktversagen durch Informationsmängel im Gründungsgeschehen auftreten, wenn die Informationen zwischen dem gründungsaktiven Kapitalnachfrager und den potenziellen Kapitalanbietern systematisch asymmetrisch verteilt sind. Unvollständige Information als solche kann demgegenüber kein Marktversagen darstellen und bildet den *Normalfall* marktlicher Transaktionen (vgl. Ewers & Wein 1993, S. 30). Bei einer asymmetrischen Informationsverteilung kann i.d.R. der Kapitalnehmer das eigene Ausfallrisiko besser einschätzen als der Kapitalgeber, weshalb letzterer vor Vertragsabschluss nicht die niedrigen von den hohen Risiken unterscheiden („*hidden information*“) und folglich keine an die jeweiligen Risiken angepassten Zinssätze bestimmen kann, sodass es möglicherweise zur Adversen Selektion kommt (vgl. Staak 2011, S. 9 f.; Akerlof 1970). Dies bedeutet, dass die Kapitalnehmer mit relativ niedrigen Risiken wegen der für sie zu hohen Kapitalkosten verstärkt den Markt verlassen. Die asymmetrische Informationsverteilung führt somit zu der Möglichkeit eines Marktversagens am Kreditmarkt, durch das die Anzahl der Unternehmen mit Finanzmittelzugang und/oder deren Qualität unzureichend ausfällt (vgl. Boadway & Tremblay 2003, S. 16).

Nach der Systematik von Fritsch (2011, S. 247–248) handelt es sich dabei um eine Form der „*Unkenntnis*“, da eine Marktseite unzureichend informiert ist, es aber im Prinzip möglich wäre, diese Lücke durch (kostenintensive) Informationsbeschaffung zu beseitigen. Genauer ist in diesem Zusammenhang von *Qualitätsunkennntnis (Problem der verborgenen Informationen bzw. Eigenschaften)* die Rede; daneben bestehen auch die Gefahren der *verborgenen Handlungen*<sup>53</sup>, des *opportunistischen Hold up*<sup>54</sup> sowie weiterer *Phänomene asymmetrischer Informationsverteilung* gemäß des Prinzipal-Agent-Ansatzes (vgl. Fritsch 2011, S. 248).

Es ist damit zu rechnen, dass Banken eine Kreditrationierung betreiben, d.h. den Kreditzins trotz eines Nachfrageüberhangs nach Krediten nicht anheben, um die guten Risiken nicht zu verlieren (vgl. Stiglitz & Weiss 1981). Das Prinzip der Kreditmarktrationierung kann ohne Schwierigkeiten auch auf den Eigenkapitalmarkt übertragen werden: Der Eigenkapitalgeber verlangt einen höheren Preis, d.h. einen höheren Erfolgsanteil, wenn er nicht weiß, ob sich alle potenziellen Eigenkapitalnehmer vorsichtig verhalten, was vorsichtige Eigenkapitalnehmer nicht akzeptieren und von der Eigenkapitalaufnahme absehen (vgl. Ewers & Wein 1993, S. 34).

---

<sup>53</sup> D.h. das Verhalten des Kapitalnehmers nach Vertragsabschluss lässt sich nicht hinreichend genau beobachten bzw. beurteilen.

<sup>54</sup> D.h. der Kapitalnehmer legt eine Vereinbarung einseitig zu seinem Vorteil aus.

Nach Vertragsabschluss besteht die Gefahr des moral hazard, d.h. dass sich die Gründer besonders risikoreich verhalten („*hidden actions*“, vgl. Staak 2011, S. 10; Jensen & Meckling 1976). Dies ist die Problematik der Verborgenen Handlungen, d.h. das Verhalten des Kapitalnehmers nach Vertragsabschluss lässt sich nicht hinreichend genau durch den Kapitalgeber beobachten bzw. beurteilen. Auch das Vortäuschen des Scheiterns der Unternehmensgründung mit der Absicht, eine vollständige Rückzahlung des Kapitals zu vermeiden, ist denkbar („*costly state verification*“, vgl. Staak 2011, S. 10; Gale & Hellwig 1985), ebenso die *einseitige Auslegung des Vertrags zum eigenen Vorteil*, womit der Kreditnehmer einen Teil der Leistung vorenthält oder eine größere Gegenleistung fordert („*Hold Up*“, vgl. Fritsch 2011, S. 248). All dies kann in letzter Konsequenz zu einer Unterversorgung mit externem Kapital für KMU-Gründungswillige führen.

In der Literatur wird i.a. angenommen, dass das Problem der asymmetrischen Information auf Finanzmärkten im Gründungsgeschehen existiert, und zwar überwiegend zulasten der Kapitalgeber (vgl. Staak 2011, S. 9 f.). Es handelt sich um eine *Informationsasymmetrie zu Lasten des Anbieters*, wie sie Fritsch (2011, S. 251–252) beschreibt. Je kleiner und je jünger ein kreditsuchendes Unternehmen ist, desto größer ist die Informationsasymmetrie zulasten der kreditgebenden Bank (vgl. Brettel et al. 2005, S. 160). Obwohl in der Literatur auch gegenläufige Effekte diskutiert werden, nach denen erfahrene Kapitalgeber die Güte eines Gründungsprojekts und die entsprechende Kreditwürdigkeit besser einschätzen können als ein unerfahrener Gründer selbst (vgl. Kohn 2009, S. 679; Meza & Southey 1996), oder sogar weniger geeignete Gründer von geeigneten in einem gepoolten Gleichgewicht mit nicht risikoadjustiertem Zinssatz quersubventioniert werden, wodurch die Gründerquote zu hoch ausfällt (vgl. Kohn 2009, S. 679; Meza & Webb 1987), so wird doch überwiegend von Informationsasymmetrien zu Lasten der Kapitalgeber ausgegangen, die zu einer zu niedrigen Gründerquote führen.

Es liegt nahe, dass die Problematik bei Gründungsunternehmen besonders stark ausgeprägt ist, da sie anders als am Markt etablierte Unternehmen über keinerlei Reputation und über keinen (oder nur über einen kurzen) Track Record verfügen, was zur Minderung der informationsbedingten Finanzierungsprobleme beitragen könnte.<sup>55</sup> Eine Einschätzung aus Sicht potenzieller Kapitalgeber ist dann nur anhand der Planzahlen und der subjektiven Einschätzung der Unternehmerpersönlichkeit möglich (vgl. Suhlrie 2006, S. 17). Ewers & Wein (1993, S. 35) verweisen allerdings darauf, dass statt auf eine Unternehmensvergangenheit auf die *beruflichen Erfahrungen* des Gründers geschaut werden könnte, über die testierte Informationen vorliegen. Dies schafft möglicherweise zumindest teilweise Abhilfe.

---

<sup>55</sup> Siehe hierzu Ullrich (2011, S. 56).

Bei innovativen Gründungsvorhaben ergibt sich die besondere Schwierigkeit, dass die Entwicklungs- und Marktrisiken für die Kapitalgeber *besonders schwer zu bewerten* sind (vgl. Staak 2011, S. 9). So wächst bei technologisch komplexen Projekten das Erfordernis eines Expertenwissens ebenso wie Unsicherheiten und Informationsasymmetrien (vgl. Peneder 2008, S. 4). Auch liegt es nahe, dass dann die Angst vor Imitatoren größer ist und somit die Bereitschaft, umfassende Informationen bereitzustellen, was die Problematik der Adversen Selektion erhöht. Weiterhin besteht eine erhöhte Gefahr des Moral Hazard, wenn der Investor Schwierigkeiten dabei hat zu erkennen, ob ein Scheitern des Projekts durch mangelnde Anstrengung des Unternehmers, oder durch ein inhärentes Projektrisiko verursacht wird. Auch dies ist bei technologisch komplexen Vorhaben relativ wahrscheinlich. Eine weitere Schwierigkeit im Falle innovativer Unternehmen besteht darin, dass diese dazu neigen, vorwiegend über immaterielle Aktiva zu verfügen, die sich nicht ohne weiteres als Sicherheiten einsetzen lassen wie materielle Vermögensgegenstände (vgl. Peneder 2008, S. 4).

Weiterhin zeigen Thompson & Lumpkin (2006, S. 18–19) ein Bündel an Gründen dafür auf, weshalb im Allgemeinen die Problematik der asymmetrischen Informationsverteilung bei den KMU stärker ausgeprägt sein dürfte als bei Großunternehmen: So kommt es gegenüber KMU zu einer stärkeren Kreditrationierung, da dieser Sektor eine höhere Varianz an Rentabilität und Wachstum, sowie im Zeitverlauf eine höhere Ertragsvolatilität aufweist. Zudem liegt die Insolvenzwahrscheinlichkeit der KMU deutlich oberhalb derer von großen Unternehmen.<sup>56</sup> Die Informationsgewinnung über KMU als Kapitalnehmer wird u.a. dadurch erschwert, dass eine klare Trennlinie zwischen der finanziellen Situation des Unternehmens und der des Unternehmers oft verwischt wird, wenn z.B. Fahrzeuge oder Immobilien für beide Zwecke genutzt werden. Thompson & Lumpkin (2006, S. 19) sehen diese unklare Trennlinie auch als Gefahr dafür, dass sich der Unternehmer – vom Kapitalgeber unbemerkt – nach Vertragsabschluss risikoreicher verhält (moral hazard). Auch ist die Verknüpfung von KMU zu den Finanzmärkten im Allgemeinen weniger stark ausgeprägt, während persönliche Kontakte des Unternehmers eine stärkere Rolle spielen und Kapitalbeschaffung auf inoffiziellen Weg, etwa im Freundes- oder Familienumfeld, günstiger als am Markt sein kann.

Vom Marktversagen durch Unkenntnis zu unterscheiden ist das Marktversagen durch Unsicherheit. Hierunter fällt neben der nicht-unternehmerischen Unsicherheit, die in Form von „*normalen Begleiterscheinungen des Lebens*“ existiert, die unternehmerische Unsicherheit, die im Zusammenhang mit der Entscheidung über den Ressourceneinsatz zum Zwecke der Erzielung von Gewinnen auftritt (vgl. Fritsch 2011, S. 273–277). Insbesondere bei Unternehmensgründungen muss der potenzielle Kapitalgeber damit rech-

---

<sup>56</sup> So finden Storey und Thompson (1995) in einer Analyse heraus, dass Unternehmen des produzierenden Gewerbes mit weniger als 20 Mitarbeitern eine fünfmal höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, in einem bestimmten Jahr insolvent zu gehen als größere Unternehmen.

nen, dass er unabhängig von Informationsdefiziten nicht mit Sicherheit abschätzen kann, ob das Projekt erfolgreich sein wird. Insofern stellt sich die Frage, ob vor diesem Hintergrund unterbliebene Kapitalinvestitionen in KMU-Gründungen eine Form des Marktversagens darstellen. Fritsch (2011, S. 274) verweist zurecht darauf, dass in der Regel „*niemand besser als die direkt betroffenen Akteure – [also] die Unternehmen [bzw. Kapitalgeber] – dazu in der Lage sein [dürften], die Chancen und Risiken eines bestimmten Projektes einzuschätzen.*“ Da also kein besseres Verfahren als der Wettbewerb erkennbar ist, um wünschenswerte Projekte zu entdecken und die Behauptung, die Marktakteure verhielten sich „zu“ risikoscheu, aus Mangel eines entsprechenden Referenzzustandes nicht überprüft werden kann, bleibt sie als Grundlage für eine wirtschaftspolitische Intervention zweifelhaft. Dieser Argumentation kann gefolgt werden, womit ein Marktversagen durch Unsicherheit als Gründungsmangel ausscheidet.

Zur Vermeidung von Marktversagen durch asymmetrische Informationsverteilung existiert eine Reihe an marktwirtschaftlichen Gegenmaßnahmen, die ohne wirtschaftspolitischen Eingriff zum Einsatz kommen können, wie v.a. das Signaling und das Screening:

Beim Signaling stellt der Gründer, der i.d.R. über seine eigenen Fähigkeiten und sein Gründungsprojekt informiert ist, dem potenziellen Kapitalgeber entsprechende Informationen zur Verfügung, um die Asymmetrie zu beseitigen. Nach Fritsch (2011, S. 264–267) kommen grundsätzlich folgende Signaling-Instrumente in Betracht: *Aufbau von Reputation, Einräumen von Garantieverprechen, Angebot von Verträgen mit Selbstbehalt* sowie *Schadenfreiheitsrabatte*. Da sich letztere beide auf Güter- und Versicherungsmärkte beschränken, verbleiben die beiden erstgenannten: Der Gründer kann u.U. mit dem Einsatz eigener Mittel und die Stellung von Sicherheiten „*Wohlverhalten*“ und die „*gute Qualität des zu finanzierenden Projekts*“ signalisieren (Ullrich 2011, S. 58) und gegebenenfalls anhand vergangener Projekte bzw. Verhaltensweisen eine hohe Reputation vorweisen. Gerade diese Möglichkeiten haben Gründer aber oft nicht. So mangelt es gerade den Gründern bzw. den Gründungsunternehmen oft an Sicherheiten oder einsetzbarem Eigenkapital (vgl. Staak 2011, S. 10). Manche Gründungswillige können jedoch mit einer Finanzierung über ihre Hausbank, zu der sie bereits seit längerer Zeit als Privatperson eine Geschäftsbeziehung unterhalten, auf eine geringere Informationsasymmetrie hoffen (vgl. Ullrich 2011, S. 58), was ihnen den Zugang zu Krediten im Allgemeinen erleichtert. Das *Relationship Lending* ist eine der bedeutendsten von Banken genutzten Möglichkeiten, die Kreditvergabe an von Informationsmängeln betroffene kleine Unternehmen auszuweiten (vgl. Berger & Udell 2002, S. F47). Ewers & Wein (1993, S. 35) schlagen vor, den Gründer eingehend nach seinem Konzept zu befragen, wobei ein ausgearbeitetes, fundiertes Konzept anzeigt, dass der Gründer bereits einiges investiert hat (*sunk costs*), was im Konkursfall verloren ginge, sodass er vermutlich mit dem ihm anvertrauten Kapital vorsichtig umgehen wird. Ein gewisses Maß an Sicherheiten oder Eigenmittel sollte jeder Gründer aufweisen (vgl. Ewers & Wein 1993, S.

35). Coleman (2004) kommt zu dem Ergebnis, dass Gründer, selbst wenn sie Sicherheiten stellen, persönliche Garantien geben oder eine enge Beziehung zu einer Bank aufbauen, immer noch häufiger von einer Kreditablehnung betroffen sind. Insgesamt zeigt sich, dass vielfältige Signaling-Möglichkeiten für KMU vorhanden sind, wenngleich diese an einigen Stellen mit besonderen Hürden zu kämpfen haben.

Eher als das Stellen von Sicherheiten dürften bei Gründungsunternehmen vertragliche Vereinbarungen, sogenannte „*Covenants*“ möglich sein. Hiermit verpflichten sie sich zum Vornehmen oder Unterlassen bestimmter Handlungen, oder sichern die Einhaltung bestimmter Finanzkennzahlen zu (vgl. Brettel et al. 2005, S. 162). Auch das Einräumen von Mitentscheidungsrechten, mit denen z.B. eine Bank ein Veto gegen eine weitere Fremdkapitalaufnahme einlegen kann, kann ggf. das Kreditausfallrisiko verringern. Fraglich ist jedoch, inwiefern den Kapitalgebern solche Möglichkeiten der Risikominimierung ausreichen.

Screening bedeutet, dass die *hinsichtlich der verfügbaren Informationen benachteiligte Marktseite* versucht, die *Informationsasymmetrie* über die Einholung von Informationen über die Marktgegenseite *abzubauen* (vgl. Fritsch 2011, S. 263). Im Gründungsgeschehen ist etwa an den Einsatz von externem Eigenkapital zu denken, das ein intensives Screening und die Möglichkeiten der Vertragsgestaltung einschließlich von Aufsichts- und Eingriffsrechten und der Exitregelungen erlaubt (vgl. Ullrich 2011, S. 58 f.). Dies würde dafür sprechen, Gründungsvorhaben insbesondere über Venture Capital-Märkte zu finanzieren. Es ergäbe sich auf diese Weise eine Interessenharmonisierung durch eine Beteiligung am Ertrag zwischen dem Kapitalgeber und dem Gründungsunternehmen, die zu einem Informationsaustausch im beiderseitigen Interesse beiträgt. Allerdings wird die Beteiligung im KMU-Bereich oft als kritisch angesehen, da die KMU-Eigentümer oft „Herr im Haus“ bleiben wollen und die Abgabe von Entscheidungskompetenzen ablehnen. Auch kommt aufgrund des damit verbundenen Aufwands und der damit verbundenen Kosten eine Eigenkapitalfinanzierung nur für eine kleine Gruppe an Gründungen mit hinreichendem Marktpotenzial in Betracht; zudem ist auch im Beteiligungsmarkt eine Rationierung möglich, wenn die asymmetrische Informationsverteilung nicht das Risiko, sondern den erwarteten Ertrag betrifft (vgl. ebd.).

Im Übrigen ist das Screening bei Gründungsunternehmen oft nicht einsetzbar, da Kapitalgeber nicht auf eine (lange) Historie des Unternehmens zurückschauen können. Zudem behindert der oft geringe Kapitalbedarf der KMU den Einsatz kostenintensiver Instrumente zum Abbau der Informationsasymmetrien (vgl. Staak 2011, S. 10), denn für die potenziellen Kapitalgeber lohnt es sich dann oft nicht, Kosten für einen wesentlichen Abbau der Informationsdifferenz aufzuwenden (vgl. Suhlrie 2006, S. 17). Spezialisierte Dritte mit einem unabhängigen technischen Sachverstand können bei technologischen Vorhaben herangezogen werden, wenn den Aussagen des Gründers misstraut



wird (vgl. Ewers & Wein 1993, S. 35). Weiterhin kann der Kapitalgeber sein Kapital in aufeinanderfolgenden Tranchen weiterreichen, statt einmalig den zugesagten Betrag bereitzustellen, um so das Risiko durch eine Entscheidungssequenz zu ersetzen, bei der über die großen Beträge erst entschieden wird, wenn man im Laufe der Zeit das Risiko besser überblicken kann (vgl. ebd., S. 35). Somit ist auch das Screening nur eingeschränkt geeignet, die beschriebenen Informationsasymmetrien zu beseitigen.

Eine weitere Möglichkeit zum Abbau von Informationsasymmetrien ist die *Selbstselektion von Finanzierungsverträgen durch die Start-ups*, die zu einer verbesserten Information der Kapitalgeber über die Einschätzung der Erfolgswahrscheinlichkeiten durch die Gründer beiträgt (vgl. Witt & Hack 2008, S. 62).

In der theoretischen Literatur ist weitgehend unstrittig, dass der Markt der Gründungsfinanzierung infolge von erheblichen Informationsasymmetrien zu Lasten der Kapitalanbieter unvollkommen ist (vgl. ebd., S. 61). Allerdings weisen Witt & Hack (2008, S. 61–62) darauf hin, dass bisher in theoretischen Modellen nicht eindeutig die Frage beantwortet werden konnte, wie sich diese Unvollkommenheiten auf die Anzahl und die Qualität von Unternehmensgründungen auswirken, da je nach Modellierung der Kapitalmärkte Unterfinanzierungen, aber auch Überfinanzierungen entstehen können. Ebenso schwierig ist die empirische Analyse, mit der auch noch kein generelles Unterfinanzierungsproblem für Start-ups nachgewiesen werden konnte.<sup>57</sup>

Freel (2007) kommt anhand einer empirischen Analyse zu dem Ergebnis, dass kleine innovative Unternehmen im Vergleich zu weniger innovativen Unternehmen größere Schwierigkeiten haben, Kredite zu erhalten.<sup>58</sup>

Insgesamt kann resümiert werden, dass trotz in einzelnen Bereichen möglicher marktwirtschaftlicher Ansätze zur Beseitigung der Informationsasymmetrien im KMU-Gründungsgeschehen insgesamt einiges für ein verbleibendes Marktversagen durch Informationsasymmetrien spricht, insbesondere weil einige marktwirtschaftliche Maß-

---

<sup>57</sup> Zu diesem Ergebnis kommen Witt and Hack (2008, S. 63–64) durch Gegenüberstellung einer Reihe an Untersuchungen. So ergeben sich bereits methodische Probleme dadurch, dass bei Befragungen von Gründern negative Einschätzungen ihrer Finanzierungsmöglichkeiten auch aus einer ablehnenden Einstellung gegenüber externem Kapital und nicht nur aus einem tatsächlich fehlenden Angebot resultieren können. Auch ist im Falle der Ablehnung von Kreditanträgen nicht klar, ob die Ablehnung aufgrund asymmetrischer Informationsverteilung und Kreditrationierung erfolgte, oder weil der Kreditgeber zu einer negativen Bewertung der Erfolgsaussichten kam. Weiterhin finden z.B. Levenson and Willard (2000) für die USA heraus, dass nur knapp über zwei Prozent der betrachteten Kreditanträge nicht positiv beschieden wurden, während die Ablehnungsraten von Venture-Capital-Gesellschaften bei über 95 Prozent liegen. Ein Unterfinanzierungsproblem könnte empirisch nur nachgewiesen werden, wenn identische Investitionsprojekte vergleichen würden und gezeigt würde, dass einige finanziert und andere nicht finanziert werden (vgl. Witt and Hack 2008, S. 63).

<sup>58</sup> In der Studie werden Daten von 256 Unternehmen aus Großbritannien herangezogen, die einen Bankkredit beantragt hatten. Die Innovativität der Unternehmen bemisst sich anhand einer Reihe an Schätzgrößen in den Bereichen Input, Output und kommerzielle Bedeutung der Innovationen. Es stellt sich heraus, dass die Kreditanträge umso weniger erfolgreich waren, je höher die gemessene Innovativität des Unternehmens ausfiel.

nahmen unternehmensgrößenbedingt und aufgrund der nicht oder kaum vorhandenen Unternehmenshistorie von Gründungsunternehmen nicht funktionieren können. Das beschriebene Marktversagen trägt aber nicht zwangsläufig zu einer gesamtwirtschaftlich suboptimalen Gründerquote bei.

Die Zielsetzung lautet, das Marktversagen durch Informationsmängel zu beseitigen bzw. die daraus entstehenden Finanzierungsengpässe zu überwinden, ohne dass eine konkrete Zieloperationalisierung möglich ist.

#### 6.3.4.3.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels

##### ***Prüfschritt 1 = hypothetische Rechtfertigung***

Das beschriebene Teilziel trägt zur Realisierung des unter 6.3.1 beschriebenen Finalziels bei. Letzteres hat sich als vertragstheoretisch legitimes Gemeinwohlziel erwiesen und hinsichtlich des hier zu behandelnden Teilziels liegen begründete Hinweise für das Vorliegen von Marktversagen durch Informationsmängel vor. Trotz auch z.T. gegenteiliger Überlegungen und privater Gegenmaßnahmen spricht einiges dafür, dass überbleibende Informationsmängel zu besonderen Finanzierungshemmnissen für KMU-Gründungen führen. Damit ist eine hypothetische Rechtfertigung grundsätzlich gegeben.

Einschränkend kommen Witt & Hack (2008, S. 73) anhand einer Untersuchung auf der Basis von theoretischen und empirischen Studien zu dem Ergebnis, dass ein generell positiver Effekt von Neugründungen auf Beschäftigung, Wachstum und Strukturwandel eines Landes, insbesondere bei Berücksichtigung von Verdrängungseffekten, nicht nachweisbar ist.<sup>59</sup> Damit wäre der o.g. Zusammenhang zwischen dem Teilziel und dem Finalziel in Frage gestellt, der sich allenfalls durch Plausibilitätsüberlegungen aufrechterhalten, aber nicht belegen lässt.

##### ***Prüfschritt 2 = Verweis auf konkludentes Verhalten***

Da es hinreichend Indizien dafür gibt, dass die Beseitigung von Marktversagen in der KMU-Finanzierung vom Gros der Bürger gewünscht wird (siehe Kapitel 6.3.2), ist davon auszugehen, dass die Beseitigung des konkreten Marktversagens im Gründungsbe-  
reich aufgrund von Informationsmängeln ebenfalls angestrebt wird.

Weiterhin ist auf die Ausführungen unter 6.3.4.1.2 zu verweisen, wonach im Allgemeinen eine stetige Gründungsaktivität in der Volkswirtschaft als positiv erachtet wird.

---

<sup>59</sup> Siehe 6.3.4.1.2.

### ***Teilergebnis 1***

Sowohl die hypothetische Rechtfertigung als auch das Vorliegen von konkludentem Verhalten konnten im Grunde bejaht werden, wenngleich belastbare theoretische und empirische Belege für ein systematisches Marktversagen nicht vorliegen. Im Folgenden wird die ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung geprüft.

#### 6.3.4.3.3 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung

##### ***Instrumentenvektor***

Es soll nach möglichen Instrumenten gesucht werden, die zur Lösung der Problematik der Informationsmängel im Bereich der KMU-Gründungsfinanzierung beitragen können.

##### 1) Verpflichtung zu informieren

Nach Fritsch (2011, S. 278) kann sich die Problematik der Informationsasymmetrie ansatzweise lösen lassen, indem der eine Vertragspartner dazu verpflichtet wird, dem anderen Vertragspartner relevante Informationen zur Verfügung zu stellen. Übertragen auf die KMU-Finanzierungsproblematik im Gründungsbereich sähe das Instrument die gesetzliche und/oder vertragliche Pflicht des Kapitalnehmers, also des Gründungsunternehmers, vor, dem Kapitalgeber über maßgebliche Eigenschaften und Sachverhalte wahrheitsgemäß Auskunft zu erteilen. Obwohl sich entsprechende Informationspflichten auch vertraglich zwischen Kapitalanbieter und -nehmer regeln lassen, liegt es nahe, dass ihnen mit einem umfassenden gesetzlichen Rahmen besonderer Nachdruck verliehen werden kann und dass so etwaige Vertragslücken aufgefangen werden können. Die gesetzliche Informationspflicht wird daher in den Instrumentenvektor aufgenommen.

##### 2) Öffentliche Bereitstellung von Information

Eine ebenfalls von Fritsch (2011, S. 278) ins Spiel gebrachte *öffentliche Bereitstellung von Information* oder das Unterstützen der Bereitstellung *mit Hilfe Dritter* betrifft nach seinen Ausführungen Produkttests (z.B. Stiftung Warentest), deren Ergebnisse veröffentlicht werden, was Qualitätsunkenntnis bei Gütern entgegenwirkt. Übertragen auf die Informationsasymmetrien in der KMU-Gründungsfinanzierung wäre ein Screening der Gründungsprojekte durch den Staat oder alternativ eine finanzielle Unterstützung der Institute, die Screeningaktivitäten betreiben, denkbar, allerdings ohne Veröffentlichungen, da solche offensichtlichen Datenschutzbestimmungen zuwiderlaufen würden. Da Screeningaktivitäten ohnehin von den finanzierenden Instituten betrieben werden und

auch darauf spezialisiert sind, erscheint die zweite Variante als die sinnvollere, anstatt durch zusätzliche staatliche Aktivitäten eine doppelte Struktur aufzubauen. Zudem ist anzunehmen, dass private Akteure die Aufgaben effizienter erfüllen können als der Staat selbst.

Zunächst ließe sich einwenden, dass die Screeningaktivitäten ohnehin von den potenziellen Kapitalgebern im eigenen Interesse auf privatwirtschaftlichem Wege betrieben werden und daher ein Eingang als wirtschaftspolitische Maßnahme in den Instrumentenvektor überflüssig ist. Allerdings zeigten die Ausführungen in 6.3.4.3.1, dass die kostenintensiven Screeninginstrumente aufgrund der oft geringen Kapitalbedarfe von KMU dann nicht lohnend sind. Genau an dieser Hürde könnte eine finanzielle Unterstützung des privaten Screening ansetzen. Das Instrument sollte daher in den Instrumentenvektor aufgenommen werden.

Weiterhin schlägt Fritsch (2011, S. 279) *staatliche Informationsbereitstellung zur Reduzierung von Unsicherheit* vor, die z.B. über Dienstleistungen von Wirtschaftsforschungsinstituten erfolgen kann, mit denen *in regelmäßigen Abständen über die zu erwartende Entwicklung makroökonomischer Rahmendaten* informiert wird. Analog wäre etwa an die spezifische Berichterstattung über die wirtschaftliche Entwicklung von KMU zu denken, die potenzielle Kapitalgeber im Rahmen ihrer Risikobewertungen heranziehen könnten. Wie in 6.3.4.3.1 gezeigt, liegt das konkrete Marktversagen hier jedoch nicht in der Unsicherheit, sondern in der Unkenntnis von einzelnen Projekten begründet. Hierfür relevante betriebswirtschaftliche Daten lassen sich nur durch die Beobachtung des konkreten Projekts, nicht aber von wirtschaftlichen Rahmendaten erheben. Derartige Informationsbereitstellungen fließen daher nicht zusätzlich in den Instrumentenvektor ein.

### 3) Mindeststandards und subjektive Marktzugangsbeschränkungen

Das Setzen von *Mindeststandards* und *subjektiven Marktzugangsbeschränkungen* bewirkt, dass ausschließlich *Güter mit einer bestimmten Mindestqualität* angeboten werden dürfen bzw. *nur Anbieter mit dem Nachweis bestimmter Mindestqualifikationen* auf dem Markt zugelassen werden, wodurch den Nachfragern *entsprechende Mindestqualität garantiert wird* (vgl. Fritsch 2011, S. 279). Eine analoge Anwendung auf die beschriebene KMU-spezifische Problematik lässt sich vornehmen, wobei hier die Kapitalanbieter die benachteiligte Marktseite bilden: In diesem Fall könnten Marktzugangsbeschränkungen dazu beitragen, dass sich die Kapitalanbieter sicher sein können, dass ihnen nur Gründungsunternehmer mit einer bestimmten Mindestqualifikation gegenüberstehen. Die entsprechende Mindestqualifikation dürfte dabei – zumindest in geringem Ausmaß – auf die Überlebenswahrscheinlichkeiten am Markt schließen lassen. Fraglich ist jedoch, weshalb der Staat entsprechende Zugangsbeschränkungen einführen

sollte, obwohl der potenzielle Kapitalanbieter eigens definierte Standards im Wege der Vertragsgestaltung verlangen könnte. Auch könnte dieser selbst entscheiden, welche konkreten Standards an den Kreditnehmer sinnvollerweise anzulegen sind, während nicht erkennbar ist, weshalb der Staat als zentrale Instanz dies besser wüsste („*Anmaßung von Wissen*“ (Hayek<sup>60</sup>)). Es handelt sich um eine Art verpflichtendes Signaling, da die schlechter informierte Marktseite die besser informierte Marktseite dazu anhält, bestimmte Informationen über sich selbst bereitzustellen. Ebenso wie beim gewöhnlichen Signaling kann aus der Anreizkonstellation heraus der Instrumenteneinsatz privatwirtschaftlich erfolgen, womit die Implementation als wirtschaftspolitisches Instrument überflüssig ist und nebenbei auch in Bezug auf die Effektivität fraglich wäre.

#### 4) Verpflichtung zur Garantie und Haftungsrecht

„*Der Gesetzgeber kann Anbieter von Gütern zur Gewährung von Garantieleistungen verpflichten*“, sodass sie „*fehlerhafte Produkte*“ oder solche mit „*schlechter Qualität reparieren oder ersetzen*“ müssen, oder zu einer „*Rückabwicklung des Vertrags verpflichte[t]*“ werden (Fritsch 2011, S. 280). Eine analoge Anwendung dieses Gedankens auf die Informationsasymmetrien in der Gründungsfinanzierung könnte eine verpflichtende Einbringung von Sicherheiten durch den Gründungsunternehmer bedeuten. Damit könnte der Kapitalgeber mit einer höheren Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass es sich um ein Gründungsprojekt mit einem niedrigen Risiko handelt und könnte im Insolvenzfall auf die eingebrachte Sicherheit zurückgreifen. Es mag gute Gründe geben, weshalb derartige gesetzliche Verpflichtungen im Produktbereich sinnvoll sind, doch ist nicht die Notwendigkeit im Rahmen der KMU-Gründungsfinanzierung aufgrund von Informationsasymmetrien erkennbar. Schließlich kann der Kapitalgeber entsprechende Sicherheitsleistungen im Rahmen des privatwirtschaftlichen Vertrages vom Gründungsunternehmer einfordern, wenn er dies für sinnvoll erachtet. Auch dies wäre ein per Vertrag dem Kapitalnehmer abverlangtes Signaling. Es würde unnötigerweise das Eucken'sche Prinzip der Vertragsfreiheit<sup>61</sup> verletzt. Eine Aufnahme als wirtschaftspolitisches Instrument in den zu prüfenden Instrumentenvektor unterbleibt somit.

#### 5) Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens

Sind „*Vertragsverhältnisse unvollständig*“ und „*regeln nicht sämtliche Eventualitäten*“, dann ergibt sich „*die Gefahr eines opportunistischen Hold up-Verhaltens*“ (Fritsch 2011, S. 281). Der Staat könnte „*die Ausbeutungsspielräume, welche aus lückenhaften individuellen Verträgen resultieren, durch Setzung entsprechender Regeln*

---

<sup>60</sup> Siehe hierzu Hayek and Kerber (1996).

<sup>61</sup> Siehe hierzu Grosseckler (2003, S. 25a); Eucken et al. (1990, S. 254–291) sowie Kapitel 5.5.2.

[...] *vermindern*“ (ebd.). Wie unter 6.3.4.3.1 beschrieben, besteht auch in der Gründungsfinanzierung grundsätzlich die Problematik des Hold up. Zwar müssen derartige Regulierungen nicht zwangsläufig staatlicherseits getroffen werden, sondern sie können auch privatwirtschaftlich vereinbart werden. Allerdings bestehen oftmals Hinderungsgründe durch externe Effekte oder Unteilbarkeiten, wenn z.B. die umfassende Regelung aller Eventualitäten im Rahmen eines einzelnen Vertragsverhältnisses nicht lohnt. Übertragen auf die hier zu behandelnde KMU-Gründungsfinanzierung sieht das Instrument einen umfassenden rechtlichen Rahmen für die Kapitalvergabe an Gründungsunternehmen vor.

#### 6) Sozialversicherungspflicht und Transfers zur nachträglichen Kompensation

Hiermit behandelt Fritsch (2011, S. 282–283) die Frage, ob Individuen verpflichtet werden sollten, sich gegen bestimmte Risiken in Sozialversicherungen abzusichern. Eine analoge Anwendung auf die Informationsasymmetrien im Bereich der KMU-Gründungsfinanzierung scheidet aus.

#### 7) Finanzielle Förderung von Finanzierungsnetzwerken und –Plattformen

Ullrich (2011, S. 59) unterstreicht die Bedeutung des *informellen Marktes (Business Angels und Privatinvestoren)* für Beteiligungsfinanzierungen. Auf diesem Markt auftretenden *Matchingproblemen* kann mit *Informationsangeboten (z.B. Internet, oder Businessplan-Wettbewerbe)* entgegengewirkt werden, die *mit öffentlichen Mitteln unterstützt* werden könnten. Allerdings weist Ullrich (2011, S. 59 f.) selbst darauf hin, dass derartige „*Informationsangebote auch von privater Seite betrieben*“ werden, sodass eine „*öffentliche Unterstützung nicht zwingend notwendig erscheint*“. Somit existiert diese Maßnahme bereits in privatwirtschaftlicher Form und wird daher nicht als wirtschaftspolitische Maßnahme in den Instrumentenvektor aufgenommen. Im Übrigen „*zeigt sich in der Clusterförderung, dass Netzwerke, die mit Hilfe öffentlicher Mittel ins Leben gerufen werden, nur selten ohne diese Unterstützung fortbestehen*“ können (ebd., S. 59; vgl. Meier zu Köcker & Buhl 2008).

#### 8) Bürgschaft

Ullrich (2011, S. 60) erwähnt entsprechende Möglichkeiten, mit denen die Risiken der Kapitalgeber vom Staat übernommen werden. Die öffentliche Hand unterstützt die erforderliche Gründungsfinanzierung durch Gewährung einer Bürgschaft an einen privaten Darlehensgeber (Beispiel: 7(a)-Kreditbürgschaftsprogramm der SBA).

### 9) Darlehen

Die öffentliche Hand stellt die erforderliche Gründungsfinanzierung in Form eines Darlehens an das Gründungsunternehmen bereit (Beispiel: ERP-Gründerkredit).

### 10) Schuldendiensthilfen

Es erfolgt die Übernahme von Zins- und/oder Tilgungsleistungen aus einem privatwirtschaftlichen Kreditverhältnis durch den Staat.

### 11) Beteiligung

Die öffentliche Hand stellt die erforderliche Gründungsfinanzierung in Form von Beteiligungskapital an das Gründungsunternehmen bereit (Beispiel: ERP-Beteiligungsprogramm).

### 12) Zuschuss

Die öffentliche Hand stellt die erforderliche Gründungsfinanzierung in Form eines Zuschusses an das Gründungsunternehmen bereit (Beispiel: EXIST-Programm).

Der zu prüfende Instrumentenvektor umfasst damit die folgenden Instrumente:

- a) Verpflichtung zu informieren
- b) Öffentliche Bereitstellung von Information (Finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten)
- c) Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens

F1) Bürgschaft

F2) Darlehen

F3) Schuldendiensthilfen

F4) Beteiligung

F5) Zuschuss

### ***Instrumentenweise Prüfung auf Effektivität***

- a) Verpflichtung zu informieren

## aa) Richtungsbedingung

Durch den gesetzlichen Rahmen wird der Gründungsunternehmer als Kapitalnehmer dazu angehalten, dem Kapitalgeber relevante Informationen über sein Projekt, sein Unternehmen und/oder sich selbst zur Verfügung zu stellen. Dies geschieht unabhängig davon, ob im privatrechtlichen Vertragswerk bereits entsprechende Verpflichtungen enthalten sind und fängt ggf. vorhandene Vertragslücken bezüglich der Informationspflichten auf. Die Informationsasymmetrie wird so tendenziell verringert, d.h. es handelt sich um einen Ansatz, der an der Ursache des Marktversagens wirkt. Der Kapitalgeber kann das Vorhaben zunehmend sachgerecht bewerten. Dies erhöht die Bereitschaft, Kapital zur Verfügung zu stellen, womit ein Anstoßeffekt gegeben ist.

## bb) Suffizienzbedingung

Allerdings weist Fritsch (2011, S. 278) darauf hin, dass sich i.d.R. *„die mit asymmetrisch verteilter Information verbundenen Probleme durch eine von der Politik verordnete Offenheit nur unvollständig lösen lassen“*, schließlich *„muss die zur Verfügung gestellte Information auch in einer Art und Weise übermittelt werden, die für den Adressaten verständlich ist bzw. von ihm weiterverarbeitet werden kann.“* Außerdem *„erfordert die Verpflichtung zu informieren auch eine Definition derjenigen Informationen, die bereitzustellen sind“*, was eine *„wesentliche Bestimmungsgröße der Wirksamkeit einer Informationspflicht“* darstellt (ebd.). Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Kapitalnehmer Interpretationsspielräume bei Fragenbeantwortungen zu seinen Gunsten auslegt, oder sie sogar gesetzeswidrig falsch beantwortet. Da der Gründer daran interessiert ist, die Finanzierung zu erhalten, wird er mit seinem Vorhaben möglichst positiv gegenüber dem potenziellen Kapitalgeber erscheinen wollen. Mit einer hohen Wahrscheinlichkeit lässt er sich daher nicht durch eine gesetzliche Pflicht dazu bewegen, vollkommen wahrheitsgemäße und vollständige Informationen preiszugeben. Da der Kapitalgeber dies weiß, bleibt er skeptisch. Es spricht also einiges dafür, dass das Marktversagen nur teilweise bzw. nur in einem Teil der betroffenen Fälle unterbunden werden kann. Die Suffizienzbedingung ist also nicht erfüllt.

Insgesamt ist das Instrument eingeschränkt effektiv.

## b) Öffentliche Bereitstellung von Information (Finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten)

## aa) Richtungsbedingung

Screening stellt, wie in 6.3.4.3.1 beschrieben, einen marktwirtschaftlichen Ansatz zur Verringerung von Informationsasymmetrien dar, der sich bei KMU jedoch wegen der



relativ geringen Finanzierungsbeträge im Vergleich zu den anfallenden Screening-Kosten oftmals nicht lohnt. Wird von der öffentlichen Hand nun der im Falle von KMU entstehende Mehrkostenanteil übernommen, dann können die Screening-Aktivitäten vom potenziellen Kapitalgeber genauso wirtschaftlich durchgeführt werden, wie bei Großunternehmen und so zum Abbau der Informationsasymmetrien beitragen.

#### bb) Suffizienzbedingung

In der Praxis dürfte eine Berechnung der korrekt zu erstattenden Beträge indes nur näherungsweise möglich sein, ggf. müsste mit statistisch abgeleiteten pauschalen Zuschüssen für Finanzinstitute gearbeitet werden, die entsprechende KMU-Finanzierungen bereitstellen. Dennoch lässt sich grundsätzlich ein ausreichend hoher Betrag einsetzen. Viel entscheidender für die Stärkebedingung ist der Umstand, dass mangelnde Rentabilitäten von Screening-Aktivitäten bei KMU nur einen Teil der Problematik ausmachen und eine Finanzierung dieser Aktivitäten die Hemmnisse nur teilweise beseitigen dürfen: So zeigten die Ausführungen unter 6.3.4.3.1, dass auch beim Signaling KMU besondere Schwierigkeiten haben. Zudem zeigte sich, dass Screening i.d.R. auch wegen fehlender Track Records und fehlender Reputation nur eingeschränkt möglich ist. Dies könnte auch im Falle einer ausreichenden finanziellen Ausstattung für Screening-Aktivitäten nicht wettgemacht werden, weil entsprechende Informationen überhaupt nicht vorhanden sind. Daher kann von einer Erfüllung der Suffizienzbedingung nicht ausgegangen werden.

Der Instrumenteneinsatz ist daher insgesamt nur eingeschränkt effektiv.

#### c) Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens

##### aa) Richtungsbedingung

Mit der Schaffung eines rechtlichen Rahmens im Umgang mit Gründungsfinanzierungen können grundsätzlich Ausbeutungsspielräume und damit Hold-up-Verhaltensweisen der Kapitalnehmer unterbunden werden, insbesondere weil widerrechtliches Verhalten mit einer mehr oder weniger großen Wahrscheinlichkeit Sanktionen nach sich ziehen dürfte. Dies trifft auf solche Fälle zu, in denen nicht ohnehin im privatrechtlichen Vertragswerk derartige Regelungen getroffen wurden. Bei der Finanzierung von Gründungsvorhaben durch professionelle Institutionen ist anzunehmen, dass die Verträge auch ohne einen gesetzlichen Rahmen entsprechend abgeschlossen werden. Die Richtungsbedingung ist erfüllt.

##### bb) Suffizienzbedingung

Wie unter 6.3.4.3.1 gezeigt, stellt opportunistisches Hold-up-Verhalten nur einen Teil der Problematik im Zusammenhang mit Informationsasymmetrien in der Gründungsfinanzierung dar. Informationsdefizite zur sachgerechten Projektbewertung bleiben für den Kapitalgeber bestehen, wengleich die Gefahr des Hold-up möglicherweise im großen Stil eingeschränkt wird. Daher ist die Suffizienzbedingung nicht erfüllt.

Das Instrument ist eingeschränkt effektiv.

## F1) Bürgschaft

### aa) Richtungsbedingung

In der Ausgangssituation wird vom potenziellen Kapitalgeber eine Kreditrationierung betrieben, d.h. der gründungswillige Unternehmer erhält keinen Kredit, obwohl er zum angebotenen Zins die Kreditaufnahme wünscht. Bei einem höheren Zins würden sich zwar Angebot und Nachfrage ausgleichen, doch müsste die Bank damit rechnen, dass die Projekte mit niedrigen Risiken zunehmend zurückgezogen werden und die hohen Risiken im Portfolio verbleiben. Wird mittels der Bürgschaft die Bank anteilig von ihrem Kreditrisiko für das KMU freigestellt, dann spielt aus ihrer Sicht das nur schlecht abschätzbare Projektrisiko eine geringere Rolle, sodass die Bereitschaft zur Kreditvergabe tendenziell steigen dürfte. Es ist also davon auszugehen, dass sich durch die Risikoübernahme zunehmend Kapitalgeber finden, denen die vorhandenen Informationen ausreichen und sich vor dem Hintergrund des für sie geringeren Risikos für die Darlehensvergabe entscheiden. Zwar wird nicht an der Informationsasymmetrie an sich angesetzt, sondern ihre Auswirkungen werden kompensiert.

Witt & Hack (2008, S. 65–66) resümieren, dass staatliche Bürgschaftsprogramme der Gründungsfinanzierung in theoretischen Analysen eher kritisch betrachtet werden und dass aufgrund von empirischen Untersuchungen keine eindeutigen Schlussfolgerungen getroffen werden können.<sup>62</sup>

Ein Anstoßeffekt ist gegeben.

### bb) Suffizienzbedingung

Grundsätzlich kann mit den Krediten genügend Ausgleich für die fehlenden Finanzierungen geschaffen werden. Zu bedenken ist jedoch einerseits, dass lediglich indirekt und tendenziell durch die Bürgschaften die Bereitschaft zur Kapitalvergabe erhöht wird. Je nach Risikoaversion der Kapitalgeber lassen sich diese leichter oder schwerer zu einer Darlehensvergabe bewegen. Zudem kann Fremdkapital nicht in jeder Situation das

---

<sup>62</sup> Siehe hierzu die entsprechenden Hinweise zur Bürgschaft unter 6.3.4.1.3.

Finanzierungsproblem lösen, da für das Gründungsvorhaben auch ausreichend Eigenkapital notwendig ist. Auf einen grundsätzlichen Konsens hinsichtlich der eingeschränkten Eignung von Fremdkapital für innovative kleine Unternehmen verweist z.B. Freel (2007, S. 24). Die Suffizienzbedingung ist nicht erfüllt.

Der Instrumenteneinsatz ist alles in allem eingeschränkt effektiv.

## F2) Darlehen

### aa) Richtungsbedingung

Wird ein Darlehen direkt von der öffentlichen Hand oder über einen Intermediär als Ersatz für ein fehlendes privates Angebot zur Verfügung gestellt, dann erfolgt eine Kompensation des marktversagensinduzierten Fehlbetrags, sodass die Realisierung des Gründungsvorhabens ermöglicht werden kann. Der gründungswillige Unternehmer, der sich der Kreditrationierung in der Privatwirtschaft gegenüber sieht, weicht auf ein öffentliches Finanzierungsangebot aus. Bei zinsverbilligten Krediten kommt Pesch (2005, S. 179–180) anhand einer Reihe von Studien zu dem Ergebnis, dass einige Jahre nach der Gründung mehr Unternehmen überleben als nicht geförderte, mehr Arbeitsplätze geschaffen haben und der Umsatz ansteigt. Die Richtungsbedingung ist erfüllt.

### bb) Suffizienzbedingung

Über die Darlehensvergabe kann ausreichend Kapital bereitgestellt werden, um die jeweiligen Finanzierungsmängel zu kompensieren. Zudem erfolgt die Mittelvergabe relativ direkt, sodass sie nicht so leicht – wie im Fall der Bürgschaften – durch fehlende Vergabebereitschaften von Kapitalgebern ausgebremst werden kann. Jedoch ergibt sich auch hier die Problematik der Fremdkapitalfinanzierung, die nicht in allen Fällen zielführend ist, wenn nämlich nicht genügend Eigenkapital vorhanden ist. Die Suffizienzbedingung ist nicht erfüllt.

Insgesamt ist das Instrument eingeschränkt effektiv.

## F3) Schuldendiensthilfen

### aa) Richtungsbedingung

Übernimmt der Staat anteilige Zins- und/oder Tilgungsleistungen für das Gründungsunternehmen, dann sinken für dieses die Finanzierungskosten. Die Problematik liegt hier jedoch in einer mangelnden Projektinformation des Kapitalgebers, der dementsprechend zurückhaltend mit der Kreditvergabe ist. Er ist auch nicht dazu bereit, sich gegen höhere Zinsen auf das Geschäft einzulassen, weil er dann befürchtet, dass er es mit hohen Risi-

ken zu tun hat (Kreditrationierung). Daher würden auch höhere, vom Staat getragene Zahlungen an den Kreditgeber ihre Wirkung verfehlen. Möglicherweise kann aber von einem Nebeneffekt in der Form die Rede sein, als dass der Kapitalgeber aufgrund der vom Staat eingegangenen Zahlungsverpflichtungen eine erhöhte Sicherheit gegenüber der Ausgangssituation zugebilligt bekommt. Dass der Staat als solventer Schuldner einen Teil der Zahlungen übernimmt, könnte also risikosenkend wirken und bei einigen Kapitalgebern tendenziell die Bereitschaft zur Kreditvergabe erhöhen. Allerdings erscheint es sehr unsicher, dass die Kostenübernahmen in einer bedeutenden Zahl der Fälle von den Kapitalgebern auch als Risikoübernahmen aufgefasst werden. So wäre z.B. bei einer Mittelzuweisung des Staates an den Kreditnehmer nicht sichergestellt, dass dieser die Kostenerstattungen an den Kreditgeber weiterreicht. Insbesondere wird das Projektrisiko als solches nicht beeinflusst und entfallen die Zins- und Tilgungsleistungen, wenn das Projekt vorzeitig scheitert. Es handelt sich bei den Schuldendiensthilfen eben nur um finanzielle Hilfen für den Kreditnehmer und um keine Sicherheitsgewährung für den Kreditgeber. Die Richtungsbedingung kann daher nicht als erfüllt angesehen werden.

#### bb) Suffizienzbedingung

Da die Richtungsbedingung nicht erfüllt ist, entfällt die Prüfung der Suffizienzbedingung.

Das Instrument ist folglich nicht effektiv.

### F4) Beteiligung

#### aa) Richtungsbedingung

Wie im Falle des Darlehens kann auch Beteiligungskapital zur Schließung der marktversagensinduzierten Finanzierungslücke herangezogen werden. Damit kann das Vorhaben des Gründers realisiert werden. Pesch (2005, S. 184) untersucht anhand verschiedener Studien die Wirkungen des Eigenkapitalhilfe-Programms und kommt übereinstimmend zu dem positiven Ergebnis, dass die Anzahl der Beschäftigten und der Umsatz in den ersten vier Jahren nach der Gründung ansteigen. Die Richtungsbedingung ist erfüllt.

#### bb) Suffizienzbedingung

Es lässt sich grundsätzlich ausreichend Beteiligungskapital zur Schließung der Finanzierungslücke heranziehen, zudem kann das Instrument durch Variieren der Beteiligungshöhe präzise gesteuert werden. Da es sich um Eigenkapital handelt, kann dieses in be-

liebigem Umfang auch an solche KMU vergeben werden, die noch nicht selber über einen Eigenkapitalstock verfügen, d.h. es ergibt sich nicht die Problematik wie im Falle der Fremdkapitalfinanzierung. Da vorhandenes Eigenkapital die Voraussetzung zur Aufnahme von Fremdkapital ist, steigen mit dem erhaltenen Beteiligungskapital auch die Chancen, weiteres Fremdkapital zu erhalten, was den Instrumenteneinsatz besonders nachhaltig macht. Da es sich um Eigenkapital handelt, ist also nicht mit den Problematiken zu rechnen, die mit dem Darlehen einhergehen. Freel (2007, S. 24) verweist übereinstimmend auf eine höhere Effektivität von externem Eigenkapital gegenüber Fremdkapital zur Finanzierung kleiner innovativer Unternehmen.

Hinsichtlich der Vorbehalte von KMU gegenüber der Beteiligungsfinanzierung wird auf die entsprechenden Ausführungen unter 6.3.4.1.3 verwiesen.<sup>63</sup> Die Suffizienzbedingung kann nicht als erfüllt angesehen werden.

Insgesamt ist das Instrument damit als eingeschränkt effektiv anzusehen.

#### F5) Zuschuss

##### aa) Richtungsbedingung

Erhält das Gründungsunternehmen einen nicht rückzuzahlenden Zuschuss, dann kann es diesen als kostenloses Eigenkapital dauerhaft vereinnahmen und damit das Gründungsprojekt realisieren. Beim Überbrückungsgeld steigt laut ausgewerteter Studien die Anzahl der Beschäftigten innerhalb von drei Jahren an; auch Umsatz, Einkommen und Gewinn steigen (vgl. Pesch 2005, S. 184–185). Die Richtungsbedingung ist erfüllt.

##### bb) Suffizienzbedingung

Der Zuschuss kann in seiner Höhe so variiert werden, dass der fehlende Finanzierungsbetrag vollständig kompensiert wird. Zudem lässt sich so der Instrumenteneinsatz direkt steuern. Da es sich um für das Gründungsunternehmen kostenloses Eigenkapital handelt, kann es dieses ohne – wie v.a. beim Fremdkapital zu erwartende – Komplikationen vereinnahmen, um das Projekt umzusetzen. Ein Verlust an Autonomie über das Unternehmen ist anders als beim Beteiligungskapital nicht zu erwarten. Daher ist die Suffizienzbedingung erfüllt.

Das Instrument ist insgesamt effektiv.

---

<sup>63</sup> Demnach wollen viele Unternehmer „Herr im Haus“ bleiben und vermeiden die Abgabe von Entscheidungskompetenzen, die mit Beteiligungsfinanzierungen i.d.R. einhergehen.

### ***Aussonderungsschritt 1***

Das Instrument F3) Schuldendiensthilfen wird wegen Ineffektivität von der weiteren Prüfung ausgesondert.

### ***Prüfung der verschiedenen Instrumente auf Erforderlichkeit***

Mit der Verankerung von Informationspflichten (a) sind nur geringe marktwirtschaftliche Kosten verbunden, da es sich um eine rahmensetzende, ordnungspolitische Maßnahme i.e.S. handelt. Hier sind nur Transaktionskosten für die rechtliche Implementierung und den verwaltungstechnischen bzw. juristischen Vollzug zu erwarten.

Demgegenüber sind mit dem Instrument der finanziellen Unterstützung von Screening-Aktivitäten (b) Abflüsse von Haushaltsmitteln verbunden, die die KMU-finanzierenden Institutionen erhalten. Dies stellt Transformationskosten dar, zudem fallen durch die administrative Vergabe der Mittel Transaktionskosten an, womit die Gesamtkosten höher als bei a) sind. Mit der Mittelzuweisung an die privatwirtschaftlichen Institutionen ist die Gefahr verbunden, dass die Aufgabenerbringung mit der Zeit weniger effizient erfolgt, oder dass mögliche Effizienzgewinne nicht genutzt werden. Daher sollte bei der konkreten Ausgestaltung des Kostenerstattungssystems darauf geachtet werden, dass Anreize zum wirtschaftlich-sparsamen Arbeiten erhalten bleiben.

Instrument c) Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens stellt wie a) ein ordnungspolitisches Instrument i.e.S. dar, weshalb auch hier lediglich geringe Transaktionskosten zu erwarten sind. Die Gesamtkosten sind damit so hoch wie die von a).

Die Bürgschaft (F1) verursacht im Gegensatz zu der öffentlichen Screening-Förderung (b) zwar nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit einen Ressourcenabfluss, womit die Transformationskosten etwas geringer ausfallen, doch fallen hier zusätzlich Nebenwirkungskosten dadurch an, dass ein indirekter Eingriff in den Marktmechanismus stattfindet und dass die Steuerungsfunktion des Risikos außer Kraft gesetzt wird.<sup>64</sup> Zudem handelt es sich nicht wie bei b) um ein nahe an der Ursache des Marktversagens ansetzendes, sondern um ein kompensierendes Instrument, sodass insgesamt die Bürgschaft (F1) als marktwirtschaftlich teurer zu bewerten ist.

Entsprechend der Ausführungen in 6.2.3 sind im Verhältnis zur Bürgschaft (F1) das Darlehen (F2) und die Beteiligung (F4) die eingriffsintensiveren Instrumente, gefolgt vom Zuschuss (F5).

Als weitere Kostenarten fallen Wechselwirkungskosten beim Zuschuss (F5) an. Verfahrenspräferenzkosten spielen bei dem Instrumentenvektor keine Rolle.

---

<sup>64</sup> Siehe hierzu 6.2.3.

Damit die aufgeführten Kostenarten auf ein Minimum beschränkt werden, sollten die Instrumenteneinsätze gemäß der Erfordernis aus dem ML-Schema durch Justieren entsprechend eingestellt werden. Für die rahmensetzenden Instrumente a) und c) wurden ohnehin sehr niedrige Kosten ermittelt. Für Instrument b) wurde oben auf die Notwendigkeit eines Erstattungssystems verwiesen, das die Realisierung von Effizienzgewinnen lohnend macht. Hinsichtlich der Finanzierungshilfen F1) bis F5) ist auf die Ausführungen aus 6.3.4.1.3 zu verweisen, nach denen Anteiligkeiten, das Prinzip der Subsidiarität der Teilnahme, Gebühren und Sicherheiten verlangt werden bzw. gelten sollten. Zudem kann eine Variation des klassischen Darlehens (F2) und der Beteiligung (F4) hin zu einem marktwirtschaftlich günstigeren und ggf. zugleich erfolgversprechenderen Mezzaninekapital sinnvoll sein.

### ***Aussonderungsschritt 2***

Es ergibt sich aufgrund der marktwirtschaftlichen Kosten folgende Instrumentenrangfolge (beginnend mit den günstigsten Instrumenten): a) Verpflichtung zu informieren und c) Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens (jeweils auf dem gleichen Rang), b) Finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten, F1) Bürgschaft, F2) Darlehen, F4) Beteiligung, F5) Zuschuss. Damit würden eigentlich alle Instrumente bis auf die kostengünstigsten Instrumente a) und c), oder eines der beiden, ausgesondert. Allerdings zeigte die Effektivitätsprüfung für diese lediglich eine eingeschränkte Effektivität, sodass auch die nächstgünstigen, eingeschränkt effektiven Instrumente eingesetzt werden sollten. Erst das Instrument F5) Zuschuss ist vollständig effektiv und damit in einigen Fällen auch erforderlich. Keins der (eingeschränkt) effektiven Instrumente wird wegen fehlender Erforderlichkeit ausgesondert.

### ***Prüfung auf Verhältnismäßigkeit***

Es stellt sich die Frage, ob die herausgearbeiteten marktwirtschaftlichen Kosten der Instrumente in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der Zielerreichung stehen.

Von den Instrumenten a) Verpflichtung zu informieren und c) Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens gehen nur sehr geringe marktwirtschaftliche Kosten in Form von Transaktionskosten aus. Dabei wird an der Ursache des Finanzierungshemmnisses angesetzt, indem die Informationsasymmetrien zwischen Kapitalgeber und Kapitalnehmer tendenziell beseitigt werden. Demgegenüber kommt es bereits mit dem Instrument b) Finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten auch zu Transformationskosten durch öffentliche Mittelbereitstellungen an Finanzinstitute. Auch hier wird – wenngleich mittels öffentlicher Gelder – an der Ursache des Marktversagens angesetzt. Die Finanzierungshilfelinstrumente F1) Bürgschaft, F2) Darlehen, F4) Beteiligung und

F5) Zuschuss stellen noch eingriffsintensivere Subventionsformen dar und verursachen jeweils Transaktions-, Transformations- und Nebenwirkungskosten. Diese Instrumente dienen alle der Kompensation der marktversagensbedingten Unterfinanzierung.

Der Nutzen besteht darin, dass Gründungsunternehmen, die ohne die Maßnahme keine externe Finanzierung bekämen, sich nun gründen können. Damit kann zum unter 6.3.1 dargestellten, legitimen Finalziel einer KMU-optimalen Volkswirtschaft, das durch die Beseitigung bzw. Korrektur von Marktversagenstatbeständen zustande kommen soll, tendenziell beigetragen werden. Daraus können entsprechende Wohlstandsgewinne resultieren, wie sie in 4.1 und 4.2.1 dargestellt von Ordoliberalen und Vätern der Sozialen Marktwirtschaft sowie in der aktuellen Literatur benannt werden.

Nach ordoliberalen Überlegungen sollen rahmensetzende Maßnahmen bevorzugt und Subventionen nur in Ausnahmefällen eingesetzt werden, sofern dadurch der Marktmechanismus nicht gestört wird.<sup>65</sup> Die ermittelten marktwirtschaftlichen Kosten der Instrumente stellen Störungen des Marktmechanismus dar. Andererseits werden mit dem Eingriff gerade Marktversagen unterbunden bzw. seine Auswirkungen kompensiert. Daher erscheint es vernünftig, wenn auch hier die rahmensetzenden Instrumente der Informationspflicht (a) und des rechtlichen Rahmens (c) eingesetzt und ergänzend hierzu die weiteren Instrumente b), F1), F2), F4) und F5) herangezogen werden. Die kostenintensiveren Instrumente sollten mit dieser Vorgehensweise nur dann zum Einsatz kommen, wenn im jeweiligen Fall die günstigeren Instrumente keine Abhilfe schaffen können. Der Instrumenteneinsatz kann unter dieser Bedingung dann insgesamt als verhältnismäßig betrachtet werden.<sup>66</sup>

Die Verhältnismäßigkeit des Instrumenteneinsatzes ist somit gegeben.

### ***Aussonderungsschritt 3 und Endergebnis***

Keins der (bedingt) erforderlichen Instrumente wird wegen fehlender Verhältnismäßigkeit ausgesondert.

Die ersten Mittel der Wahl sind die Verpflichtung zu informieren (a) und der umfassende rechtliche Rahmen (c), die je nach Notwendigkeit im konkreten Fall um die finanzielle Screening-Unterstützung (b), die Bürgschaft (F1), das Darlehen (F2), die Beteiligung (F4), oder den Zuschuss (F5) ergänzt werden sollten. Damit ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis, bei dem sich nur ein Instrument als erforderlich und verhältnismäßig herausstellen würde.

---

<sup>65</sup> Siehe hierzu 4.1.6.

<sup>66</sup> Siehe hierzu die vereinfachende Bewertung unter 6.3.4.1.3.



### *Auswahl eines Maßnahmenträgers*

Bei der Wahl eines Maßnahmenträgers sind das Subsidiaritätsprinzip (Bürgernähe), das Kongruenzprinzip sowie die ZMT-Regel zu beachten.

Die rechtlichen Instrumente a) Verpflichtung zu informieren und c) Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens sollten zwecks Einheitlichkeit und Verlässlichkeit im Gebiet der gesamten Volkswirtschaft, also auf Bundesebene (e=5), etabliert werden. Die Durchsetzungskosten im politisch-administrativen Prozess würden dann nur einmal anfallen. Es sind auch keine Vorteile erkennbar, die durch eine gesetzliche Etablierung auf einer niedrigeren als der Bundesebene entstehen würden, weil weder eine Erhebung dezentral verfügbarer Informationen eine Rolle spielt, noch regionale Gegebenheiten berücksichtigt werden müssen. Eher sollte im Zuge der Integration der Märkte auch an entsprechende Regelverankerungen auf Staatengemeinschaftsniveau (EU) (e=6) gedacht werden, die ggf. zusätzlich erfolgen können. Neben dem damit beachteten Subsidiaritätsprinzip wäre auch das Kongruenzprinzip bei einer Implementierung auf Bundesebene (e=5) erfüllt, da die gesamte Volkswirtschaft von den ermöglichten KMU-Gründungen profitieren könnte, während die anfallenden Kosten vom Bund getragen würden (Teilprinzip der fiskalischen Äquivalenz) und da die Entscheidungsträger über Bundestagswahlen *uno actu* für die Nutzen und Kosten verantwortlich gemacht werden könnten (Teilprinzip der ungeteilten demokratischen Nutzen-Kosten-Verantwortung).

Hinsichtlich des ergänzend heranzuziehenden Instruments b) Finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten spielt die dezentrale Informationsgewinnung eine wichtigere Rolle als bei den rechtlichen Instrumenten, denn es geht darum, das Screening von konkreten Gründungsvorhaben durch adäquate Kostenerstattungen an Kapitalgeber zu ermöglichen. Dem ließe sich dadurch entgegenkommen, dass das Instrument zwar ebenfalls vom Bund getragen wird, die konkrete Abwicklung jedoch mit Hilfe dezentraler Institutionen erfolgt, sofern nicht Größen- und Bündelungsvorteile in der Aufgabenerbringung doch für eine Zentralstelle sprechen. Schließlich wäre der ZMT-Regel am ehesten durch eine Ansiedlung auf Bundesebene (e=5) entsprochen, da andernfalls verschiedene Träger für dasselbe Ziel verantwortlich wären, wodurch Kompetenzkonflikte entstehen könnten. Auch das Kongruenzprinzip wäre aufgrund der gleichen Überlegungen wie bei a) und c) erfüllt.

Bezüglich der zusätzlich einzusetzenden Finanzierungshilfeinstrumente F1) Bürgschaft, F2) Darlehen und F4) Beteiligung und F5) Zuschuss ist auf die Ausführungen unter 6.3.4.1.3.8 zu verweisen. Demnach macht auch ihre Implementierung auf Bundesebene (e=5) Sinn, sofern die eigentliche Abwicklung unter Einbezug von dezentralen Institutionen (v.a. Hausbanken oder Kapitalbeteiligungsgesellschaften) erfolgt. Auch das Kongruenzprinzip ist erfüllt.

**Darstellung des Gesamtergebnisses**

Ergebnis der Instrumentenprüfung zum legitimen Teilziel „Erhöhung der Anzahl an KMU-Gründungen aufgrund von Marktversagen durch Informationsasymmetrien bei der Gründungsfinanzierung“			
Instrumente	Beurteilung der Maßnahmen im Hinblick auf		
	Effektivität	Erforderlichkeit	Verhältnismäßigkeit
a) Verpflichtung zu informieren (W)	(+)	(+) 1.	+
b) Öffentliche Bereitstellung von Information (Finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten)	(+)	(+) 2.	+
c) Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens (W)	(+)	(+) 1.	+
F1) Bürgschaft	(+)	(+) 3.	+
F2) Darlehen	(+)	(+) 4.	+
F3) Schuldendiensthilfen	-	/	/
F4) Beteiligung	(+)	(+) 5.	+
F5) Zuschuss	+	(+) 6.	+
<p>Es ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis.</p> <p>Mittel der Wahl (W) sind die Verpflichtung zu informieren (a) und die Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens (c), wobei dieser Instrumenteneinsatz je nach Fall um die finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten (b), Bürgschaften (F1), Darlehen (F2), Beteiligungskapital (F4), oder Zuschüsse (F5) ergänzt werden sollte.</p> <p>Alle (bedingt) erforderlichen Instrumente sollten auf Bundesebene etabliert werden. Beim Einsatz der Finanzierungshilfeinstrumente F1, F2, F4 und F5 sollte eine Abwicklung mit Hilfe dezentraler Institutionen (z.B. Hausbanken), die dann vom Träger unterstützt werden, angestrebt werden.</p>			
<p>+ = erfüllt; (+) = bedingt erfüllt; 0 = nicht beurteilbar; - = nicht erfüllt; / = wird nicht weiter geprüft, da bei einer vorangegangenen Prüfung eine Aussonderung erfolgt ist; (W) = Mittel der Wahl</p>			

**6.3.5 Teilzielbereich „Erhöhung der Innovationsaufwendungen von KMU“**

Durch die Stärkung der Innovationsfähigkeit von KMU soll ihre Wettbewerbsfähigkeit gesteigert und dadurch ihre Etablierung am Markt gesichert werden. Daneben kann so

die Innovationsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft erhöht und damit Wohlstand geschaffen werden.<sup>67</sup>

Unter *Produktinnovationen* wird die wirtschaftliche Umsetzung eines technologisch veränderten Produkts verstanden, wenn sich die Konstruktionsmerkmale eines Produkts so ändern, dass es den Konsumenten neue oder verbesserte Dienste leistet (vgl. Arentzen et al. 1996, S. 887). Daneben wird auch in *Prozessinnovationen* unterschieden<sup>68</sup>, die es ermöglichen, günstiger zu produzieren. Bei der *endogenen Innovation* wird unterstellt, dass die Entwicklungen einen Aufwand für Forschung und Entwicklung (F&E) erfordern (vgl. Arentzen et al. 1996, S. 239).

F&E-Aktivitäten können als Investitionen in die Schaffung neuen Wissens verstanden werden, womit sich diese fundamental von anderen unternehmerischen Investitionen unterscheiden und insbesondere durch hohe, versunkene und oftmals firmenspezifische Kosten sowie einen hohen Grad an Unsicherheit gekennzeichnet sind (vgl. Czarnitzki & Binz (2008, S. 1). Schließlich besteht zum einen die *Unsicherheit* darüber, ob das durch F&E-Aktivitäten gewonnene *Wissen tatsächlich in eine Produkt- oder Prozessinnovation mündet* und zum anderen darüber, ob ein *wirtschaftlicher Erfolg* mit den neuen Produkten bzw. Prozessen eintritt (vgl. KfW Bankengruppe 2013c, S. 3). Zudem handelt es sich bei immateriellen F&E-Investitionen um *Sunk Costs*, die – etwa im Falle der Insolvenz – keiner alternativen Nutzung zugeführt werden können (vgl. Hottenrott & Peters 2012, S. 2).

„Hohen potenziellen Gewinnen stehen oftmals auch hohe Risiken gegenüber, die nur schwer bewertet werden können“ (KfW et al. 2010, S. 147). Wie auch für andere Investitionen müssen für F&E-Investitionen finanzielle Mittel von den Unternehmen aufgewendet werden. Dabei besteht ein großer Teil aus Personalkosten, die in Anbetracht der erforderlichen hohen Qualifikationen des Personals entsprechend hoch ausfallen können (vgl. Czarnitzki & Binz 2008, S. 1). Nur zu einem *vergleichsweise geringen Anteil* werden F&E-Ausgaben dagegen für *Investitionen in neue Maschinen oder Laboreinrichtungen* verwendet, womit nur *wenige materielle Werte erworben oder geschaffen* werden, die z.B. als *Sicherheiten für Bankkredite* dienen können (vgl. KfW Bankengruppe 2013c, S. 2). Die besonderen Eigenschaften von Innovationen sprechen dafür, dass ihre externe Finanzierung teurer ausfällt als die anderer Investitionen (vgl. Hottenrott & Peters 2012).

Padoan & Arzeni (2010, S. 16) unterscheiden zwischen wenigen KMU, die sehr innovativ sind und ein hohes Wachstumspotenzial aufweisen und der großen Mehrheit an KMU, die demgegenüber nur wenig innovativ sind. Es sei notwendig, dass die Politik

---

<sup>67</sup> Es sei auf die Diskussion von Padoan and Arzeni (2010, S. 32–37) verwiesen, in der die große Bedeutung von KMU für den Innovationsprozess herausgestellt wird.

<sup>68</sup> Siehe hierzu z.B. Tilleßen (2004, S. 18–21); Padoan and Arzeni (2010, S. 145).

zwischen diesen beiden Gruppen vor dem Hintergrund der voneinander abweichenden Arten, Innovationen durchzuführen, differenziere: Auf der einen Seite die wenigen Unternehmen, deren Innovationen schwerpunktmäßig auf der Grundlage von systematisch betriebener Forschung & Entwicklung sowie von Durchbruchinnovationen basieren und andererseits zahlreiche Unternehmen, deren Innovationen sukzessive im „gewöhnlichen“ KMU entstehen (vgl. Padoan & Arzeni 2010). Ähnlich benennen Thompson & Lumpkin (2006, S. 16–17) den Teil der KMU in High-Tech-Sektoren als sog. „*innovative SMEs*“, oder „*ISMEs*“ und weist darauf hin, dass letztere oftmals für klassische Formen der KMU-Finanzierung ungeeignet sind. Etwa 30 % bis 60 % der KMU können als innovativ bezeichnet werden, während von diesen wiederum etwa 10 % zu den technologiebasierten Unternehmen gehören (vgl. OECD 1998, S. 4).

Dem erfolgreichen Hervorbringen von Innovationen stehen *verschiedene Hemmnisse* entgegen, wobei als *wichtigste Innovationshemmnisse* in Unternehmensbefragungen *hohe Innovationskosten und Finanzierungsschwierigkeiten* genannt werden (vgl. Zimmermann 2010, S. 145). Dabei gibt es auch Studien, die Hinweise darauf enthalten, dass Finanzierungsschwierigkeiten Ausdruck von Marktversagen bezüglich der Innovationsfinanzierung sind.<sup>69</sup> Bspw. basiert eine Untersuchung von Hottenrott & Peters (2012) darauf, dass man die Entscheidungen von Unternehmen beobachtet, die freie zusätzliche Mittel erhalten. Werden die zusätzlichen Mittel von den Unternehmen für Innovationsprojekte anstelle anderer Verwendungsmöglichkeiten, wie z.B. Rücklagen, Investitionen oder Ausschüttung, eingesetzt, dann wird daraus der Rückschluss gezogen, dass das Unternehmen bislang die Innovationsprojekte aufgrund mangelnder Finanzierung umsetzen konnte. Im Ergebnis zeigt sich u.a., dass Unternehmen mit vergleichsweise hoher Innovationskapazität stärker von finanziellen Restriktionen betroffen sind als Unternehmen mit niedriger Innovationskapazität. Czarnitzki & Binz (2008) zeigen anhand einer Sensitivitätsanalyse, in der die Auswirkungen von verfügbarem Kapital auf die Investitionen in Forschung und Entwicklung untersucht werden, dass interne Finanzierungsengpässe für Investitionen in Forschung und Entwicklung eine bedeutendere Rolle spielen als für Anlageinvestitionen und dass das Ausmaß der Finanzierungsengpässe mit zunehmender Unternehmensgröße abnimmt.

Da die Finanzierung von F&E-Innovationen mittels externer Quellen i.A. teuer ist, greifen viele Unternehmen auf eigene Mittel zurück, was jedoch nicht allen möglich ist (vgl. Czarnitzki & Binz 2008, S. 1). Auch eine empirische Untersuchung des KfW-Mittelstandspanels kommt zu dem Ergebnis, dass 90 % der untersuchten KMU ihre Innovationen mit internen Mitteln finanzieren (vgl. Zimmermann 2010, S. 149-151). Es liegt nahe, dass gerade junge KMU mit geringen Rücklagen die erforderlichen Mittel oftmals nicht selbst aufbringen können. Czarnitzki & Binz (2008) kommen zu dem Er-

---

<sup>69</sup> Siehe hierzu Zimmermann (2010, S. 145).

gebnis, dass aufgrund der kostspieligen externen Finanzierungen für Innovationen diese von den Unternehmen oftmals mit eigenen Mitteln finanziert werden und dass die Frage der Verfügbarkeit eigener Mittel für die Tätigung von F&E-Investitionen entscheidender als für materielle Investitionen ist. Kleinere Unternehmen werden demnach stärker von externen Finanzierungshemmnissen eingeschränkt als größere (vgl. ebd.). Auch die Daten des Community Innovation Survey der EU<sup>70</sup> zeigen, dass in Deutschland interne und externe Finanzierungsquellen überwiegend bei kleinen und mittleren Unternehmen ein Hindernis für Innovationen darstellen (vgl. Padoan & Arzeni 2010, S. 65; Europäische Kommission 2017).

Zimmermann (2012) resümiert anhand einer Analyse auf Basis des KfW-Mittelstandspanels, dass Finanzierungsschwierigkeiten das Innovationshemmnis Nummer eins im Mittelstand sind: So geben 43 % bzw. 37 % der innovationsaktiven Mittelständler an, von einem Mangel an internen bzw. geeigneten externen Finanzierungsquellen betroffen zu sein. Die Finanzierungsschwierigkeiten treten *umso häufiger* auf, *je größer die Innovationsanstrengungen* eines Unternehmens sind (vgl. Zimmermann 2012). Unter den OECD-Ländern findet sich die am weitesten verbreitete Finanzierungslücke bei den innovativen KMU („ISMEs“, vgl. Thompson & Lumpkin 2006, S. 28).

Der Frage, inwiefern die genannten Finanzierungsschwierigkeiten ggf. auf Marktversagenstatbestände zurückzuführen sein können, wird im Folgenden nachgegangen.

### 6.3.5.1 Teilziel „Erhöhung der Innovationsaufwendungen von KMU aufgrund von Marktversagen durch externe Effekte bei der Innovationsfinanzierung“

#### 6.3.5.1.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel

In Kapitel 6.3.4.1.1 wurde bereits beschrieben, dass bei der Gründung innovativer KMU positive externe Effekte eine Finanzierungsproblematik verursachen können. Daher liegt es nahe, dass sich auch bestehende KMU, die Innovationen finanzieren möchten, entsprechendem Marktversagen gegenübersehen. So verweisen etwa Czarnitzki & Binz (2008) auf die Entstehung positiver Externalitäten und unzureichende Investitionsertrage, die neben Unsicherheiten hinsichtlich des Projekterfolgs und asymmetrischer Informationsverteilung ein Faktor sind, der die externe Innovationsfinanzierung kostspielig und damit unattraktiv werden lässt. Gerade kleine und junge Unternehmen dürften demnach finanziellen Hürden gegenüberstehen, da sie oft noch nicht auf ausreichende ak-

---

<sup>70</sup> Es handelt sich um statistische Erhebungen in den EU-Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Innovationsaktivitäten, die i.d.R. anhand repräsentativer Stichproben durchgeführt werden.

kumulierte Gewinne oder einen stetigen Geldzufluss im Wege der Innenfinanzierung zurückgreifen können (vgl. Czarnitzki & Binz 2008). Auch Martin & Scott (2000, S. 440) führen aus, dass für die private Investition in Innovationen, die auch von Dritten verwendet werden können, weil ihre Übernahme zur Nutzung nur relativ wenig zusätzlichen Aufwand bedeutet, nur schwerlich die vollständigen Erträge zurückfließen. Dies dürfte zu unzureichender privater Finanzierung führen, was die Problematik der positiven externen Effekte darstellt. Zimmermann (2010, S. 146) benennt *externe Effekte* in der Form von *Spillovers von Wissen*, die „dazu beitragen, dass die Erträge von Innovationen nicht ausschließlich dem innovierenden Unternehmen zugutekommen, sondern auch von Wettbewerbern genutzt werden können“.

Wie im Falle der Gründungen ist auch bei bestehenden Unternehmen davon auszugehen, dass sie nur bis zu einem gewissen Grad ihre Ideen und Erfindungen geheim halten und durch Nutzung ihrer Vorreiterrolle über Lernkurven, Skaleneffekten oder Kundenbindung die Spillover-Problematik reduzieren können. Insgesamt besteht somit Grund zu der Annahme, dass ein Marktversagenstatbestand durch positive externe Effekte in der Innovationsfinanzierung besteht, der speziell KMU benachteiligt.

Die Zielsetzung lautet, das Marktversagen zu beseitigen bzw. die daraus entstehenden Finanzierungsengpässe zu überwinden, wenngleich auch hier eine konkrete Zieloperationalisierung nicht möglich ist.

#### 6.3.5.1.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels

##### ***Prüfschritt 1 = hypothetische Rechtfertigung***

Die Erreichung des unter 6.3.1 beschriebenen Finalziels wird mit dem hier behandelten Teilziel unterstützt. Dieses erwies sich als vertragstheoretisch legitimes Gemeinwohlziel. Es liegen begründete Hinweise für das Vorliegen von Marktversagen durch positive externe Effekte vor. Es spricht einiges dafür, dass solche Externalitäten zu besonderen Finanzierungshemmnissen führen, die die Innovationstätigkeit von KMU einschränken. Damit ist eine hypothetische Rechtfertigung grundsätzlich gegeben.

##### ***Prüfschritt 2 = Verweis auf konkludentes Verhalten***

Es ist davon auszugehen, dass die Beseitigung des konkreten Marktversagens im Bereich der Innovationsfinanzierung aufgrund von externen Effekten angestrebt wird, da generell die Beseitigung von Marktversagen im KMU-Bereich vom Gros der Bürger gewünscht wird (siehe Kapitel 6.3.2).

Darüber hinaus wird der Rolle von KMU für die volkswirtschaftlich wertvollen Innovationen eine große Bedeutung zugemessen: So verweist etwa Zimmermann (2010, S.

145) darauf, dass KMU in Deutschland *häufiger Innovationen hervorbringen als ihre europäischen Pendanten* und dass *knapp ein Drittel der Innovationsaufwendungen in Deutschland von Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten erbracht wird*.

### ***Teilergebnis 1***

Die hypothetische Rechtfertigung und das Vorliegen von konkludentem Verhalten konnten im Grunde bejaht werden. Es fehlt allerdings an belastbaren theoretischen und empirischen Belegen für ein systematisches Marktversagen. Es folgt die Prüfung auf die ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung.

#### 6.3.5.1.3 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung

##### ***Instrumentenvektor***

Die unter 6.3.4.1.1 für den Bereich der KMU-Gründung als nicht anwendbar herausgearbeiteten Instrumente sind aus den dort beschriebenen Gründen auch im Rahmen der Innovationsfinanzierung bestehender KMU ungeeignet. Demgegenüber kommt der geprüfte Instrumentenvektor für den Umgang mit dem beschriebenen Marktversagen auch hier in Betracht.

Der zu prüfende Instrumentenvektor umfasst damit die folgenden Instrumente:

- a) Moralische Appelle
- b) Rechtlicher Schutz geistigen Eigentums
  - F1) Bürgschaft
  - F2) Darlehen
  - F3) Schuldendiensthilfen
  - F4) Beteiligung
  - F5) Zuschuss

##### ***Instrumentenweise Prüfung auf Effektivität***

Die Instrumenteneffektivitäten ergeben sich wie im Falle der Effektivitätsprüfung im Umgang mit positiven externen Effekten bei der Gründungsfinanzierung (siehe 6.3.4.1.3). Es sind im Wesentlichen keine Unterschiede dadurch zu erwarten, dass anstelle von innovativen Gründungsprojekten hier Innovationen bestehender KMU finanziert werden.

Bezüglich des Instruments F4) Beteiligung ist ergänzend auf positive Evaluationsergebnisse des ERP-Startfonds zu verweisen, der mit einer öffentlichen Beteiligung arbeitet, die von einem privaten Leadinvestor flankiert wird.<sup>71</sup>

Hinsichtlich Instrument F2) Darlehen sprechen Evaluationsergebnisse zum ERP-Innovationsprogramm ebenfalls tendenziell für eine Effektivität.<sup>72</sup> Das Programm ermöglicht risikoreiche Innovationsunterfangen und enthält neben Nachrangkapital auch eine Fremdkapitaltranche. Zudem kommen Kulicke et al. (1997, S. 244–247) anhand einer Befragung mittelständischer Unternehmen, Kreditinstitute und Verbände zu dem Ergebnis, dass mit Innovationsdarlehen geförderte Unternehmen im Durchschnitt größere F&E-Projekte durchführen und häufiger mit anderen Unternehmen kooperieren als nicht geförderte.

Belitz et al. (2012) kommen anhand einer Auswertung von Evaluationsstudien zu dem Ergebnis, dass die Programme ZIM und KMU-innovativ, die Zuschussprogramme darstellen, die Erweiterung der technologischen Basis in KMU und die Einstellung von zusätzlichem F&E-Personal unterstützen (vgl. Belitz et al. 2012, S. 8). Auch für das SBIR-Zuschussprogramm in den USA gibt es durchweg positive Bewertungen (vgl. Wessner 2000). Demnach liegen die Überlebenswahrscheinlichkeit und die Wachstumsraten der geförderten Unternehmen deutlich über denen nicht geförderter Unternehmen. Dies unterstützt die Annahme der Effektivität des Zuschusses (F5) für Innovationsaktivitäten.

Im Ergebnis sind somit das Instrument a) Moralische Appelle ineffektiv, die Instrumente b) Rechtlicher Schutz geistigen Eigentums bis F4) Beteiligung eingeschränkt effektiv und das Instrument F5) Zuschuss vollständig effektiv.

### ***Aussonderungsschritt 1***

Das Instrument a) Moralische Appelle wird wegen Ineffektivität ausgesondert.

### ***Prüfung der verschiedenen Instrumente auf Erforderlichkeit***

Es ist auf die Ausführungen aus der Erforderlichkeitsprüfung in der Gründungsfinanzierung aufgrund von Marktversagen durch externe Effekte (6.3.4.1.3) zu verweisen. Die dort herausgearbeitete Instrumentenrangfolge wird nicht dadurch verändert, dass anstatt innovativer Gründungen hier Innovationen bestehender Unternehmen finanziert werden.

Ebenfalls ist hier ergänzend auf die Variationsmöglichkeit der Instrumente F2) Darlehen und F4) Beteiligung hin zum Mezzaninekapital zu verweisen. In tendenzieller Hinsicht

---

<sup>71</sup> Siehe hierzu Ramboll Management Consulting (2011).

<sup>72</sup> Siehe hierzu ebd.



sprechen Evaluationsergebnisse des ERP-Innovationsprogramms, das neben einer klassischen Fremdkapitaltranche auch über Nachrangkapital verfügt, für die Effektivität. Da das Mezzaninekapital geringere marktwirtschaftliche Kosten als die klassische Beteiligung verursacht, sollte diese Variation wenn möglich umgesetzt werden.

### ***Aussonderungsschritt 2***

Entsprechend 6.3.4.1.3 ergibt sich hinsichtlich der Instrumentenerforderlichkeit die folgende Reihenfolge (beginnend mit dem kostengünstigsten Instrument) „b) Rechtlicher Schutz geistigen Eigentums, F1) Bürgschaft, F2) Darlehen, F3) Schuldendiensthilfe, F4) Beteiligung, F5) Zuschuss“. Aufgrund eingeschränkter Effektivitäten aller Instrumente bis auf den effektiven Zuschuss sind alle geprüften Instrumente zumindest bedingt erforderlich. Eine Aussonderung wegen fehlender Erforderlichkeit erfolgt somit nicht.

### ***Prüfung auf Verhältnismäßigkeit***

Entsprechend der analogen Ausführungen unter 6.3.4.1.3 ist der Einsatz der Instrumente b), F1), F2), F3) und F4) im Falle der Gründungsförderung verhältnismäßig. Werden diese Instrumente im Rahmen der Innovationsförderung eingesetzt, dann fallen die gleichen marktwirtschaftlichen Kosten wie im vorgenannten Bereich an. Der Nutzen des Instrumenteneinsatzes besteht im Falle der Innovationsförderung in den Wohlstandseffekten, die von der durch die bestehenden KMU geschaffenen Innovationen und der damit gleichzeitig gestärkten klein- und mittelständischen Unternehmensgrößenstruktur ausgehen. In Anlehnung an die Argumente unter 6.3.4.1.3 ist insgesamt ebenfalls eine Verhältnismäßigkeit anzunehmen.

### ***Aussonderungsschritt 3 und Endergebnis***

Keins der (bedingt) erforderlichen Instrumente wird wegen fehlender Verhältnismäßigkeit ausgesondert.

Das erste Mittel der Wahl ist der rechtliche Schutz geistigen Eigentums (b), das je nach Fall von den Finanzierungshilfeinstrumenten Bürgschaft (F1), Darlehen (F2), Schuldendiensthilfe (F3), Beteiligung (F4) oder Zuschuss (F5) ergänzt werden sollte. Damit ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis, bei dem sich nur ein Instrument als erforderlich und verhältnismäßig herausstellen würde.

### ***Auswahl eines Maßnahmenträgers***

Gemäß den Überlegungen zum Gründungsgeschehen (6.3.4.1.3) sollte der Instrumenteneinsatz auf Bundesebene (e=5) implementiert werden. Da hier die gleichen Instrumente zum Einsatz kommen, gelten die Argumente analog.

### ***Darstellung des Gesamtergebnisses***

Ergebnis der Instrumentenprüfung zum legitimen Teilziel „Erhöhung der KMU-Innovationsaufwendungen aufgrund von Marktversagen durch externe Effekte bei der Innovationsfinanzierung“			
Instrumente	Beurteilung der Maßnahmen im Hinblick auf		
	Effektivität	Erforderlichkeit	Verhältnismäßigkeit
a) Moralische Appelle	-	/	/
b) Rechtlicher Schutz geistigen Eigentums (W)	(+)	+ 1.	+
F1) Bürgschaft	(+)	(+) 2.	+
F2) Darlehen	(+)	(+) 3.	+
F3) Schuldendiensthilfen	(+)	(+) 4.	+
F4) Beteiligung	(+)	(+) 5.	+
F5) Zuschuss	+	(+) 6.	/
<p>Es ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis.</p> <p>Mittel der Wahl (W) ist der rechtliche Schutz geistigen Eigentums (b), der je nach Fall um Bürgschaften (F1), Darlehen (F2), Schuldendiensthilfen (F3), Beteiligungen (F4), oder Zuschüsse (F5) ergänzt werden sollte.</p> <p>Der rechtliche Schutz geistigen Eigentums (b) sollte (zumindest) auf Bundesebene implementiert werden. Die Finanzierungshilfeinstrumente (F1, F2, F3, F4, F5) sollten ebenfalls auf Bundesebene implementiert werden, wobei eine Abwicklung mit Hilfe dezentraler Institutionen (z.B. Hausbanken), die dann vom Träger unterstützt werden, angestrebt werden sollte.</p> <p>+ = erfüllt; (+) = bedingt erfüllt; 0 = nicht beurteilbar; - = nicht erfüllt; / = wird nicht weiter geprüft, da bei einer vorangegangenen Prüfung eine Aussonderung erfolgt ist; (W) = Mittel der Wahl</p>			

### 6.3.5.2 Teilziel „Erhöhung der Innovationsaufwendungen von KMU aufgrund von Marktversagen durch Unteilbarkeiten und Marktmacht bei der Innovationsfinanzierung“

#### 6.3.5.2.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel

Innovationsprojekte sind häufig *nicht beliebig teilbar*, da sie *Mindestgrößen* aufweisen und daher ihre Durchführung mit *Fixkosten* verbunden ist, die *unabhängig von den Merkmalen* der innovierenden Unternehmen sind (vgl. KfW et al. 2010, S. 147). Dadurch werden insbesondere Unternehmen mit geringen Umsätzen durch die Umsetzung von Innovationsprojekten *überproportional belastet*, sofern sie sich *nicht auf die Durchführung von Innovationsprojekten konzentrieren, die einen verhältnismäßig niedrigen Mitteleinsatz erfordern* (vgl. ebd.). Auch Zimmermann (2010, S. 147) verweist auf die Problematik der Mindestgrößen von Innovationsprojekten. Es liegt auf der Hand, dass es sich bei den Unternehmen mit geringen Umsätzen vorwiegend um entsprechend kleine Unternehmen handelt und diese somit besonders von der Problematik betroffen sind. Um ein eigenständiges Marktversagen kann es sich bei dieser Schwierigkeit allerdings nicht handeln, da zum einen grundsätzlich ein Ausweichen auf Projekte mit niedrigerem Mitteleinsatz möglich wäre und zum anderen weil Finanzierungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit Mindestgrößen – wie bereits in Kapitel 6.3.4.2.1 behandelt – ursächlich auf anderweitige Marktversagenstatbestände zurückgehen.

Es verbleibt somit lediglich ein Verweis auf die Tatbestände größenbedingter Nachteile aufgrund von Unteilbarkeiten, die allgemein die Akquirierung externer Mittel durch KMU betreffen. Wie unter 6.3.4.2.1 beschrieben, legen theoretische Überlegungen die Vermutung nahe, dass auch bei der Gründung das Nichtnutzenkönnen von Fixkostendegressionen in der Finanzierungsproduktion die KMU-Finanzierung erschwert, weil aus Sicht potenzieller Kapitalgeber die von den KMU nachgefragten Kapitalbeträge im Verhältnis zu den Verwaltungsfixkosten zu klein sind. Daher lohnt sich die Kapitalvergabe für potenzielle Anbieter weniger und ein Kapitalangebot kommt nicht zustande bzw. es muss so hoch kalkuliert sein, dass sich die Aufnahme aus Sicht des Unternehmens nicht lohnt. Diese Situation ist auch im Rahmen der Finanzierung von Innovationen durch KMU möglich.

Die Zielsetzung lautet, den größenbedingten Nachteil zu beseitigen bzw. die daraus entstehenden Finanzierungsengpässe zu überwinden, wobei eine konkrete Zieloperationalisierung ausscheidet.

### 6.3.5.2.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels

#### ***Prüfschritt 1 = hypothetische Rechtfertigung***

Es liegen begründete Hinweise für das Vorliegen größenbedingter Nachteile durch Un-  
teilbarkeiten vor. Lediglich die Beseitigung von Marktversagen ist nach den hier anzu-  
wendenden ordoliberalen Leitlinien und entsprechend dem ML-Schema zweifelsfrei ein  
legitimes Ziel. Es lässt sich nicht ohne Weiteres klären, ob aus der Beseitigung der be-  
schriebenen größenbedingten Nachteile letztlich für alle Bürger ein Nettotonutzen entste-  
hen würde, weil aus der Stärkung der KMU-Unternehmensstruktur die Kosten überwie-  
gende Wohlstandseffekte entstehen würden, oder ob dies nicht vielmehr eine Art der  
Gruppenprivilegierung wäre, die zu Lasten der Allgemeinheit ginge. Daher ist die hypo-  
thetische Rechtfertigung für das Teilziel als zweifelhaft anzusehen.

#### ***Prüfschritt 2 = Verweis auf konkludentes Verhalten***

Den Innovationen wird eine besonders hohe volkswirtschaftliche Bedeutung als Garant  
für wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand zugemessen. Immer wieder wird auch  
auf die wichtige Rolle von KMU für den gesamtwirtschaftlichen Innovationsprozess  
verwiesen.

#### ***Teilergebnis 1***

Lediglich das Vorliegen von konkludentem Verhalten lässt sich beobachten, während  
eine hypothetische Rechtfertigung zweifelhaft erscheint. Eine vertragstheoretische Legi-  
timation des Maßnahmenziels ist somit als zweifelhaft anzusehen. Im Folgenden wird  
dennoch die ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung geprüft.

### 6.3.5.2.3 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung

#### ***Instrumentenvektor***

Wie in 6.3.4.2.3 kann auch hier der gleiche Instrumentenvektor herangezogen werden,  
da einerseits die geprüften und als nicht anwendbar herausgestellten Instrumente auch  
für den Umgang mit Hemmnissen in der Innovationsfinanzierung von bestehenden  
KMU nicht in Frage kommen und zudem der herausgearbeitete Instrumentenvektor  
grundsätzlich auch im Rahmen der Innovationsförderung zur Problemlösung beitragen  
kann. Damit werden folgende Instrumente geprüft:

a) Auslagerung der Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge sowie deren weiteren Beobachtung

b) Direkte Kompensation der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung von Finanzierungsanträgen

F1) Bürgschaft

F2) Darlehen

F3) Schuldendiensthilfen

F4) Beteiligung

F5) Zuschuss

### ***Instrumentenweise Prüfung auf Effektivität***

Die Effektivitätsprüfung in 6.3.4.2.3 ergab, dass alle Instrumente in Bezug auf die Gründungsförderung zumindest eingeschränkt effektiv sind, während die direkte Kostenkompensation und der Zuschuss vollständig effektive Kompensationsinstrumente darstellen. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb die einzelnen Instrumente für den Umgang mit größenbedingten Nachteilen aufgrund von Unteilbarkeiten in der Innovationsfinanzierung bestehender KMU nicht effektiv wären. Es handelt sich schließlich auch hier um größenbedingte Finanzierungsengpässe, nur dass das Vorhaben nicht die Gründung sondern die Finanzierung von Innovationen bereits am Markt befindlicher KMU zum Gegenstand hat. Es folgen somit die gleichen Ergebnisse in Bezug auf die Effektivität.

Bezüglich des Instruments F4) Beteiligung ist ergänzend auf positive Evaluationsergebnisse des ERP-Startfonds zu verweisen, der mit einer öffentlichen Beteiligung arbeitet, die von einem privaten Leadinvestor flankiert wird.<sup>73</sup>

Hinsichtlich Instrument F2) Darlehen sprechen Evaluationsergebnisse zum ERP-Innovationsprogramm ebenfalls tendenziell für seine Effektivität.<sup>74</sup> Das Programm ermöglicht risikoreiche Innovationsunterfangen und enthält neben Nachrangkapital auch eine Fremdkapitaltranche. Zudem kommen Kulicke et al. (1997, S. 244–247) anhand einer Befragung mittelständischer Unternehmen, Kreditinstitute und Verbände zu dem Ergebnis, dass mit Innovationsdarlehen geförderte Unternehmen im Durchschnitt größere F&E-Projekte durchführen und häufiger mit anderen Unternehmen kooperieren als nicht geförderte.

---

<sup>73</sup> Siehe hierzu Ramboll Management Consulting (2011).

<sup>74</sup> Siehe hierzu ebd.

Belitz et al. (2012) kommen anhand einer Auswertung von Evaluationsstudien zu dem Ergebnis, dass die Programme ZIM und KMU-innovativ, die Zuschussprogramme darstellen, die Erweiterung der technologischen Basis in KMU und die Einstellung von zusätzlichem F&E-Personal unterstützen (vgl. Belitz et al. 2012, S. 8). Auch für das SBIR-Zuschussprogramm in den USA gibt es durchweg positive Bewertungen (vgl. Wessner 2000). Demnach liegen die Überlebenswahrscheinlichkeit und die Wachstumsraten der geförderten Unternehmen deutlich über denen nicht geförderter Unternehmen. Dies stützt die Annahme der Effektivität des Zuschusses (F5) für Innovationsaktivitäten.

### ***Aussonderungsschritt 1***

Keins der geprüften Instrumente wird wegen Ineffektivität ausgesondert.

### ***Prüfung der verschiedenen Instrumente auf Erforderlichkeit***

Es ist auf die Ausführungen aus der Erforderlichkeitsprüfung in der Gründungsfinanzierung aufgrund von größenbedingten Nachteilen durch Unteilbarkeiten (6.3.4.2.3) zu verweisen. Die dort herausgearbeitete Instrumentenrangfolge wird nicht dadurch verändert, dass hier Innovationsaktivitäten bestehender KMU finanziert werden.

Ebenfalls ist hier ergänzend auf die Variationsmöglichkeit der Instrumente F2) Darlehen und F4) Beteiligung hin zum Mezzaninekapital zu verweisen. In tendenzieller Hinsicht sprechen Evaluationsergebnisse des ERP-Innovationsprogramms, das neben einer klassischen Fremdkapitaltranche auch über Nachrangkapital verfügt, für die Effektivität. Da das Mezzaninekapital geringere marktwirtschaftliche Kosten als die klassische Beteiligung verursacht, sollte diese Variation wenn möglich umgesetzt werden.

### ***Aussonderungsschritt 2***

Die Instrumente F2), F3), F4) und F5) werden wegen fehlender Erforderlichkeit ausgesondert (siehe 6.3.4.2.3).

### ***Prüfung auf Verhältnismäßigkeit***

Entsprechend der analogen Ausführungen unter 6.3.4.2.3 ist der Einsatz der Instrumente a), b) und F1) im Falle der Gründungsförderung verhältnismäßig. Werden diese Instrumente im Rahmen der Innovationsförderung eingesetzt, dann fallen die gleichen marktwirtschaftlichen Kosten wie im vorgenannten Bereich an. Der Nutzen des Instrumenteneinsatzes besteht im Falle der Innovationsförderung in den Wohlstandseffekten, die von der durch die Innovationen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkten klein- und

mittelbetrieblichen Struktur, sowie zusätzlich den gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseffekten der Innovationen an sich ausgehen. In Anlehnung an die Argumente unter 6.3.4.2.3 ist insgesamt ebenfalls eine Verhältnismäßigkeit anzunehmen.

### ***Aussonderungsschritt 3 und Endergebnis***

Keins der (bedingt) erforderlichen Instrumente wird wegen fehlender Verhältnismäßigkeit ausgesondert.

Das erste Mittel der Wahl ist die Auslagerung der Prüfung, Bearbeitung und Beobachtung (a), das je nach Notwendigkeit im konkreten Fall um die Bürgschaft (F1) und die direkte Kostenkompensation (b) ergänzt werden sollte. Damit ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis, bei dem sich nur ein Instrument als erforderlich und verhältnismäßig herausstellen würde (siehe 6.3.4.2.3.7).

### ***Auswahl eines Maßnahmenträgers***

Entsprechend der in 6.3.4.2.3 dargestellten Überlegungen zum Gründungsgeschehen sollte auch hier der Instrumenteneinsatz auf Bundesebene (e=5) implementiert werden. Da hier die gleichen Instrumente zum Einsatz kommen, gelten die Argumente analog.

### ***Darstellung des Gesamtergebnisses***

Ergebnis der Instrumentenprüfung zum zweifelhaft legitimen Teilziel „Erhöhung der KMU-Innovationsaufwendungen aufgrund von größenbedingten Nachteilen durch Unteilbarkeiten bei der Innovationsfinanzierung“			
Instrumente	Beurteilung der Maßnahmen im Hinblick auf		
	Effektivität	Erforderlichkeit	Verhältnismäßigkeit
a) Auslagerung der Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge sowie deren weiteren Beobachtung (W)	(+)	+ 1.	+
b) Direkte Kompensation der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung von Finanzierungsanträgen	+	(+) 3.	+
F1) Bürgschaft	(+)	(+) 2.	+
F2) Darlehen	(+)	-	/
F3) Schuldendiensthilfen	(+)	-	/
F4) Beteiligung	(+)	-	/

F5) Zuschuss	+	-	/
Es ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis.			
Mittel der Wahl (W) ist die Auslagerung der Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge sowie deren weiteren Beobachtung (a), wobei dieser Instrumenteneinsatz je nach Fall von Bürgschaften (F1) oder direkten Kompensationen der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge (b) ergänzt werden sollte.			
Alle (bedingt) erforderlichen Instrumente sollten auf Bundesebene etabliert werden. Beim Einsatz des Finanzierungshilfeinstruments F1 sollte eine Abwicklung mit Hilfe dezentraler Institutionen (z.B. Hausbanken), die dann vom Träger unterstützt werden, angestrebt werden.			
+ = erfüllt; (+) = bedingt erfüllt; 0 = nicht beurteilbar; - = nicht erfüllt; / = wird nicht weiter geprüft, da bei einer vorangegangenen Prüfung eine Aussonderung erfolgt ist; (W) = Mittel der Wahl			

### 6.3.5.3 Teilziel „Erhöhung der Innovationsaufwendungen von KMU aufgrund von Marktversagen durch Informationsmängel bei der Innovationsfinanzierung“

#### 6.3.5.3.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel

Hottenrott & Peters (2012, S. 1) verweisen auf Informationsasymmetrien aufgrund der Komplexität, Spezifität und den hohen Unsicherheitsgrad von Innovationsprojekten, denn diese Eigenschaften erschweren es den Kapitalgebern, den potenziellen Wert eines Innovationsprojekts zu beurteilen. Auch Zimmermann (2010, S. IX) verweist auf die Bedeutung von *Informationsasymmetrien* zwischen Kapitalgebern und KMU, die die externe Innovationsfinanzierung erschweren: „Die vergleichsweise hohe Bedeutung interner Mittel bei der Innovationsfinanzierung belegt empirisch die aus der volkswirtschaftlichen Theorie abgeleitete Problematik der Informationsasymmetrien, die vor allem einer Innovationsfinanzierung durch Bankkredite entgegenstehen“ (ebd.).<sup>75</sup>

Allein die Tatsache, dass Innovationen i.d.R. mit *hohen Risiken* und somit mit *Unsicherheit* bezüglich ihres Erfolges verbunden sind, wie z.B. Zimmermann (2010, S. 147) anmerkt, kann indes kein Marktversagen darstellen, weil es sich um unternehmerische Unsicherheit handelt, der man sich nur freiwillig aussetzen kann.<sup>76</sup> Den höheren Risiken stehen auf der anderen Seite auch höhere Ertragsmöglichkeiten gegenüber.

Eine besondere Herausforderung bei der Innovationsfinanzierung kann sich allerdings daraus ergeben, dass sich die hohen Chancen und Risiken nicht von beiden Seiten

<sup>75</sup> Einschränkung ist dem entgegenzuhalten, dass auch andere Hemmnisse – wie die in den anderen Abschnitten dargestellten Marktversagenstatbestände durch externe Effekte und Unteilbarkeiten – Gründe für einen hohen Stellenwert der internen Finanzierung in der Praxis sein können.

<sup>76</sup> Siehe hierzu 6.2.2.



gleichermaßen bewerten lassen, weil relevante Informationen ungleich verteilt sind. Bei technologisch anspruchsvollen Vorhaben und bei der Entwicklung von Marktneuheiten ist dies besonders gut möglich (vgl. ebd.).

Marktversagen aufgrund von Informationsmängeln in Form einer asymmetrischen Informationsverteilung zwischen potenziellen Kapitalgebern und kapitalnehmenden KMU ist im Ergebnis ebenso wie im Rahmen der Gründungsfinanzierung (6.3.4.3.1) auch im Rahmen der externen Finanzierung von Innovationen möglich. Aufgrund der mit Innovationen oft verbundenen hohen Risiken und komplexen technologischen Eigenschaften spielt eine hinreichende Information beider Marktseiten eine besonders wichtige Rolle.

Marktwirtschaftliche Gegenmittel gegen Informationsasymmetrien, wie Signaling und Screening, sind für (insbesondere junge) KMU i.d.R. stärker beeinträchtigt.<sup>77</sup>

Die Zielsetzung lautet also auch hier, das durch privatwirtschaftliche Gegenmaßnahmen nicht zu unterbindende Marktversagen durch Informationsmängel zu beseitigen bzw. die daraus entstehenden Finanzierungsengpässe zu überwinden.

#### 6.3.5.3.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels

##### ***Prüfschritt 1 = hypothetische Rechtfertigung***

Es liegen begründete Hinweise für das Vorliegen von Marktversagen durch Informationsmängel vor. Es spricht einiges dafür, dass solche Informationsmängel zu besonderen Finanzierungshemmnissen führen, die das Hervorbringen von Innovationen durch KMU einschränken. Damit ist eine hypothetische Rechtfertigung grundsätzlich gegeben.

##### ***Prüfschritt 2 = Verweis auf konkludentes Verhalten***

Die Beseitigung des konkreten Marktversagens im Bereich der Innovationsfinanzierung aufgrund von Informationsmängeln wird angestrebt. Hiervon ist auszugehen, weil insgesamt Marktversagen im KMU-Bereich vom Gros aufgeklärter und unparteiischer Bürger gewünscht wird (siehe Kapitel 6.3.2).

Darüber hinaus wird den Innovationen eine besonders hohe volkswirtschaftliche Bedeutung als Garant für wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand zugemessen.

##### ***Teilergebnis 1***

Die hypothetische Rechtfertigung und das Vorliegen von konkludentem Verhalten sind im Grunde gegeben, wenngleich es anbelastbaren theoretischen und empirischen Be-

---

<sup>77</sup> Siehe hierzu 6.3.4.3.1.

gen für ein systematisches Marktversagen mangelt. Im Folgenden wird die ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung geprüft.

### 6.3.5.3.3 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung

#### *Instrumentenvektor*

Die unter 6.3.4.3.3 als nicht anwendbar herausgearbeiteten Instrumente sind aus den dort beschriebenen Gründen auch im Rahmen der Innovationsfinanzierung ungeeignet. Demgegenüber kommt der geprüfte Instrumentenvektor für den Umgang mit dem beschriebenen Marktversagen in der Innovationsfinanzierung in Betracht. Damit umfasst der Instrumentenvektor auch hier die folgenden Instrumente:

- a) Verpflichtung zu informieren
- b) Öffentliche Bereitstellung von Information (Finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten)
- c) Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens
  - F1) Bürgschaft
  - F2) Darlehen
  - F3) Schuldendiensthilfen
  - F4) Beteiligung
  - F5) Zuschuss

#### *Instrumentenweise Prüfung auf Effektivität*

Die Instrumenteneffektivitäten ergeben sich wie im Falle der Effektivitätsprüfung im Umgang mit Informationsasymmetrien bei der Finanzierung von Gründungsvorhaben (siehe 6.3.4.3.3). Es sind keine wesentlichen Unterschiede dadurch zu erwarten, dass hier Innovationsaktivitäten bestehender KMU finanziert werden.

Ergänzend ist anzumerken, dass hier das Instrument b) Öffentliche Bereitstellung von Information (Finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten) bei einigen Innovationsprojekten mehr Wirkung zeigen dürfte als bei Gründungsprojekten, wenn sich von den bereits länger existierenden KMU Unternehmenshistorien mit entsprechenden Daten vorlegen lassen.

Bezüglich des Instruments F4) Beteiligung ist ergänzend auf positive Evaluationsergebnisse des ERP-Startfonds zu verweisen, der mit einer öffentlichen Beteiligung arbeitet,

die von einem privaten Leadinvestor flankiert wird.<sup>78</sup> Demnach zeigt sich, dass der ERP-Startfonds risikobehaftete Vorhaben finanziert, deren Entwicklungsverlauf zum Zeitpunkt des Beteiligungseinstiegs schwer abzusehen ist.

Hinsichtlich Instrument F2) Darlehen sprechen Evaluationsergebnisse zum ERP-Innovationsprogramm ebenfalls tendenziell für eine Effektivität.<sup>79</sup> Das Programm ermöglicht risikoreiche Innovationsunterfangen und enthält neben Nachrangkapital auch eine Fremdkapitaltranche. Zudem kommen Kulicke et al. (1997, S. 244–247) anhand einer Befragung mittelständischer Unternehmen, Kreditinstitute und Verbände zu dem Ergebnis, dass mit Innovationsdarlehen geförderte Unternehmen im Durchschnitt größere F&E-Projekte durchführen und häufiger mit anderen Unternehmen kooperieren als nicht geförderte.

Belitz et al. (2012) kommen anhand einer Auswertung von verschiedenen Evaluationsstudien zu dem Ergebnis, dass die Programme ZIM und KMU-innovativ, die Zuschussprogramme darstellen, die Erweiterung der technologischen Basis in KMU und die Einstellung von zusätzlichem F&E-Personal unterstützen (vgl. Belitz et al. 2012, S. 8). Auch für das SBIR-Zuschussprogramm in den USA gibt es durchweg positive Bewertungen (vgl. Wessner 2000). Demnach liegen die Überlebenswahrscheinlichkeit und die Wachstumsraten der geförderten Unternehmen deutlich über denen nicht geförderter Unternehmen. Dies unterstützt die Annahme der Effektivität des Zuschusses (F5) für Innovationsaktivitäten.

Im Ergebnis sind somit die Instrumente a) bis F2) eingeschränkt effektiv, F3) Schuldendiensthilfen ineffektiv, F4) Beteiligung eingeschränkt effektiv sowie F5) Zuschuss vollständig effektiv.

### ***Aussonderungsschritt 1***

Das Instrument F3) Schuldendiensthilfen wird wegen Ineffektivität von der weiteren Prüfung ausgesondert.

### ***Prüfung der verschiedenen Instrumente auf Erforderlichkeit***

Es ist auf die Ausführungen aus den Erforderlichkeitsprüfungen unter 6.3.4.3.3 zu verweisen. Die dort herausgearbeitete Instrumentenrangfolge wird hier nicht verändert.

Ebenfalls ist hier ergänzend auf die Variationsmöglichkeit der Instrumente F2) Darlehen und F4) Beteiligung hin zum Mezzaninekapital zu verweisen. In tendenzieller Hinsicht sprechen Evaluationsergebnisse des ERP-Innovationsprogramms, das neben einer klas-

---

<sup>78</sup> Siehe hierzu Ramboll Management Consulting (2011).

<sup>79</sup> Siehe hierzu ebd.

sischen Fremdkapitaltranche auch über Nachrangkapital verfügt, für die Effektivität. Da das Mezzaninekapital geringere marktwirtschaftliche Kosten als die klassische Beteiligung verursacht, sollte diese Variation wenn möglich umgesetzt werden.

### ***Aussonderungsschritt 2***

Entsprechend 6.3.4.3.3 wird keins der (eingeschränkt) effektiven Instrumente wegen fehlender Erforderlichkeit ausgesondert.

### ***Prüfung auf Verhältnismäßigkeit***

Entsprechend der analogen Ausführungen unter 6.3.4.3.3 ist der Einsatz der Instrumente a), b), c), F1), F2), F4) und F5) im Falle der Gründungsförderung verhältnismäßig. Werden diese Instrumente im Rahmen der Innovationsförderung eingesetzt, dann fallen die gleichen marktwirtschaftlichen Kosten wie im vorgenannten Bereich an. Der Nutzen des Instrumenteneinsatzes besteht im Falle der Innovationsförderung in den Wohlfahrtseffekten, die von der durch die Innovationen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkten klein- und mittelbetrieblichen Struktur ausgehen sowie in den Wohlfahrtseffekten, die von den Produktivitätsgewinnen der Innovationen als solche ausgehen. In Anlehnung an die Argumente unter 6.3.4.3.3 ist insgesamt ebenfalls eine Verhältnismäßigkeit anzunehmen.

### ***Aussonderungsschritt 3 und Endergebnis***

Keins der (bedingt) erforderlichen Instrumente wird wegen fehlender Verhältnismäßigkeit ausgesondert.

Die ersten Mittel der Wahl sind die Verpflichtung zu informieren (a) und der umfassende rechtliche Rahmen (c), die je nach Notwendigkeit im konkreten Fall um die finanzielle Screening-Unterstützung (b), die Bürgschaft (F1), das Darlehen (F2), die Beteiligung (F4) oder den Zuschuss (F5) ergänzt werden sollten. Damit ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis, bei dem sich nur ein Instrument als erforderlich und verhältnismäßig herausstellen würde.

### ***Auswahl eines Maßnahmenträgers***

Entsprechend der Überlegungen zum Gründungsgeschehen sollte der Instrumenteneinsatz auch hier auf Bundesebene (e=5) implementiert werden. Da hier die gleichen Instrumente zum Einsatz kommen, gelten die Argumente analog.

**Darstellung des Gesamtergebnisses**

Ergebnis der Instrumentenprüfung zum legitimen Teilziel „Erhöhung der KMU-Innovationsaufwendungen aufgrund von Marktversagen durch Informationsasymmetrien bei der Innovationsfinanzierung“			
Instrumente	Beurteilung der Maßnahmen im Hinblick auf		
	Effektivität	Erforderlichkeit	Verhältnismäßigkeit
a) Verpflichtung zu informieren (W)	(+)	(+) 1.	+
b) Öffentliche Bereitstellung von Information (Finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten)	(+)	(+) 2.	+
c) Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens (W)	(+)	(+) 1.	+
F1) Bürgschaft	(+)	(+) 3.	+
F2) Darlehen	(+)	(+) 4.	+
F3) Schuldendiensthilfen	-	/	/
F4) Beteiligung	(+)	(+) 5.	+
F5) Zuschuss	+	(+) 6.	+
<p>Es ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis.</p> <p>Mittel der Wahl (W) sind die Verpflichtung zu informieren (a) und die Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens (c), wobei dieser Instrumenteneinsatz je nach Fall um die finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten (b), Bürgschaften (F1), Darlehen (F2), Beteiligungskapital (F4), oder Zuschüsse (F5) ergänzt werden sollte.</p> <p>Alle (bedingt) erforderlichen Instrumente sollten auf Bundesebene etabliert werden. Beim Einsatz der Finanzierungshilfeinstrumente F1, F2, F4 und F5 sollte eine Abwicklung mit Hilfe dezentraler Institutionen (z.B. Hausbanken), die dann vom Träger unterstützt werden, angestrebt werden.</p> <p>+ = erfüllt; (+) = bedingt erfüllt; 0 = nicht beurteilbar; - = nicht erfüllt; / = wird nicht weiter geprüft, da bei einer vorangegangenen Prüfung eine Aussonderung erfolgt ist; (W) = Mittel der Wahl</p>			

**6.3.6 Teilzielbereich „Erhöhung des KMU-spezifischen Exportwerts“**

KMU sollen nicht nur auf den heimischen Märkten gestärkt werden, sondern auch stärker in das Auslandsgeschäft eingebunden werden. Unter den mittelständischen Außenwirtschaftsaktivitäten dominiert traditionell das *klassische Ausfuhrgeschäft*, das oft *den ersten Schritt in Auslandsmärkte* darstellt und dem *Sammeln von Erfahrungen* dient (vgl. Hauser 2006, S. 72).

Im Jahr 2013 hatten rund 37 % der Unternehmen, darunter überwiegend KMU, direkte Auslandskontakte (vgl. Kranzusch 2013, S. 37). Dabei nimmt der Internationalisierungsgrad mit der Unternehmensgröße zu: Von ca. 33 % bei Kleinstunternehmen auf 81 % bei Großunternehmen. Ab einem Jahresumsatz von etwa 2 Mio. EUR hat mindestens jedes zweite Unternehmen Auslandskontakte. Im- und Exportbeziehungen sind die häufigste Form der internationalen Aktivitäten, gefolgt von Serviceleistungen und Kooperationen im Ausland (vgl. ebd.).

Das Ziel, die heimischen KMU über den Außenhandel zu stärken, ist verwandt mit den Zielen, die Außenhandelsverflechtungen der Volkswirtschaft zu erhöhen, ausländische Märkte zu erschließen sowie mit entwicklungspolitischen Zielen und lässt sich von diesen Zielen kaum isoliert betrachten. So verweist z.B. die Euler Hermes AG in einer Broschüre auf die Notwendigkeit von Exportkreditgarantien zwecks der *Erschließung schwieriger Märkte* und der *Aufrechterhaltung wirtschaftlicher Beziehungen*, macht daneben aber auch darauf aufmerksam, dass ohne die gewährten Sicherheiten viele Unternehmen mit geringer Eigenkapitalausstattung *in ihrer Existenz bedroht* wären und nennt die Mittelstandsförderung einen *wichtigen Schwerpunkt* (vgl. Euler Hermes Deutschland AG 2012, S. 4–7).

Gerade in Zeiten der Globalisierung, in der verstärkter Wettbewerb auf den Absatzmärkten herrscht, ergibt sich der Anreiz für Unternehmen, in diesem Konkurrenzkampf zu bestehen und für den Staat, die heimischen Unternehmen dabei zu unterstützen. Die Bedeutung des Exportgeschäftes dürfte weiterhin ebenso für Großunternehmen als auch für KMU zunehmen.

Mit dem Export von Waren und Dienstleistungen ins Ausland sind oftmals besondere Risiken verbunden, die in dieser Form im Inlandsgeschäft nicht auftreten. Die Exportrisiken lassen sich unterteilen in das *Fabrikationsrisiko*, das *Ausfuhrisiko*, das *Finanzkreditrisiko*, das *Risiko aus Bank-(Vertrags-) Garantien* und das *Währungsrisiko* (vgl. Schwab 1989, S. 34–42).

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern ein KMU-spezifisches Marktversagen die Finanzierung der Exportaktivitäten behindern kann.

### 6.3.6.1 Teilziel „Erhöhung des KMU-spezifischen Exportwerts aufgrund von Marktversagen durch externe Effekte bei der Exportfinanzierung“

#### 6.3.6.1.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel

Technologische positive externe Effekte, wie sie von innovativen Aktivitäten ausgehen können<sup>80</sup>, sind in diesem Bereich nicht zu erwarten. Ein Marktversagen durch externe Effekte scheidet somit aus.

#### 6.3.6.1.2 Ergebnis

Eine Legitimation für staatliches Handeln aufgrund von externen Effekten bei der KMU-Exportfinanzierung ist nicht gegeben, da ein entsprechendes Marktversagen nicht zu erwarten ist.

### 6.3.6.2 Teilziel „Erhöhung des KMU-spezifischen Exportwerts aufgrund von Marktversagen durch Unteilbarkeiten und Marktmacht bei der Exportfinanzierung“

#### 6.3.6.2.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel

Marktversagen aufgrund von Unteilbarkeiten und Marktmacht könnte ggf. aufgrund von für KMU überproportional hohen Transaktionskosten zustande kommen. KMU haben im Vergleich zu Großunternehmen *überproportional hohe Transaktionskosten* zu stemmen, wenn sie Auslandsgeschäfte betreiben wollen, da die Aufwendungen für die *Planung und Entscheidung* sowie bei *Aufnahme wirtschaftlicher Aktivitäten im Ausland* insbesondere in Übersee im Vergleich zum „normalen“ Kostenmaßstab im Inland oft als „*bedenklich*“ und „*inakzeptabel*“ bewertet werden (vgl. Cichy 1996, S. 360). Dies lässt sich zum einen auf die *begrenzten personellen Ressourcen auf der Leitungsebene* zurückführen, da *zweitaufwendige Reiseaktivitäten* die *kostenintensive Erweiterung der Führungsebene* erfordern, um den weiteren Betrieb am heimischen Standort sicherzustellen; zudem sind *Anpassungen und konzeptionelle Vorlaufphasen* mit *einem im Vergleich zum Inlandsgeschäft weitaus höheren Kostenaufwand* verbunden (vgl. ebd.). Viele Großunternehmen können demgegenüber über vielfältige Auslandsaktivitäten eine *Degression der Internationalisierungskosten* erzielen (vgl. ebd.).

Bei der beschriebenen Problematik handelt es sich um Mindestfinanzierungsgrößen, die die KMU aufbringen müssen, um in das Exportgeschäft einsteigen zu können. Wie auch im Falle der bereits untersuchten Förderbereiche Gründung und Innovation kann hier

---

<sup>80</sup> Siehe hierzu 6.3.4.1 zur Förderung innovativer Gründungen und 6.3.5.1 zur Innovationsförderung.

nicht von einem eigenständigen Marktversagen die Rede sein, weil die Finanzierungsprobleme nicht in den Mindestfinanzierungsgrößen selbst liegen.

Es verbleiben die allgemeinen Schwierigkeiten der KMU-Finanzierung aufgrund von Unteilbarkeiten, die entstehen können, wenn aus Sicht der Kapitalgeber das Finanzierungsvolumen zu klein ist:

Wie auch im Falle der Gründung (6.3.4.2.1) und der Innovationen (6.3.5.2.1) ist es möglich, dass die für die Exportaktivitäten erforderlichen Finanzierungsbeträge so klein sind, dass sich aus Sicht potenzieller Kapitalgeber eine Kapitalvergabe aufgrund der Verwaltungsfixkosten nicht lohnt. Diese Problematik, dass Fixkostendegressionen in der Finanzierungsproduktion nicht genutzt werden können, führt im schlimmsten Fall zu einem Ausbleiben des Angebots oder zu einem prohibitiv hohen Kapitalpreis.

Die Zielsetzung lautet, die größenbedingten Nachteile zu beseitigen bzw. die daraus entstehenden Finanzierungsengpässe zu überwinden. Eine konkrete Zieloperationalisierung ist dabei nicht möglich.

#### 6.3.6.2.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels

##### ***Prüfschritt 1 = hypothetische Rechtfertigung***

Es liegen begründete Hinweise für das Vorliegen größenbedingter Nachteile durch Unteilbarkeiten vor. Allerdings ist nach den hier anzuwendenden ordoliberalen Leitlinien und entsprechend dem ML-Schema lediglich die Beseitigung von Marktversagen zweifelsfrei ein legitimes Ziel. Es lässt sich nicht ohne Weiteres klären, ob aus der Beseitigung der beschriebenen größenbedingten Nachteile letztlich für alle Bürger ein Nettutzen entstehen würde, weil aus der Stärkung der KMU-Unternehmensstruktur die Kosten überwiegende Wohlfandeffekte entstehen würden, oder ob dies nicht vielmehr eine Art der Gruppenprivilegierung wäre, die zu Lasten der Allgemeinheit ginge. Daher ist die hypothetische Rechtfertigung für das Teilziel als zweifelhaft anzusehen.

##### ***Prüfschritt 2 = Verweis auf konkludentes Verhalten***

Direkte Hinweise auf konkludentes Verhalten bezüglich der o.g. Zielsetzung fallen relativ schwach aus. Im Vergleich zu anderen Förderbereichen werden Notwendigkeit und Finanzierungsprobleme von KMU-Exportaktivitäten weniger thematisiert.

##### ***Teilergebnis 1***

Sowohl die hypothetische Rechtfertigung als auch das Vorliegen von konkludentem Verhalten fallen schwach aus. Daher ist von einer zweifelhaften Legitimation des Maß-



nahmenziels auszugehen. Im Folgenden wird dennoch die ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung geprüft.

### 6.3.6.2.3 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung

#### *Instrumentenvektor*

Wie in 6.3.4.2.3 und 6.3.5.2.3 kann auch hier der gleiche Instrumentenvektor herangezogen werden, da einerseits die geprüften und als nicht anwendbar herausgestellten Instrumente auch für den Umgang mit Hemmnissen in der Exportfinanzierung nicht in Frage kommen und zudem der herausgearbeitete Instrumentenvektor grundsätzlich auch im Rahmen der Exportförderung zur Problemlösung beitragen kann. Damit werden folgende Instrumente geprüft:

- a) Auslagerung der Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge sowie deren weiteren Beobachtung
  - b) Direkte Kompensation der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung von Finanzierungsanträgen
- F1) Bürgschaft
  - F2) Darlehen
  - F3) Schuldendiensthilfen
  - F4) Beteiligung
  - F5) Zuschuss

#### *Instrumentenweise Prüfung auf Effektivität*

Die Effektivitätsprüfungen in 6.3.4.2.3 und 6.3.5.2.3 ergaben, dass alle Instrumente in Bezug auf die Gründungs- und Innovationsförderung zumindest eingeschränkt effektiv sind, während lediglich der Zuschuss ein vollständig effektives Kompensationsinstrument darstellt. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb die einzelnen Instrumente für den Umgang mit Marktversagen aufgrund von Unteilbarkeiten in der Exportfinanzierung nicht ebenfalls effektiv wären. Es handelt sich schließlich auch hier um größenbedingte Finanzierungsengepässe, nur dass das Vorhaben nicht die Gründung oder die Innovation, sondern die Finanzierung von Exportaktivitäten der KMU zum Gegenstand hat. Es folgen somit die gleichen Ergebnisse in Bezug auf die Effektivität.

### ***Aussonderungsschritt 1***

Keins der geprüften Instrumente wird wegen Ineffektivität ausgesondert.

### ***Prüfung der verschiedenen Instrumente auf Erforderlichkeit***

Es ist auf die Ausführungen aus der Erforderlichkeitsprüfung in der Gründungs- und Investitionsfinanzierung aufgrund von Marktversagen durch Unteilbarkeiten (6.3.4.2.3, 6.3.5.2.3) zu verweisen. Die dort herausgearbeitete Instrumentenrangfolge wird nicht dadurch verändert, dass hier Exportaktivitäten finanziert werden.

### ***Aussonderungsschritt 2***

Die Instrumente F2), F3), F4) und F5) werden wegen fehlender Erforderlichkeit ausgesondert (siehe 6.3.4.2.3, 6.3.5.2.3).

### ***Prüfung auf Verhältnismäßigkeit***

Entsprechend der analogen Ausführungen unter 6.3.4.2.3 und 6.3.5.2.3 ist der Einsatz der Instrumente a), b) und F1) im Falle der Gründungs- und Innovationsförderung verhältnismäßig. Werden diese Instrumente im Rahmen der Exportförderung eingesetzt, dann fallen die gleichen marktwirtschaftlichen Kosten wie in den vorgenannten Bereichen an. Der Nutzen des Instrumenteneinsatzes besteht im Falle der Exportförderung in den Wohlstandseffekten, die von der durch die Exporttätigkeiten in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkten klein- und mittelbetrieblichen Struktur ausgehen sowie in der Erfüllung außenwirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Zielsetzungen. In Anlehnung an die Argumente unter 6.3.4.2.3. und 6.3.5.2.3 ist insgesamt ebenfalls eine Verhältnismäßigkeit anzunehmen.

### ***Aussonderungsschritt 3 und Endergebnis***

Keins der (bedingt) erforderlichen Instrumente wird wegen fehlender Verhältnismäßigkeit ausgesondert.

Das erste Mittel der Wahl ist die Auslagerung der Prüfung, Bearbeitung und Beobachtung (a), das je nach Notwendigkeit im konkreten Fall um die Bürgschaft (F1) und die direkte Kostenkompensation (b) ergänzt werden sollte. Damit ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis, bei dem sich nur ein Instrument als erforderlich und verhältnismäßig herausstellen würde (siehe 6.3.4.2.3.7 und 6.3.5.2.3.7)

### ***Auswahl eines Maßnahmenträgers***

Entsprechend der in 6.3.4.2.3 dargestellten Überlegungen zum Gründungsgeschehen (und der analogen Anwendung in der Innovationsförderung) sollte auch hier der Instrumenteneinsatz auf Bundesebene (e=5) implementiert werden. Da hier die gleichen Instrumente zum Einsatz kommen, gelten die Argumente analog.

### ***Darstellung des Gesamtergebnisses***

Ergebnis der Instrumentenprüfung zum zweifelhaft legitimen Teilziel „Erhöhung des KMU-spezifischen Exportwerts aufgrund von großenbedingten Nachteilen durch Unteilbarkeiten bei der Exportfinanzierung“			
Instrumente	Beurteilung der Maßnahmen im Hinblick auf		
	Effektivität	Erforderlichkeit	Verhältnismäßigkeit
a) Auslagerung der Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge sowie deren weiteren Beobachtung (W)	(+)	+ 1.	+
b) Direkte Kompensation der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung von Finanzierungsanträgen	+	(+) 3.	+
F1) Bürgschaft	(+)	(+) 2.	+
F2) Darlehen	(+)	-	/
F3) Schuldendiensthilfen	(+)	-	/
F4) Beteiligung	(+)	-	/
F5) Zuschuss	+	-	/
<p>Es ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis.</p> <p>Mittel der Wahl (W) ist die Auslagerung der Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge sowie deren weiteren Beobachtung (a), wobei dieser Instrumenteneinsatz je nach Fall von Bürgschaften (F1) oder direkten Kompensationen der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge (b) ergänzt werden sollte.</p> <p>Alle (bedingt) erforderlichen Instrumente sollten auf Bundesebene etabliert werden. Beim Einsatz des Finanzierungshilfeinstruments F1 sollte eine Abwicklung mit Hilfe dezentraler Institutionen (z.B. Hausbanken), die dann vom Träger unterstützt werden, angestrebt werden.</p> <p>+ = erfüllt; (+) = bedingt erfüllt; 0 = nicht beurteilbar; - = nicht erfüllt; / = wird nicht weiter geprüft, da bei einer vorangegangenen Prüfung eine Aussonderung erfolgt ist; (W) = Mittel der Wahl</p>			

### 6.3.6.3 Teilziel „Erhöhung des KMU-spezifischen Exportwerts aufgrund von Marktversagen durch Informationsmängel bei der Exportfinanzierung“

#### 6.3.6.3.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel

##### *1.) Informationsasymmetrien zwischen Kapitalnehmer und -geber*

Zunächst ist auf die Problematik der Informationsasymmetrie zu verweisen, wie sie auch im Rahmen der Gründungsfinanzierung (6.3.4.3.1) und der Innovationsfinanzierung (6.3.5.3.1) möglich ist. Auch im Rahmen von Exportfinanzierungen ist es möglich, dass das überlassene Kapital (das in diesem Fall zur Finanzierung von Exporttätigkeiten benötigt wird) aus Sicht des Kapitalgebers nicht mit der gebotenen Sorgfalt eingesetzt wird und am Ende eine Rückzahlung an den Kapitalgeber nicht wie vereinbart erfolgt.

Marktwirtschaftliche Gegenmittel gegen Informationsasymmetrien, wie Signaling und Screening, sind für (insbesondere junge) KMU i.d.R. stärker beeinträchtigt.

##### *2.) Marktversagen am Exportkreditversicherungsmarkt*

Exportgeschäfte unterliegen oftmals zusätzlich besonderen Risiken, die sich daraus ergeben, dass die erfolgreiche Abwicklung von Rahmenbedingungen im Empfängerland und/oder vom Verhalten des Importeurs abhängt. Hier ist es in erster Linie die Unsicherheit, die mit Investitionsprojekten im Ausland oftmals die Bereitschaft von Kapitalgebern einschränken kann, denn z.B. Risiken in politisch unsicheren Ländern oder solchen mit einer wenig verlässlichen Rechtsordnung halten potenzielle Kapitalgeber tendenziell davon ab, Unternehmen für Ausfuhrprojekte Kapital zur Verfügung zu stellen. Unternehmerische Unsicherheit könnte nach Fritsch (2011, S. 273) u.U. aufgrund von *übertriebener Vorsicht* von Akteuren zustande kommen, allerdings stellt das Kernproblem im Umgang mit dieser Art von Marktversagen seine Diagnose dar, denn um eine „zu scheue“ Risikobereitschaft zu konstatieren, müsste ein Referenzstandard existieren, der die optimale Risikoneigung angibt. Der Auffassung, dass *i.d.R. niemand besser als die direkt betroffenen Akteure dazu in der Lage sind, Chancen und Risiken eines bestimmten Projektes einzuschätzen* und daher die *Grundlage für entsprechende wirtschaftspolitische Eingriffe zweifelhaft* bleibt (vgl. Fritsch 2011, S. 274), ist zuzustimmen. Von einem Marktversagen durch unternehmerische Unsicherheit kann somit nicht ausgegangen werden.

Demgegenüber kommt ein Marktversagen bei *nicht-unternehmerischer Unsicherheit* in Betracht, bei dem es sich um Risiken handelt, die als „normale“ *Begleiterscheinungen des Lebens* auftreten (vgl. Fritsch 2011, S. 275), ohne dass das erhöhte Risiko mit einer besonderen Prämie abgegolten wird: *Nicht-unternehmerische Unsicherheit* kann sowohl in der *Konsumsphäre* (z.B. *Sturmschäden am Privathaus*), aber auch in der *Produkti-*

onssphäre (z.B. *Brandgefahren in Unternehmen*) auftreten und stellt ein mehr oder weniger unfreiwillig übernommenes Nebenprodukt einer Handlung oder eines Zustandes dar.

Besondere Prämien von den ausländischen Importeuren dafür, dass sich ein exportierendes Unternehmen den erhöhten Risiken im Zusammenhang mit dem Exportgeschäft aussetzt, sind nicht zu erwarten, da dann auf die Konkurrenzangebote aus anderen Ländern zurückgegriffen würde oder weil überhaupt derartige Länderrisiken schwer zu kalkulieren sind. Der Markt bietet zwar eine Lösung in Form der Versicherung an, wobei der von den nicht-unternehmerischen Risiken Betroffene an die Versicherung eine Prämie zahlt, die als Gegenleistung im Schadensfall den entstandenen Schaden ganz oder teilweise ersetzt. Jedoch lassen sich bestimmte Risiken nicht oder nicht vollständig versichern, sodass die Versicherungslösung nicht greift und von Marktversagen im Versicherungsmarkt gesprochen werden kann.<sup>81</sup> Das Marktversagen könnte dadurch begründet sein, dass bei den mit Auslandsgeschäften verbundenen Risiken das *Gesetz der großen Zahl* nicht angewendet werden kann. Nach Fritsch (2011, S. 275–276) können dann *Schadenshöhe und Schadenswahrscheinlichkeit* nicht mit *hinlänglicher Genauigkeit* kalkuliert werden, denn es fehlt eine *gewisse Mindestanzahl an Risiken bzw. Nachfragern nach Versicherungsschutz*, oder die Risiken sind nicht hinreichend *unabhängig voneinander*. Allerdings ist die *Frage, ob bzw. inwieweit voneinander nicht-unabhängige Risiken versicherbar sind, in der Literatur umstritten*, da in der Realität auch Risiken versichert werden, die nach den strengen Voraussetzungen des Gesetzes der großen Zahl nicht versicherbar sind, wie z.B. *seltene Naturkatastrophen* oder die *Berufsunfähigkeit von Spitzensportlern* (vgl. ebd.). Es erscheint zumindest plausibel, dass v.a. politische Risiken, die mit Auslandsinvestitionen einhergehen, nicht über einen privaten Versicherungsmarkt abgedeckt werden können, schließlich könnten beispielsweise ein Regierungsumsturz oder eine kriegerische Auseinandersetzung alle Auslandsprojekte in dem betreffenden Land zunichtemachen; ein finanzielles Risiko, das wohl kaum ein privater Anbieter schultern könnte.

Unter *politischen Risiken* versteht man i.A. solche Risiken, *die sich daraus ergeben, dass eine ordnungsgemäße Abwicklung der Geschäfte durch staatliche Interventionen gefährdet werden kann* (vgl. Halfen 1991, S. 22; Beyfuß 1984, S. 155). Demgegenüber liegen bei den *wirtschaftlichen Risiken* die Ursachen für den Eintritt eines Schadensfalls *direkt beim Besteller* (vgl. ebd.).

---

<sup>81</sup> So heißt es etwa in einer Broschüre zu den Hermes-Deckungen: „*Gerade Exporte in Märkte mit erhöhten Risiken wie auch Investitionsgeschäfte mit längeren Kreditlaufzeiten werden durch privatwirtschaftliche Engagements nicht ausreichend abgesichert. Der Staat tritt also dort ein, wo die private Versicherungswirtschaft keinen ausreichenden Versicherungsschutz anbietet.*“ (Euler Hermes Deutschland AG 2012, S. 5)

Die Ausführungen von Schwab (1989, S. 101–110) verdeutlichen, dass in der Tat die mangelnde Kalkulierbarkeit des politischen Risikos eine mögliche Erklärung für die fehlende Existenz eines privaten Versicherungsmarktes für politische Risiken darstellen und somit der von Fritsch (2011, S. 275–276) genannte Fall des Marktversagens im Versicherungsmarkt aufgrund fehlender Kalkulierbarkeit vorliegen dürfte. Demnach sind bei den politischen Risiken viele für den Versicherungsschutz notwendige Voraussetzungen nicht erfüllt, wie v.a. die *Ermittlung eines empirisch gesicherten Erfahrungswissens über die dem Eintritt von Exportrisiken respektive politischen Risiken zugrunde liegenden Ereignisse, die Unabhängigkeit der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung in den Importländern* sowie die *Ableitbarkeit von Erfahrungstatsachen des empirischen Gesetzes auf seine Wirksamkeit in allen Situationen der zu versichernden Risiken* (vgl. Schwab 1989, S. 108–109).

Allerdings drängen private Anbieter in den letzten Jahren verstärkt in früher typisch staatliche Bereiche der Exportkreditversicherung vor und übernehmen auch politische Risiken (vgl. Scholze 2008, S. 33–36). Überhaupt werden im Zuge der Globalisierung sowohl die Risikoeinschätzungen hinsichtlich des Exports ins Ausland erleichtert als auch an den Kapitalmärkten neue Möglichkeiten der Absicherung durch moderne Finanzierungsinstrumente geschaffen (vgl. Menck 2005, S. 49). Ob also tatsächlich ein Marktversagen in diesem Zusammenhang vorliegt, erscheint in Anbetracht von neueren Entwicklungen in der Praxis fraglich. Insbesondere muss bedacht werden, dass das seit langem breit ausgebaute staatliche System an Exportprogrammen möglicherweise das Heranwachsen eines privatwirtschaftlichen Angebots behindert hat.

Halfen (1991, S. 4–13) sieht als Gründe für das Fehlen eines privatwirtschaftlichen Versicherungsangebots im Wesentlichen das Auftreten von *moral hazard* und *adverse selection*, was die Versicherungsmärkte beeinträchtigt: So sei zum einen von einer durch den Versicherungsschutz bedingten erhöhten *Risikobereitschaft* der Versicherungsnehmer auszugehen, allerdings auch durch die *Importländer*, die *risikoerhöhende Verhaltensweisen* an den Tag legen könnten (vgl. Halfen 1991, S. 7). Die Einführung von *Selbsthalten*, wie oft als marktwirtschaftliche Möglichkeit des Signaling vorgeschlagen, kann demnach zwar den kreditnehmenden Exporteur zu einem sorgfältigen Verhalten veranlassen, doch bestehe weiterhin die Gefahr, dass sich das Importland bzw. der Importeur im Wissen über den bestehenden Versicherungsschutz risikoreicher verhält. *Staatliche Exportkreditversicherer* hätten hingegen die Möglichkeit, durch ihre oft *umfangreicheren Verbindungen auf die Zahlungswilligkeit und die Sorgfalt* der betreffenden Staaten bzw. über deren Regierungen *auf die Zahlungsmoral der Unternehmen Einfluss zu nehmen* (vgl. Halfen 1991, S. 8). Auch nach Schwab (1989, S. 115) kann das beschriebene Moral Hazard als weitere Erklärung für die Nichtexistenz eines privaten inländischen Versicherungsmarktes gegen politische Risiken betrachtet werden.

Zweitens führe der *Informationsvorsprung* der Versicherungsnehmer im Wege der Adversen Selektion dazu, dass diese nur solche Projekte absicherten, deren Risikokosten die zu entrichtende Prämie überstiegen, sodass insgesamt *Defizite der Versicherer* entstünden (vgl. Halfen 1991, S. 8). Somit wäre langfristig kein privatwirtschaftliches Angebot aufrecht zu erhalten.

Es spricht einiges dafür, dass der Informationsvorsprung des Exporteurs gegenüber dem Versicherer zwar im Falle des wirtschaftlichen Risikos, nicht jedoch hinsichtlich politischer Risiken besteht.<sup>82</sup> Insofern kann der fehlende private Markt über das politische Risiko nicht mit der genannten Informationsasymmetrie und der folgenden Adversen Selection erklärt werden.

Als weitere Begründung für eine staatliche Bereitstellung der Exportkreditversicherung wird zum einen angeführt, dass der Staat im Gegensatz zu privaten Akteuren über *völkerrechtliche und diplomatische Beziehungen zu den ausländischen Regierungen* verfügt und so die politischen Risiken bspw. über das Inaussichtstellen von Sanktionen, die Streichung von Entwicklungshilfemitteln oder weiterer Maßnahmen die Eintrittswahrscheinlichkeit der Risiken verringern kann (vgl. Schwab 1989, S. 117). Auch kann der Staat über die *zwischenzeitliche Inkaufnahme von Verlusten* zur Aufrechterhaltung der Geschäftsbeziehungen der inländischen Exporteure beitragen (vgl. ebd., S. 118–119).

Als individuelle Möglichkeiten zur Verringerung von Unsicherheit schlägt Fritsch (2011, S. 272) folgende Maßnahmen vor: *Erhöhung des Informationsaufwandes, relative Sicherheit suchen, Reserven aufbauen, Risikotausch und Risikoausgleich bzw. -vernichtung durch Diversifikation und Hedging*. Solche Maßnahmen sind aber i.d.R. für KMU schwieriger durchführbar als für Großunternehmen.<sup>83</sup> Es muss davon ausgegangen werden, dass die Unsicherheit in Bezug auf das Auslandsgeschäft im großen Umfang erhalten bleibt.

Es stellt sich jedoch auch wieder hier die Frage, inwiefern die KMU von dem beschriebenen Marktversagen in besonderer Weise betroffen sind, sodass sich die Notwendigkeit einer gezielten KMU-Förderpolitik ergibt. Die Risikotragfähigkeit von KMU ist i.A. geringer als die von Großunternehmen, die z.B. Forderungsausfälle im Exportgeschäft besser bewältigen könnten. Ein fehlender privater Versicherungsmarkt für Exportgeschäfte betrifft sie daher besonders und hindert sie stärker an außenwirtschaftlichen Aktivitäten als Großunternehmen. Es erscheint plausibel, dass KMU als Folge einen schwierigeren Zugang zu externem Kapital für derartige Projekte haben.

---

<sup>82</sup> Siehe hierzu auch Schwab (1989, S. 111).

<sup>83</sup> Hierzu heißt es bei Fritsch (2011, S. 272): „*Insbesondere Großunternehmen sind durch Diversifikation dazu in der Lage, einen Nachfrageeinbruch auf einem Markt oder den Fehlschlag eines Projektes durch Aktivitäten auf anderen Märkten oder durch andere Projekte auszugleichen; man spricht in diesem Zusammenhang auch von stochastischen Größenvorteilen.*“

Die Zielsetzung lautet auch hier (Punkte 1. und 2.), das durch privatwirtschaftliche Gegenmaßnahmen nicht zu unterbindende Marktversagen durch Informationsmängel zu beseitigen bzw. die daraus entstehenden Finanzierungsengpässe zu überwinden. Auch hier scheidet eine konkrete Zieloperationalisierung aus, weil es nicht möglich ist, in Zahlen zu bestimmen, in welchem Ausmaß KMU durch Marktversagenstatbestände an ihren Exporttätigkeiten behindert werden.

#### 6.3.6.3.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels

##### ***Prüfschritt 1 = hypothetische Rechtfertigung***

1.) + 2.):

Entsprechend der die Gründungs- und Innovationsfinanzierung betreffenden Überlegungen aus 6.3.5.3.2 ist eine hypothetische Rechtfertigung des Ziels, auf Informationsmängeln basierendes Marktversagen in der KMU-Finanzierung zu beseitigen, grundsätzlich gegeben. Gleiches gilt für den Teilbereich der KMU-Exportfinanzierung.

##### ***Prüfschritt 2 = Verweis auf konkludentes Verhalten***

1.) + 2.):

Ergänzend zu den Ausführungen in 6.3.5.3.2, wonach konkludentes Verhalten bejaht wird, lassen die öffentliche Debatte und Medienberichte den Schluss zu, dass einem gut laufenden Export in Deutschland ein hoher Stellenwert beigemessen wird. Wenngleich aus ökonomischer Sicht Handelsbilanzüberschüsse neben Vorteilen auch Nachteile mit sich bringen, scheint die allgemeine Mehrheitsmeinung mit dem Titel „Exportweltmeister“ hauptsächlich positive Eigenschaften zu verbinden und entsprechend hohe Exportwerte anzustreben. Exporthemmende Marktversagenstatbestände werden dementsprechend abgelehnt.

##### ***Teilergebnis 1***

1.) + 2.):

Es sei auf die Ausführungen unter 6.3.4.3.2 und 6.3.5.3.2 verwiesen, wonach die vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels insgesamt bejaht wird. Entsprechendes gilt für den Exportbereich.



### 6.3.6.3.3 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung

#### ***Instrumentenvektor***

##### *1.) Informationsasymmetrien zwischen Kapitalnehmern und -gebern*

Es wird der gleiche Instrumentenvektor<sup>84</sup> wie unter 6.3.4.3.3 und 6.3.5.3.3 herangezogen, weil er sich in den entsprechenden Prüfungen als sinnvoll zum Umgang mit Marktversagen durch Informationsasymmetrien herausgestellt hat.

##### *2.) Marktversagen am Exportkreditversicherungsmarkt*

Es ist ein Instrumentenvektor zu finden, der auf das Problem der Nichtexistenz einer privaten Exportkreditversicherung gegen politische Risiken abzielt. Die Instrumente a), b) und c) sind hierfür nicht ansatzweise geeignet, da hier keine Informationsasymmetrie zwischen Kapitalgeber und -nehmer, sondern Unsicherheit vorliegt, und werden daher nicht in den Instrumentenvektor aufgenommen. Die Finanzierungshilfeeinstrumente F1) bis F5) fließen dagegen standardmäßig in den Instrumentenvektor ein. Nach Fritsch (2011, S. 275–276) ist u.U. der Staat gefordert, wenn sich bestimmte Risiken als nicht versicherbar erweisen, indem er Unterstützungsleistungen im Schadensfall erbringt. Bei genauer Betrachtung ist ein entsprechendes Instrument mit F1) Bürgschaft im Instrumentenvektor enthalten, da diese als Haftungsübernahme definiert wurde. Weitere Instrumente im Umgang mit der Problematik der nicht-unternehmerischen Unsicherheit werden von Fritsch (2011, S. 275–276) nicht vorgeschlagen. Damit werden die folgenden Instrumente geprüft:

F1) Bürgschaft

F2) Darlehen

F3) Schuldendiensthilfen

F4) Beteiligung

F5) Zuschuss

#### ***Instrumentenweise Prüfung auf Effektivität***

##### *1.) Informationsasymmetrien zwischen Kapitalnehmern und -gebern*

Die Instrumenteneffektivitäten ergeben sich im Wesentlichen wie im Falle der Effektivitätsprüfung im Umgang mit Informationsasymmetrien bei der Gründungs- und Inno-

---

<sup>84</sup> Der Instrumentenvektor umfasst folgende Instrumente:

a) Verpflichtung zu informieren, b) Öffentliche Bereitstellung von Information (Finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten), c) Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens, F1) Bürgschaft, F2) Darlehen, F3) Schuldendiensthilfen, F4) Beteiligung, F5) Zuschuss.

vationsförderung (siehe 6.3.4.3.3 und 6.3.5.3.3). Anders als bei diesen handelt es sich hier um ein Projekt, das die Realisierung eines Exportgeschäfts zum Gegenstand hat.

Im Ergebnis sind somit die Instrumente a) bis F2) eingeschränkt effektiv, F3) Schuldendiensthilfen ineffektiv, F4) Beteiligung eingeschränkt effektiv sowie F5) Zuschuss vollständig effektiv.

## 2.) Marktversagen am Exportkreditversicherungsmarkt

### F1) Bürgschaft

#### aa) Richtungsbedingung

Wird einem Kapitalgeber zugesagt, dass die öffentliche Hand im Falle eines Schadeneintritts (politische Risiken) für finanzielle Schäden aus der Exportfinanzierung ganz oder teilweise eintreten wird, dann ist davon auszugehen, dass die Bereitschaft zur Kreditvergabe steigt, da der Kapitalgeber im Fall des Scheiterns des Exportgeschäfts einen geringeren Verlust erleidet.

Felbermayr et al. (2012) untersuchen anhand der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und Input-Output-Analysen die Auswirkungen von Hermesdeckungen auf die Exporte und die Beschäftigung. Im Ergebnis bestätigen sie positive Effekte insb. für KMU. Demnach ist die Hälfte des Beschäftigungseffekts KMU zuzurechnen, die aber nur 30 % der insgesamt gewährten Deckungssumme erhalten.<sup>85</sup> Die Richtungsbedingung ist somit erfüllt.

#### bb) Suffizienzbedingung

Da die Problematik im ursprünglich nicht abgesicherten Risiko des Kapitalgebers begründet ist, ist eine ausreichende Instrumentenwirkung zu erwarten, wenn die Risikoübernahme nur weit genug geht, d.h. wenn der haftungsfreigestellte Anteil so groß ist, dass entsprechend der Risikoneigung des Kapitalgebers dieser zur Finanzierung bereit ist. Im Extremfall wäre dies eine vollständige Haftungsübernahme. Der fehlende private Exportkreditversicherungsmarkt wird mit dem Instrument der Bürgschaft kompensiert. Die Suffizienzbedingung ist erfüllt.

Das Instrument ist effektiv.

### F2) Darlehen

---

<sup>85</sup> Felbermayr et al. (2012) schätzen für 2007, dass 0,39 % bis 0,45 % der deutschen Exporte auf das Vorliegen von Hermesdeckungen zurückzuführen sind, was der Schaffung von 62.000 bis 72.000 neuen Arbeitsplätzen entspricht.

#### aa) Richtungsbedingung

Wird dem KMU ein öffentliches Darlehen zur Exportfinanzierung zur Verfügung gestellt, dann kann es hiermit die zum Export erforderlichen Tätigkeiten vollziehen. Ein privater Kapitalgeber ist in dem Fall nicht beteiligt. Fällt das Darlehen aufgrund des politischen Risikos aus, dann fließen die Mittel nicht an den Staat zurück, d.h. auch hier übernimmt dieser das Risiko. Die Richtungsbedingung ist also erfüllt.

#### bb) Suffizienzbedingung

Die Darlehenshöhe kann grundsätzlich beliebig variiert werden und in vielen Fällen den gesamten erforderlichen Finanzierungsbedarf kompensierend decken. Die Suffizienzbedingung ist somit erfüllt.

Das Instrument ist effektiv.

### F3) Schuldendiensthilfen

#### aa) Richtungsbedingung

Schuldendiensthilfen sind eine Entlastung für den Kapitalnehmer. Da die Problematik in den für potenzielle Kapitalgeber zu hohen Risiken liegt, können Zins- und/oder Tilgungsleistungen durch den Staat keine Besserung herbeiführen. Die Richtungsbedingung ist nicht erfüllt.

#### bb) Suffizienzbedingung

Da die Richtungsbedingung nicht erfüllt ist, erübrigt sich die Prüfung auf die Suffizienzbedingung.

Das Instrument ist nicht effektiv.

### F4) Beteiligung

#### aa) Richtungsbedingung

Durch die öffentliche Vergabe von Beteiligungskapital kann das fehlende Fremdkapital in Form von Exportkrediten ersetzt werden, sofern sich das Unternehmen auf diese in diesem Bereich eher untypische Finanzierungsform einlässt. Grundsätzlich ist damit die Richtungsbedingung erfüllt.

### bb) Suffizienzbedingung

Wenngleich sich grundsätzlich ausreichend Beteiligungskapital zur Mangelkompensierung einsetzen lässt, so muss bedacht werden, dass mit Beteiligungen i.d.R. ein gewisser Verlust wirtschaftlicher Einflussnahme des Unternehmers verbunden ist und daher von vielen Unternehmern abgelehnt wird. So werden externe Eigenkapitalfinanzierungen entsprechend der *Pecking-Order-Hypothese* (vgl. Myers & Majluf 1984) gegenüber Innenfinanzierungen und Fremdkapitalfinanzierungen von Unternehmen i.d.R. nachrangig eingesetzt (vgl. Freel 2007, S. 24). Die Suffizienzbedingung kann damit nicht als erfüllt betrachtet werden.

Das Instrument ist also eingeschränkt effektiv.

## F5) Zuschuss

### aa) Richtungsbedingung

Der benötigte Finanzierungsbetrag wird in Form eines verlorenen Zuschusses an das KMU bereitgestellt. Damit lassen sich die Exportaktivitäten durchführen, ohne dass ein privater Kapitalgeber beteiligt wird. Der fehlende Kredit wird so kompensiert. Die Richtungsbedingung ist erfüllt.

### bb) Suffizienzbedingung

Zwar handelt es sich wie beim Beteiligungskapital auch hier um Eigenkapital, allerdings wird dieses kostenlos und ohne fremde Mitwirkungsrechte von der öffentlichen Hand bereitgestellt, sodass nichts gegen die Bereitschaft zur Nutzung dieses „Geldgeschenks“ durch das Unternehmen spricht. Es handelt sich um Eigenkapital, dessen Betrag sich beliebig variieren lässt. Die Suffizienzbedingung ist erfüllt. Die Richtungsbedingung ist erfüllt.

Das Instrument ist effektiv.

Im Ergebnis sind somit die Instrumente F1) Bürgschaft und F2) Darlehen vollständig effektiv, F3) Schuldendiensthilfen ineffektiv, F4) Beteiligung eingeschränkt effektiv und F5) Zuschuss vollständig effektiv.

## ***Aussonderungsschritt 1***

### *1.) + 2.) Informationsasymmetrien zwischen Kapitalnehmern und -gebern*

Das Instrument F3) Schuldendiensthilfen wird wegen Ineffektivität von der weiteren Prüfung ausgesondert.

### ***Prüfung der verschiedenen Instrumente auf Erforderlichkeit***

#### *1.) Informationsasymmetrien zwischen Kapitalnehmern und -gebern*

Es ist auf die Ausführungen aus den Erforderlichkeitsprüfungen unter 6.3.4.3.3 und 6.3.5.3.3 zu verweisen. Die dort herausgearbeitete Instrumentenrangfolge<sup>86</sup> wird hier nicht verändert.

#### *2.) Marktversagen am Exportkreditversicherungsmarkt*

Aus der Erforderlichkeitsprüfung der Finanzierungshilfeinstrumente unter 6.2.3 gehen die marktwirtschaftlichen Kosten der geprüften Instrumente hervor. Im Übrigen wird hinsichtlich möglichst eingriffsschwacher Einsatzvariationen der Instrumente auf die unter 1.) genannten Erforderlichkeitsprüfungen verwiesen.

### ***Aussonderungsschritt 2***

#### *1.) Informationsasymmetrien zwischen Kapitalnehmern und -gebern*

Keins der (eingeschränkt) effektiven Instrumente wird wegen fehlender Erforderlichkeit ausgesondert.

#### *2.) Marktversagen am Exportkreditversicherungsmarkt*

Die Instrumente F2), F4) und F5) werden wegen fehlender Erforderlichkeit von der weiteren Prüfung ausgesondert.

### ***Prüfung auf Verhältnismäßigkeit***

#### *1.) Informationsasymmetrien zwischen Kapitalnehmern und -gebern*

Entsprechend der analogen Ausführungen unter 6.3.4.3.3 und 6.3.5.3.3 ist der Einsatz der Instrumente a), c), b), F1), F2), F4) und F5) im Falle der Gründungs- und Innovationsförderung verhältnismäßig. Durch ihren Einsatz im Rahmen der Exportförderung fallen auch die gleichen marktwirtschaftlichen Kosten wie in den vorgenannten Bereichen an. Allerdings besteht hier der Nutzen des Instrumenteneinsatzes in den Wohlfahrtseffekten, die von der durch die Exporttätigkeiten von KMU gestärkten klein- und mittelbetrieblichen Struktur ausgehen und in der Erfüllung außenwirtschaftlicher und

---

<sup>86</sup> Beginnend mit den günstigsten Instrumenten: a) Verpflichtung zu informieren, c) Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens (jeweils auf dem gleichen Rang), b) Finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten, F1) Bürgschaft, F2) Darlehen, F4) Beteiligung, F5) Zuschuss.

entwicklungspolitischer Zielsetzungen. In Anlehnung an die Argumente unter 6.3.4.3.3 und 6.3.5.3.3 ist insgesamt ebenfalls eine Verhältnismäßigkeit anzunehmen.

## *2.) Marktversagen am Exportkreditversicherungsmarkt*

Mit der Bürgschaft wird lediglich ein Finanzierungshilfeinstrument eingesetzt, womit das Gebot, dass solche Instrumente immer nur flankierend zu rahmensetzenden Maßnahmen Anwendung finden, nicht befolgt wird (siehe vereinfachende Bewertung unter 6.3.4.1.3). Der Nutzen des Instrumenteneinsatzes besteht hier in den Wohlfahrtseffekten, die von der durch die Exporttätigkeiten von KMU gestärkten klein- und mittelbetrieblichen Struktur ausgehen und in der Erfüllung außenwirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Zielsetzungen. Insgesamt kann aufgrund dieses vergleichsweise teuren Kosten-Nutzen-Verhältnisses eine Verhältnismäßigkeit nicht ohne weiteres angenommen werden. Zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit sollte primär ein rahmensetzendes Instrument gefunden werden, zu dem nur ergänzend die staatliche Absicherung von Exportrisiken eingesetzt wird.

## ***Aussonderungsschritt 3 und Endergebnis***

### *1.) Informationsasymmetrien zwischen Kapitalnehmern und -gebern*

Keins der (bedingt) erforderlichen Instrumente wird wegen fehlender Verhältnismäßigkeit ausgesondert.

Die ersten Mittel der Wahl sind die Verpflichtung zu informieren (a) und der umfassende rechtliche Rahmen (c), die je nach Notwendigkeit im konkreten Fall um die finanzielle Screening-Unterstützung (b), die Bürgschaft (F1), das Darlehen (F2), die Beteiligung (F4) oder den Zuschuss (F5) ergänzt werden sollten. Damit ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis, bei dem sich nur ein Instrument als erforderlich und verhältnismäßig herausstellen würde.

### *2.) Marktversagen am Exportkreditversicherungsmarkt*

Das einzige erforderliche Instrument der Bürgschaft (F1) wird wegen fehlender Verhältnismäßigkeit ausgesondert.

## ***Auswahl eines Maßnahmenträgers***

### *1.) Informationsasymmetrien zwischen Kapitalnehmern und -gebern*

Entsprechend der in 6.3.4.2.3 zum Gründungsgeschehen dargestellten Überlegungen (und der analogen Anwendungen in der Innovationsförderung) sollte auch hier der Instrumenteneinsatz auf Bundesebene (e=5) implementiert werden. Da hier die gleichen Instrumente zum Einsatz kommen, gelten die Argumente analog.

### *2.) Marktversagen am Exportkreditversicherungsmarkt*

Da die Verhältnismäßigkeit des Instrumenteneinsatzes bezweifelt werden muss, sollte auch kein Träger hiermit beauftragt werden. Im Fall einer diesbezüglich abweichenden Bewertung wäre – wie auch bei der Exportförderung unter 1.) – auf Bundesebene (e=5) eine sinnvolle Umsetzungsmöglichkeit, weil das gesamte Bundesgebiet von den Aktivitäten (insbesondere auch in Bezug auf außenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Zielsetzungen) profitieren würde und zugleich die Kosten tragen müsste (Teilprinzip der fiskalischen Äquivalenz) und weil sich die Entscheider über Nutzen und Kosten auf dieser staatlichen Ebene *uno actu* von den Wählern kontrollieren ließen (Teilprinzip der ungeteilten demokratischen Nutzen-Kosten-Verantwortung). Da eine Implementierung der Exportförderung auf einem niedrigeren Extensionsniveau nicht sinnvoll möglich ist, wäre mit der Ansiedlung beim Bund auch das Subsidiaritätsprinzip beachtet.

## ***Darstellung des Gesamtergebnisses***

### *1.) Informationsasymmetrien zwischen Kapitalnehmern und -gebern*

Ergebnis der Instrumentenprüfung zum legitimen Teilziel „Erhöhung des KMU-spezifischen Exportwerts aufgrund von Marktversagen durch Informationsmängel bei der Exportfinanzierung – Informationsasymmetrien zwischen Kapitalnehmern und -gebern“			
Instrumente	Beurteilung der Maßnahmen im Hinblick auf		
	Effektivität	Erforderlichkeit	Verhältnismäßigkeit
a) Verpflichtung zu informieren (W)	(+)	(+) 1.	+
b) Öffentliche Bereitstellung von Information (Finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten)	(+)	(+) 2.	+
c) Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens (W)	(+)	(+) 1.	+
F1) Bürgschaft	(+)	(+) 3.	+

F2) Darlehen	(+)	(+) 4.	+
F3) Schuldendiensthilfen	-	/	/
F4) Beteiligung	(+)	(+) 5.	+
F5) Zuschuss	+	(+) 6.	+
<p>Es ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis.</p> <p>Mittel der Wahl (W) sind die Verpflichtung zu informieren (a) und die Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens (c), wobei dieser Instrumenteneinsatz je nach Fall um die finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten (b), Bürgschaften (F1), Darlehen (F2), Beteiligungskapital (F4), oder Zuschüsse (F5) ergänzt werden sollte.</p> <p>Alle (bedingt) erforderlichen Instrumente sollten auf Bundesebene etabliert werden. Beim Einsatz der Finanzierungshilfeinstrumente F1, F2, F4 und F5 sollte eine Abwicklung mit Hilfe dezentraler Institutionen (z.B. Hausbanken), die dann vom Träger unterstützt werden, angestrebt werden.</p> <p>+ = erfüllt; (+) = bedingt erfüllt; 0 = nicht beurteilbar; - = nicht erfüllt; / = wird nicht weiter geprüft, da bei einer vorangegangenen Prüfung eine Aussonderung erfolgt ist; (W) = Mittel der Wahl</p>			

## 2.) Marktversagen am Exportkreditversicherungsmarkt

Ergebnis der Instrumentenprüfung zum zweifelhaft legitimen Teilziel „Erhöhung des KMU-spezifischen Exportwerts aufgrund von Marktversagen durch Informationsmängel bei der Exportfinanzierung – Marktversagen am Exportkreditversicherungsmarkt“			
Instrumente	Beurteilung der Maßnahmen im Hinblick auf		
	Effektivität	Erforderlichkeit	Verhältnismäßigkeit
F1) Bürgschaft	+	+	-
F2) Darlehen	+	-	/
F3) Schuldendiensthilfen	-	/	/
F4) Beteiligung	(+)	-	/
F5) Zuschuss	+	-	/
<p>Das Instrument F1 Bürgschaft (im speziellen Fall meist als öffentliche Exportkreditversicherung bezeichnet) ist das einzige erforderliche Instrument. Die Verhältnismäßigkeit seines Einsatzes muss jedoch bezweifelt werden, sodass hiervon abgesehen werden sollte.</p> <p>Zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit sollte primär ein rahmensetzendes Instrument gefunden werden, zu dem nur ergänzend die staatliche Absicherung von Exportrisiken eingesetzt wird.</p> <p>Im Falle seines Einsatzes sollte das Instrument F1 auf Bundesebene etabliert werden.</p> <p>+ = erfüllt; (+) = bedingt erfüllt; 0 = nicht beurteilbar; - = nicht erfüllt; / = wird nicht weiter geprüft, da bei einer voran-</p>			



gegangenen Prüfung eine Aussonderung erfolgt ist; (W) = Mittel der Wahl
---

### 6.3.7 Teilzielbereiche Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition und Turnaround

#### *Wachstum*

Die am häufigsten verwendeten Merkmale zur Bestimmung der Unternehmensgröße sind die Anzahl der Mitarbeiter, der Jahresumsatz und die Jahresbilanz.<sup>87</sup> Werden diese Werte eines Unternehmens im Zeitverlauf erhöht, dann kann von seinem Wachstum gesprochen werden.

Um die Ausgaben zu tätigen, die zum Wachstum in Form der Akquirierung zusätzlicher Mitarbeiter, der Erwirtschaftung weiterer Jahresumsätze und /oder der Erhöhung des Bilanzvolumens erforderlich sind, bedarf es finanzieller Mittel, die ggf. nicht im ausreichenden Maße im Unternehmen selbst vorhanden sind. Damit wäre eine Außenfinanzierung notwendig, um das Wachstumsvorhaben zu realisieren.

Der überwiegende Teil der Unternehmen in Deutschland sind *kleine, inhabergeführte Betriebe*, wovon ein *Großteil kaum wächst* und auch nach Jahren noch eine *unveränderte Unternehmensgröße* aufweist (vgl. Creditreform 2010). Vieles spricht dafür, dass einige wachstumswillige Unternehmen aufgrund von Hürden in der Außenfinanzierung nicht ihre Wachstumsvorhaben realisieren können: Nach einer im Jahr 2009 durchgeführten Unternehmensbefragung, an der sich 4.000 KMU beteiligten, nennen 53,0 % einen hohen Wettbewerbsdruck, 29,3 % ein restriktives Finanzierungsumfeld, 26,2 % einen Fachkräftemangel und 23,7 % ein unvorteilhaftes Arbeitsrecht als wichtigste Wachstumsbarrieren (vgl. Creditreform 2010). Demnach kommt den Finanzierungsbedingungen neben anderen Faktoren eine gewichtige Rolle zu.

In einer weiteren Studie vom Institut der deutschen Wirtschaft (IW) aus dem Jahr 2011 nennen 15 % (Platz 3) der KMU einen *schwierigen Zugang zur Finanzierung* als Grund für ein langsames Unternehmenswachstum, während 39 % eine *ungünstige Konjunkturentwicklung* und 21 % einen *zu starken Wettbewerb* angeben (vgl. Schleife et al. 2012, S. 43–44). Eine KPMG-Studie aus dem Jahr 2007 beziffert 26 % an KMU, aus deren Sicht ein Mangel an Finanzierungsmöglichkeiten *sehr hinderlich* wirkt, während fünf andere Faktoren häufiger genannt werden (vgl. ebd., S. 45). Schleife et al. (2012, S. 43–44) resümieren, dass sich KMU zumeist einer *Vielzahl von Wachstumshemmnissen* aus unterschiedlichen Bereichen gegenübersehen und dass *eingeschränkte Finanzierungsmöglichkeiten* einer von den am häufigsten genannten hemmenden Faktoren sind.

---

<sup>87</sup> Siehe hierzu Kapitel 2.

Ausschlaggebend für die finanziellen Hürden können u.a. größenbedingte Marktversagenstatbestände sein. Dafür spricht auch, dass in der o.g. Studie von Creditreform große Mittelständler häufiger das *unvorteilhafte Arbeitsrecht* und die *harte Konkurrenz* als *Wachstumsbremse* benennen, während den kleineren hauptsächlich das *restriktive Finanzierungsumfeld* Unbehagen bereitet (vgl. Creditreform 2010).

Hinsichtlich des Wachstumsziels sei ergänzend angemerkt, dass die Erhöhung der KMU-Unternehmensgrößen an sich wohl kaum gerechtfertigt sein kann, schließlich wurden an anderer Stelle bereits die Vorteile einer kleinteiligen Wirtschaftsstruktur herausgestellt, die aber so tendenziell konterkariert würden. Allerdings bedeutet das Wachstum von KMU nicht gleich, dass diese maximiert werden oder zu Großunternehmen heranwachsen, sondern es dürfte sich in erster Linie um Expansionen innerhalb der KMU-Grenzen handeln, das zur Erlangung der Wettbewerbsfähigkeit notwendig sein kann. Insbesondere wäre aber fraglich, woher der Staat wissen sollte, was das optimale Wachstum ist, sodass es sich bei entsprechenden staatlichen Aktivitäten um die fragwürdige „*Anmaßung von Wissen*“ (Hayek<sup>88</sup>) handeln würde. Unternehmenswachstum sollte auch nur in den Fällen geschehen, in denen es ökonomisch Sinn macht und nicht staatlich erzwungen werden. Es kann bei dem hier beschriebenen Teilziel also nur um die Beseitigung bzw. Kompensation von wachstumseinschränkendem Marktversagen, bzw. entsprechender größenbedingter Nachteile gehen.

### ***Geschäftsbetrieb***

Auch im Rahmen der Finanzierung des laufenden und nicht auf Wachstum ausgelegten Geschäftsbetriebs könnten möglicherweise Marktversagenstatbestände den Zugang zu externem Kapital erschweren. Schließlich müssen auch zur Aufrechterhaltung des alltäglichen Geschäfts Aufwendungen verschiedenster Art getätigt werden, wie z.B. die Zahlung von Gehältern oder der Erwerb von Vorleistungsgütern. Sicherlich gehört die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs zu den Aufgaben, die die Unternehmen nach allgemeiner Auffassung am ehesten aus eigenem Vermögen stemmen können sollten. Dennoch kann es Situationen geben, in denen – möglicherweise nur vorübergehend – auf externe Finanzierungen zurückgegriffen werden muss und daher ein funktionierender Markt entscheidend ist.

### ***Investitionen***

Unter *Investition* versteht man die „*langfristige Bindung finanzieller Mittel in materiellen oder in immateriellen Vermögensgegenständen*“, wobei „*in zahlungsorientierter*

---

<sup>88</sup> Siehe hierzu Hayek und Kerber (1996).

*Perspektive [jedes Investitionsprojekt] mit einer oder mehreren Auszahlungen beginnt, denen anschließend die durch das Projekt generierten Rückflüsse (Einzahlungsüberschüsse) folgen“* (Pape 2018). Hier sind nur Realinvestitionen, nicht aber Finanzinvestitionen von KMU von Interesse. Es handelt es sich bei den Investitionen hier um Ersatzinvestitionen und Rationalisierungsinvestitionen, während die Gründungs-/Errichtungsinvestitionen in den Teilzielbereich der Gründungsförderung und die Erweiterungsinvestitionen in den Bereich der Wachstumsförderung fallen. Die Innovationsförderung betrifft dagegen v.a. Aufwendungen für Forschung & Entwicklung, die als Investitionen in die Schaffung neuen Wissens verstanden werden können (siehe 6.3.5). Prinzipiell können Aufwendungen für Gründung, Wachstum und Innovationen zwar als Investitionen betrachtet werden<sup>89</sup>, doch stellen sie Spezialfälle dar, die nach der hier gewählten Abgrenzung nicht zu den (einfachen) Investitionen zählen. Ein Beispiel für eine solche Investition ist die Anschaffung einer neuen Maschine als Ersatz einer alten.

Demgegenüber wird der Begriff der Investitionen von KMU in der Literatur teilweise weiter aufgefasst: So zählt z.B. Reize (2005, S. 20) Aktivitäten im Bereich der Existenzgründung und der Innovation ebenfalls zu den Investitionen. Damit wird auch ein Blick auf möglicherweise bestehende Finanzierungshemmnisse in der Praxis anhand von Literaturquellen erschwert, denn dort berichtete Schwierigkeiten könnten etwa besondere Hemmnisse in der Innovationsfinanzierung und weniger die einfachen Investitionen nach der hier gewählten Abgrenzung betreffen, wenn in der Literaturquelle die Innovationen in den dort abgegrenzten Investitionen enthalten sind. Dies verdeutlicht den großen Umfang des Investitionsbegriffs und seine fließenden Grenzen zu anderen Bereichen.

Reize (2005) kommt anhand von Daten des KfW-Mittelstandspanels u.a. zu dem Ergebnis, dass im Bereich der (dort abgegrenzten) Investitionsfinanzierung insbesondere sehr kleine Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten und junge Unternehmen (jünger als zehn Jahre) von Kreditablehnungen durch Banken betroffen sind und sieht hierfür Informationsasymmetrien als wichtigen Erklärungsfaktor.

Hinsichtlich der internen bzw. externen Finanzierung von Investitionen und Innovationen lassen sich Unterschiede feststellen: So wurden nach einer Studie von Reize & Zimmermann (2009, S. 47) Innovationen zu 71 % über interne Mittel finanziert, während dieser Anteil bei den Investitionen bei lediglich 48 % lag. Demgegenüber wurden Investitionen deutlich stärker über Fremdmittel finanziert (vgl. ebd.). Dies deutet auf eine vergleichsweise weniger stark ausgeprägte Problematik bei der Erlangung externer Mittel im Falle der Investitionen gegenüber den Innovationen hin.

---

<sup>89</sup> Siehe Definition oben.

### ***Turnaround***

Befindet sich ein KMU in einer akuten wirtschaftlichen Krise, dann kann es ihm schwerfallen, die zur Krisenbewältigung erforderlichen Finanzmittel einzutreiben, so dass die Insolvenz unausweichlich wird.

Neben der tatsächlichen Insolvenz kann ein Unternehmen auch schon zu einem früheren Zeitpunkt wegen mangelnder Wirtschaftlichkeit aus dem Markt ausscheiden: So machten 2008 Unternehmensinsolvenzen nur etwa 7 % aller Liquidationen in Deutschland aus, während die meisten Firmenschließungen als sogenannte stille Liquidationen erfolgten (vgl. KfW Bankengruppe 2009b, S. 1), d.h. sie erfolgten noch bevor der Insolvenztatbestand eintrat. Auch die Abwendung solchen Ausscheidens aus dem Markt wegen drohender Insolvenz ist von dem Teilzielbereich mit erfasst.

Während sich die bisherigen Teilzielbereiche mit dem Eintritt von KMU in den Markt und der Erlangung bzw. Aufrechterhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit beschäftigten, behandelt dieser Teilzielbereich die Verhinderung des Ausscheidens von KMU aus dem Markt. Aus ordnungspolitischer Sicht stellt dies insofern eine Besonderheit dar, als dass eine Marktwirtschaft auf dem Leistungsprinzip basiert, wozu auch gehört, dass Unternehmen, die die Nachfragebedürfnisse wirtschaftlich effizient erfüllen, am Markt verbleiben und dass solche Unternehmen, die dies nicht tun, aus dem Markt ausscheiden sollten.

Ordoliberalen Überlegungen legitimieren zwar wie ausgeführt grundsätzlich die Unterstützung von KMU zur Erzielung einer KMU-intensiven Wirtschaftsstruktur. Gleichzeitig verbieten sie jedoch die Erhaltung überkommener Strukturen. Der Eucken'sche *Grundsatz des Offenhaltens der Märkte* (vgl. Grosseckler 2003, S. 25a; Eucken et al. 1990, S. 254–291) zielt auf eine Öffnung von Marktzutrittsbarrieren und beschäftigt sich nicht mit dem umgekehrten Fall, also mit der Frage, ob Barrieren zum Austritt aus dem Markt geboten sein können. Das in der Ordnungspolitik zentrale Wettbewerbsprinzip lässt die staatliche Errichtung von „Marktaustrittsbarrieren“ als geradezu absurd erscheinen, da der wettbewerbliche Ausleseprozess dadurch behindert würde.

Auch das Eucken'sche Prinzip der *Vermeidung von Haftungsbeschränkungen und der Einheit von Gestaltungsmacht und Haftung* (vgl. ebd.) erfähre eine erhebliche Einschränkung, wenn ein Unternehmer damit rechnen könnte, dass der Staat im Falle einer drohenden Unternehmensinsolvenz eine Rettung vornimmt. Insofern trägt die Haftung zu einem schonenden Umgang mit volkswirtschaftlichen Ressourcen bei.<sup>90</sup> Eucken weist der Haftung aber auch die Fähigkeit der Auslese der Betriebe und leitenden Per-

---

<sup>90</sup> „Investitionen werden umso sorgfältiger gemacht, je mehr der Verantwortliche für diese Investitionen haftet. Die Haftung wirkt insofern also prophylaktisch gegen eine Verschleuderung von Kapital und zwingt dazu, die Märkte vorsichtig abzutasten.“ (Eucken et al. 1990, S. 280)

sönlichkeiten zu.<sup>91</sup> Auch nach Röpke müsse dafür gesorgt sein, dass Fehlleistungen zu Verlusten und Konkurs führten.<sup>92</sup> Eucken bezeichnet die Haftung als „*unentbehrliches ordnungspolitisches Institut der Wettbewerbsordnung*“ (Eucken et al. 1990, S. 281).

Wenn Unternehmen in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten, dann geschieht dies normalerweise etwa aufgrund von Nachfrageänderungen, einer veränderten Konkurrenzsituation oder durch Missmanagement. Das Ausscheiden von Unternehmen aus dem Markt heraus ist ebenso als Ausfluss eines lebendigen, wettbewerblichen Wirtschaftsprozesses zu bewerten, wie der Eintritt von Unternehmen in den Markt hinein. Und schließlich ist „*[n]eben dem Eintreten neuer Unternehmen in den Markt hinein auch das Ausscheiden nicht überlebensfähiger Unternehmen aus dem Markt eine elementare Voraussetzung für das Entstehen wettbewerbsfähiger Marktstrukturen und damit für Wachstum und Wohlstand in einer Volkswirtschaft*“ (Ramboll Management Consulting 2011, S. 28).

Aus den vorangegangenen Ausführungen wird deutlich, dass insbesondere in diesem Teilzielbereich ein staatliches Intervenieren als kritisch zu betrachten ist und dass ein solches nur dann gerechtfertigt werden kann, wenn Marktversagen vorliegt, das zu einer besonderen Benachteiligung von KMU führen kann. Möglicherweise gibt es im Rahmen der Finanzierung von Maßnahmen der Insolvenzabwendung bzw. des Turnaround Marktversagenstatbestände, die zu einer mangelnden Finanzierung für KMU beitragen, was in der Folge zu einem leichteren Ausscheiden von KMU aus dem Markt führt.

### 6.3.7.1 Teilziele Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition und Turnaround aufgrund von Marktversagen durch externe Effekte bei der Finanzierung

#### 6.3.7.1.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel

Marktversagen durch technologische externe Effekte, wie sie im Bereich von innovativen Unternehmensgründungen und Projekten festgestellt wurden, sind bei der Finanzierung der hier zu behandelnden Aktivitäten nicht zu erwarten. Eine entsprechende Zieloperationalisierung scheidet daher aus.

---

<sup>91</sup> Siehe hierzu Eucken et al. (1990, S. 280).

<sup>92</sup> Die Wettbewerbsordnung setze voraus, dass „*der Weg zur Rentabilität nur über eine äquivalente wirtschaftliche Leistung führt, während gleichzeitig dafür gesorgt sein muß, daß eine Fehlleistung ihre unerbittliche Sühne in Verlusten und schließlich durch den Konkurs im Ausscheiden aus der Reihe der für die Produktion Verantwortlichen findet*“ (W. Röpke zitiert nach Eucken et al. 1990, S. 281).

### 6.3.7.1.2 Ergebnis

Eine Legitimation für staatliches Handeln aufgrund von externen Effekten bei der KMU-Finanzierung in den Bereichen Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition und Turnaround ist nicht gegeben, da ein entsprechendes Marktversagen nicht zu erwarten ist.

### 6.3.7.2 Teilziele Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition und Turnaround aufgrund von Marktversagen durch Unteilbarkeiten und Marktmacht bei der Finanzierung

#### 6.3.7.2.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel

Es wurde bereits gezeigt, dass theoretische Überlegungen für das Vorliegen größenbedingter Nachteile von KMU aufgrund von Unteilbarkeiten im Gründungsgeschehen und bei Innovationsprojekten sprechen, nicht aber für ein klassisches Marktversagen. Diese größenbedingten Nachteile ergeben sich aufgrund der bei KMU relativ geringen Finanzierungsbeträge bei kaum realisierbaren Kostendegressionen und daraus resultierender fehlender Rentabilitäten der Vorhaben.

Bei den hier zu behandelnden Aktivitäten muss ebenfalls mit der Problematik gerechnet werden, dass die Finanzierungsbeträge im Vergleich zu den entsprechenden Finanzmittelbedarfen von Großunternehmen relativ klein ausfallen und daher Kostendegressionen kaum oder weniger stark zum Tragen kommen. Dass *in der Wachstumsphase* von Unternehmen *deutlich größere Kapitalbedarfe* bestehen als während der Gründungsphase, wie Witt & Hack (2008, S. 61) bemerken, dürfte die Problematik im Falle der Wachstumsfinanzierung indes nur abmildern, nicht aber grundsätzlich beseitigen.

Die Zielsetzung lautet auch hier, die größenbedingten Nachteile zu beseitigen bzw. die daraus entstehenden Finanzierungsengepässe zu überwinden. Insbesondere kann es nicht darum gehen, in der Wachstumförderung die Unternehmensgrößen zu maximieren und in der Turnaround-Förderung jegliche KMU vor der Insolvenz zu bewahren.<sup>93</sup> Eine konkrete Zieloperationalisierung lässt sich dabei jedoch nicht vornehmen, da es praktisch unmöglich ist, in Zahlen zu bestimmen, in welchem Ausmaß die größenbedingten Nachteile die KMU an deren verschiedenen Aktivitäten behindern.

Die ZMT-Regel ist beachtet. Da die vier Teilziele nicht im Konflikt zueinander stehen und die zugrunde liegenden Finanzierungsproblematiken letztlich die gleichen sind, können sie gebündelt geprüft werden. Zu Mitteln und Trägern können an dieser Stelle noch keine Aussagen getroffen werden, da diese noch nicht herausgearbeitet wurden.

---

<sup>93</sup> Siehe hierzu 6.3.7.

### 6.3.7.2.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels

#### ***Prüfschritt 1 = hypothetische Rechtfertigung***

Hinsichtlich der hier zu behandelnden Teilziele liegen begründete Hinweise für das Vorliegen von größenbedingten Nachteilen aufgrund von Unteilbarkeiten vor. Lediglich die Beseitigung von Marktversagen ist nach den hier anzuwendenden ordoliberalen Leitlinien und entsprechend dem ML-Schema zweifelsfrei ein legitimes Ziel. Es lässt sich nicht ohne Weiteres klären, ob aus der Beseitigung der beschriebenen größenbedingten Nachteile letztlich für alle Bürger ein Nettotonutzen entstehen würde, weil aus der Stärkung der KMU-Unternehmensstruktur die Kosten überwiegende Wohlfahrtseffekte entstehen würden, oder ob dies nicht vielmehr eine Art der Gruppenprivilegierung wäre, die zu Lasten der Allgemeinheit ginge. Daher ist die hypothetische Rechtfertigung für das Teilziel als zweifelhaft anzusehen.

#### ***Prüfschritt 2 = Verweis auf konkludentes Verhalten***

Es lässt sich nur auf die allgemeine positive gesellschaftliche Haltung gegenüber KMU abstellen. Auch die KfW als wichtige Förderinstitution auf Bundesebene erfährt Unterstützung.

### 6.3.7.2.3 Teilergebnis 1

Sowohl die hypothetische Rechtfertigung als auch das Vorliegen von konkludentem Verhalten müssen bezweifelt werden, da zum einen die Beseitigung größenbedingter Nachteile eine zweifelhafte hypothetische Rechtfertigung ist und zum anderen weil sich in wirtschaftspolitischen Diskussionen Forderungen nach einer KMU-Finanzierung in den betrachteten Bereichen kaum finden. Die vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels ist als zweifelhaft anzusehen. Im Folgenden wird dennoch die ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung geprüft.

#### 6.3.7.2.4 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung

##### *Instrumentenvektor*

Für den Umgang mit den größenbedingten Nachteilen bietet sich der gleiche Instrumentenvektor an, der bereits für die Gründungsförderung herausgearbeitet und analog für die Bereiche Innovation und Export verwendet wurde:<sup>94</sup>

a) Auslagerung der Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge sowie deren weiteren Beobachtung

b) Direkte Kompensation der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung von Finanzierungsanträgen

F1) Bürgschaft

F2) Darlehen

F3) Schuldendiensthilfen

F4) Beteiligung

F5) Zuschuss

##### *Instrumentenweise Prüfung auf Effektivität*

Die Effektivitätsprüfung in 6.3.4.2.3 ergab, dass alle Instrumente in Bezug auf die Gründungsförderung zumindest eingeschränkt effektiv sind, während die direkte Kostenkompensation und der Zuschuss vollständig effektive Kompensationsinstrumente darstellen. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb die einzelnen Instrumente für den Umgang mit größenbedingten Nachteilen aufgrund von Unteilbarkeiten in der Wachstums-, Geschäftsbetriebs-, Investitions- und Turnaroundfinanzierung nicht effektiv wären. Es handelt sich auch hier um Finanzierungsengpässe aufgrund größenbedingter Nachteile, nur dass das Vorhaben nicht die Gründung, sondern die o.g. Aktivitäten zum Gegenstand hat. Es folgen somit die gleichen Ergebnisse in Bezug auf die Effektivität.

---

<sup>94</sup> Zur Turnaround-Förderung: Die Rettung von KMU vor dem Ausscheiden aus dem Markt stellt insofern einen Sonderfall dar, als dass die Unternehmenskrise mit der bisherigen Geschäftsführungspraxis und dem Unternehmenskurs entstanden ist. Der schlichte Einsatz der herkömmlichen (Finanzierungs-) Instrumente müsste bereits aus Effektivitätsüberlegungen heraus kritisch beäugt werden, da diese allein allenfalls kurzfristig finanzielle Engpässe überwinden könnten. Die staatlichen Hilfen wären am Ende umsonst gewährt worden und daher Ressourcenverschwendung. Daher ist es insbesondere bei der Turnaround-Förderung entscheidend, dass mit diesen Hilfen auch ein Kurswechsel stattfindet, damit sich das Unternehmen nachhaltig aus der Krise herausbewegen kann. So kann auch dem Eucken'schen Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe (vgl. Grossekkter 2003, S. 25a; Eucken et al. 1990, S. 304–324) entsprochen werden, wonach das Unternehmen in die Lage versetzt werden soll, auch ohne die staatliche Hilfe am Wettbewerb zu bestehen. Aus diesen Überlegungen heraus kann es Sinn machen, die Instrumente um Beratungs- und Unterstützungsleistungen bzw. um Zuschüsse zum Einkauf dieser Leistungen für die KMU zu ergänzen.



### ***Aussonderungsschritt 1***

Keins der geprüften Instrumente wird wegen Ineffektivität ausgesondert.

### ***Prüfung der verschiedenen Instrumente auf Erforderlichkeit***

Es ist auf die Ausführungen aus der Erforderlichkeitsprüfung in der Gründungsfinanzierung aufgrund von größenbedingten Nachteilen durch Unteilbarkeiten (6.3.4.2.3) zu verweisen. Die dort herausgearbeitete Instrumentenrangfolge wird nicht dadurch verändert, dass anstatt Gründungen hier die Vorhaben Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition und Turnaround finanziert werden.

### ***Aussonderungsschritt 2***

Die Instrumente F2), F3), F4) und F5) werden wegen fehlender Erforderlichkeit ausgesondert (siehe 6.3.4.2.3).

### ***Prüfung auf Verhältnismäßigkeit***

Entsprechend der analogen Ausführungen unter 6.3.4.2.3 ist der Einsatz der Instrumente a) Auslagerung der Prüfung, Bearbeitung und Beobachtung, F1) Bürgschaft und b) direkte Kostenkompensation im Falle der Gründungsförderung verhältnismäßig. Durch ihren Einsatz in den Bereichen Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition und Turnaround fallen auch die gleichen marktwirtschaftlichen Kosten wie im vorgenannten Bereich an. Der Nutzen des Instrumenteneinsatzes besteht hier in den Wohlfahrtseffekten, die von der gestärkten bzw. wettbewerbsfähigeren klein- und mittelbetrieblichen Struktur ausgehen. In Anlehnung an die Argumente unter 6.3.4.2.3 ist insgesamt ebenfalls eine Verhältnismäßigkeit anzunehmen.

### ***Aussonderungsschritt 3 und Endergebnis***

Keins der (bedingt) erforderlichen Instrumente wird wegen fehlender Verhältnismäßigkeit ausgesondert.

Das erste Mittel der Wahl ist die Auslagerung der Prüfung, Bearbeitung und Beobachtung (a), das je nach Notwendigkeit im konkreten Fall um die Bürgschaft (F1) und die direkte Kostenkompensation (b) ergänzt werden sollte. Damit ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis, bei dem sich nur ein Instrument als erforderlich und verhältnismäßig herausstellen würde (siehe 6.3.4.2.3).

### **Auswahl eines Maßnahmenträgers**

Entsprechend der in 6.3.4.2.3 dargestellten Überlegungen zum Gründungsgeschehen sollte auch hier der Instrumenteneinsatz auf Bundesebene (e=5) implementiert werden. Da hier die gleichen Instrumente zum Einsatz kommen, gelten die Argumente analog.

### **Darstellung des Gesamtergebnisses**

Ergebnis der Instrumentenprüfung zu den zweifelhaft legitimen Teilzielen „Erhöhung der KMU-Unternehmensgrößen“, „Ermöglichung des KMU-Geschäftsbetriebs“, „Erhöhung der Investitionsaufwendungen von KMU“ und „Abwendung von KMU-Insolvenzen“			
*: „aufgrund von größenbedingten Nachteilen durch Unteilbarkeiten bei der Finanzierung“			
Instrumente	Beurteilung der Maßnahmen im Hinblick auf		
	Effektivität	Erforderlichkeit	Verhältnismäßigkeit
a) Auslagerung der Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge sowie deren weiteren Beobachtung (W)	(+)	+ 1.	+
b) Direkte Kompensation der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung von Finanzierungsanträgen	+	(+) 3.	+
F1) Bürgschaft	(+)	(+) 2.	+
F2) Darlehen	(+)	-	/
F3) Schuldendiensthilfen	(+)	-	/
F4) Beteiligung	(+)	-	/
F5) Zuschuss	+	-	/
Es ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis.			
Mittel der Wahl (W) ist die Auslagerung der Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge sowie deren weiteren Beobachtung (a), wobei dieser Instrumenteneinsatz je nach Fall von Bürgschaften (F1) oder direkten Kompensationen der Kosten zur Prüfung und Bearbeitung der Finanzierungsanträge (b) ergänzt werden sollte.			
Alle (bedingt) erforderlichen Instrumente sollten auf Bundesebene etabliert werden. Beim Einsatz des Finanzierungshilfeinstruments F1 sollte eine Abwicklung mit Hilfe dezentraler Institutionen (z.B. Hausbanken), die dann vom Träger unterstützt werden, angestrebt werden.			
+ = erfüllt; (+) = bedingt erfüllt; 0 = nicht beurteilbar; - = nicht erfüllt; / = wird nicht weiter geprüft, da bei einer vorangegangenen Prüfung eine Aussonderung erfolgt ist; (W) = Mittel der Wahl			

### 6.3.7.3 Teilziele „Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition und Turnaround aufgrund von Marktversagen durch Informationsmängel bei der Finanzierung“

#### 6.3.7.3.1 Zieloperationalisierung und Beachtung der ZMT-Regel

Wie unter 6.3.4.3 für die KMU-Gründungen dargestellt, besteht Grund zu der Annahme, dass die Informationen zwischen den KMU als potenzielle Kapitalnehmer und potenziellen Kapitalgebern asymmetrisch verteilt sind, sodass letztere oftmals von Finanzierungen absehen. Im Wesentlichen ist im Rahmen der hier betrachteten Finanzierungsbereiche mit der gleichen Problematik wie bei der Gründungsfinanzierung zu rechnen, allerdings wird sie hier in Teilen möglicherweise ein Stück weit entschärft, da sich die Unternehmen bereits am Markt befinden: So können viele KMU im Gegensatz zu noch nicht oder erst sehr kürzlich gegründeten KMU bereits Reputation oder einen (längeren) Track Record aufweisen, was die Informationsdefizite auf Seiten potenzieller Kapitalgeber verringern kann. Auch das Stellen von Sicherheiten dürfte bei etablierten Unternehmen mit Eigenkapital eher möglich sein, als bei Gründungsprojekten. Dies sind marktwirtschaftliche Möglichkeiten des Signaling, die die kapitalnachfragenden KMU einsetzen können und wozu entsprechende Anreize gegeben sind.

Daneben kann sich auch der potenzielle Kapitalgeber selbst Informationen über das Unternehmen einholen (Screening), was in Anbetracht einer gegebenen Unternehmenshistorie leichter bzw. in häufigeren Fällen möglich ist.

Die grundsätzlichen Schwierigkeiten bleiben jedoch bestehen, zumal Signaling und Screening nicht sämtliche Informationsasymmetrien beseitigen können. Insgesamt spricht also auch im Falle der Wachstumsfinanzierung einiges für das Vorliegen von Marktversagen durch Informationsasymmetrien.

In Bezug auf die KMU-Investitionsfinanzierung resümiert Reize (2005, S. 38), dass dem Abbau von Informationsasymmetrien Grenzen gesetzt sind und folglich Kreditrationierungstendenzen bestehen bleiben. Daher sei zur Behebung dieses Marktversagens und damit zur Stärkung der Investitionstätigkeit mittelständischer Unternehmen eine öffentlich geförderte Bank- oder Beteiligungsfinanzierung auch weiterhin sinnvoll.

Im Vergleich zu den anderen genannten Teilzielbereichen handelt es sich im Bereich Turnaround insofern um eine besondere Situation, als dass das Unternehmen bereits in eine Schieflage geraten ist und externe Kapitalgeber nur dann Mittel bereitstellen werden, wenn ihnen glaubhaft versichert wird, dass diese Entwicklung noch umgekehrt werden kann. Hierfür ist eine gute Information der Kapitalgeber unerlässlich.

Das Marktversagen durch Informationsmängel im Krisenfall von KMU beschreibt auch Portisch (2003, S. 324 f.): Demnach sind in einer solchen Situation insbesondere Probleme der Verborgenen Handlungen (*Hidden Action*) relevant, da es oft um eine *bereits*

*bestehende Vertragsbeziehung zwischen Unternehmen und Bank* geht, doch sind auch Probleme der Verborgenen Informationen (*Hidden Information*) von Bedeutung, wie z.B. *die Qualifikation des Managements, die sich auf die Art der Sanierung auswirken kann*. In einer *sich zuspitzenden Krise*, in der das Eigenkapital mehr und mehr aufgebraucht wird, kann das Unternehmen Investitionen *i.d.R. nur noch über Bankkredite finanzieren*, es wird in seinen Entscheidungen eingeschränkt und die Stellung der Bank wird zulasten der Stellung des Unternehmers stärker, sodass die Bank *quasi in eine Principal-ähnliche Position* hineinwächst (vgl. ebd.). Der Unternehmer-Agent kann dann *„in der Verfolgung eigener Interessen versteckte Handlungen zum Schaden der Bank vornehmen, wie den Verkauf von Sicherungsgut an der Bank vorbei (moral hazard) oder er kann die eigentliche Situation verschleiern, in der sich das Unternehmen befindet“* (ebd. S. 325, vgl. Elschen 1988, S. 249 ff.). Zudem kann in der Krise eines Unternehmens der Anreiz steigen, riskante Maßnahmen durchzuführen, die eine Chance darstellen, sich schneller aus der Krise zu befreien. Der Unternehmer besitzt *„einen Informationsvorsprung bezüglich der unternehmerischen Risiken“* und die Bank muss *„aufgrund unvollständiger Information u.U. über eine neue Kreditvergabe entscheiden“* (ebd.). Aus dieser Situation heraus resultierendes Misstrauen kann zum Ende der Vertragsbeziehung führen, sofern der Bank *„nicht versichert werden [kann], dass eine Abwendung der Krise noch möglich ist und [...] Informationen nicht weitergegeben [werden]“* (ebd., S. 326).

Der Agency-Problematik aus Informationsasymmetrie kommt nach Portisch (2003, S. 325 f.) in der finalen Liquiditätskrise *„eine besondere Wichtigkeit zu“*, in der *„oftmals [...] das Vertrauen [...] mitentscheidend dafür ist, ob das Unternehmen überhaupt als sanierungsfähig eingestuft wird“* (ebd.). Bis zu diesem Stadium sind dem Kapitalgeber bereits nach und nach einige Informationen bekanntgeworden, die noch während der vorgeschalteten Strategiekrise und/oder der Erfolgskrise noch nicht erkennbar waren.<sup>95</sup>

Die Liquiditätskrise stellt die Zuspitzung der Unternehmenskrise dar, da sie am Ende der Kette ursprünglicher Krisen steht und die Insolvenz an diesem entscheidenden Punkt abgewendet wird oder eben nicht. Bei der Liquiditätskrise liegt der Schwerpunkt in der Vermeidung der Zahlungsunfähigkeit, weshalb das Unternehmen i.d.R. eine *Kapitalzufuhr benötigt* (vgl. Behrens 2008, S. 69).

Obwohl eine Reihe marktwirtschaftlicher Gegeninstrumente existiert, die ab Beginn der Vertragsbeziehung vertrauensbildend wirken können, kann eine Restproblematik nicht ausgeschlossen werden.

Die Zielsetzung lautet, das Marktversagen durch Informationsmängel zu beseitigen bzw. die daraus entstehenden Finanzierungsengpässe zu überwinden. Da es praktisch

---

<sup>95</sup> Die Unterscheidung zwischen *Strategiekrise*, *Erfolgskrise*, *Liquiditätskrise* und *Insolvenz* geht auf Müller (1982) zurück.

unmöglich ist, in Zahlen zu bestimmen, in welchem Ausmaß die Marktversagenstatbestände KMU an deren Gründung behindern, scheidet eine konkrete Zieloperationalisierung aus.

Die ZMT-Regel ist beachtet. Eine gebündelte Prüfung der vier Teilziele ist möglich, da sie nicht im Konflikt zueinander stehen und die zugrunde liegenden Finanzierungsproblematiken letztlich die gleichen sind.

### 6.3.7.3.2 Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels

#### ***Prüfschritt 1 = hypothetische Rechtfertigung***

Es liegen begründete Hinweise für das Vorliegen von Marktversagen durch Informationsmängel vor. Es spricht einiges dafür, dass solche Informationsmängel zu besonderen Finanzierungshemmnissen führen, die KMU bei der Umsetzung der hier zu behandelnden Aktivitäten einschränken. Damit ist eine hypothetische Rechtfertigung grundsätzlich gegeben.

#### ***Prüfschritt 2 = Verweis auf konkludentes Verhalten***

Da in der Erfahrungswelt einiges dafür spricht, dass die Beseitigung von Marktversagen im KMU-Bereich vom Gros aufgeklärter und unparteiischer Bürger geteilt wird, kann gefolgert werden, dass die Beseitigung des konkreten Marktversagens in den vier Zielbereichen aufgrund von Informationsmängeln ebenfalls angestrebt wird.

#### ***Teilergebnis 1***

Sowohl die hypothetische Rechtfertigung als auch das Vorliegen von konkludentem Verhalten liegen im Grunde vor. Belastbare theoretische und empirische Belege für ein systematisches Marktversagen konnten jedoch nicht beigebracht werden. Im Folgenden wird die ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung geprüft.

### 6.3.7.3.3 Ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung

#### ***Instrumentenvektor***

Es ergibt sich der gleiche Instrumentenvektor wie unter 6.3.4.3.3.<sup>96</sup> Darüber hinaus kann es gerade im Bereich der Turnaround-Förderung sinnvoll sein, die Instrumente um Be-

---

<sup>96</sup> Dies sind die Instrumente a) Verpflichtung zu informieren, b) Öffentliche Bereitstellung von Information (Finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten), c) Bereitstellung eines umfassenden recht-

ratungs- und Unterstützungsleistungen zu ergänzen, um die Unternehmen auf einen Erfolgskurs umzuschwenken.<sup>97</sup>

### ***Instrumentenweise Prüfung auf Effektivität***

In 6.3.4.3 erfolgte in Bezug auf die KMU-Gründungen die Prüfung der Instrumente auf Effektivität.

Instrument b) Öffentliche Bereitstellung von Information (Finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten) dürfte bei einigen Projekten mehr Wirkung zeigen als bei Gründungsprojekten, wenn sich im Rahmen des Screening bereits Unternehmenshistorien mit entsprechenden Daten vorlegen lassen. Dennoch ist auch hier nicht mit mehr als einer eingeschränkten Effektivität zu rechnen, da mit dem Screening nach wie vor – wenn es denn im Einzelfall vernünftig durchführbar ist – nicht sämtliche Informationsasymmetrien beseitigt werden können.

Bei den übrigen Instrumenten sind hinsichtlich der Effektivität keine wesentlichen Unterschiede in Richtung oder Stärke dadurch zu erwarten, dass statt der Gründung die anderen o.g. Aktivitäten finanziert werden. Damit sind auch hier die Instrumente a) bis F2) eingeschränkt effektiv, F3) Schuldendiensthilfen ineffektiv, F4) Beteiligung eingeschränkt effektiv sowie F5) Zuschuss vollständig effektiv.

Hinsichtlich des Turnaround-Bereichs kommt Behrens (2008) anhand einer empirischen Untersuchung zu dem Ergebnis, dass sich im Falle einer Eigenkapitalzuführung das Unternehmen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit positiv entwickelt, während dies bei einer Fremdkapitalaufnahme eher fraglich erscheint.<sup>98</sup> Dies bestätigt eine tendenziell höhere Effektivität der Eigenkapitalinstrumente gegenüber den Fremdkapitalinstrumenten.

---

lichen Rahmen, F1) Bürgschaft, F2) Darlehen, F3) Schuldendiensthilfen, F4) Beteiligung sowie F5) Zuschuss.

<sup>97</sup> Siehe hierzu 6.3.7.2.4.

<sup>98</sup> Behrens (2008) untersucht empirisch ein Set von 63 Unternehmen anhand von 227 Jahresabschlüssen auf die Auswirkungen von Kapitalzuführungen während einer Krisensituation: Hierbei werden die Entwicklungen von 15 Bilanzkennzahlen bis zu vier Jahre nach der Kapitalzuführung beobachtet. Bei Betrachtung der fünf wichtigsten Kennzahlen (Eigenkapitalquote, kurzfristige Fremdkapitalquote, Cash Flow, Goldene Bilanzregel und Umsatzrendite) scheint eine positive Unternehmensentwicklung in der Zeit nach einer Fremdkapitalzuführung fraglich, während sich eine relativ günstigere Entwicklung bei einer Eigenkapitalzuführung abzeichnet. Insbesondere die Umsatzrentabilität entwickelt sich im Falle der Eigenkapitalaufnahme besser als im Falle der Fremdkapitalaufnahme, was auch auf die hohe Bedeutung dieser Kennzahl für die Eigenkapitalgeber und damit auf die Bemühungen des Unternehmers, einen positiven Wert dieser Kennzahl zu erreichen, hindeuten kann. Das zugeführte Eigenkapital erleichtert auch die Fremdkapitalaufnahme (vgl. Behrens 2008, S. 152–191). Diese Ergebnisse bestätigen eine tendenziell höhere Effektivität der Eigenkapitalinstrumente gegenüber den Fremdkapitalinstrumenten.

### ***Aussonderungsschritt 1***

Das Instrument F3) Schuldendiensthilfen wird wegen Ineffektivität von der weiteren Prüfung ausgesondert.

### ***Prüfung der verschiedenen Instrumente auf Erforderlichkeit***

Es ist auf die Ausführungen aus der Erforderlichkeitsprüfung in der Gründungsfinanzierung aufgrund von Marktversagen durch Informationsmängel (6.3.4.3.3) zu verweisen. Die dort herausgearbeitete Instrumentenrangfolge wird nicht dadurch verändert, dass anstatt Gründungen hier Wachstums-, Geschäftsbetriebs-, Investitions- und Turnaroundaktivitäten finanziert werden.

### ***Aussonderungsschritt 2***

Entsprechend 6.3.4.3.3.5 wird keins der (eingeschränkt) effektiven Instrumente wegen fehlender Erforderlichkeit ausgesondert.

### ***Prüfung auf Verhältnismäßigkeit***

Entsprechend der analogen Ausführungen unter 6.3.4.3.3 ist der Einsatz der Instrumente a) Verpflichtung zu informieren, c) Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens (jeweils auf dem gleichen Rang), b) Finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten, F1) Bürgschaft, F2) Darlehen, F4) Beteiligung sowie F5) Zuschuss im Falle der Gründungsförderung verhältnismäßig. Da hier die gleichen Instrumente eingesetzt werden, fallen auch die gleichen marktwirtschaftlichen Kosten an wie im Bereich der KMU-Gründungen an. Der Nutzen des Instrumenteneinsatzes besteht hier in den Wohlstandseffekten, die von der gestärkten bzw. wettbewerbsfähigeren klein- und mittelbetrieblichen Struktur ausgehen. Finanzierungshilfen werden nur ergänzend zu vorrangigen rahmensetzenden Instrumenten eingesetzt. In Anlehnung an die Argumente unter 6.3.4.3.3 ist insgesamt ebenfalls eine Verhältnismäßigkeit anzunehmen.

### ***Aussonderungsschritt 3 und Endergebnis***

Keins der (bedingt) erforderlichen Instrumente wird wegen fehlender Verhältnismäßigkeit ausgesondert.

Entsprechend 6.3.4.3.3 sind die ersten Mittel der Wahl die Verpflichtung zu informieren (a) und der umfassende rechtliche Rahmen (c), die je nach Notwendigkeit im konkreten Fall um die finanzielle Screening-Unterstützung (b), die Bürgschaft (F1), das Darlehen (F2), die Beteiligung (F4) oder den Zuschuss (F5) ergänzt werden sollten.

Damit ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis, bei dem sich nur ein Instrument als erforderlich und verhältnismäßig herausstellen würde.

### ***Auswahl eines Maßnahmenträgers***

Entsprechend der in 6.3.4.3.3 dargestellten Überlegungen zum Gründungsgeschehen sollte auch hier der Instrumenteneinsatz auf Bundesebene (e=5) implementiert werden. Da hier die gleichen Instrumente zum Einsatz kommen, gelten die Argumente analog.

### ***Darstellung des Gesamtergebnisses***

Ergebnis der Instrumentenprüfung zu den legitimen Teilzielen „Erhöhung der KMU-Unternehmensgrößen“, „Ermöglichung des KMU-Geschäftsbetriebs“, „Erhöhung der Investitionsaufwendungen von KMU“ und „Abwendung von KMU-Insolvenzen“			
*: „aufgrund von Marktversagen durch Informationsasymmetrien bei der Wachstumsfinanzierung“			
Instrumente	Beurteilung der Maßnahmen im Hinblick auf		
	Effektivität	Erforderlichkeit	Verhältnismäßigkeit
a) Verpflichtung zu informieren (W)	(+)	(+) 1.	+
b) Öffentliche Bereitstellung von Information (Finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten)	(+)	(+) 2.	+
c) Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens (W)	(+)	(+) 1.	+
F1) Bürgschaft	(+)	(+) 3.	+
F2) Darlehen	(+)	(+) 4.	+
F3) Schuldendiensthilfen	-	/	/
F4) Beteiligung	(+)	(+) 5.	+
F5) Zuschuss	+	(+) 6.	+
Es ergibt sich kein eindeutiges Ergebnis.			
Mittel der Wahl (W) sind die Verpflichtung zu informieren (a) und die Bereitstellung eines umfassenden rechtlichen Rahmens (c), wobei dieser Instrumenteneinsatz je nach Fall um die finanzielle Unterstützung von Screening-Aktivitäten (b), Bürgschaften (F1), Darlehen (F2), Beteiligungskapital (F4), oder Zuschüsse (F5) ergänzt werden sollte.			
Alle (bedingt) erforderlichen Instrumente sollten auf Bundesebene etabliert werden. Beim Einsatz der Finanzierungshilfeinstrumente F1, F2, F4 und F5 sollte eine Abwicklung mit Hilfe dezentraler Instituti-			



onen (z.B. Hausbanken), die dann vom Träger unterstützt werden, angestrebt werden.
+ = erfüllt; (+) = bedingt erfüllt; 0 = nicht beurteilbar; - = nicht erfüllt; / = wird nicht weiter geprüft, da bei einer vorangegangenen Prüfung eine Aussonderung erfolgt ist; (W) = Mittel der Wahl

## 6.4 Zusammenfassende Darstellung der Prüfergebnisse

Die Zielsetzung der finanziellen KMU-Förderung hat sich in Kapitel 3 anhand der Fördersysteme in Deutschland und den USA als so komplex herausgestellt, dass im Rahmen der Prüfung anhand des ML-Schemas eine Untergliederung eines Finalziels in mehrere Teilziele geboten war. In Tabelle 8 ist dargestellt, in welchen Teilzielbereichen begründete Hinweise für welche Marktversagenstatbestände gefunden werden konnten. Marktversagen durch positive externe Effekte findet sich demnach lediglich in den Bereichen Gründung und Innovation. Hier wirken sich Wissensspillover insbesondere hinsichtlich innovativer Ideen nachteilig auf die Finanzierung aus. Marktversagen durch Unteilbarkeiten wurde verneint; stattdessen erschien eine Einordnung als größenbedingte Nachteile angemessen. Diese auf die beschränkte Größe von KMU zurückzuführenden Schwierigkeiten sind in allen Teilzielbereichen zu erwarten. Marktversagen durch Informationsmängel ist ebenso grundsätzlich in allen Bereichen zu erwarten, allerdings ergibt sich eine zusätzliche Sonderproblematik aufgrund des Versagens des Exportversicherungsmarkts.

	MV durch positive externe Effekte	MV durch Unteilbarkeiten	MV durch Informationsmängel
Gründung	+ v.a. innovative KMU	(+)	+
Innovation	+	(+)	+
Export	-	(+)	+ v.a. Exportversicherungsmarkt
Wachstum	-	(+)	+
Geschäftsbetrieb			
Investition			
Turnaround			

+ = liegt vor; - = liegt nicht vor; (+) = Größenbedingte Nachteile;
---

Tabelle 7: Mögliches Marktversagen in den Teilzielbereichen

*Quelle: Eigene Darstellung*

Insgesamt zeigen die Prüfergebnisse anhand des ML-Schemas, dass es in allen Teilzielbereichen mehr oder weniger gute Indizien für das Vorliegen von Marktversagen bzw. größenbedingten Nachteilen gibt, das einerseits zu allgemeinen Finanzierungsschwierigkeiten<sup>99</sup> führt. Diese treten durch Unteilbarkeiten und Informationsmängel auf und zwar unabhängig von der Art des zu finanzierenden Vorhabens. Sie werden in manchen Bereichen von zusätzlichen speziellen Schwierigkeiten überlagert. Dies sind die positiven externen Effekte durch Wissensspillover bei (innovativen) Gründungen und bei innovativen Projekten sowie das Versagen des Exportversicherungsmarkts aufgrund von Informationsmängeln.

In den Bereichen Wachstum, Geschäftsbetrieb, Investition und Turnaround ist nur mit den allgemeinen Finanzierungsschwierigkeiten zu rechnen, da sich dort keine speziellen Formen ergeben.

Die drei zentralen Aussagen eines Literaturüberblicks von Wolf (2006, S. 15 f.), wonach 1) „*kleine Unternehmen [...] größere Finanzierungsprobleme als große Unternehmen [haben]*“, 2) „*die Finanzierungsprobleme [...] in frühen Entwicklungsphasen stärker aus[fallen] als in späteren*“ und 3) „*innovative Unternehmen [...] häufiger von Finanzierungsproblemen betroffen [sind] als nicht innovative*“, spiegeln sich in Tabelle 7 wider: So sind lediglich in den Bereichen Gründung und Innovation, nicht aber in den anderen Teilzielbereichen die Problematiken aufgrund positiver externer Effekte vorhanden. Zudem liegt es auf der Hand, dass die aus den Unteilbarkeiten resultierenden Probleme umso stärker ausfallen, je kleiner die Unternehmen sind.

In Tabelle 9 sind die zur Behebung der entsprechenden Finanzierungsschwierigkeiten ermittelten Instrumente abgebildet. Es fällt auf, dass es keinen Bereich gibt, für den lediglich ein Instrument zur Lösung geeignet, erforderlich und angemessen wäre. Stattdessen handelt es sich ausschließlich um Instrumentenbündel, die kombiniert eingesetzt werden sollten.

In allen Bereichen, in denen Marktversagen bzw. größenbedingte Nachteile plausibel erscheinen, lassen sich primär rahmensetzende Maßnahmen finden, die es bevorzugt einzusetzen gilt. Gleichzeitig wurde jedoch herausgearbeitet, dass diese nur teilweise

---

<sup>99</sup> In Tabelle 8 sind dies die beiden rechten Spalten mit Ausnahme des Sonderproblems „Exportversicherungsmarkt“.

dazu geeignet sind, die entsprechenden Mängel zu heilen, sodass es Sinn macht, finanzielle Maßnahmen hinzuzuziehen.

Die Verhältnismäßigkeit für die staatlichen Absicherungen aufgrund des Marktversagens am Exportversicherungsmarkt ist wegen des Fehlens einer primär rahmensetzenden Maßnahme als zweifelhaft anzusehen.

Die Aufgabenerledigung durch die Bundesebene hat sich als sinnvoll erwiesen. Dabei macht es Sinn, dezentrale Institutionen, wie v.a. Hausbanken oder regional aufgestellte Förderinstitutionen, im Zuge einer Arbeitsteilung einzubeziehen.

	MV durch positive externe Effekte	MV durch Unteilbarkeiten	MV durch Informationsmängel
Gründung	Rechtlicher Schutz geistigen Eigentums, Bürgschaften, Darlehen, Schuldendiensthilfen, Beteiligungen, Zuschüsse	Auslagerung Prüfung u. Bearbeitung von Finanzierungsanträgen, Bürgschaften, Direkte Kompensation der Kosten Prüfung u. Bearbeitung von Finanzierungsanträgen	Verpflichtung zu informieren, Bereitstellung rechtlicher Rahmen, Finanzielle Unterstützung Screening, Bürgschaften, Darlehen, Beteiligungen, Zuschüsse
Innovation	Rechtlicher Schutz geistigen Eigentums, Bürgschaften, Darlehen, Schuldendiensthilfen, Beteiligungen, Zuschüsse	Auslagerung Prüfung u. Bearbeitung von Finanzierungsanträgen, Bürgschaften, Direkte Kompensation der Kosten Prüfung u. Bearbeitung von Finanzierungsanträgen	Verpflichtung zu informieren, Bereitstellung rechtlicher Rahmen, Finanzielle Unterstützung Screening, Bürgschaften, Darlehen, Beteiligungen, Zuschüsse
Export	/	Auslagerung Prüfung u. Bearbeitung von Finanzierungsanträgen, Bürgschaften, Direkte Kompensation der Kosten Prüfung u. Bearbeitung von Finanzierungsanträgen	Verpflichtung zu informieren, Bereitstellung rechtlicher Rahmen, Finanzielle Unterstützung Screening, Bürgschaften, Darlehen, Beteiligungen, Zuschüsse  [Bürgschaften am Exportversicherungsmarkt]
Wachstum	/	Auslagerung Prüfung u. Bearbeitung von Finanzierungsanträgen, Bürgschaften,	Verpflichtung zu informieren, Bereitstellung rechtlicher Rahmen, Finanzielle Unterstützung
Geschäftsbetrieb		Direkte Kompensation der	Screening,

Investition		Kosten Prüfung u. Bearbeitung von Finanzierungsanträgen	Bürgschaften, Darlehen, Beteiligungen, Zuschüsse
Turnaround			
/ = nicht zutreffend; [ ] = Fragwürdige Verhältnismäßigkeit			

Tabelle 8: Instrumente zum Umgang mit Marktversagen in den Teilzielbereichen

*Quelle: Eigene Darstellung*

## 7 Abgleich der ermittelten Sollsituation mit der Praxis und Untersuchungsergebnisse

### 7.1 Ziele der finanziellen KMU-Förderung

Das Finalziel, die KMU-Intensität der Wirtschaftsstruktur auf das optimale Niveau zu erhöhen, indem KMU-behinderndes Marktversagen abgebaut wird, kann als theoretisch legitim erachtet werden, wobei für entsprechende Marktversagenstatbestände im Einzelnen lediglich Anhaltspunkte, aber keine klaren Nachweise vorliegen. Ein breiter gesellschaftlicher Konsens bezüglich der Bedeutung von KMU in der Marktwirtschaft lässt darauf schließen, dass es sich hierbei um ein von der Gesellschaft getragenes, legitimes Gemeinwohlziel handelt.

Hinsichtlich der Teilziele zeigte sich, dass die Teilzielformulierungen in der Praxis in aller Regel unscharf ausfallen und keinerlei Operationalisierungen aufweisen. Oft wird lediglich angegeben, wozu die Finanzierungshilfen verwendet werden dürfen, oder dass die Versorgung von KMU mit Eigen- bzw. Fremdkapital ermöglicht werden soll. Nach dem Grundsatz der *Bestimmtheit der Subventionsziele*<sup>1</sup> sollen sowohl die Verhaltens- als auch die Endzwecke angegeben, sowie eine zumindest ordinal skalierte Operationalisierung vorgenommen werden, wengleich eingeräumt wird, dass dies realiter nicht in allen Fällen möglich ist. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, dass in der Praxis die mit den Programmen verfolgten Zielsetzungen klarer und in systematischer Weise kommuniziert werden. Dabei sollte auch Bezug auf das zugrunde liegende Marktversagen bzw. auf die größenbedingten Nachteile der KMU im Finanzierungsbereich genommen werden, sodass dem Grundsatz der ökonomischen Begründbarkeit des Subventionsziels<sup>2</sup> stärker als bisher Rechnung getragen wird. Auch wenn es dem Subventionsgeber lediglich um die Beseitigung der KMU-spezifischen Nachteile geht und nicht etwa um die Festlegung einer bestimmten Gründerquote in der Gründungsförderung, oder einer bestimmten Anzahl oder Quote an KMU in der Volkswirtschaft, dann sollte er dies auch in Veröffentlichungen und Programmbeschreibungen kundtun.<sup>3</sup>

Die ökonomischen Teilziel-Legitimationen haben sich insgesamt alle als fragwürdig herausgestellt: So finden sich in der Literatur lediglich mehr oder weniger deutliche Hinweise auf Marktversagenstatbestände, allerdings fehlt es an klaren, sowohl theore-

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu Nieder-Eichholz (1995, S. 194–197).

<sup>2</sup> Siehe hierzu ebd., S. 197–201.

<sup>3</sup> Die Förderpolitik in stärkerem Maße darauf auszurichten, Marktversagen zu bereinigen oder zumindest zu reduzieren, schlagen zumindest für den Fall des Gründungsgeschehens auch Brockmann und Staak (2011, S. 27) vor.

tisch als auch empirisch untermauerten Beweisen systematischen Marktversagens. Obwohl sich stets auch marktwirtschaftliche Möglichkeiten zum Entgegenwirken finden, verbleibt dann die Frage, ob mit diesen das Marktversagen vollständig beseitigt werden kann, oder ob ein Rest-Marktversagen bestehen bleibt, das eine staatliche Intervention erfordert. Auch auf diese Frage lassen sich die Antworten allenfalls abschätzen, aber nicht mittels Quantifizierungen eindeutig klären. Es spielen Überlegungen zum Marktversagen durch positive externe Effekte, durch Unteilbarkeiten sowie durch Informationsmängel die Hauptrolle. Während für positive Externalitäten und Informationsmängel unter Bezugnahme auf die gängige Marktversagenstheorie noch relativ viele Anhaltspunkte für das Vorliegen von KMU-Benachteiligungen durch Marktversagen sprechen, muss im Falle der Unteilbarkeiten ein solches eher bezweifelt werden und erscheint es angebracht, hier lediglich von größenbedingten Nachteilen zu sprechen, was ein aktives Eingreifen umso mehr in Frage stellt. Da in einem marktwirtschaftlichen System bis zum Beweis des Gegenteils davon ausgegangen werden sollte, dass der Marktmechanismus effiziente Lösungen hervorbringt, verbieten sich streng genommen die staatlichen Eingriffe, da das Vorliegen der hierfür notwendigen Voraussetzungen derzeit nicht nachgewiesen ist. Allerdings müssten mit der gleichen Konsequenz auch öffentliche Hilfen an große Unternehmen, die die Wettbewerbsposition von KMU belasten, oder entsprechend asymmetrisch belastende gesetzliche Rahmenbedingungen kritisch beäugt und geprüft werden.

Allein aus der Tatsache heraus, dass Großunternehmen vom Staat – aus welchen Gründen auch immer – gefördert werden und dadurch gegenüber KMU bevorteilt sind, lässt sich keine Rechtfertigung für eine kompensierende Subventionierung von KMU herleiten. Vielmehr müsste es dann die primäre Aufgabe der Wirtschaftspolitik sein, entsprechende Bevorteilungen der Großunternehmen abzubauen, um eine Chancengleichheit zwischen den Unternehmensgrößenklassen herzustellen. Durch dieses konsequente Vorgehen ließe sich eine ständige Ausweitung der Staatstätigkeit verhindern. Es wäre eine Art des Abrüstens von Hilfen an beide Unternehmensgruppen gleichermaßen, das den öffentlichen Ressourcenverzehr vermindern könnte.

Von den untersuchten Teilzielen stechen die Bereiche Gründung, Innovation und Export insofern heraus, als dass es in der Praxis hierfür oftmals gesonderte Programme gibt. Trotz des Fehlens eines theoretisch überzeugenden Nachweises des Marktversagens bei der Fremdfinanzierung von Gründungsunternehmen ist die Notwendigkeit einer staatlichen Gründungsförderung *in der Literatur bisher nicht in Frage gestellt* worden und in der Praxis schon seit langer Zeit ein *fester Bestandteil der deutschen Wirtschaftspolitik* (vgl. Brettel et al. 2005, S. 180). Bei der Prüfung anhand des ML-Schemas zeigte sich, dass in diesen Bereichen Marktversagen durch positive externe Effekte (bei Gründung und Innovation) und Marktversagen am Versicherungsmarkt (im Bereich Export) entscheidende Rollen spielen. Auch liegt es nahe, dass in diesen Bereichen die Informati-

onsasymmetrien und die Risiken besonders stark ausgeprägt bzw. hoch sind. Bei den restlichen Förderbereichen (Wachstum, Investition, Geschäftsbetrieb, Turnaround) hingegen kommen die in allen Bereichen relevanten Hürden aufgrund von Unteilbarkeiten und Informationsasymmetrien in Betracht. Diese Förderziele werden oftmals in gemeinsamen Programmen verfolgt. Zudem fällt ebenso hinsichtlich der Ziele Gründung (innovative Gründungen betreffend), Innovation und Export auf, dass sie starke Überschneidungen mit anderen politischen Zielsetzungen als der engeren KMU-Förderung aufweisen: So wird der Entwicklung von Innovationen eine große volkswirtschaftliche Bedeutung beigemessen und auch als eigenständiges Ziel verfolgt, während die Exportförderung einen engen Bezug zu entwicklungs- und außenhandelspolitischen Zielsetzungen aufweist. In diesen Bereichen können ebenfalls Marktversagenstatbestände dazu führen, dass sich der Staat zu einer gezielten Förderung – ganz unabhängig von der Diskussion über Unternehmensgrößen – veranlasst sieht; so wird etwa der Eingriff des Staates in die F&E-Aktivitäten der Wirtschaft mit Marktversagen begründet.<sup>4</sup> Die aus der theoretischen Diskussion hergeleitete besondere Rolle der genannten drei Förderbereiche scheint sich also in der praktischen Programmausgestaltung insofern widerzuspiegeln, als dass ihnen spezielle Programme zukommen, während es daneben allgemeine KMU-Finanzierungsschwierigkeiten zu geben scheint, für die Sammelprogramme ausreichen.

Die Behandlung der Hürden in der KMU-Finanzierung nach der ML-Logik hat gezeigt, dass in allen bearbeiteten Bereichen Grundschwierigkeiten existieren können, die durch die geringe Unternehmensgröße, des geringen Unternehmensalters, und/oder geringer Mittelverfügbarkeit der KMU bedingt sind. Hierbei handelt es sich um größenbedingte Nachteile durch Unteilbarkeiten und um Marktversagen durch Informationsmängel. Bei den o.g. Bereichen Gründung, Innovation und Export können weitere Hürden, wie positive externe Effekte und Marktversagen am Versicherungsmarkt, hinzu treten. Im Exportbereich liegt ein Marktversagen in der Absicherung von politischen Risiken nahe, nicht aber wirtschaftlicher Risiken. Diesen Teilzielbereich betreffend sollte die Wirtschaftspolitik genauer prüfen, ob wirklich die staatlichen Angebote der Exportkreditversicherungen erforderlich sind, insbesondere weil hier Überschüsse erzielt werden und sich in der jüngeren Entwicklung auch zeigt, dass private Angebote zustande kommen können.

Da die behandelten Teilziele i.A. keine Zielkonflikte befürchten lassen, erscheint die in der Praxis übliche Verfolgung mehrerer Teilziele in jeweils einem Programm nicht problematisch. Anders wäre es, wenn nicht lediglich die die Finanzierung behindernde Hürden abgebaut werden sollten, sondern z.B. eine festgelegte Gründerquote und gleichzeitig die Verhinderung eines vorgegebenen Anteils an KMU-Insolvenzen als

---

<sup>4</sup> Siehe hierzu Belitz et al. (2012, S. 5).

Ziele verfolgt würden. In solchen Fällen könnten eher Zielkonflikte entstehen, wenn etwa neu gegründete Unternehmen in Krisen befindlichen Unternehmen Marktanteile wegnehmen würden, was dann deren Insolvenz bedeuten könnte, die jedoch gemäß Zieldefinition ebenfalls abgewendet werden soll. Beim Abbau von Nachteilen hingegen wird von der Zieldefinition her offengehalten, wie das Marktergebnis aussehen wird, d.h. ob sich z.B. in einer Konkurrenzsituation ein Gründungsunternehmen oder ein sich in der Krise befindliches Unternehmen durchsetzt. Ein solches Vorgehen ist bereits von der Zielsetzung her weniger eingriffsintensiv und eher marktkonform. Die gemeinsame Verfolgung mehrerer Ziele in ein und demselben Programm kann darüber hinaus transaktionskostensparend wirken, weil die mit den Programmen anfallenden Verwaltungsfixkosten dann nicht für jedes Ziel erneut aufgewendet werden müssen.

## 7.2 Mittel der finanziellen KMU-Förderung

Der Blick auf wichtige in der Praxis etablierte Förderprogramme in Deutschland und den USA zeigte, dass in beiden Ländern breite Angebote verschiedener Maßnahmen existieren, wobei für ein bestimmtes Ziel nicht nur ein bestimmtes Finanzierungshilfeinstrument eingesetzt wird, sondern verschiedene Instrumente für die KMU zur Verfügung stehen. Die Prüfung anhand des ML-Schemas bestätigte, dass das Herausfiltern eines idealen Instruments je Ziel und Mangel kaum möglich und folglich in der praktischen Implementierung auch nicht sinnvoll ist: Zunächst können i.d.R. rahmensetzende Maßnahmen zur Verringerung des jeweiligen Finanzierungsmangels beitragen, die jedoch nur teilweise Abhilfe schaffen bzw. den Mangel nicht vollständig beseitigen können. Bereits auf der Ebene dieser rahmensetzenden Instrumente kann es daher sinnvoll sein, dass mehrere Instrumente nebeneinander eingesetzt werden, die sich gegenseitig ergänzen. Finanzierungshilfeinstrumente erwiesen sich entsprechend der Effektivitäts- und Erforderlichkeitsprüfungen zwar als teilweise effektive Kompensationsmittel, aber auch als marktwirtschaftlich vergleichsweise eingriffsintensiv. Auf sie sollte daher – wenn überhaupt – nur nachrangig zurückgegriffen werden, um von den rahmensetzenden Instrumenten nicht erreichte Wirkungen zu erzielen. Auch auf der Ebene der Finanzierungshilfen gibt es nicht „*das richtige*“ Instrument, sondern kommt es auf den jeweiligen Finanzierungsmangel und die Situation des zu begünstigenden KMU an, das z.B. auf Fremd- oder auf Eigenkapital angewiesen sein kann. Insofern hat sich in der ML-Prüfung ein großer Blumenstrauß an Instrumenten als sinnvoll herausgestellt, während auch in der Praxis ein breites Angebot vorzufinden ist.

Die Bedeutung von rahmensetzenden Instrumenten ist umso größer, wenn man bedenkt, dass in der praktischen Umsetzung finanzielle Kompensationsinstrumente oftmals nicht ausreichen dürften, bzw. einen unverträglich hohen Ressourcenverzehr verlangen wür-



den, wenn man mit ihnen einen Mangel vollständig und flächendeckend zu kompensieren versuchte. So verweist z.B. Peneder (2008, S. 16) darauf, dass Subventionsinstrumente für den Start von Innovationsprojekten und als Hilfe von Unternehmen mit geringen bis mittelgroßen Finanzierungsbedarfen zwar taugen dürften, allerdings sei es unwahrscheinlich, dass sie genügen, um schnell wachsende High-Tech Start-Ups, die an radikalen Innovationen arbeiten, zu finanzieren. Die Mobilisierung zusätzlichen privaten Kapitals ist dann unerlässlich. Dies wird ebenfalls bereits in einer Reihe an Programmen in Deutschland und in den USA praktiziert, indem private Kofinanzierungen erwartet werden und sollte ggf. noch weiter ausgebaut werden.<sup>5</sup>

Das Zulassen mehrerer erforderlicher und verhältnismäßiger Instrumente nebeneinander ist im ML-Schema so nicht vorgesehen und stellte somit eine im Rahmen der vorliegenden Arbeit vorgenommene Modifikation dar. Die Notwendigkeit hierzu ergab sich zum einen daraus, dass in Anbetracht der fehlenden Ziel-Operationalisierungen in der KMU-Förderung die Suffizienzbedingung der Effektivitätsprüfung nur dann erfüllt war, wenn davon auszugehen war, dass das Instrument den Mangel vollständig, d.h. in so gut wie allen Fällen, zu beseitigen imstande war. Aus diesem Grund wurde eine weitere Modifikation, nämlich die der eingeschränkten Effektivität eingeführt, die bei Erfüllung der Richtungsbedingung bei gleichzeitiger Nichterfüllung der Suffizienzbedingung vorlag, denn andernfalls hätten sich zahlreiche (rahmensetzende) Instrumente als ineffektiv herausgestellt, obwohl sie in Wahrheit im großen Stil zur Problemlösung beitragen können. Dies hätte der Zielsetzung, marktwirtschaftlich kostengünstige Instrumente zur Problemlösung heranzuziehen, nicht Rechnung getragen. Vor diesem Hintergrund wurde zudem in der Erforderlichkeitsprüfung die bedingte Erforderlichkeit zugelassen, die sich immer dann ergab, wenn das jeweilige Instrument mit den nächst geringeren marktwirtschaftlichen Kosten nicht dazu geeignet war, im konkreten Fall Abhilfe zu schaffen. An all dem wird deutlich, dass es sich bei der KMU-Förderpolitik um einen komplexen Bereich handelt, für den eindeutige und simple Instrumente i.d.R. nicht so einfach ausfindig gemacht werden können.

In aller Regel konnte gezeigt werden, dass der alleinige Einsatz von Finanzierungshilfen überflüssig und zu eingriffsintensiv wäre, da sich auch rahmensetzende Instrumente finden lassen. Dabei wurden in der durchgeführten Untersuchung hauptsächlich Instrumente herangezogen, die sich in der ökonomischen Standardliteratur zum Umgang mit den jeweiligen Marktversagenstatbeständen finden lassen, wobei möglicherweise noch weitere Instrumente entwickelt bzw. herangezogen werden können, die den Finanzierungsmängeln von KMU wirksam begegnen. Dies sollte vor dem Hintergrund der relativ eingriffsintensiven Finanzierungshilfen Aufgabe der Wirtschaftspolitik sein.

---

<sup>5</sup> So sieht es u.a. auch ein Grundsatz von Thompson & Lumpkin (2006, S. 30) für die sinnvolle Ausgestaltung einer direkten finanziellen KMU-Förderung vor: „*Share risk between private lending institutions and the public sector*“, siehe Kapitel 5.7.

Von den Finanzierungshilfen hat sich im Rahmen der ML-Prüfung der verlorene Zuschuss als marktwirtschaftlich sehr teuer erwiesen. In der Praxis der finanziellen KMU-Förderung zeigt sich tendenziell übereinstimmend insb. in den USA, aber auch in Deutschland, eine relativ starke Zurückhaltung, was die Zuschussgewährung angeht: So kommt – abgesehen von den Beratungs- und Unterstützungsleistungen – der Zuschuss nur bei den Zielen Gründung und Innovation zum Einsatz, zwei Ziele, die besonders herausstechen, von positiven externen Effekten geprägt sind und große Überschneidungen zu anderen politischen Zielen aufweisen. Gerade im Zuge des heute bedeutsamer gewordenen und auch privat angebotenen Beteiligungs- und Mezzaninekapitals sollte die Wirtschaftspolitik genauer prüfen, ob die – wenn auch vergleichsweise seltene – Zuschussgewährung als Geschenk des Staates in den genannten Fällen noch notwendig ist.

Demgegenüber erweisen sich die in der Erforderlichkeitsprüfung relativ kostengünstigen Bürgschaften und Darlehen in der Praxis als sehr häufig eingesetzte Instrumente. In den USA werden i.d.R. privatwirtschaftliche Darlehen anteilig abgesichert, während es in Deutschland üblich ist, öffentliches Kapital über einen Intermediär zur Verfügung zu stellen, der wiederum anteilig von der Haftung freigestellt wird. Damit erfolgt die Vergabe von Darlehenskapital in den USA marktnäher und weniger eingriffsintensiv. Es sollte unter Effizienzgesichtspunkten genauer geprüft werden, ob eine solche Vorgehensweise auch in Deutschland etabliert werden kann.

Im Exportbereich hat sich in der ML-Prüfung die Bürgschaft als einzig erforderliches Instrument erwiesen. Dieses kommt auch in der Praxis mit den Exportkreditversicherungen, aber auch mit Darlehen zum Einsatz. Es wäre schließlich ebenso denkbar, dass eine Förderung mittels Zuschüssen erfolgt, doch wären diese wesentlich teurer und damit eine Ressourcenverschwendung.

Es ist auch positiv zu bewerten, dass sich der Staat sowohl in den USA als auch in Deutschland mit finanziellen Turnaround-Förderungen zurückhält<sup>6</sup>, schließlich dürfte es kaum auszumachen sein, ob die jeweilige Unternehmenskrise nun durch ein schlechtes Management verursacht wurde, oder aber z.B. auf ungünstige äußere Umstände, sodass der erfolgreiche Turnaround zweifelhaft erscheint. Der flankierende Einsatz von Beratungs- und Unterstützungsleistungen erscheint dabei sinnvoll, damit anstelle eines „Weiter so“ die finanziellen Hilfen für eine Kurskorrektur des Unternehmens verwendet werden. Ein relativ starkes Engagement gibt es hingegen in den Bereichen Gründung, Innovation und Export – Bereiche, in denen das Vorliegen von Marktversagen zwar auch nicht nachgewiesen ist, aber in denen mehr Argumente für ein solches sprechen als in anderen Förderbereichen.

---

<sup>6</sup> So sind in vielen nicht auf Turnaround spezialisierten Programmen angeschlagene bzw. in Krisen befindliche KMU als Antragsteller ausgeschlossen.

Ebenfalls ist den praktischen Förderpolitiken zugute zu halten, dass mittels Variationen im Instrumenteneinsatz oftmals auf direkte und besonders eingriffsintensive Formen verzichtet wird und stattdessen dezentral-indirekte Förderungen über Hausbanken oder andere Intermediäre erfolgen. Eine solche Vorgehensweise stellte sich im Rahmen der durchgeführten Prüfung als sinnvoll heraus, weil so die marktwirtschaftlichen Kosten des Instrumenteneinsatzes verringert werden. So macht es etwa Sinn, Beteiligungskapital über dezentrale Förderinstitutionen wie die SBICs vergeben zu lassen, die wiederum mittels marktwirtschaftlich günstigeren Instrumenten, wie Darlehen, gefördert werden. Eine direkte Beteiligung der öffentlichen Hand an KMU wäre dagegen deutlich eingriffsintensiver. Auch die Absicherung privatwirtschaftlicher Darlehen mittels Bürgschaften anstelle der direkten Darlehensvergabe gehört zu solchen Instrumentenvariationen, deren Umsetzung stets geprüft werden sollte.

Weiterhin sind marktwirtschaftlich sinnvolle Anteiligkeiten, Eigenanteile, Sicherheiten, Gebühren, Entgelte sowie die Subsidiarität hinsichtlich der Programmteilnahme in der Praxis üblich, wenn auch nicht durchgängig. Hier sollte eine stringendere Umsetzung geprüft werden, indem nicht nur die Zielgruppen als förderbedürftig deklariert werden und laut Richtlinien die Programme solchen Unternehmen zugutekommen sollen, die am Markt keine Finanzierung erhalten, sondern sollte auch, um Mitnahmeeffekte und eine Verdrängung privatwirtschaftlicher Kapitalangebote zu vermeiden, erwägt werden, in jedem Einzelfall die erfolglose Kapitalsuche am Markt nachweisen zu lassen. Dies geschieht in den USA bereits im Rahmen der Kreditprogramme mit dem „*Credit Elsewhere Test*“.

Die Evaluation von KMU-Förderprogrammen sollte stärker als bislang in systematischer Weise erfolgen und von unabhängigen Stellen durchgeführt werden, um damit dem Grundsatz der Durchführung periodischer Erfolgskontrollen<sup>7</sup> gerecht zu werden.

### **7.3 Träger der finanziellen KMU-Förderung**

In den ML-Prüfungen zeigte sich, dass eine Implementierung finanzieller KMU-Fördermaßnahmen sowie rechtlicher Rahmengestaltungen auf Bundesebene grundsätzlich sinnvoll ist. Einige der diskutierten Rahmengestaltungen ließen sich ohnehin sinnvollerweise nur auf Bundesebene etablieren und die Beseitigung der Marktversagenstatbestände stellt eine gesamtwirtschaftliche Aufgabe dar. Nicht zuletzt wären damit auch eine Bündelung von Fachkompetenz und die Erzielung von Kostendegressionen verbunden. In der Praxis sind mit der SBA in den USA und mit der KfW in Deutschland entsprechende Bundesinstitutionen zur finanziellen Förderung vorhanden; i.w.S. ist in

---

<sup>7</sup> Siehe hierzu Nieder-Eichholz (1995, S. 252–255).

Deutschland das Bundeswirtschaftsministerium für die Mittelstandsförderung zuständig. Auch andere Gebietskörperschaften betreiben derzeit ähnliche Fördermaßnahmen zur Verfolgung ihrer Interessen (z.B. wirtschaftlicher Wettbewerb zwischen den Bundesländern oder den Kommunen), wodurch es teilweise zu Überschneidungen kommt. Fördermaßnahmen verschiedener staatlicher Ebenen sollten sich aber nicht beißen und dem Grundsatz der Abgestimmtheit der Subventionsvergabe<sup>8</sup> entsprechen.

Das sowohl von der SBA als auch von der KfW i.d.R. praktizierte Prinzip, die Finanzierungen über Intermediäre abzuwickeln, erweist sich als eine ordnungspolitisch vernünftige Variante, nicht zuletzt weil hiermit dem Subsidiaritätsprinzip<sup>9</sup> entsprochen wird und wichtige Entscheidungskompetenzen dezentralisiert werden. Dabei ist eine anreizkompatible Richtlinien-, bzw. Vertragsgestaltung zwischen der Förderbank und der Hausbank wichtig, die möglichen Fehlanreizen entgegenwirkt.

Die dezentrale Abwicklung über Intermediäre ist auch deshalb vorzuziehen, weil so marktwirtschaftliche Aktivitäten gefördert werden, insb. wenn es sich dabei um private Akteure handelt. Ursprüngliche Pläne über die Gründung rein staatlicher Kapitalbeteiligungsgesellschaften, die mit ERP-Mitteln Anteile an nicht emissionsfähigen KMU erwerben sollten, wurden *als nicht wettbewerbskonform fallen gelassen* (vgl. Bruhns 1992, S. 2). Wenn private Akteure in das Fördersystem einbezogen werden, dann geschieht die Förderung nicht an der Wirtschaft vorbei, sondern mit ihr gemeinsam, d.h. sie wird mehr oder weniger Teil davon.

Die Zusammenführung der finanziellen Förderung auf Bundesebene würde nicht eine vollständige Zentralisierung der Aufgabenerledigung bedeuten. Vielmehr zeigen die dargestellten Überlegungen, dass es um eine Bündelung von Zuständigkeit und Verantwortlichkeit beim Bund ginge, wobei die Programmabwicklung in Zusammenarbeit mit dezentralen Partnern erfolgen würde. Dezentral vorhandenes Wissen könnte genutzt und Bedarfe hinsichtlich der Anforderungen an die Programme über die Partner zurückgespiegelt werden. Dem Bund käme insofern auch eine wichtige Koordinationsaufgabe über die Programme zu. Gleichzeitig könnten die hohe Fachkompetenz beim Bund genutzt und Kostendegressionen realisiert werden.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Siehe hierzu ebd. (S. 244–248).

<sup>9</sup> Subsidiarität hinsichtlich einer bürgernahen Programm-Implementation.

<sup>10</sup> Nach der ZMT-Regel 2 soll jeder Ziel-Mittel-Kombination genau ein Träger zugeordnet werden, um Kompetenzkonflikte zu vermeiden (siehe Kapitel 6.2). Da die Ziele die beschriebenen Teilziele und die Mittel die Programm-Instrumente darstellen, verbietet sich eine Mehrfach-Zuständigkeit neben dem Bund, d.h. eigene Programme von Bundesländern oder Kommunen zur entsprechenden Zielerfüllung sollten nicht existieren. Auch soll nach der ZMT-Regel 4 derjenige Träger ausgewählt werden, der über das höchste Informationsniveau verfügt, um eine sachkompetenzorientierte Aufgabenerledigung zu gewährleisten. Durch die beschriebene Vorgehensweise bei der Trägerwahl wären beide Anforderungen erfüllt.

## 8 Zusammenfassung und Ausblick

Den KMU kommt in ihrer Gesamtheit sowohl in Deutschland als auch in den USA eine große volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Im Rahmen der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise hat diese Erkenntnis insofern praktische Relevanz erlangt, als dass die Unterstützung von KMU mit der Absicht verstärkt wurde, über diesen Weg zurück zu mehr Wachstum und Wohlstand zu gelangen. In beiden Ländern existieren auf Bundesebene finanzielle KMU-Förderprogramme, wobei die Vielfalt und Förderintensität in Deutschland vergleichsweise stark ausgeprägt ist und insbesondere mit dem ERP-Sondervermögen auf eine große Eigenkapitalbasis zurückgegriffen wird und öffentliche Kredite über Hausbanken durchgeleitet werden, während in den USA vornehmlich Haftungsfreistellungen für privatwirtschaftliche Kapitalgeber vorgenommen werden.

Aus ordoliberaler Sicht werden Subventionen grundsätzlich abgelehnt, während die sozialmarktwirtschaftlichen Vertreter vorübergehende Subventionen als Hilfe zur Selbsthilfe u.U. zulassen, sofern sie marktkonform ausgestaltet werden. Aus dieser Denkhaltung heraus ergibt sich eine Legitimation für finanzielle KMU-Förderinstrumente in der Bundesrepublik Deutschland am ehesten dann, wenn das Vorliegen von Marktversagen die entsprechenden Unternehmen an ihrer Aktivitätenfinanzierung behindert und die Programme als vorübergehende Aktivierungshilfen für KMU ausgestaltet sind. Der Einsatz der ergriffenen Instrumente müsste effektiv, erforderlich und verhältnismäßig sein. Ist er es nicht, dann sollte auf eine entsprechende Intervention verzichtet werden mit der Folge, dass die unerwünschten Marktergebnisse hingenommen werden. Marktversagenstatbestände, die die KMU-Finanzierung behindern, dürften dabei nur eine Hürde neben anderen sein, wobei zu letzteren insb. größenbedingte Nachteile und staatlicherseits geschaffene Benachteiligungen gegenüber größeren Unternehmen zählen. Während gegen die größenbedingten Nachteile dynamische Anpassungen am Markt möglich sind, sollte es staatliche Aufgabe sein, selbst geschaffene Benachteiligungen abzubauen.

Die praktisch verankerte KMU-Förderpolitik ist ein komplexer Bereich, der sich mit anderweitigen Politikbereichen überschneidet und lässt sich daher i.d.R. nicht klar abgrenzen. Unter Heranziehung des ML-Schemas zur Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen konnte unter gesonderter Beleuchtung denkbarer Marktmängel gezeigt werden, dass das Vorliegen von Marktversagenstatbeständen, die finanzielle Unterstützungen begründen könnten, sich zwar argumentieren lassen, aber nicht eindeutig belegt sind. Teilweise kann auch nur die Rede von größenbedingten Nachteilen als von Markt-

versagen sein.<sup>1</sup> Streng genommen ist ein staatliches Intervenieren daher nicht legitimiert und sollte eingestellt werden, denn bis zum Beweis des Gegenteils sollte in einer Marktwirtschaft davon ausgegangen werden, dass die Märkte funktionierende Koordinationsmechanismen darstellen, die zu optimalen Ergebnissen führen. An dieser Stelle können ggf. weitere Forschungen einen Beitrag dazu leisten, das Vorliegen von Marktversagen in konkreten Finanzierungsbereichen fundiert zu beweisen und damit die zweifelsfreie Legitimation staatlichen Eingreifens herzustellen oder einen Gegenbeweis vorzulegen.

Weiterhin wurde deutlich, dass es nicht „*das eine richtige Mittel*“ zur Behebung oder Kompensation eines bestimmten Marktversagenstatbestands im Rahmen der KMU-Finanzierung gibt. Stattdessen erscheint es sinnvoll, dass in Anbetracht der Komplexität der Materie und verschiedenartiger Fallkonstellationen jeweils ein Set mehrerer Instrumente bereitgestellt wird, damit möglichst viele KMU erreicht werden und der gesamte Instrumenteneinsatz verhältnismäßig, weil nicht zu kostenintensiv erfolgt. Vorrangig sollte es sich dabei um rahmensetzende Instrumente handeln, deren marktwirtschaftliche Kosten geringer sind als die finanzieller Förderinstrumente und damit weniger eingriffsintensiv. Das Bedürfnis nach kostenintensiven finanziellen Unterstützungsinstrumenten schwindet umso mehr, je besser den entsprechenden Marktmängeln bereits mittels rahmensetzender Instrumente begegnet wird. Rahmensetzende Instrumente konnten in den Prüfungen i.d.R. auch ausfindig gemacht werden.

Es kann also nicht Ziel der Wirtschaftspolitik sein, die Finanzierungsengpässe ausschließlich mittels staatlicher Eingriffe und Mittelbereitstellungen zu kompensieren.<sup>2</sup> Bei der positiven Beeinflussung der KMU-Finanzierung über Rahmenbedingungen ist auch an solche zu denken, bei denen marktwirtschaftliche Lösungsansätze durch öffentliche Unterstützungen noch weiter gestärkt werden. So etwa bei der Förderung des Verbriefungsmarktes, an dem Kreditinstitute ihre Mittelstandskreditportfolios an Zweckgesellschaften übertragen, die darauf Wertpapiere begeben und an institutionelle Investoren verkaufen. Weil so ein Großteil der Risiken auf den Kapitalmarkt verlagert wird, können die Banken ihre Eigenkapitalbelastung senken und erhalten neuen Spielraum zur Kreditvergabe an KMU, die von einem erhöhten Kreditangebot zu geringeren Zinsen profitieren.<sup>3</sup> Die öffentliche Hand kann derartige privatwirtschaftliche Aktivitäten durch die Bereitstellung von Verbriefungsplattformen indirekt fördern, ohne selbst Kapital an die KMU vergeben zu müssen. Klaus (2008, S. 201) spricht in diesem Zusammenhang

---

<sup>1</sup> Dies ergab die durchgeführte Prüfung bzgl. Unteilbarkeiten und steht damit im Gegensatz zur einer Literaturmeinung, nach der im betreffenden Fall Marktversagen vorliege.

<sup>2</sup> So heißt es auch von Seiten der OECD: „*The solution is not to have massive government programmes to channel resources to SMEs. SME access to the banking system will be improved mainly through reforms in the overall business environment and in the banking system supplemented by well focused programmes in the domain of SME financing.*“ (Thompson und Lumpkin 2006, S. 28)

<sup>3</sup> Siehe hierzu Klaus (2008, S. 201–203).

von der Rolle des „Katalysators“ der KfW-Mittelstandsbank für die Entwicklung von Märkten oder die Erschließung von Marktsegmenten für den Mittelstand.

Die in der Praxis vorzufindende Komplexität an KMU-Förderprogrammen ist also – unter der nicht zweifelsfrei nachgewiesenen Annahme, dass ein staatliches Eingreifen überhaupt aufgrund von Marktversagen gerechtfertigt ist (s.o.) – vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Instrumentenprüfung in der Logik des ML-Schemas *grundsätzlich* gerechtfertigt.<sup>4</sup> Zudem sprechen insbesondere in den Bereichen Gründung und Innovation einige Argumente für das Vorliegen von Marktversagen – Bereiche, denen in der Praxis ebenfalls eine herausragende Bedeutung zukommt und zu denen zahlreiche Programme existieren. So hat auch die Bundesregierung angekündigt, die ERP- und KfW-Förderung künftig verstärkt auf die Bereiche *Existenzgründungen* und *Unternehmensnachfolgen* zu fokussieren (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2011, S. 21). Daneben bestehen auch besondere Herausforderungen in der Exportförderung hinsichtlich der Absicherung von Risiken. Diese besonderen Finanzierungsproblematiken in den Bereichen Gründung, Innovation und Export überlagern allgemeine KMU-Finanzierungsproblematiken, die grundsätzlich in allen Bereichen zu erwarten sind.

Das deutsche KMU-Fördersystem wird oftmals als *undurchsichtig* kritisiert (vgl. Hommel & Schneider 2003, S. 67). Es ist insgesamt „überfüllt, schnelllebigen Veränderungen unterworfen und für den Laien intransparent“ (Waschbusch & Staub 2008, S. 831). Dies spiegelt sich in der Vielzahl an Programmen wider, die sich teilweise überschneiden. Die Wirtschaftspolitik sollte darum bemüht sein, die Angebote möglichst transparent und einfach für die Zielgruppe aufzubereiten und darzustellen, Mehrfachförderungen zu vermeiden, regelmäßige Evaluationen durchzuführen und die einzelnen Programme auf den Prüfstand zu stellen. Hierzu bedarf es einer Konzentration der Verantwortlichkeit an einer zentralen Stelle auf Bundesebene, die den Überblick über die Angebote behält und Fehlentwicklungen entgegensteuert. Denkbar wäre hier eine Ansiedlung beim Bundeswirtschaftsministerium, das bereits in weiten Teilen für die Mittelförderung zuständig ist. Dabei übernehme eine Förderbank wie die KfW unter Einbezug von dezentralen Partnern in den Bundesländern, Regionen und Kommunen die technische Förderabwicklung. Durch eine klare Aufgabenverteilung ergäbe sich im Idealfall eine überschneidungsfreie Verzahnung. Der finanzielle Teil der KMU-Förderung könnte auf diese Weise von einem Konglomerat an Maßnahmen in ein systematisches Konzept übergehen, das zwar bereits Anfang der 1970er Jahre verkündet wurde<sup>5</sup>, bislang de facto so aber nicht existiert.

---

<sup>4</sup> Dies bedeutet aber nicht, dass sich keine klareren Strukturen schaffen und beträchtliche Programmeinsparungen vornehmen ließen.

<sup>5</sup> Siehe hierzu die Grundsätze einer Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen: Deutscher Bundestag (1970, S. 2).

Wenn Förderprogramme nicht richtig funktionieren, dann führen Korrekturmaßnahmen oftmals zu einer abermaligen Ausweitung staatlicher Aktivität. So geschah es z.B. im Rahmen der SBICs-Industrie, aus der sich nach der ursprünglichen Idee Ende der fünfziger Jahre der Staat allmählich herausziehen sollte, dann aber der US-Kongress glaubte, Fehlentwicklungen in den sechziger Jahren dadurch entgegenzutreten zu können, dass er die SBICS abhängiger von SBA machte und so die staatliche Rolle am Ende ausweitete (vgl. Bean 2001, S. 57). Solche Entwicklungstendenzen sollte die Wirtschaftspolitik vermeiden und im Zweifelsfall eher Programme einstellen. Dies ließe sich am ehesten proaktiv über eine konzeptionelle Herangehensweise mit klaren Verantwortlichkeiten erreichen.

In der Einleitung wurde auch Bezug auf andere Subventionsbereiche und ihre Kontroverse genommen, die man bezüglich der KMU-Subventionen jedenfalls in Deutschland so nicht vorfindet. Daher lohnt es sich, fundamentale Unterschiede zwischen den jeweiligen Subventionspraktiken zu beleuchten: In der Landwirtschaft waren in der Vergangenheit Subventionen, insbesondere in Form von Preisstützungen durch An- und Verkäufe von Erzeugnissen, oder die sogenannten Stilllegungsprämien, umstritten. Im Steinkohlenbergbau ist das Subventionsobjekt die heimische Steinkohle, deren Förderung mittels Subventionen künstlich wettbewerbsfähig gehalten wird, indem die Differenz zwischen den hohen Förderkosten und dem niedrigeren Importkohlepreis ausgeglichen wird, was seit Jahrzehnten ebenfalls auf weitläufige Kritik stößt. Zu einer höheren Akzeptanz von KMU-Subventionen in der Gesellschaft dürfte zum einen der Umstand beitragen, dass es sich bei der angesprochenen Zielgruppe um weite Teile der Bevölkerung handelt, die davon zumindest indirekt als Arbeitnehmer begünstigt werden können, während in den anderen beiden Fällen mehr die Ansicht vorherrscht, dass relativ kleine Gruppen ihre Begünstigung auf Kosten der Allgemeinheit erhalten.

Zweitens ist jedoch auch festzuhalten, dass sich die Subventionsinstrumente gravierend unterscheiden: Während die öffentliche Hand in der Landwirtschaft bzw. im Steinkohlenbergbau durch Interventionen in das Marktgefüge eingriff (bzw. auch heute noch in geringem Umfang eingreift), um Preise von Gütern zu verzerren, und mit Stilllegungsprämien das Einstellen wirtschaftlicher Tätigkeiten belohnte, werden den KMU zwecks Umsetzung der von ihnen beabsichtigten Vorhaben Finanzierungsmöglichkeiten angeboten, die sie in Anspruch nehmen können. Vergleichbare Marktinterventionen, in denen gezielt das Preisgefüge manipuliert wird, finden sich im Bereich der KMU-Förderung nicht. Zwar haben die Finanzierungsmaßnahmen, wie in der vorliegenden Arbeit gezeigt wurde, ebenfalls intervenierenden Charakter, weshalb sie kritisch hinterfragt werden sollten, doch treten sie lediglich als zusätzliche Angebote neben privates Kapital. Finanzielle Belohnungen für das Einstellen von Tätigkeiten findet man in der KMU-Förderung nicht. Die Mittelvergabe an wirtschaftlich angeschlagene Unternehmen wird in vielen Programmen ausgeschlossen oder nur unter der Bedingung gewährt,



dass es sich zukunftssträchtig aufstellt, um im Markt wettbewerbsfähig verbleiben zu können.

Bei der zukünftigen Fortentwicklung des KMU-Förderinstrumentariums brauchen die herausgearbeiteten Grundtendenzen des etablierten Systems nicht aufgegeben zu werden, während manche ordnungspolitisch positiven Aspekte aber noch verstärkt und konsequenter umgesetzt werden sollten. Hierzu zählt v.a., dass private Akteure mit ins Boot geholt werden, Risikoteilungen stattfinden und Anreize richtig gesetzt werden. Auf Ebene der Ziele sollte die Politik aber in systematischer und transparenter Weise ihre KMU-förderpolitischen Ziele definieren und auch – wenngleich sich dieser Förderbereich wie gezeigt nicht immer klar von anderen Politikbereichen abgrenzen lässt – Quantifizierungen der hierfür aufgewendeten Mittel anstreben. Zudem müssten klare Nachweise für das Bestehen von Marktversagenstatbeständen erbracht werden, da andernfalls im marktwirtschaftlichen System eine Legitimation für staatliches Intervenieren nicht gegeben ist. Plausible Überlegungen und Indikatoren sind zwar gegeben, reichen aber streng genommen nicht aus.

Auf der Ebene der Mittel sollten rahmensetzende Maßnahmen Vorrang vor Finanzierungshilfen haben und die weniger eingriffsintensiven Mittel bevorzugt eingesetzt werden. Insbesondere der Zuschuss ist vor diesem Hintergrund kritisch zu beäugen. Für das deutsche Fördersystem sollte auch geprüft werden, ob eine stärkere Absicherung privatwirtschaftlicher Darlehen anstelle der eigenen Kreditmittelvergabe durch die öffentliche Hand erfolgen kann, wie es auch in den USA vorwiegend der Fall ist. Variationen im Instrumenteneinsatz etwa durch Anteiligkeiten, Eigenanteile, Gebühren und Sicherheiten, die Kombination von Grundinstrumenten zu Mezzaninekapital, die eingriffsschwache Förderung von dezentralen Förderinstitutionen, bspw. mittels Krediten, die Subsidiarität hinsichtlich der Programmteilnahme und das verpflichtende Einwerben privaten Kofinanzierungskapitals stellen sinnvolle Möglichkeiten dar, deren Umsetzung in den Programmen ggf. verstärkt und durchgängiger angestrebt werden sollte.

Das Schaffen günstiger Rahmenbedingungen für alle Unternehmensformen und das Fördern der Stärken von KMU sollte in jedem Fall betrieben werden, und von Zeit zu Zeit empfiehlt sich eine Prüfung, inwiefern finanzielle Hilfen für KMU im Sinne eines Nachteilsausgleichs überhaupt noch notwendig sind. So halten Welter et al. (2016) einen großen Teil der größenbedingten Nachteile und damit den Nachteilsausgleich in einer modernen Wissensgesellschaft unter Ausnutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung bereits für *überholt* und fordern stattdessen eine *stärkeorientierte Rahmenpolitik*. Z.B. kann bestimmten größenbedingten Nachteilen in Form von Unterauslastungen der Kapazitäten junger und kleiner Unternehmen heute teilweise durch digitale Vorzimmer und CoWorkingSpaces begegnet werden. Auch die Kommunikationstechnik ist in den letzten Jahren erheblich vorangekommen und stellt für KMU keine Hürde mehr

dar. Finanzmarktinnovationen und Änderungen der Finanzierungsanforderungen könnten letztlich das in Rede stehende Marktversagen beseitigen, womit die Finanzierungshilfen nicht mehr erforderlich wären.

Eine stärkerorientierte Rahmenpolitik würde bedeuten, dass an den Stärken des Mittelstands statt an größenbedingten Nachteilen oder Marktversagen angesetzt wird. „*Einstellungen, Möglichkeiten und Fähigkeiten zum Unternehmertum*“ würden so positiv beeinflusst (vgl. Welter et al. 2016, S. 27). So ist z.B. die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung eine Stärke von Unternehmern des Mittelstands und zugleich Rückgrat der Marktwirtschaft.<sup>6</sup> Hieran ansetzend würden sich etwa Maßnahmen zur Beeinflussung der Einstellungen, Möglichkeiten und Fähigkeiten zum Unternehmertum positiv auf die Gründungsneigung auswirken.

Auf Trägerebene sollte auf Bundesebene eine zentrale Stelle die Verantwortlichkeit für ein transparentes und möglichst überschneidungsfreies Fördersystem zugewiesen bekommen. Sie sollte die Förderung konzeptionell betreiben und Abstimmungsmängeln, Mehrfachförderungen oder gar konterkarierenden Wirkungen zwischen verschiedenen Ebenen vorbeugen. Eine Programmabwicklung unter Einbezug dezentraler Akteure sollte stets den Vorrang vor direkten Formen bekommen und im Rahmen der Entwicklung von Programmen geprüft werden. Es sollte zudem sichergestellt werden, dass die zentrale Förderinstitution keine privatwirtschaftlichen Angebote verdrängt, was über eine laufende oder periodische Marktbeobachtung erreicht werden könnte. Bei dieser Beobachtung müssten technische Entwicklungen im KMU-Bereich und an den Finanzmärkten im Auge behalten werden, die möglicherweise die Finanzierungshilfen eines Tages überflüssig machen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die finanzielle KMU-Förderung aufgrund von Marktversagen nur einen Teilbereich der gesamten KMU- bzw. Mittelstandspolitik bildet (siehe Abbildung 40). Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass dort Finanzierungshilfen u.U. gerechtfertigt sein können. Er ist neben dem Bereich der größenbedingten Nachteile, die keinen Ansatzpunkt für Finanzierungshilfen darstellen können, Teil des Nachteilsausgleichs. Daneben existiert auch die stärkerbezogene KMU-Politik.

---

<sup>6</sup> Siehe hierzu auch die Ausführungen der sozialmarktwirtschaftlichen Vertreter unter 4.1.

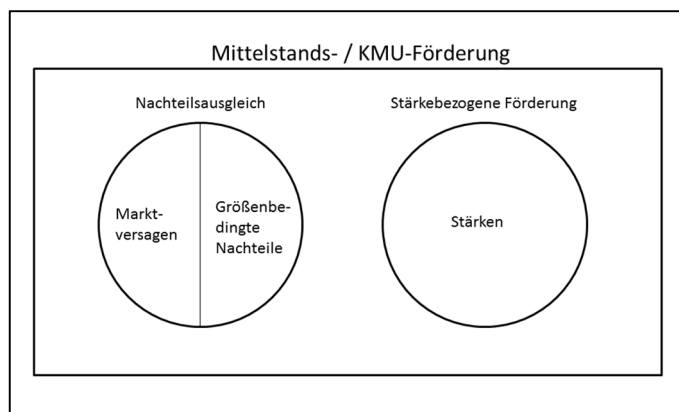


Abbildung 40: Marktversagen als Ansatzpunkt in der KMU-Förderung

*Quelle: Eigene Darstellung*

Die gesamte Mittelstands- bzw. KMU-Förderung betrifft letztlich alle staatlichen Ebenen und diese sollten die Belange von KMU und Mittelstand bei den verschiedenen Maßnahmen in ihrer jeweiligen Zuständigkeit im Auge behalten. So liegt bspw. die Ausweisung von Gewerbeflächen in kommunaler Zuständigkeit und es liegt in den Händen der Kommunen, ob sie diese KMU-sensibel betreiben, oder nur Großunternehmen in den Blick nehmen. Ebenso liegen die Lehrpläne an Schulen, in denen über ein Schulfach Wirtschaft positiv auf die Einstellungen zum Selbständigsein eingewirkt werden kann, aus bestimmten Gründen in Zuständigkeit der Bundesländer. Nur diese beiden Beispiele verdeutlichen, dass es sich eben um eine Querschnittsaufgabe handelt und dass der Versuch einer Delegation der gesamten KMU-Förderpolitik an eine einzelne staatliche Ebene ein sinnloses Unterfangen wäre.

An der Mittelstandspolitik müssen alle Ebenen arbeiten, wobei eine Abstimmung und Verzahnung sinnvoll ist. Wie die vorliegende Arbeit gezeigt hat, erscheint aber immerhin im Bereich der finanziellen Förderung aufgrund von Marktversagen mehr Ordnung und Effizienz möglich, indem eine entsprechende Delegation an die Bundesebene, unter Einbezug dezentraler Partner, erfolgt.

Insgesamt bedeuten die vorangegangenen Überlegungen, dass die finanzielle KMU-Förderung trotz Überschneidungen zu anderen Politikbereichen stärker als eigenständiger Bereich betrachtet werden sollte, der bestimmte Ziele über Instrumente erreichen soll, die öffentliche Ressourcen in Anspruch nehmen. Die Wirtschaftspolitik sollte sowohl für sich selbst als auch im Sinne der Transparenz nach außen verdeutlichen, welche Ziele sie verfolgt und mit welchen Instrumenten sie sie erreichen will und warum es gerade diese Instrumente sein sollen. Dabei bedarf es stets einer kritischen Prüfung der Grundsätze von Effektivität, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit. Und schließlich sollte über eine solche klare Struktur und Verantwortlichkeit auch Auskunft darüber

gegeben werden können, welche Höhe an finanziellen Ressourcen die Erreichung der Ziele der Gesellschaft kostet. Ideal wäre hier eine Aufführung im Bundeshaushalt oder im Subventionsbericht, sodass sich die Bürger und Politiker des Gemeinwesens ein vollständiges Bild machen könnten. Schließlich geht es auch um die gesellschaftliche Akzeptanz, und zu dieser kann erheblich beigetragen werden, indem eine Offenlegung der politischen Ziele, der Vorgehensweise und der verausgabten Mittel erfolgt und indem ein politischer Druck zu Anpassungen an die aktuellen Gegebenheiten ausgeübt wird. Letztlich könnte dies auch bedeuten, dass finanzielle Hilfen eines Tages nicht mehr erforderlich sind und in der Konsequenz eingestellt werden. Über eine solche strukturierte und konsequente Orientierung der KMU-Förderpolitik an Zielen, Mitteln und Trägern wären gute Voraussetzungen für ein nachhaltig ordnungspolitisch sinnvolles und ressourcensparendes Fördersystem geschaffen.

## Literaturverzeichnis

- Acs, Z. J. (2001) *Are small firms important?: Their role and impact*. Kluwer Academic, Boston.
- Aghion, P. & Howitt, P. (1992) *A Model of Growth through Creative Destruction*. *Econometrica* 60 (2), 323–351.
- Akerlof, G. (1970) *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*. *The Quarterly Journal of Economics* 84 (3), 488–500.
- Albach, H. (1983) *Die Bedeutung mittelständischer Unternehmen in der Marktwirtschaft: Vortrag gehalten anlässlich des ISWA-Seminars 3/1983 am 6. Juni 1983 in Berlin, ISWA-Institut für Sozial- und Wirtschaftspolitische Ausbildung e.V., Berlin, IfM-Materialien 4*.
- Ambrosius, G. & North, M. (2005) *Deutsche Wirtschaftsgeschichte: Ein Jahrtausend im Überblick*, 2. Aufl. C.H. Beck, München.
- American Small Business League (2011) *New Bill Will Slash Small Business Programs*. <http://www.asbl.com/showmedia.php?id=1893>. Stand: 09.06.2012.
- Arentzen, U., Brockmann, H., Schule, H., Hadelar, T. (Hrsg.) (1996) *Gabler-Volkswirtschafts-Lexikon*. Gabler, Wiesbaden.
- Arrow, K. (1962) *Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention*. In: National Bureau of Economic Research (Hrsg.) *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*. Princeton University Press, Princeton, NJ, S. 609–626.
- Audretsch, D. B. & Kettner, A. (2002) *Der Wandel von traditioneller Mittelstandspolitik zu "Entrepreneurship Policy": Ein Blick auf Deutschland und die USA*. *Politische Studien* 53 (384), 81–92.
- Ayyagari, M., Beck, T. & Demirgüç-Kunt, A. (2003) *Small and Medium Enterprises across the Globe: A New Database*, World Bank Policy Research Working Paper 3127.
- Bass, H.-H. (2006) *KMU in der deutschen Volkswirtschaft: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft*. <http://www.iwim.uni-bremen.de/publikationen/pdf/b101.pdf>. Stand: 22.07.2012.
- Bator, F. M. (1958) *The Anatomy of Market Failure*. *The Quarterly Journal of Economics* 72 (3), 351–379.
- Bean, J. J. (2001) *Big government and affirmative action: The scandalous history of the Small Business Administration*. University Press of Kentucky, Lexington.
- Bechara, F. (2011) *Mittelstandspolitik in Deutschland: Ein Überblick*. mbv, Mensch-&-Buch-Verlag, Berlin.
- Becker, C., Grebe, T. & Lübbers, T. (2011) *Evaluation der Fördermaßnahmen "EXIST-Gründerstipendium" und "EXIST-Forschungstransfer"*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Berlin.
- Behrens, M. (2008) *Turnaround finance: Eine Analyse der Kapitalzufuhr im Krisenfall des Mittelstandes*, Schriftenreihe Finanzierung und Banken 13. Verlag Wiss. & Praxis, Sternenfels.
- Belitz, H., Eickelpasch, A. & Lejpras, A. (2012) *Innovationspolitik für den Mittelstand hat sich bewährt*, DIW Wochenbericht 49.2012.
- Berger, A. N. & Udell, G. F. (2002) *Small Business Credit Availability and Relationship Lending: The Importance of Bank Organisational Structure*. *The Economic Journal* 112 (Feb), F32–F53.

- Besters, H. (1986) *Neoliberalismus*. In: Vaubel, R. & Barbier, H.-D. (Hrsg.) Handbuch Marktwirtschaft. Neske, Pfullingen, S. 107–122.
- Beyfuß, J. (1984) *Formen staatlicher Exportförderung*. In: Dichtl, E., Issing, O. (Hrsg.) Exporte als Herausforderung für die deutsche Wirtschaft, Deutscher Instituts-Verlag, Köln, S. 141-169.
- Bianchi, P. & Labory, S. (2006) *International handbook on industrial policy*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Birch, D. (1981) *Who creates jobs?* The Public Interest 65, S. 3–14.
- Birch, D. L. (1987) *Job creation in America: How our smallest companies put the most people to work*. Free Press; Collier Macmillan, New York, London.
- Blackford, M. G. (2003) *A history of small business in America*, 2.Aufl. University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Block, J. H., Brockmann, H., Klandt, H. & Kohn, K. (2008) *Gründungshemmnisse in Marktmechanismen und Marktumfeld: Facetten empirischer Evidenz*, FGF Arbeitskreis "Gründungen und Wirtschaftspolitik" - Diskussionspapier.
- Block, J. H., Staak, T. & Tilleßen, P. (2007) *Ist das staatliche Eingreifen ins Gründungsgeschehen theoretisch legitimiert?*, FEMM Working Paper Series.
- Boadway, R. & Tremblay, J.-F. (2003) *Public Economics and Startup Entrepreneurs*, CESIFO Working Paper 877.
- Böhm, F. (1956) *Die Bedeutung des Mittelstandes und die Ursachen seiner Gefährdung*. In: Hoch, M. (Hrsg.) Der mittelständische Unternehmer in der Sozialen Marktwirtschaft: Wortlaut der Vorträge auf der vierten Arbeitstagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft e.V. am 17. November 1955 in Bad Godesberg, S. 9–20.
- Bosworth, B., Carron, A. S. & Rhyne, E. (1987) *The Economics of Federal Credit Programs*. Brookings Institution Press, Washington.
- Brettel, M., Rudolf, M. & Witt, P. (2005) *Finanzierung von Wachstumsunternehmen: Grundlagen - Finanzierungsquellen - Praxisbeispiele*, 1. Aufl. Gabler, Wiesbaden.
- Bruhns, K. (1992) *Die Förderung von Kapitalbeteiligungsgesellschaften als Instrument der Mittelstandspolitik: Eine kritische Analyse der Wirkungen und Einsatzmöglichkeiten*, Schriften zur Geldtheorie und Geldpolitik 5. Centaurus, Pfaffenweiler.
- Brunetti, A. & Scheidegger, E. (2003) *Warum eine KMU-Politik?* Die Volkswirtschaft 76 (6), 4–7.
- Bundesagentur für Arbeit (2012) *Finanzielle Hilfen für Existenzgründerinnen und Existenzgründer*.  
[http://www.arbeitsagentur.de/nn\\_26400/Navigation/zentral/Buerger/Hilfen/Existenzgruendung/Existenzgruendung-Nav.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_26400/Navigation/zentral/Buerger/Hilfen/Existenzgruendung/Existenzgruendung-Nav.html). Stand: 26.07.2012.
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) (2003) *"Kreditfabriken" - Aufsichtliche Rahmenbedingungen und Anforderungen*.  
[http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Auslegungsentscheidung/BA/ae\\_031212\\_kreditfabriken.html](http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Auslegungsentscheidung/BA/ae_031212_kreditfabriken.html). Stand: 26.07.2015.
- Bundesministerium der Finanzen (2012) *Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2013*, BGBl. I S. 2757.
- Bundesministerium des Inneren (2009) *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014) *Zentrales Innovationsprogramm - ZIM*. <http://www.zim-bmwi.de/>. Stand: 2014/12/04.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014a) *Gründerwettbewerb IKT Innovativ*. <http://www.gruenderwettbewerb.de/>. Stand: 13.11.2014.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014b) *Richtlinien für die Übernahme von Exportkreditgarantien (ExKrGRL)*.

- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2011) *Auf den Mittelstand setzen - Verantwortung stärken, Freiräume erweitern*.  
<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/mittelstandsinitiative,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>. Stand: 30.10.2011.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2015) *KMU-Patentaktion*.  
[http://www.signo-deutschland.de/unternehmen/foerdermassnahme/kmu\\_patentaktion/index\\_ger.html](http://www.signo-deutschland.de/unternehmen/foerdermassnahme/kmu_patentaktion/index_ger.html).  
Stand: 07.03.2015.
- Caliendo, M. & Steiner, V. (2007) *Ich-AG und Überbrückungsgeld: Neue Ergebnisse bestätigen Erfolg*. Wochenbericht des DIW Berlin 74 (3), 25–32.
- CDU Deutschlands, CSU-Landesleitung & SPD Deutschlands (2005) *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit: Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD*.
- CDU Deutschlands, CSU-Landesleitung & SPD Deutschlands (2013) *Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*.
- Cichy, U. (1996) *Außenwirtschaftsförderung: Kleine Unternehmen auf großen Märkten*. Wirtschaftsdienst 76 (7), 359–364.
- Cichy, U. (2003) *Mittelstandspolitik im Zeichen der Globalisierung*. Wirtschaftsdienst 83 (1), 45–50.
- Clark, M. L. & Saade, R. N. (2010) *The Role of Small Business in Economic Development of the United States: From the End of the Korean War (1953) to the Present. A Working Paper*.
- Coleman, S. (2004) *The "Liability of Newness" and Small Firm Access to Dept Capital: Is There a Link?* The Journal of Entrepreneurial Finance 9 (2), 37–60.
- Connoly, A. R. (Hrsg.) (2013) *Small Business Administration investment and loan programs*. Nova Science Publishers, New York.
- Conte, C. (2006) *Small Business in U.S. History*. [https://www.saylor.org/site/wp-content/uploads/2012/12/bus305-1.1.1\\_Small-Business-in-U.S.-History.pdf](https://www.saylor.org/site/wp-content/uploads/2012/12/bus305-1.1.1_Small-Business-in-U.S.-History.pdf). Stand: 24.07.2017.
- Cooper, R. S. (2003) *Purpose and Performance of the Small Business Innovation Research (SBIR) Program*. Small Business Economics 20 (2), 137–151.
- Creditreform (2010) *Belastungsfaktoren und Wachstumshemmnisse im Mittelstand*.  
<http://creditreform-magazin.de/2010/06/01/erfolgreich/strategie/admin/belastungsfaktoren-und-wachstumshemmnisse-im-mittelstand/>. Stand: 05.06.2015.
- Czarnitzki, D. & Binz, H. L. (2008) *R&D Investment and Financing Constraints of Small and Medium-Sized Firms*, ZEW Discussion Paper 08-047.
- DeHaven, T. (2011) *Terminate the Small Business Administration*.  
<http://www.cato.org/publications/commentary/terminate-small-business-administration>. Stand: 17.08.2014.
- Deutsche Bundesregierung (1976) *Bericht der Bundesregierung über Lage und Entwicklung der kleinen und mittleren Unternehmen (Mittelstandsbericht)*. Heger, Bonn-Bad Godesberg.
- Deutscher Bundestag (1970) *Grundsätze einer Strukturpolitik für kleine und mittlere Unternehmen*, Drucksache 6/1666.
- Deutscher Bundestag (2000) *Chancen des Mittelstandes in der globalisierten Wirtschaft: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Hansjürgen Doss, Peter Rauen, Ernst Hinsken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU*, Drucksache 14/4603.

- Deutsches Mikrofinanz Institut (2014) *Das Anreiz-Haftungsmodell im Rahmen des Mikrokreditfonds Deutschland*. <http://www.mikrofinanz.net/das-kooperative-modell/anreiz-haftungsmodell.html>. Stand: 13.11.2014.
- Dickertmann, D. (1980) *Öffentliche Finanzierungshilfen: Darlehen, Schuldendiensthilfen u. Bürgschaften als Instrumente d. finanzwirtschaftlichen Interventionismus*, 1. Aufl. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Dilger, R. J. (2013a) *SBA Small Business Investment Company Program*. In: Connoly, A. R. (Hrsg.) *Small Business Administration investment and loan programs*. Nova Science Publishers, New York, S. 1–59.
- Dilger, R. J. (2013b) *SBA Small Business Investment Company Program*. In: Janikowski, W. (Hrsg.) *Small Business Administration programs: Overview and considerations*. Nova Science Publishers, New York, S. 137–172.
- Dilger, R. J. (2013c) *Small Business Administration 504/CDC Loan Guaranty Program*. In: Connoly, A. R. (Hrsg.) *Small Business Administration investment and loan programs*. Nova Science Publishers, New York, S. 95–124.
- Dilger, R. J. (2013d) *Small Business Administration 7(A) Loan Guaranty Program*. In: Connoly, A. R. (Hrsg.) *Small Business Administration investment and loan programs*. Nova Science Publishers, New York, S. 61–143.
- Dilger, R. J. (2013e) *Small Business Administration Microloan Program*. In: Connoly, A. R. (Hrsg.) *Small Business Administration investment and loan programs*. Nova Science Publishers, New York, S. 125–143.
- Dilger, R. J. (2013f) *Small Business Management and Technical Assistance Training Programs*. In: Janikowski, W. (Hrsg.) *Small Business Administration programs: Overview and considerations*. Nova Science Publishers, New York, S. 173–206.
- Dixit, A. & Stiglitz, J. E. (1977) *Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity*. *American Economic Review* 67 (3).
- Dohmen, C. (2002) *Sparkassen forcieren ihr Engagement im Mittelstand*. <http://www.handelsblatt.com/archiv/virtuelle-kreditfabrik-soll-effizienz-steigern-sparkassen-forcieren-ihr-engagement-im-mittelstand/2190134.html>. Stand: 24.07.2017.
- Dohrendorf, E.-M. (1952) *Das Problem der Marktkonformität wirtschaftspolitischer Mittel*. In: Brinkmann, C., Predöhl, A. & Schaefer, R. (Hrsg.) *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, S. 22–42.
- Elschen, R. (1988) *Agency-Theorie*. In: *Die Betriebswirtschaft* 48 (2), 248–250.
- Erhard, L. (1956) *Mittelstandspolitik*. In: Hoch, M. (Hrsg.) *Der mittelständische Unternehmer in der Sozialen Marktwirtschaft: Wortlaut der Vorträge auf der vierten Arbeitstagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft e.V. am 17. November 1955 in Bad Godesberg*, S. 51–61.
- Erhard, L. (1997) *Wohlstand für alle*, Neuausg. ECON, Düsseldorf.
- Erken, H., Donselaar, P. & Thurik, R. (2008) *Total Factor Productivity and the Role of Entrepreneurship*. *Jena Economic Research Papers* 2 (19).
- Eucken, W. (1932) *Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus*. In: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 36, S. 297–321.
- Eucken, W. & Böhm, F. (Hrsg.) (1948) *ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*. Helmut Küpper, Bad Godesberg.
- Eucken, W., Eucken, E. & Hensel, K. P. (1990) *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 6. Aufl. J.C.B. Mohr, Tübingen.
- Euler Hermes Deutschland AG (2012) *Exportförderung mit Hermesdeckungen: Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland*.
- Euler Hermes Deutschland AG (2013) *Jahresbericht 2013: Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland - Hermesdeckungen*.



- Euler Hermes Deutschland AG (2018) *Jahresbericht 2017: Exportkreditgarantien und UFK-Garantien des Bundes*.  
[https://www.agaportal.de/\\_Resources/Persistent/c6a3aa77e717d4964f3b7293cd07d3480375cc8d/jb\\_2017.pdf](https://www.agaportal.de/_Resources/Persistent/c6a3aa77e717d4964f3b7293cd07d3480375cc8d/jb_2017.pdf). Stand: 24.03.2019
- EurActiv.de (2010) "*Deutschlands KMU-Förderung ist weltweit einmalig*".  
<http://www.euractiv.de/section/unternehmen-und-arbeit/news/deutschlands-kmu-forderung-ist-weltweit-einmalig/>. Stand: 25.07.2017.
- Europäische Kommission (2003) *Empfehlung der Kommission vom 06. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen: K(2003)1422*, Amtsblatt der Europäischen Union 36-41.
- Europäische Kommission (2014a) *Eine starke europäische Politik zur Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und Unternehmern 2015-2020: Öffentliche Konsultation zum "Small Business Act" (SBA)*.
- Europäische Kommission (2014b) *Europäischer Fonds für regionale Entwicklung*.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/regional/index\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_de.cfm). Stand: 28.12.2014.
- Europäische Kommission (2014c) *JEREMIE (Joint European Resources for Micro to medium Enterprises)*.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/instruments/jeremie\\_de.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jeremie_de.cfm#1). Stand: 28.12.2014.
- Europäische Kommission (2014d) *JEREMIE (Joint European Resources for Micro to medium Enterprises)*. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/de/funding/special-support-instruments/jeremie/#4](http://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/special-support-instruments/jeremie/#4). Stand: 23.08.2015.
- Europäische Kommission (2017) *Eurostat: Your key to European statistics*.  
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>. Stand: 23.07.2017.
- European Investment Fund (2014) *Who we are*.  
[http://www.eif.org/who\\_we\\_are/index.htm](http://www.eif.org/who_we_are/index.htm). Stand: 28.12.2014.
- Ewers, H.-J. & Wein, T. (1993) *Der Begründungszusammenhang zur Förderung der jungen Technologieunternehmen*, Diskussionspapier TU Berlin 173.
- FAZ.net (2012) *Heftiger Streit um KfW-Gewinn entbrennt*.  
<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/staatliche-foerderbank-heftiger-streit-um-kfw-gewinne-entbrennt-11951968.html>. Stand: 14.11.2014.
- Federal Register (2017) *Code of Federal Regulations: CFR*.
- Felbermayr, G., Heiland, I. & Yalcin, E. (2012) *Beschäftigungseffekte der Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland >>Hermesdeckungen<<*. ifo Schnelldienst 65 (1/2012), 20–30.
- Freel, M. S. (2007) *Are Small Innovators Credit Rationed?* Small Business Economics 28 (1), 23–35.
- Friderichs, H. (1974) *Strukturpolitik in der Marktwirtschaft heute und morgen*. ifo Schnelldienst 27 (21), 3–9.
- Fritsch, M. (2011) *Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns*, 8. Aufl. Vahlen, München.
- Fritsch, M., Kritikos, A. & Pijnenburg, K. (2013) *Unternehmensgründungen nehmen zu, wenn die Konjunktur abflaut*, DIW Wochenbericht 12/2013.
- Für-Gründer.de (2014) *Mikrokreditfonds Deutschland*. <http://www.fuergruender.de/kapital/fremdkapital/fremdkapitalgeber/mikrokredit/mikrokreditfonds/>. Stand: 12.11.2014.
- Gale, D. & Hellwig, M. (1985) *Incentive-Compatible Debt Contracts: The One-Period Problem*. Review of Economic Studies 52 (4), 647–663.

- Geilen, D. & Vielhaber, B. (1999) *KMU-Förderungsprogramme und Wirtschaftsförderungsgesellschaften in Deutschland: Ein kritischer Überblick über das bestehende System. Im Auftrag der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ)*.  
GLS Bank (2012) *Mikrokreditfonds Deutschland: Das Kreditangebot im Detail*.  
<http://www.mikrokreditfonds.de/de/mikrokredit-erhalten/produktrahmen.html>.  
Stand: 27.07.2012.
- GLS Bank (2014) *Mikrokreditfonds Deutschland*. <http://www.mikrokreditfonds.de/>.  
Stand: 13.11.2014.
- Graves, S. (2011) *Views and Estimates of the Committee on Small Business FY 2012*.  
[http://smbiz.house.gov/UploadedFiles/March\\_17\\_Views\\_and\\_Estimates\\_Letter.pdf](http://smbiz.house.gov/UploadedFiles/March_17_Views_and_Estimates_Letter.pdf).  
Stand: 10.06.2012.
- Greipl, E. & Täger, U. (1982) *Wettbewerbswirkungen der unternehmerischen Patent- und Lizenzpolitik: unter besonderer Berücksichtigung kleiner und mittlerer Unternehmen*, Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 109. Duncker & Humblot, Berlin, München.
- Grossekettler, H. (2003) *Walter Eucken*, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge 347, Münster.
- Grossekettler, H. (2007) *Öffentliche Finanzen*. In: Apolte, T., Bender, D., Berg, H., Cassel, D., Erlei, M., Grossekettler, H., Hartwig, K.-H., Hübl, L., Kerber, W., Nienhaus, V., Ott, N., Siebke, J., Smeets, H.-D., Thieme, H. J., Vollmer, U. (Hrsg.) *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Band 1, 9. Aufl. F. Vahlen, München, S. 561–715.
- Größl, I., Stahlecker, P. & Wohlers, E. (1999) *Finanzierungsverhalten im Unternehmensbereich als gesamtwirtschaftlicher Risikofaktor*. *Wirtschaftsdienst* 79. (4), 252–258.
- Halfen, B. (1991) *Gesamtwirtschaftliche Wirkungen staatlicher Ausfuhrleistungsgewährleistungen: Das Beispiel der Hermes-Deckungen*. *Dissertation*, Mainz.
- Hallberg, K. (2000) *A Market-Oriented Strategy for Small and Medium Scale Enterprises*, Discussion paper / International Finance Corporation 40. World Bank, Washington, D.C.
- Hamer, E. (1987) *Das mittelständische Unternehmen: Eigenarten, Bedeutung, Risiken u. Chancen*. Poller, Stuttgart.
- Hartwig, K.-H. (2007) *Umweltökonomie*. In: Apolte, T., Bender, D., Berg, H., Cassel, D., Erlei, M., Grossekettler, H., Hartwig, K.-H., Hübl, L., Kerber, W., Nienhaus, V., Ott, N., Siebke, J., Smeets, H.-D., Thieme, H. J., Vollmer, U. (Hrsg.) *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*: Band 2, 9. Aufl. Vahlen, München, S. 196–241.
- Hauser, C. (2006) *Außenwirtschaftsförderung für kleine und mittlere Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland: Eine empirische Analyse auf der Basis der ökonomischen Theorie des Föderalismus*, Gabler Edition Wissenschaft 113. Dt. Univ.-Verl, Wiesbaden.
- Hayek, F. A. v. & Kerber, W. (1996) *Die Anmaßung von Wissen: Neue Freiburger Studien*, *Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen* 32. Mohr, Tübingen.
- Herz, W. (2003) *Der Macher, der nicht machen soll*. *Die Zeit*, January 16.  
<http://www.zeit.de/2003/04/Mittelstand>. Stand: 06.07.2017.
- High-Tech Gründerfonds (2014a) *Der High-Tech Gründerfonds*. <http://www.high-tech-gruenderfonds.de/press/profil-keyfacts/>. Stand: 30.12.2014.
- High-Tech Gründerfonds (2014b) *Unsere Finanzierungskonditionen*. <http://www.high-tech-gruenderfonds.de/finanzierung/finanzierungskonditionen/>. Stand: 30.12.2014.

- Homburg, C. (1999) *Structure and dynamics of the German Mittelstand*. Physica-Verlag, Heidelberg, New York.
- Hommel, U. & Schneider, H. (2003) *Financing the German Mittelstand*. In: European Investment Bank (Hrsg.) *Europe's changing financial landscape: The financing of small and medium-sized enterprises*, Luxembourg, S. 52–90.
- Hottenrott, H. & Peters, B. (2012) *Innovative Capability and Financing Constraints for Innovation: More Money, More Innovation?*, ZEW Discussion Paper 09-081.
- Industrie- und Handelskammer Düsseldorf (2010) *Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland ("Hermesdeckungen")*.
- Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein (2014) *Öffentliche Finanzierungshilfen: Finanzierungshilfen für Existenzgründungen und Unternehmenssicherungen*.
- Industriegewerkschaft Metall (1961) *Mittelstandspolitik - auf Kosten der Arbeitnehmer und Verbraucher?: Arbeitstagung der IG Metall 5.-7. April 1961. Referate und Diskussion*.
- Institut für Mittelstandsforschung (2011) *Mittelstand in Deutschland: Ausgabe 2011*. [http://www.ifm-bonn.org/assets/documents/Mittelstand\\_in\\_Deutschland\\_2011.pdf](http://www.ifm-bonn.org/assets/documents/Mittelstand_in_Deutschland_2011.pdf). Stand: 24.07.2012.
- Institut für Mittelstandsforschung (2017a) *Definitionen*. <http://www.ifm-bonn.org/definitionen/>. Stand: 14.04.2017.
- Institut für Mittelstandsforschung (2017b) *KMU-Definition des IfM Bonn*. <http://www.ifm-bonn.org/definitionen/kmu-definition-des-ifm-bonn/>. Stand: 14.04.2017.
- Institut für Mittelstandsforschung (2017d) *Mittelstandsdefinition des IfM Bonn*. <http://www.ifm-bonn.org/definitionen/mittelstandsdefinition-des-ifm-bonn/>. Stand: 14.04.2017.
- Institut für Mittelstandsforschung (2017e) *Unternehmensbestand*. <http://www.ifm-bonn.org/statistiken/unternehmensbestand/#accordion=0&tab=5>. Stand: 14.04.2017.
- Institut für Mittelstandsforschung Bonn (2018) *Mittelstand im Überblick*. <http://www.ifm-bonn.org/statistiken/mittelstand-im-ueberblick/#accordion=0&tab=0>. Stand: 04.03.2019.
- Janikowski, W. (Hrsg.) (2013) *Small Business Administration programs: Overview and considerations*. Nova Science Publishers, New York.
- Jensen, M. & Meckling, W. H. (1976) *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*. *Journal of Financial Economics* 3 (4), 305–360.
- Johns, B. L. (1997) *Wirtschaftspolitik zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen: Eine Beurteilung von Kosten und Nutzen*. *Internationales Gewerbearchiv: IGA; Zeitschrift für Klein- und Mittelunternehmen* 45, 192–206.
- Jöhr, W. A. (1950) *Walter Euckens Lebenswerk*. *Kyklos* 4 (4), 257–278.
- Kayser, G. (1996) *Mittelstandsförderung des Bundes*. In: Ridinger, R. & Steinröx, M. (Hrsg.) *Mittelstandsförderung in der Praxis*. Schmidt, Köln, S. 57–77.
- KfW (2010) *KfW Bankengruppe und Commerzbank stellen Eigenkapitalfonds für deutschen Mittelstand vor*. [https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Details\\_8465.html](https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Details_8465.html). Stand: 28.11.2014.
- KfW (2011) *Startschuss für High-Tech Gründerfonds II. Meldung vom 28.10.2011*. [https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/News/News-Details\\_10919.html](https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/News/News-Details_10919.html). Stand: 25.07.2017.
- KfW (2012) *KfW im Überblick: Zahlen und Fakten*. [https://www.kfw.de/Download-Center/Konzernthemen/Kompass-und-Imagebrosch%C3%BCre/KfW-im-Ueberblick\\_de.pdf](https://www.kfw.de/Download-Center/Konzernthemen/Kompass-und-Imagebrosch%C3%BCre/KfW-im-Ueberblick_de.pdf). Stand: 09.04.2013.

- KfW (2013) *Merkblatt Beteiligungskapital: ERP-Beteiligungsprogramm*  
<https://www.kfw.de/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-%28Inlandsf%C3%B6rderung%29/PDF-Dokumente/6000000191-M-ERP-Beteiligungsprogramm.pdf>. Stand: 23.11.2014.
- KfW (2014a) *Afinum Management verwaltet Eigenkapitalfonds für deutschen Mittelstand*. [https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Details\\_10263.html](https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Details_10263.html). Stand: 28.11.2014.
- KfW (2014b) *ERP-Beteiligungsprogramm: Neues Kapital erschließen und günstig refinanzieren*. <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/Unternehmen-erweitern-festigen/Finanzierungsangebote/ERP-Beteiligungsprogramm-%28100-104%29/#2>. Stand: 28.11.2014.
- KfW (2014c) *ERP-Innovationsprogramm: Für die Entwicklung neuer Produkte und Verfahren im Unternehmen*. <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/Innovation/Finanzierungsangebote/ERP-Innovationsprogramm-%28180-185-190-195%29/index.html>. Stand: 27.11.2014.
- KfW (2014d) *Merkblatt Beteiligungskapital: ERP-Startfonds*. <https://www.kfw.de/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-%28Inlandsf%C3%B6rderung%29/PDF-Dokumente/6000000292-M-ERP-Startfonds-136.pdf>. Stand: 27.11.2014.
- KfW (2014e) *Merkblatt Gründen: ERP-Gründerkredit - StartGeld*. <https://www.kfw.de/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-%28Inlandsf%C3%B6rderung%29/PDF-Dokumente/60000002258-Merkblatt-ERP-Gr%C3%BCnderkredit-067.pdf>. Stand: 23.11.2014.
- KfW (2014f) *Merkblatt Gründen: ERP-Gründerkredit - Universell*. <https://www.kfw.de/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-%28Inlandsf%C3%B6rderung%29/PDF-Dokumente/60000002259-Merkblatt-ERP-Gr%C3%BCnderkredit-068.pdf>. Stand: 23.11.2014.
- KfW (2014g) *Merkblatt Innovation: ERP-Innovationsprogramm*. <https://www.kfw.de/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-%28Inlandsf%C3%B6rderung%29/PDF-Dokumente/60000001631-M-Innovationsprogramm-180-185-und-190-195.pdf>. Stand: 27.11.2014.
- KfW (2014h) *Merkblatt Unternehmen erweitern und festigen: KfW-Unternehmerkredit*. <https://www.kfw.de/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-%28Inlandsf%C3%B6rderung%29/PDF-Dokumente/6000000188-Merkblatt-037-047.pdf>. Stand: 26.11.2014.
- KfW (2017) *Beteiligungsfinanzierung: Themen kompakt*. <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Pressematerial/Themen-kompakt/Beteiligungsfinanzierung/>. Stand: 17.06.2017.
- KfW, Creditreform, IfM, RWI & ZEW (eds.) (2010) *Konjunkturelle Stabilisierung im Mittelstand - aber viele Belastungen bleiben*, MittelstandsMonitor 2010 - Jährlicher Bericht zu Konjunktur- und Strukturfragen kleiner und mittlerer Unternehmen, Frankfurt am Main.
- KfW Bankengruppe (2009a) *Allgemeine Bedingungen für die Vergabe von ERP-Mitteln*. [www.kfw.de/kfw/de/I/II/Download\\_Center/Foerderprogramme/versteckter\\_Ordner\\_fuer\\_PDF/142261\\_AGB\\_Vergabe\\_ERP\\_Mittel\\_2009\\_03\\_schwarz.pdf](http://www.kfw.de/kfw/de/I/II/Download_Center/Foerderprogramme/versteckter_Ordner_fuer_PDF/142261_AGB_Vergabe_ERP_Mittel_2009_03_schwarz.pdf). Stand: 13.09.2012.

- KfW Bankengruppe (2009b) *Volkswirtschaftliche Bedeutung von Insolvenzen*.  
<https://www.kfw.de/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Akzente/Akzente-Nr.-5.pdf>. Stand: 25.07.2017.
- KfW Bankengruppe (2011) *Corporate Social Responsibility im deutschen Mittelstand: Umfang und Bereiche des gesellschaftlichen Engagements*. Kurzfassung.  
<https://www.kfw.de/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Standpunkt/Standpunkt-Nr.-7-Kurzausgabe.pdf>. Stand: 25.07.2017.
- KfW Bankengruppe (2012) *Mittelstandsförderung*. [http://www.kfw.de/kfw/de/KfW-Konzern/Unternehmen/Identitaet/Unsere\\_Geschichte/Themenschwerpunkte/Mittelstandsfoerderung.jsp](http://www.kfw.de/kfw/de/KfW-Konzern/Unternehmen/Identitaet/Unsere_Geschichte/Themenschwerpunkte/Mittelstandsfoerderung.jsp). Stand: 24.07.2012.
- KfW Bankengruppe (2013a) *Förderreport KfW Bankengruppe: Stichtag: 31. Dezember 2013*. [https://www.kfw.de/PDF/Unternehmen/Zahlen-und-Fakten/KfW-auf-einen-Blick/F%3%B6rderreport/KfW-F%3%B6rderreport\\_09\\_2013.pdf](https://www.kfw.de/PDF/Unternehmen/Zahlen-und-Fakten/KfW-auf-einen-Blick/F%3%B6rderreport/KfW-F%3%B6rderreport_09_2013.pdf). Stand: 09.11.2014.
- KfW Bankengruppe (2013b) *Geschäftsbericht 2013*.  
[https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Finanzpublikationen/PDF-Dokumente-Berichte-etc./1\\_Gesch%3%A4ftsberichte/Gesch%3%A4ftsbericht\\_2013.pdf](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Finanzpublikationen/PDF-Dokumente-Berichte-etc./1_Gesch%3%A4ftsberichte/Gesch%3%A4ftsbericht_2013.pdf). Stand: 09.11.2014.
- KfW Bankengruppe (2013c) *Jung, innovativ braucht ... Kredit: Finanzierung junger, FuE-treibender Unternehmen*, KfW Economic Research.
- KfW Bankengruppe (2014) *KfW im Überblick: Zahlen und Fakten*.  
<https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/KfW-im-%3%9Cberblick/KfW-im-Ueberblick.pdf>. Stand: 13.11.2014.
- KfW Bankengruppe (2017) *Merkblatt Gründen: ERP-Kapital für Gründung*.  
<https://www.kfw.de/Download-Center/F%3%B6rderprogramme-%28Inlandsf%3%B6rderung%29/PDF-Dokumente/6000000213-Merkblatt-058.pdf>. Stand: 26.11.2014.
- KfW Bankengruppe (2018) *KfW im Überblick: Zahlen und Fakten*.  
<https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/KfW-im-%3%9Cberblick/KfW-im-Ueberblick.pdf>. Stand: 31.03.2019
- KfW Bankengruppe (2019) *KfW-Geschäftsberichte*. [https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Service/Download-Center/Finanzpublikationen-\(D-EN\)/Gesch%3%A4ftsbericht/#](https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Service/Download-Center/Finanzpublikationen-(D-EN)/Gesch%3%A4ftsbericht/#). Stand: 03.05.2019
- KfW IPEX-Bank (2012) *ERP-Exportfinanzierungsprogramm: Kredite zur Finanzierung von Investitionsgüterexporten und damit verbundenen Leistungen nach Entwicklungsländern*. [https://www.kfw-ipex-bank.de/PDF/%3%9Cber-die-KfW-IPEX-Bank/Unsere-Rolle-in-der-Au%3%9Fenwirtschaftsf%3%B6rderung/ERP-Exportfinanzierungsprogramm/Merkblatt\\_KFW\\_ERP-Exportfinanzierungsprogramm.pdf](https://www.kfw-ipex-bank.de/PDF/%3%9Cber-die-KfW-IPEX-Bank/Unsere-Rolle-in-der-Au%3%9Fenwirtschaftsf%3%B6rderung/ERP-Exportfinanzierungsprogramm/Merkblatt_KFW_ERP-Exportfinanzierungsprogramm.pdf). Stand: 28.11.2014.
- Klandt, H. & Daniels, D. (2001) *Gründungshemmnisse für innovative Unternehmen, Existenzgründung 1 - Tips, Training und Erfahrungen*. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Klaus, P. (2008) *Die KfW Mittelstandsbank als Katalysator in der Mittelstandsfinanzierung*. In: Goeke, M. (Hrsg.) *Praxishandbuch Mittelstandsfinanzierung: Mit Leasing, Factoring & Co. unternehmerische Potenziale ausschöpfen*, 1. Aufl. Gabler, Wiesbaden, S. 195–211.
- Klodt, H., Eggert, W., Minter, S. (2018) *Marktversagen*, in: Gabler Wirtschaftslexikon.  
<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/marktversagen-37289/version-260727>. Stand: 19.02.2018.
- Kobe, K. & Schwinn, R. (2018) *Small Business GDP 1998-2014*.  
<https://s3.amazonaws.com/advocacy-prod.sba.fun/wp->

- content/uploads/2018/12/21060437/Small-Business-GDP-1998-2014.pdf. Stand: 04.03.2019.
- Kohn, K. (2009) *Marktversagen und Gründungshemmnisse - Was können wir aus der empirischen Literatur lernen?* Finanz-Betrieb 11 (11), 678–684.
- KPMG Management Consulting & Great Britain, Department of Trade and Industry (1999) *An Evaluation of the Small Firms Loan Guarantee Scheme*, London.
- Krämer, W. (2003) *Mittelstandsökonomik: Grundzüge einer umfassenden Analyse kleiner und mittlerer Unternehmen*. Vahlen, München.
- Krämer, W. (2012) *KMU-Politik in Deutschland im Vergleich zu den Hauptkonkurrenten auf dem Weltmarkt China, Japan und USA im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit*, Working Paper HS Ludwigshafen 1/2012.
- Kranzusch, P. (2013) *Internationalisierungsgrad von KMU: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung*, IfM-Materialien 222, Bonn.
- Kulicke, M., Broß, U. & Gundrum, U. (1997) *Innovationsdarlehen als Instrument zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen: Evaluierung des FUE-Darlehensprogramms für kleine Unternehmen zur Anwendung neuer Technologien und des KfW-Innovationsprogramms*, Technik, Wirtschaft und Politik 27. Physica-Verlag HD, Heidelberg.
- Kunz, A. & Welp, C. (2012) *KfW wird zur Krake in der Krise*. <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/hohe-risiken-fuer-steuerzahler-kfw-wird-zur-krake-in-der-krise/7162326.html>. Stand: 09.04.2013.
- Lageman, B. & Löbke, K. (1999) *Kleine und mittlere Unternehmen im sektoralen Strukturwandel*, Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 27. RWI, Essen.
- Langen, W. (1978) *Unternehmensgrößenbezogene Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Schwartz, Göttingen.
- Larsen, M. D. (2011) *Small Business Administration loan programs*. Nova Science Publishers, New York.
- Lenel, H. O. (2012) *Walter Eucken (1891-1950)*. In: Starbatty, J. (Hrsg.): *Klassiker des ökonomischen Denkens: Von Platon bis John Maynard Keynes*, Teil 2, Nikol, Hamburg, S. 292-311.
- Levenson, A. R. & Willard, K. (2000) *Do Firms Get the Financing They Want?: Measuring Credit Rationing Experienced by Small Business in the U.S.* Small Business Economics 14 (2), 83–94.
- Liebowitz, S. J. & Margolis, S. (1994) *Network Externality: An Uncommon Tragedy*. Journal of Economic Perspectives 8 (2), 133–150.
- Maas, C. (1990) *Determinanten betrieblichen Innovationsverhaltens. Theorie und Empirie*. In: Broermann, J. (Hrsg.): *Volkswirtschaftliche Schriften Heft 399*, Berlin.
- Maaß, F. & Führmann, B. (2012) *Innovationstätigkeit im Mittelstand: Messung und Bewertung*, IfM-Materialien 212, Bonn.
- Mandelbaum, R. (2011) *Republicans Find More to Cut From the S.B.A. Budget*. The New York Times, March 18. <http://boss.blogs.nytimes.com/2011/03/18/republicans-find-more-to-cut-from-the-s-b-a-budget/>. Stand: 01.07.2012.
- Marbach, F. (1950) *Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention*. A. Francke AG, Bern.
- Martin, S. & Scott, J. T. (2000) *The nature of innovation market failure and the design of public support for private innovation*. Research Policy 29 (4-5), 437–447.
- Meager Nigel., Bates, P. & Cowling, M. (2003) *An evaluation of business start-up support for young people*. National Institute Economic Review 186 (1), 59–72.
- Meier zu Köcker, G. & Buhl, C. M. (2008) *Kompetenznetze initiieren und weiterentwickeln. Netzwerke als Instrument der Innovationsförderung, des Wirtschaftswachs-*

- tums und Standortmarketings*. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.
- Menck, K.-W. (2005) *Exportkreditgarantien und -bürgschaften in der Diskussion*. Wirtschaftsdienst 85 (1), 48–51.
- Meyer, J.-A. & Hansen, P. (1999) *Handbuch der Förderprogramme für kleine und mittlere Unternehmen*. Vahlen, München.
- Meza, D. de & Southey, C. (1996) *The Borrower's Curse: Optimism, Finance and Entrepreneurship*. Economic Journal 106 (435), 375–386.
- Meza, D. de & Webb, D. C. (1987) *Too Much Investment: A Problem of Asymmetric Information*. The Quarterly Journal of Economics 102 (2), 281–292.
- Müller, R. (1982) *Krisenmanagement in der Unternehmung: Ein Beitrag zur organisatorischen Gestaltung des Prozesses der Krisenbewältigung*, Kölner Schriften zur Betriebswirtschaft und Organisation 5. Verlag Peter Lang, Frankfurt a.M.
- Müller-Armack, A. (1956) *Soziale Marktwirtschaft*. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften: Band 9. Gustav Fischer / J.C.B. Mohr / Vandenhoeck & Ruprecht, Stuttgart. Thübingen. Göttingen, S. 390-391.
- Müller-Armack, A. (1976) *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik: Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, 2. Aufl., Ausgewählte Werke 1. Haupt, Bern.
- Müller-Armack, A. (1981) *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft: Frühschriften und weiterführende Konzepte*, 2. Aufl., Ausgewählte Werke 3. Haupt, Bern & Stuttgart.
- Mundell, R. A. (1962) *The appropriate use of monetary and fiscal policy for internal and external stability*. In: IMF Staff Papers, Washington, S. 70–79.
- Musgrave, R. (1959) *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill, New York u.a.
- Myers, S. & Majluf, N. (1984) *Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have*. Journal of Financial Economics 13 (2), 187–221.
- Nieder-Eichholz, M. (1995) *Die Subventionsordnung: Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik*. Duncker & Humblot, Berlin.
- Niemann, A. (1994) *Die Mittelstandspolitik der Europäischen Union*. Schäffer-Poeschel, Stuttgart.
- Nienhaus, V. (2007) *Strukturpolitik*. In: Apolte, T., Bender, D., Berg, H., Cassel, D., Erlei, M., Grosseckler, H., Hartwig, K.-H., Hübl, L., Kerber, W., Nienhaus, V., Ott, N., Siebke, J., Smeets, H.-D., Thieme, H. J., Vollmer, U. (Hrsg.) *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik: Band 2*, 9. Aufl. F. Vahlen, München, S. 514–555.
- OECD (1998) *Small Businesses, Job Creation and Growth: Facts, Obstacles and best Practises*. <http://www.oecd.org/industry/smes/2090740.pdf>. Stand: 29.06.2014.
- OECD (2008) *OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes*. OECD, Paris.
- Office of Management and Budget (2017) *Historical Tables: Budget of the U.S. Government. Fiscal Year 2017*. <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2017-TAB/pdf/BUDGET-2017-TAB.pdf>. Stand: 25.07.2017.
- Padoan, P. C. & Arzeni, S. (2010) *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship. OECD publishing, Paris.
- Pahnke, A., Schröder, C., Leonhardt, F., Wiedemann, A. (2015) *Finanzierungsstrukturen und -strategien kleiner und mittlerer Unternehmen: Eine Bestandsaufnahme*, IfM-Materialien 242, Bonn.

- Pape, U. (2018) *Investitionen*, in: Gabler Wirtschaftslexikon.  
<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/investition-39454/version-262862>.  
Stand: 15.02.2018.
- Parker, S. C. (2005) *The Economics of Entrepreneurship: What we know and what we don't*. <http://www.nowpublishers.com/article/Details/ENT-001>. Stand: 21.07.2017.
- Peneder, M. (2008) *The Problem of Private Under-Investment in Innovation: A Policy Mind Map*, WIFO Working Papers 313.
- Pesch, S. (2005) *Wirtschaftliche Wirkungen von öffentlichen Förderprogrammen für Existenz- und Unternehmensgründungen in Deutschland*, FGF-Entrepreneurship-Research-Monographien 51. Eul, Lohmar.
- Poenseler, K.-E. (1962) *Die Konkurrenzsituation mittelständischer Unternehmungen*. In: Institut für Mittelstandsforschung (Hrsg.) *Abhandlungen zur Mittelstandsforschung*. Universitätsverlag, Köln.
- Portisch, W. (2003) *Sanierung von mittelständischen Unternehmen aus Sicht der Banken*. In: Bouncken, R. B. & Kahle, E. (Hrsg.) *Management von KMU und Gründungsunternehmen: Festschrift für Egbert Kahle zum 60. Geburtstag*, 1. Aufl. Dt. Univ.-Verl, Wiesbaden, S. 319–334.
- Prognos AG & Boehmert & Boehmert (2010) *Abschlussbericht Evaluierung des SIG-NO-Förderprogramms des BMWi in seiner ganzen Breite und Tiefe*.
- Projekträger Jülich (PTJ) (2012) *EXIST-Gründerstipendium*. [www.exist.de/exist-gruenderstipendium/](http://www.exist.de/exist-gruenderstipendium/). Stand: 27.07.2012.
- Ramboll Management Consulting (2011) *Evaluierung der ERP-Programme: Endbericht*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.
- Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft (1960) *Small Business. Förderung von Klein- und Mittelbetrieben in USA*. Fritz Knapp Verlag, Frankfurt am Main.
- Reents, N., Bahß, C. & Billich, C. *Unternehmer im Gründungsprozess: Zwischen Realisierung und Aufgabe des Gründungsvorhabens: Ergebnisse einer quantitativen Studie und des KfW-Gründungsmonitors*, KfW-Research, Mittelstands- und Strukturpolitik 31, 4-27.
- Reize, F. (2005) *Investitionsfinanzierung im Mittelstand – gibt es ausreichend Kredite für kleine und mittlere Unternehmen?*, KfW Research, Mittelstands- und Strukturpolitik 33, 17-42.
- Reize, F. & Zimmermann, V. (2009) *Wirtschaftskrise erfasst auch Mittelstand: Investitionen steigen noch, aber Innovationen lassen nach*, KfW-Mittelstandspanel 2008.
- Richter, M. (2008) *Mittelstandsförderung auf dem Prüfstand: Erfolgskriterien gesucht*. WISO direkt (11).
- Ridinger, R. (1996) *Mittelstandsförderung der EU*. In: Ridinger, R. & Steinröx, M. (Hrsg.) *Mittelstandsförderung in der Praxis*. Schmidt, Köln, S. 23–37.
- Ridinger, R. (1997) *Gesamtwirtschaftliche Funktionen des Mittelstandes*, Veröffentlichungen des Round Table Mittelstand 1. Duncker & Humblot, Berlin.
- Röhl, K.-H. (2005) *Mittelstandspolitik: Eine wirtschaftspolitische Agenda zur Stärkung mittelständischer Unternehmen*, IW-Positionen 16. Div, Dt. Inst.-Verl., Köln.
- Röpke, W. (1929) *Staatsinterventionismus*. In: Elster, L. & Weber, A. (Hrsg.) *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 4. Aufl. Gustav Fischer, Jena, S. 861–882.
- Röpke, W. (1948a) *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, 5. Aufl. Eugen Rentsch Verlag AG, Erlenbach-Zürich.
- Röpke, W. (1948b) *Klein- und Mittelbetrieb in der Volkswirtschaft*. In: Eucken, W. & Böhm, F. (Hrsg.) *ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*. Helmut Küpper, Bad Godesberg, S. 155–174.



- Rossmann, S. B. & Theodos, B. (2008) *Key Findings from the Evaluation of the Small Business Administration's Loan and Investment Programs*, 01/2008, Washington, D.C.
- Rugy, V. de (2006) *Why the Small Business Administration's Loan Programs Should Be Abolished*, AEI Working Paper 126.
- Rüstow, A. (1950) *Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus*, 2. Aufl. Küpper, Bad Godesberg.
- Sarasvathy, S. D., Dew, N., Velamuri, S. R. & Venkataraman, S. (2003) *Three Views of Entrepreneurial Opportunity*. In: Acs, Z. J. & Audretsch, D. B. (Hrsg.) *Handbook of Entrepreneurship Research*. Kluwer Academic, Boston, S. 141–160.
- SBIR/STTR (2014) *About SBIR*. <http://www.sbir.gov/about/about-sbir>. Stand: 22.10.2014.
- Schacht, W. H. (2013) *Small Business Innovation Research (SBIR) Program*. In: Janikowski, W. (Hrsg.) *Small Business Administration programs: Overview and considerations*. Nova Science Publishers, New York, S. 301–309.
- Schleife, K., Reichhart, J., Leimbach, T. & Kulicke, M. (2012) *Analyse von Wachstumshemmnissen kleiner und mittlerer Unternehmen am Beispiel der IT-Branche: Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi)*.
- Schmidt, M. (1988) *Ziele und Instrumente der Mittelstandspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Institut für Wirtschaftspolitik, Köln.
- Schmoller, G. (1870) *Zur Geschichte des deutschen Kleingewerbes im 19. Jahrhundert: statistische und nationalökonomische Untersuchungen*. Verl. d. Buchh. d. Waisenhauses, Halle.
- Schneck, S. & May-Strobl, E. (2013) *Wohlstandseffekte des Gründungsgeschehens*, IfM-Materialien 223, Bonn.
- Scholl, G. & Rehfish, F.-J. (2009) *Öffentliche Fördermittel - konkrete Finanzierungshilfen für kleine und mittelständische Unternehmen*. *Handel im Fokus* 61 (4), 242–247.
- Scholz, L. & Schmalholz, H. (1984) *Patentschutz und Innovation*. In: Oppenländer, K. H. (Hrsg.) *Patentwesen, technischer Fortschritt und Wettbewerb*. Duncker & Humblot, Berlin, S. 189–211.
- Scholze, F. (2008) *Die private Exportkreditversicherung und ihre Bedeutung zur Absicherung des Außenhandels*. VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken.
- Schulhoff, G. (1969) *Betriebsgrößenorientierte Strukturpolitik*. In: Gewandt, H. (Hrsg.) *Die Zukunft des Mittelstandes: Strukturpolitik in einer dynamischen Wirtschaft*. Econ Verlag, Düsseldorf, 135-154.
- Schumpeter, J. A. (1934) *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge.
- Schumpeter, J. A. (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Harper & Brothers, New York.
- Schwab, S. (1989) *Risiko-Management durch staatliche Exportkreditversicherung: Eine versicherungswirtschaftliche Analyse der HERMES-Deckungen*, Europäische Hochschulschriften. Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft Bd. 1050. P. Lang, Frankfurt am Main, New York.
- Skambracks, D. (1999) *Gründungsbremse Bürokratie: Eine empirische Studie auf Basis des DtA-Gründerpanels*, Wissenschaftliche Reihe 13, Bonn.
- Small Business Act (1958): *15 U.S.C. 631 et seq; 72 Stat. 384 et seq.*
- Small Business Administration (2014) *Mission Statement*. [http://www.sba.gov/about-sba/what\\_we\\_do/mission](http://www.sba.gov/about-sba/what_we_do/mission). Stand: 03.08.2014.

- Small Business Administration (o.J.) *U.S. Small Business Administration Strategic Plan Fiscal Years 2014-2018*. <https://www.sba.gov/about-sba/sba-performance/strategic-planning/sba-strategic-plan-fiscal-years-2014-2018>. Stand: 25.07.2017.
- Small Business Administration (2009) *What is a Small Business? What You Need to Know and Why*. <http://www.sba.gov/community/blogs/community-blogs/small-business-matters/what-small-business-what-you-need-know-and-wh>. Stand: 15.06.2014.
- Small Business Administration (2010) *The Small Business Economy: A Report to the President*. United States Government Printing Office, Washington.
- Small Business Administration (2012) *What we do*. <http://www.sba.gov/about-sba-services/what-we-do>. Stand: 03.07.2012.
- Small Business Administration (2013) *Agency Financial Report 2013: Fiscal Year 2013*, Washington, D.C.
- Small Business Administration (2014a) *7(a) Loan Amounts, Fees & Interest Rates*. <http://www.sba.gov/content/7a-loan-amounts-fees-interest-rates>. Stand: 20.10.2014.
- Small Business Administration (2014b) *Office of Investment and Innovation: Office Overview*. <http://www.sba.gov/sites/default/files/2014-06-11%20%28OII%20Overview%29.pdf>. Stand: 20.10.2014.
- Small Business Administration (2014c) *Table of Small Business Size Standards Matched to North American Industry Classification System Codes*.
- Small Business Administration (2015) *Agency Financial Report 2015*, Washington, D.C.
- Small Business Administration (2016) *Agency Financial Report 2016*, Washington, D.C.
- Smith, A. & Recktenwald, H. C. (2013) *Der Wohlstand der Nationen: Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*, 13. Aufl. dtv, München.
- Staaq, T. (2011) *Allokatives Marktversagen im Gründungsgeschehen - eine wohlfahrts-theoretische Betrachtung*. In: KfW Bankengruppe (Hrsg.) *Gründungsförderung in Theorie und Praxis*. KfW-Bankengruppe, Frankfurt am Main, S. 1–24.
- Staaq, T. (2011a) *Gründungsförderung zur Bereinigung von Marktversagen auf Absatzmärkten - ein konzeptioneller Ansatz*. In: KfW Bankengruppe (Hrsg.) *Gründungsförderung in Theorie und Praxis*. KfW-Bankengruppe, Frankfurt am Main, S. 25–45.
- Starbatty, J. (2002) *Wilhelm Röpkes Beitrag zur Sozialen Marktwirtschaft*. In: Blankart, F., Peukert, H. K., Schefold, B., Starbatty, J. & Peukert, H. K. (Hrsg.) *Wilhelm Röpkes "Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart": Vademecum zu einem Klassiker der Ordnungstheorie*. Verlag Wirtschaft und Finanzen, Düsseldorf, S. 89–122.
- Statistisches Bundesamt (2011) *Zugang kleiner und mittlerer Unternehmen zu Finanzmitteln 2010*, Destatis, Wiesbaden.
- Stiglitz, J. E. & Weiss, A. (1981) *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*. *American Economic Review* 71 (3), 393–410.
- Storey, D. J. & Thompson, J. (1995) *The Financing of New and Small Enterprises in OECD Countries*. OECD, Paris.
- Strothmann, L. (2006) *Eckpfeiler - Brauchen wir eine Mittelstandspolitik?* In: Krüger, W., Klippstein, G., Merk, R. & Wittberg, V. (Hrsg.) *Praxishandbuch des Mittelstands: Leitfaden für das Management mittelständischer Unternehmen*. Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler, Wiesbaden, S. 89–103.
- Suhlrie, D. (2006) *Risikoübernahme als Förderinstrument*. *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 15 (59), 715–723.
- tagesschau.de (2014) *Halber Gewinn - halb so wild*. <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/kfw204.html>. Stand: 14.11.2014

- The Congress of the United States & Congressional Budget Office (1997) *Reducing the Deficit: Spending and Revenue Options*, A CBO Report.
- The Trade Information Center (2010) *Financing Your Small Business Exports, Foreign Investments or Projects* Publication No.: MCS 0049 (07/10).
- The Urban Institute (2008) *Competitive and Special Competitive Opportunity Gap Analysis of the 7(a) and 504 Programs: Final Report*.
- Thieme, H. J. (2007) *Wirtschaftssysteme*. In: Apolte, T., Bender, D., Berg, H., Cassel, D., Erlei, M., Grossekkettler, H., Hartwig, K.-H., Hübl, L., Kerber, W., Nienhaus, V., Ott, N., Siebke, J., Smeets, H.-D., Thieme, H. J., Vollmer, U. (Hrsg.) *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik: Band 1*, 9. Aufl. F. Vahlen, München, S. 1–52.
- Thompson, J. & Lumpkin, S. (2006) *The SME financing gap (Vol. I). Theory and evidence*, The SME financing gap 1. OECD, Paris.
- Thurik, R. (2009) *Entrepreneurship, economic growth and policy in emerging economies*. Research paper / UNU-WIDER (12/2009).
- Tilleßen, P. (2004) *Unvollkommene Kapitalmärkte und staatliche Gründungsförderung*, Köln.
- Tilly, R. H. & Frank, H. (1993) *Geschichte der Wirtschaftspolitik: Vom Merkantilismus zur sozialen Marktwirtschaft*. R. Oldenbourg, München.
- Tinbergen, J. (1972) *Wirtschaftspolitik*, 2. Aufl. Rombach, Freiburg.
- U.S. Government Publishing Office (2018) *Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2019*. <https://www.govinfo.gov/app/details/BUDGET-2019-TAB/summary>, Stand: 12.02.2018. U.S. Small Business Administration (o.J.) *FY 2012 Congressional Budget Justification and FY 2010 annual Performance Report*.
- U.S. Small Business Administration (2015) *Small Business Innovation Research & Small Business Technology Transfer – America’s Seed Fund Powered by the SBA Annual Report 2015*.
- Ullrich, K. (2011) *Gründungshemmnisse auf Finanzmärkten und Instrumente der Gründungsförderung*. In: KfW Bankengruppe (Hrsg.) *Gründungsförderung in Theorie und Praxis*. KfW-Bankengruppe, Frankfurt am Main, S. 47–67.
- United States Census Bureau (2018) *2016 SUSB Annual Data Tables by Establishment Industry*. <https://www.census.gov/data/tables/2016/econ/susb/2016-susb-annual.html>. Stand: 04.12.2018.
- United States Congress (1958) *Small Business Investment Act of 1958: Public Law 85-699*.
- Verordnung (EU) Nr. 1287/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über ein Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen (COSME) (2014-2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1639/2006/EG: L 347*. In: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) *Amtsblatt der Europäischen Union*.
- Wächter, L. (2017) *Ökonomen auf einen Blick: Ein Personenhandbuch zur Geschichte der Wirtschaftswissenschaft*. Springer Gabler, Wiesbaden.
- Wagner, J., Koller, L. & Schnabel, C. (2008) *Sind mittelständische Betriebe der Jobmotor der deutschen Wirtschaft?* *Wirtschaftsdienst* 88 (2), 130–135.
- Waschbusch, G. & Staub, N. (2008) *Notwendigkeit und Möglichkeiten der Finanzierung des Mittelstands durch staatliche Förderprogramme*. *Finanz Betrieb* 10 (12), 819–832.
- Wassermann, E. (2003) *Time to Fix the SBA*. Inc., September 01. <http://www.inc.com/magazine/20030901/sba.html>. Stand: 01.07.2012.

- Watrin, C. (1957) *Zur Diskussion über das Problem der Marktkonformität*. *Wirtschafts-politische Chronik*, 47–61.
- Welter, F., Levering, B. & May-Strobl, E. (2016) *Mittelstandspolitik im Wandel*, IfM-Materialien 247.
- Werner, A., Backes-Gellner, U. & Kayser, G. (2003) *Zur Überwindung von Kreditrestriktionen in der Gründungsphase: innovative und nicht-innovative Unternehmen im Vergleich*. In: *Jahrbuch zur Mittelstandsforschung*, S. 55–70.
- Wessner, C. W. (2000) *Small Business Innovation Research Program: An Assessment of the Department of Defense Fast Track Initiative*. National Academy Press, Washington.
- Westdeutscher Handwerkskammertag (2011) *CSR-Report: Corporate Social Responsibility im Handwerk: Handwerksunternehmen und ihre gesellschaftliche Verantwortung*, Düsseldorf.
- Willems, H. (2003) *Die Förderung des Mittelstands: Wirtschaftsverfassungsrechtliche Legitimation und vergaberechtliche Realisierung*, 1. Aufl., *Studien zum öffentlichen Wirtschaftsrecht* 57. Heymanns, Köln.
- Willgerodt, H. (2014) *Grundrechte, Grundgesetz und Soziale Marktwirtschaft*. <http://www.kas.de/wf/de/71.10197/>. Stand: 19.02.2015.
- Witt, P. & Hack, A. (2008) *Staatliche Gründungsfinanzierung: Stand der Forschung und offene Fragen*. *Journal für Betriebswirtschaft* 58 (2), 55–79.
- Wolf, B. (2006) *Empirische Untersuchung zu den Einflussfaktoren der Finanzierungsprobleme junger Unternehmen in Deutschland und deren Auswirkungen auf die Wirtschaftspolitik*, Arbeitspapiere Unternehmen und Region U1/2006.
- Wysocki, K. (1961) *Öffentliche Finanzierungshilfen*, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen 946. VS Verlag für Sozialwissenschaften; Imprint, Wiesbaden.
- Zimmermann, V. (2010) *Die Finanzierung von Innovationen in kleinen und mittleren Unternehmen*. In: KfW, Creditreform, IfM, RWI & ZEW (Hrsg.) *Konjunkturelle Stabilisierung im Mittelstand - aber viele Belastungen bleiben: MittelstandsMonitor 2010 - Jährlicher Bericht zu Konjunktur- und Strukturfragen kleiner und mittlerer Unternehmen*, Frankfurt am Main, S. 145–171.
- Zimmermann, V. (2012) *Innovationshemmnisse im Mittelstand*, KfW Economic Research - Fokus Volkswirtschaft 6.
- Zinn, K. G. (1992) *Soziale Marktwirtschaft: Idee, Entwicklung und Politik der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung*. <https://www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/vwl2/downloads/material/KarlGeorgZinn.pdf>. Stand: 19.07.2017.