

**Evaluierung der Maßnahmen zur Steigerung
privater Investitionen von Unternehmen
im Rahmen des Operationellen Programms
EFRE Thüringen 2014 bis 2020**

**Zusammenfassung
der wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen**

Kontakt:

Dipl.-Ök. Gerald Wagner

Tel. (0345) 299 82 837

wagner@isw-institut.de

Halle (Saale), 20.12.2019

Der Freistaat Thüringen fördert Maßnahmen zur Steigerung privater Investitionen, die speziell auf das KMU-Segment ausgerichtet sind. Die Maßnahmen beruhen auf zwei Förderrichtlinien, die Gegenstand der Evaluierung sind:

Das Programm Thüringen Invest unterstützt Investitionsvorhaben von KMU in Form von Zuschüssen (bis 50 T[€]) und bei Bedarf ergänzenden zinsgünstigen Darlehen (bis 200 T[€]) mit i.d.R. 10jähriger Laufzeit. Im Programm Thüringen Dynamik werden zinsgünstige Investitionsdarlehen an KMU bis 500 T[€]¹ und bis zu 20jähriger Laufzeit gewährt.

Mit den beiden Maßnahmen soll KMU der Zugang zum Kapitalmarkt erleichtert werden. Durch die Gewährung von Zuschüssen werden die geförderten Unternehmen in die Lage versetzt, Investitionen zu tätigen und Fremdkapital zu erhalten bzw. sind Fremdkapitalgeber bereit, eine unternehmerische Investition zu begleiten. Durch die Gewährung von zinsgünstigen Förderdarlehen wird es den KMU ermöglicht, ihre Investitionen durchführen zu können.

Im Zuge der Evaluation werden die Rahmenbedingungen, die Umsetzung der Fördermaßnahmen (Vollzug) und die Wirkungen der Förderung systematisch untersucht. Dabei stützt sich die Evaluation auf eine breite empirische Basis und nutzt unterschiedliche Untersuchungsmethoden.

Kontextbedingungen

Der Umfang der Bruttoanlageinvestitionen in Thüringen belief sich nach letztverfügbaren Daten im Jahr 2016 auf gut 12 Mrd. €. Davon entfielen gut 700 Mio. € auf Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, die prioritäre Zielgruppe der Programme Thüringen Invest und Thüringen Dynamik. In den strukturbestimmenden Wirtschaftszweigen des Verarbeitenden Gewerbes waren in den letzten Jahren unterschiedliche Trends des Investitionsgeschehens zu beobachten.

Die Finanzierungssituation der Unternehmen in Deutschland ist gegenwärtig sehr günstig. Das Zinsniveau für Unternehmenskredite ist seit 2009 fast kontinuierlich gesunken. Allerdings ist die Situation nicht in allen Unternehmenssegmenten gleichermaßen gut einzuschätzen. Unverändert sind kleine Unternehmen deutlich häufiger von Schwierigkeiten beim Kreditzugang betroffen als größere.

Darüber besteht eine noch immer beträchtliche Ost-West-Disparität beim Kreditzugang der Unternehmen. Unternehmen in Ostdeutschland, darunter auch in Thüringen, haben auch in einem insgesamt sehr günstigen Finanzierungsumfeld häufig Schwierigkeiten beim Kreditzugang.

Nach Experteneinschätzung ist ein Bedarf zur Förderung der Investitionstätigkeit in Thüringen speziell für KMU weiterhin gegeben. Wichtige Argumente hierfür betreffen offensichtliche Schwierigkeiten beim Kreditzugang von Unternehmen in der Praxis, die Stärkung der lokalen Ökonomie, ein besonderer Unterstützungsbedarf von Unternehmen in der Gründungsphase sowie die hohe Akzeptanz der bestehenden Programme in der Wirtschaft. Angesichts der in

¹ Durch eine Richtlinienänderung zum 01.07.2019 wurde der Darlehenshöchstbetrag auf 2 Mio. € erhöht.

den letzten Jahren grundlegend veränderten Arbeitsmarktlage in Thüringen und zunehmender Fachkräftedefizite sollte nach Einschätzung der Experten das Arbeitsplatzkriterium in der Investitionsförderung künftig keine maßgebliche Rolle mehr spielen.

Neben den Programmen Thüringen Invest und Thüringen Dynamik existieren weitere Förderangebote, die KMU in Thüringen zur Investitionsfinanzierung nutzen können. Ein Vergleich der Förderbedingungen zeigt, dass die Programme Thüringen Invest und Thüringen Dynamik eher komplementär als konkurrierend zu den weiteren Förderangeboten positioniert sind.

Vollzugsanalyse

Als langjährig etablierte Instrumente des Freistaats Thüringen zur Mittelstandsförderung sind die Programme Thüringen Invest und Thüringen Dynamik gut bekannt. Förderinhalte und Förderkonditionen werden in beiden Programmen aus Sicht der Adressaten sehr positiv bewertet.

Im Programm Thüringen Invest wurden bis zum Jahresende 2018 für insgesamt 1.259 Vorhaben Investitionszuschüsse im Umfang von 31,7 Mio. € bewilligt. Von der Zuschussförderung haben insgesamt 1.089 Unternehmen profitiert. In rd. 17% aller Zuschuss-Förderfälle haben Unternehmen die Möglichkeit der ergänzenden Darlehensförderung durch Thüringen Invest genutzt. Der Umfang der zugesagten Darlehen liegt bei rd. 21,7 Mio. €. 204 Unternehmen wurden auf diese Weise unterstützt.

Mit Darlehen aus dem Programm Thüringen Dynamik wurden bis Ende 2018 insgesamt 249 Vorhaben von 224 Unternehmen unterstützt. Der Umfang der Darlehenszusagen beläuft sich auf rd. 94,7 Mio. €.

Die zur Analyse der Förderverfahren ausgewerteten Daten signalisieren eine kontinuierliche Umsetzung der Programme sowie i.d.R. eine zügige Antragsbearbeitung und -entscheidung. Im Programm Thüringen Dynamik ist nach der im Jahr 2016 erfolgten Reduzierung des Darlehenshöchstbetrages ein deutlicher Rückgang von Förderfällen und -volumen zu verzeichnen.

Die Umsetzung der Programme war zum Jahresende 2018 soweit fortgeschritten, dass anhand der verfügbaren Daten ein realistisches Bild der Ergebnisse und Wirkungen der Förderung gewonnen werden kann.

Im Rahmen der Ex-ante-Bewertung der Darlehensinstrumente wurde für die gesamte Programmperiode die Zahl der Förderdarlehen im Rahmen von Thüringen Invest auf 300 bis 460, die Zahl der Darlehen im Rahmen von Thüringen Dynamik auf 260 bis 330 geschätzt. Mit 214 Fällen (Thüringen Invest) bzw. 249 Fällen (Thüringen Dynamik) ist per Ende 2018 eine gute Annäherung an diese Vorausschätzungen zu verzeichnen.

Die Förderverfahren werden insgesamt positiv beurteilt. Dies gilt insbesondere für die Antragstellung. Tendenziell kritischer wird der Aufwand der Unternehmen für Abrechnung und Verwendungsnachweisführung eingeschätzt. Das Agieren der TAB bei Problemfällen wird im Allgemeinen als konstruktiv und flexibel beurteilt.

Die Umsetzung der in den Darlehensfonds verfügbaren Mittel war zum Jahresende 2018 gut fortgeschritten. Sofern sich der Förderumfang in den Jahren 2019/20 auf dem Niveau von

2017/18 bewegt, wird das verbleibende Mittelvolumen in Thüringen Invest möglicherweise bereits vor Ende der Programmperiode ausgeschöpft sein, in Thüringen Dynamik jedoch nicht vollständig ausgeschöpft werden. Der nach den Planungen erwartete Hebeleffekt des Einsatzes der EFRE-Mittel auf das geförderte Investitionsvolumen wird in Thüringen Invest nicht ganz erreicht, in Thüringen Dynamik übertroffen.

Ergebnisse und Wirkungen

Zusammen haben die Programme Thüringen Invest und Thüringen Dynamik in den Jahren 2015-2018 ein Investitionsvolumen von jährlich rd. 100 Mio. " unterstützt. In Relation zur gesamtwirtschaftlichen Investitionstätigkeit ist dies ein relativ geringer Anteil . etwa 0,8 Prozent. Deutlich größer ist das Wirkungspotenzial bei der lt. OP EFRE Thüringen prioritären Zielgruppe . KMU des Verarbeitenden Gewerbes . einzuschätzen. In diesem Segment haben die Programme etwa 9% des Investitionsvolumens unterstützt.

Maschinen, Ausrüstungen und immaterielle Wirtschaftsgüter haben den größten Anteil an der geförderten Investitionstätigkeit. Investitionen in diesen Bereichen gelten als Schlüssel für den technischen Fortschritt, die Steigerung der Produktivität und die Umsetzung von Innovationen. Aufgrund ihrer längerfristigen Laufzeiten sind die Darlehensprogramme gut geeignet, nicht nur Maschinen und Ausrüstungen, sondern auch Bauinvestitionen mit längeren Abschreibungsfristen zu finanzieren. Dementsprechend bilden Investitionen in bauliche Anlagen mit einem Anteil von 43% den zweiten Schwerpunkt der Förderung.

Im Programm Thüringen Invest war die Förderung in rd. einem Fünftel der Fälle ausschlaggebend dafür, dass die Investitionen überhaupt vorgenommen wurden. Ganz überwiegend . in rd. drei Viertel aller Fälle . hat die Förderung dazu geführt, dass Investitionsvorhaben beschleunigt (oder nicht weiter aufgeschoben) bzw. in größerem Umfang als ohne Förderung durchgeführt wurden.

Bei den unterstützten Unternehmen finden Investitionen in bedeutendem Umfang auch vor und nach den geförderten Vorhaben statt. Inwieweit frühere Investitionen auch aus öffentlichen Mitteln unterstützt worden sind, ist nicht bekannt. Von den Unternehmen mit voraussichtlichen Folgeinvestitionen planen etwa 60% die Inanspruchnahme einer weiteren Förderung aus dem Programm Thüringen Invest.

Die Finanzierungsstruktur der geförderten Vorhaben reflektiert die deutlich schwächere Eigenkapitalausstattung vor allem von Kleinst- und Kleinunternehmen. Dies ist ein wichtiger Aspekt der Legitimation der Investitionsförderung im KMU-Segment. Die Möglichkeit der teilweisen Haftungsfreistellung ist ein Attraktivitätsfaktor der Förderangebote Thüringen Invest und Thüringen Dynamik. Sie wird insbesondere bei der Finanzierung von Investitionsvorhaben von Kleinst- und Kleinunternehmen häufig genutzt.

Nach den vorliegenden Daten führt die Förderung zu einem Zuwachs an Arbeitsplätzen (Vollzeit-Äquivalent) in einer Größenordnung von rd. 2.000 Stellen. Relativ zum Arbeitsplatzbestand in den Unternehmen ist dies ein Zuwachs um knapp 8% (Thüringen Invest) bzw. 6% (Thüringen Dynamik). Das mit der Förderung intendierte Ziel, unternehmerische Wachstumsprozesse zu unterstützen, wird somit klar erreicht.

Ca. 86% der Vorhaben und 82% der Fördermittel im Programm Thüringen Invest entfallen auf Kleinst- und Kleinunternehmen. Im Programm Thüringen Dynamik liegen die entsprechenden Anteile bei 69 bzw. 53%. Darüber hinaus werden die Programme oft von Handwerksbetrieben genutzt (TI: 27% der Förderfälle, TD: 19%). Bemerkenswert ist der hohe Anteil von Förderungen, die von Unternehmen in der Gründungsphase in Anspruch genommen werden (TI: 31% der Fälle, TD: 19%). Die Programme sind damit wichtige Elemente der Mittelstandsförderung im Freistaat.

Die Analyseergebnisse zeigen, dass die Investitionsförderung durch Thüringen Invest und Thüringen Dynamik in einigen Branchen ein durchaus erhebliches Gewicht hat. Dies gilt im Sektor Verarbeitendes Gewerbe insbesondere für die Hersteller von Möbeln sowie von Nahrungs- und Futtermitteln. Unternehmen des Gaststätten- und Beherbergungsgewerbes für die besonders günstige Förderkonditionen gelten. finanzieren tatsächlich einen bedeutenden Teil ihrer Investitionen mit Hilfe der Programme Thüringen Invest und Thüringen Dynamik.

Weitere Impulse der Förderung insbesondere des Programms Thüringen Invest betreffen die Unterstützung einer nachhaltig-umweltgerechten Entwicklung. Im Programm Thüringen Invest erfolgte in 40 Fällen die Förderung explizit aufgrund von Investitionen zur Verbesserung der Energie- und/ oder Ressourceneffizienz. Schwerpunkte waren dabei die Umsetzung investiver Vorhaben aus Energieberatungen im Unternehmen vor allem aus Beratungen, die im Rahmen des EFRE-/ Landesprogramms GREEN invest gefördert wurden. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass weitere geförderte Investitionsvorhaben ebenfalls zur Steigerung der Energie- und/ der Ressourceneffizienz beitragen. Dies gilt insbesondere für Investitionen in Gebäude. Aber auch die Modernisierung von Maschinen und Ausrüstungen kann zu derartigen Effekten führen.

Erreichung der Ziele des OP EFRE

Die Daten des EFRE-Monitoring zeigen für praktisch alle im OP EFRE Thüringen festgelegten Outputindikatoren des SZ 5 eine gute Annäherung an die für 2023 gesetzten Zielwerte. Nach Einschätzung der Evaluation zeichnet sich ab, dass die Ergebnisse für einige der Outputindikatoren die jeweiligen Zielwerte nicht ganz erreichen werden. Für die übrigen Indikatoren erscheint die Erreichung der im OP festgelegten Zielmarken realistisch. Die Zielwerte einer Reihe von Outputindikatoren sollen im Zuge einer aktuell laufenden OP-Änderung angepasst werden, um die erreichbaren Ziele realistischer abbilden zu können.

Als zentraler Ergebnisindikator des SZ 5 ist im OP EFRE der Indikator s Bruttoanlageinvestitionen je Erwerbstätigem in Thüringen% festgelegt. Gegenüber dem Datenstand zu Beginn der Förderperiode (2014) ist für den Indikator eine tendenziell positive Entwicklung zu erkennen. Im Jahr 2017 lag der Indikatorwert mit rd. 9.200 " gut 2% über der Baseline, aber noch etwa 35% unter dem für 2023 gesetzten Zielwert (14.000 "). Die Erreichung des Zielwerts bis 2023 erscheint wenig realistisch.

Grundsätzlich weist der Indikator nach Einschätzung der Evaluation wesentliche Schwächen auf. Aufgrund dieser konzeptionellen Schwächen ist eine Einschätzung des Beitrags der Fördermaßnahmen Thüringen Invest und Thüringen Dynamik zur Veränderung des Indikatorwertes nur unter großen Vorbehalten möglich.

Für die bisher im Rahmen von Thüringen Invest und Thüringen Dynamik geförderten Vorhaben errechnet sich ein Investitionsvolumen von durchschnittlich rd. 13.300 " je Beschäftigten. Die geförderten Vorhaben wirken in Richtung einer Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Aggregatwerts. Da das durch Thüringen Invest und Thüringen Dynamik unterstützte Investitionsvolumen jedoch weniger als 1% der gesamtwirtschaftlichen Investitionen in Thüringen ausmacht, erreicht die Wirkung keine signifikante Größenordnung.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Hauptsächlicher Effekt der Fördermaßnahmen ist die Unterstützung von Investitionen in KMU. Durch die Förderung werden die Unternehmen in die Lage versetzt, Investitionsvorhaben zügiger durchzuführen und / oder in größerem Umfang durchzuführen als ohne staatliche Förderung. Vor allem für Unternehmen in der Gründungsphase sind die Fördermaßnahmen wichtige Unterstützungsangebote.

Schwierigkeiten vor allem von kleineren und jungen Unternehmen beim Zugang zu Bankkrediten begründen auch für die Zukunft einen Bedarf an Maßnahmen der Investitionsförderung für KMU. Die Programme Thüringen Invest und Thüringen Dynamik sind als langjährig etablierte Instrumente des Freistaats Thüringen zur Mittelstandsförderung dafür gut geeignet und sollten nach Maßgabe der finanziellen Möglichkeiten des Freistaats auch künftig fortgeführt werden.

Die Bindung der Förderung an Kriterien der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze oder der Erhaltung des Arbeitsplatzbestandes sollte perspektivisch keine maßgebliche Rolle mehr spielen. Hintergrund für eine Anpassung der Prioritäten sind die in den letzten Jahren grundlegend veränderte Arbeitsmarktlage in Thüringen und zunehmende Fachkräftedefizite. Sofern ein Zuwachs an Arbeitsplätzen oder die Erhaltung des Arbeitsplatzbestandes bis zum Ende der Zweckbindungsfrist nicht dargestellt werden können, könnte z.B. die Entwicklung der Lohnsumme im Unternehmen als zu prüfende Zuwendungsvoraussetzung herangezogen werden. Dieser Ansatz würde auch dem bereits im laufenden OP formulierten Ziel der Produktivitätssteigerung im KMU-Sektor gut entsprechen.

Im Hinblick auf die Kriterien, nach denen Maßnahmen zur Verbesserung der Energie- und/oder Ressourceneffizienz (anstelle des Kriteriums Arbeitsplatzzuwachs) zur Förderung im Programm Thüringen Invest berechtigen, sollte eine eingehende Prüfung und ggf. Fortentwicklung noch in der laufenden Förderperiode erfolgen.

Die Suche nach Möglichkeiten zur Vereinfachung der Förderverfahren ist eine permanente Aufgabe. Hilfreich könnte es sein, den Dialog zwischen Fachressort, Bewilligungsstelle und den Beratungsexperten der IHK/ HWK zu derartigen Fragen zu intensivieren und zu verstetigen. Verbesserungsbedarf wird u.a. im Ausbau digitaler Anwendungen gesehen. Für das TAB-Portal sollten verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten geprüft werden . z.B. die Einrichtung eines Live-Chats, um bei Verständnisproblemen sofort nachfragen zu können. Darüber hinaus sollte geprüft werden, wie es gelingen kann, dass Unternehmen möglichst frühzeitig und umfassend im Hinblick auf die Anforderungen der Abrechnung und Verwendungsnachweisführung sensibilisiert und informiert werden.