

Rainer Land u.a.

# Kapitalbeteiligung als effektive Form der Wirtschaftsförderung

Zur Diskussion des Beitrags von Rolf-Dieter Postlep\*

Der wichtigste Standortfaktor einer modernen Wirtschaft – ein *dichtes, vielfältiges und komplexes Netz* miteinander handelnder, kooperierender und im Wettbewerb stehender Unternehmen in Produktion, Handel und Dienstleistungen, zu dem auch eine entsprechende Infrastruktur und kooperationsfähige staatliche Behörden gehören – ist in sehr vielen ostdeutschen Regionen kaum vorhanden oder zumindest unterentwickelt. Diesem zentralen Mangel strukturschwächerer Regionen kann nur durch eine Wirtschaftspolitik entgegengewirkt werden, die drei Aufgaben parallel verfolgt:

1. Die wichtigste Aufgabe ist die Verdichtung des Netzwerkes *regionaler Kooperations- und Kombinationsmöglichkeiten* durch die Erschließung endogener Potentiale, die Förderung der kleinen Unternehmen und ihrer Kooperation bei der Intensivierung regionaler Wertschöpfungsketten. Dabei kann es beispielsweise um die Entwicklung eines effizienten Umfeldes für größere Industriebetriebe gehen, um die Vernetzung und den Aufbau regionaler Zuliefer- und Dienstleistungsbetriebe. In ländlichen Regionen steht die Intensivierung der Beziehungen zwischen Agrarbetrieben, Lebensmittelverarbeitung, regionaler Energie- und Umweltwirtschaft, produktionsnahen Dienstleistungen, Tourismus, Handwerk usw. im Vordergrund. Diese Aufgabe muß neben der Förderung paßfähiger regionaler Unternehmen gegebenenfalls auch den Neuaufbau von Unternehmen und Betriebsstätten zur Erschließung solcher regionaler Ressourcen einschließen. Gerade diese Aufgabe kann durch eine pauschale Investitionszulage oder steuerliche Begünstigung nicht erfüllt werden, weil diese Instrumente nicht genügend zielgenau eingesetzt werden können und sie voraussetzen, daß der Großteil des Eigenkapitals von den Investoren selbst aufgebracht werden kann. Dies ist aber gerade bei

kleinen regionalen Unternehmen nicht der Fall. Bankkredite sind hingegen nur für bestimmte Arten von Investitionen geeignet (substanzhaltige Investitionen in Grundstücke, Gebäude und Anlagen), kaum dagegen für Innovationen, Kooperationsvorhaben, Know-how, Umlaufmittel, Aufbau eines kooperativen Marketings, Personalkosten in der Anfangsphase, Kosten der Vernetzung u.ä. Zudem nehmen Bankkredite nicht am Investitionsrisiko teil und ihre Kosten sind unabhängig vom Unternehmenserfolg. Das adäquate Instrument zur Entwicklung regional integrierter Unternehmensnetzwerke ist Bereitstellung von Eigenkapital (auch Risikokapital genannt) durch entwicklungsorientierte Kapitalbeteiligungsgesellschaften.

Diese Aufgabe kann man in Angriff nehmen, indem ausgehend von den vorhandenen Potentialen gemeinsam mit vorhandenen Unternehmen, einem beratenden Regionalentwicklungsinstitut und einer für die Finanzierung geeigneten Kapitalbeteiligungsgesellschaft einige erfolgversprechende Integrationsprojekte konzipiert und umgesetzt werden.

2. Die zweite Aufgabe ist die *Entwicklung der regionalen Infrastruktur*, aber orientiert auf die Verbesserung der Bedingungen der regionalen Integration. Die Verbesserung der Fernanbindung (Autobahn etc.) allein, d.h. ohne regionale Integrationsmöglichkeiten, hat kaum positive Effekte. Die Fernverbindungen werden genutzt, um die Region schnell zu durchfahren oder um sich am Autobahnkreuz anzusiedeln und den Austausch (Zulieferungen, produktionsnahe Dienstleistungen und Produkte) mit Unternehmen außerhalb der Region abzuwickeln. Zudem sind die Fernverbindungen auch relativ gut entwickelt.

Regionale Infrastrukturentwicklung ist eine zentrale Aufgabe des Staates, d.h. des Landes, noch mehr aber sollten die Landkreise und

Kommunen dazu beitragen. Hierbei sollten neue Finanzierungsmodelle bedacht und genutzt werden, z.B. durch Kooperation mit Unternehmen, Banken und Sponsoren oder Finanzierungsmöglichkeiten über den Kapitalmarkt (etwa bei der Senkung der Kosten für regionale Energie-, Abfall- und Umweltkreisläufe).

Die Frage, welche Infrastrukturinvestitionen für die Verbesserung der regionalen Integrations- und Kooperationsmöglichkeiten wichtig wären, kann nicht ad hoc entschieden werden. Dies muß man im Zusammenhang mit der in Punkt 1 angeführten Aufgabe und auf der Grundlage der konzipierten Integrationsprojekte entscheiden .

3. Eine vorrangig auf *Ansiedlung neuer Unternehmen* von außen gerichtete Politik hat nur geringe nachhaltige Effekte auf die regionale Wertschöpfung und den Arbeitsmarkt, weil die Multiplikationseffekte gering sind. Bei dem heutigen Produktivitätsstand und dem modernen Produktionsmodell mit geringer Fertigungstiefe und vielen externen Zulieferern entstehen die meisten Arbeitsplätze und Wertschöpfungseffekte nicht in der neu aufgebauten Betriebsstätte, sondern in deren Umfeld. Nur wenn dieses Umfeld wenigstens zum großen Teil in der eigenen Region liegt und wenn die überregionalen Exporte und Importe von Gütern und Dienstleistungen auf der Basis eines dichten regionalen Wertschöpfungsgefüges erfolgen, eröffnen Globalisierung und überregionale europäische Märkte einer Region echte Chancen. Ansonsten wird sie „abgehängt“ und nur als Reservoir weniger singulärer Ressourcen genutzt. Orientieren sich neu angesiedelte Unternehmen mangels regionaler Kooperationsmöglichkeiten fast ausschließlich auf Zulieferer und Märkte fernab, dann sind die regionalen Wertschöpfungs- und Arbeitsmarkteffekte gering. Zudem zeigen die Erfahrungen, daß es viel zu wenige ansiedlungswillige Unternehmen gibt und sie quantitativ nie ausreichen werden, um in den vielen um Ansiedlung konkurrierenden Regionen die Arbeitsmarkt- und Einkommenssituation grundlegend zu ändern. Die Erfahrungen zeigen auch, daß gerade potente und innovative Unternehmen neue Betriebsstätten lieber in bereits florierenden Regionen mit einem dichten Netz von Kooperationsmöglichkeiten aufbauen, selbst wenn die Kosten dort viel höher sind und keine steuerliche Begünstigung erfolgt.

Ansiedlung neuer Unternehmen von außen hat dann günstigste Wirkungen und kann wirtschaftliche Entwicklung voranbringen, wenn die von außen hinzukommenden Unternehmen sich in regionale Wirtschaftsnetzwerke integrieren können und dabei zugleich Verbindungen der regionalen Wirtschaft zu überregionalen Märkten entwickelt werden. Die beste Voraussetzung, Ansiedler zu interessieren und langfristig an eine Region zu binden, ist ein interessantes Umfeld von Kooperations- und Kombinationsmöglichkeiten, also ein effektives Netz anderer Unternehmen.

Für die Ansiedlung neuer Unternehmen sind die klassischen Förderinstrumente geeignet: Verbilligung von Investitionen durch Investitionszulagen, steuerliche Begünstigung, Anbieten von Infrastruktur.

Werden aber nur diese Instrumente genutzt, dann hat das den Nachteil, daß sich die Wirtschaftspolitik vor allem auf Ansiedlungen orientiert, ohne daß die regionalen Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Integration anzusiedelnder Unternehmen geschaffen wären.

*Fazit:* Nötig wäre in erster Linie die Aktivierung endogener Potentiale durch hiesige Unternehmen, durch Gründungen und die regionale Integration von Unternehmen, die *Verdichtung des regionalen Wertschöpfungsgefüges*, damit die regionale Wirtschaft auch überregional auf europäischen und globalen Märkten handlungsfähig wird. Dies kann durch Ansiedlungen nur ergänzt und im besten Fall verstärkt werden.

Genau dieses Ziel ist mit der derzeitigen Wirtschaftsförderung kaum zu erreichen. Die quantitativ dominanten Investitionszuschüsse (einschließlich der GA) und die früher vorherrschenden Steuerabschreibungsmodelle sind dafür ungeeignet:

- sie sind nicht zielgenau, kosten also viel Geld und bringen wenig Effekt;
- sie setzen einen hohen Eigenkapitalanteil der Investoren voraus, was bei regionalen Unternehmen kaum gegeben ist;
- sie erzwingen keine auf wirtschaftliche Effizienz orientierte langfristige Strategie des Unternehmens, weil sie die Kosten temporär senken und das Unternehmen nach Abklingen dieses Effektes zur Suche nach dem nächsten Fördertopf animieren, haben also bekannte negative Nebenwirkungen;

- sie ermöglichen keine langfristige Begleitung, Unterstützung (und Kontrolle) der Unternehmensentwicklung.

## Wirtschaftsförderung durch Eigenkapital

Eine *Kapitalbeteiligungsgesellschaft* reicht Eigenkapitalbeteiligungen in Form aktiver oder stiller *Beteiligungen* (meist in Kombination beider) an Unternehmen aus. Sie finanziert dadurch den Aufbau oder die Entwicklung dieses Unternehmens über einen längeren Zeitraum. Die Mittel aus der Eigenkapitalbeteiligung können im Unterschied zu Krediten für *jede Art unternehmerischer Investition*, also auch für Forschung und Entwicklung, ideelle Investitionen, Marketingaufbau, Kooperationsprojekte etc. genutzt werden. Voraussetzung ist allein, daß diese sich langfristig rentieren.

Die Beteiligung kann temporär bis über 90% des Unternehmens betragen. Üblich ist, daß die Beteiligung am Stammkapital bei 50% liegt (damit auch 50% der Eigentümerrechte bei der Beteiligungsgesellschaft liegen) und die Masse der für die Investition benötigten Mittel als stille Beteiligung ausgereicht werden, und zwar zeitlich entsprechend dem Verlauf der Investitionen. Die dadurch günstige Eigenkapitalbasis des Unternehmens verbessert zudem die Kreditwürdigkeit und erweitert so den Finanzspielraum über die Beteiligungssumme hinaus.

Das Eigenkapital nimmt am Erfolg (und am Risiko) des Unternehmens teil, belastet das Unternehmen im Maße seiner Wirtschaftlichkeit, verursacht also geringe Kosten bei geringen Gewinnen, hohe Kosten bei hohen Gewinnen und übernimmt im Verlustfall auch den entsprechenden Anteil am Verlust. Es ist daher besonders geeignet als Förderinstrument für Phasen der Entwicklung und Stabilisierung eines Unternehmens.

Die Beteiligung der Kapitalbeteiligungsgesellschaft ist *zeitlich begrenzt*, erfolgt aber über einen *längeren Zeitraum*, z.B. von zehn Jahren. Innerhalb dieses Zeitraums soll das Unternehmen oder der Verbund miteinander kooperierender Unternehmen (z.B. ein Agrar-, Verarbeitungs- und Vermarktungsnetzwerk oder ein Energieverbund) rentabel werden, also Gewinne erwirtschaften. Dann wird die Beteiligungsgesellschaft ihre Anteile veräußern - entweder an die Besitzer des Unternehmens, denen ge-

gebenenfalls ein Vorkaufsrecht zusteht, oder an andere Interessenten oder an der Börse. Die Beteiligungssumme fließt also im Erfolgsfall mit Gewinn an die Beteiligungsgesellschaft zurück und kann für neue Beteiligungen verwendet werden.

Es gibt kommerzielle gewinnorientierte Kapitalbeteiligungsgesellschaften, die sich fast ausschließlich darauf konzentrieren, Beteiligungsanträge zu prüfen, auszureichen, zu verwalten und später wieder zu veräußern. *Entwicklungsorientierte* Beteiligungsgesellschaften (Venture-Capital-Gesellschaften) sind zwar auch an dem Veräußerungsgewinn ihrer Beteiligungen interessiert, erreichen diesen aber dadurch, daß sie als aktive Gesellschafter inhaltlich auf die Entwicklung der Beteiligungsunternehmen einwirken. Dies umfaßt die Mitwirkung an der Konzipierung einer langfristigen *Unternehmensstrategie* im Vorfeld des Beteiligungsengagements, die laufende *Kontrolle* und Korrektur der Umsetzung der Strategie und der damit verbundenen Investitionen, ein externes *Controlling* durch eine von beiden unabhängige Unternehmensberatung, das frühzeitig Probleme anzuzeigen geeignet ist. Bei der Realisierung einer aktiven Gesellschafterrolle wird die Beteiligungsgesellschaft am Stimmrecht des Unternehmens teilnehmen, eventuell auch als Mehrheitsgesellschafter (bei über 50% Anteil am Stammkapital) auf die Bestellung der Geschäftsführer Einfluß nehmen, entsprechende Plätze in Vorständen und Aufsichtsgremien besetzen, gegebenenfalls selbst einen der Geschäftsführer bestellen oder über einen Geschäftsführungsassistenten in der Unternehmensleitung mitwirken.

Über Kapitalbeteiligungen in einem Paket mehrerer Unternehmen kann auch ein Kooperationszusammenhang mehrerer Unternehmen, ein Netzwerk o.ä. aufgebaut und entwickelt werden.

Diese Form einer entwicklungsorientierten Beteiligungsgesellschaft, die auch Unternehmenszusammenhänge langfristig auf- und ausbaut, ist für die Finanzierung integrierter Regionalentwicklung besonders geeignet. Erfahrungen mit der Finanzierung regionaler Wirtschaftsentwicklung durch Kapitalbeteiligungsgesellschaften gibt es u.a. in den Niederlanden, in Belgien und Finnland.

Für die Regionalentwicklung empfehlenswert ist eine kooperative Steuerung dieser Art von Förderung, in der die zuständigen staatlichen und kommunalen Hoheitsträger, ein Regionalentwicklungsinstitut, die Kapitalbeteiligungsgesellschaft und Vertreter der regionalen Wirtschaft zusammenarbeiten. Dies könnte auch in Form eines Beirats der Beteiligungsgesellschaft konstituiert werden. In diesem Gremium wären die Schwerpunkte regionaler Integration zu eruiieren, entsprechende Projekte zu konzipieren, und die Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik des Staates bzw. der Kommunen könnte mit der Strategie der Kapitalbeteiligungsgesellschaft abgestimmt werden. Dieses Gremium kann nur beratende Funktionen haben. Wichtig ist, daß die Kapitalbeteiligungsgesellschaft eigenständig ist und letztendlich die alleinige Entscheidung und Verantwortung für die ausgereichten Beteiligungen besitzt, aber auch uneingeschränkt das Risiko trägt. Nur so können Strategien des Rentseeking (eine Strategie, die Gewinne nicht durch wirtschaftliche Effizienz, sondern durch die Einflußnahme auf staatliche Finanzierung zu erlangen sucht) verhindert werden. Es darf keine staatliche Bestandsgarantie geben. (Andererseits könnte kommunalen Hoheitsträgern und Landkreisen für die Mittel, die sie bereitstellen, ein Vetorecht eingeräumt werden, das im Zweifelsfall unerwünschte Beteiligungen z.B. an einem Einkaufszentrum, das die Innenstadt schädigt, verhindert. Oder diese Funktion übt der Beirat für den gesamten Fonds aus.)

### Aufbringung der Mittel

Grundsätzlich kann eine Kapitalbeteiligungsgesellschaft auch dann erfolgreich arbeiten, wenn sie sich über den Kapitalmarkt refinanziert. Allerdings muß sie sich dann auf Beteiligungen konzentrieren, die langfristig hohe Gewinne versprechen. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau refinanziert Engagements von Beteiligungsgesellschaften zu 50%.

Eine gemischte Kapitalbeteiligungsgesellschaft kann auch mit Mitteln des Staates (in Form einer staatlichen Beteiligung) gegründet werden. Es gibt Kapitalbeteiligungsgesellschaften, die 100% Eigentum eines Bundeslandes sind. Sie unterliegen aber speziellen rechtlichen Beschränkungen (Prüfung durch die EU).

Unseres Erachtens wäre auch denkbar, spezielle Anlagepapiere (z.B. Anteilsscheine an einem regionalen Entwicklungsfonds zu 100 oder 1.000 DM) auszugeben, die mit einer akzeptablen Rendite, einer gewissen Risikoversicherung und Fungibilität (kurzfristig veräußerbar) ausgestattet sind und die Sparer und anlage-suchende Unternehmen der Finanzbranche veranlassen können, ihr Geld in diesen Papieren anzulegen.

Gelingt es beispielsweise, durch die Kombination einer staatlichen Einlage, die Beteiligung einer oder mehrerer Banken (bei der Gründung) und einen wachsenden privaten Anlagefonds eine Summe von 100 Mill. DM zusammenzubekommen, könnte durch die Refinanzierung der KfW eine Beteiligungssumme von 200 Mill. DM ausgereicht und ein Investitionsvolumen von möglicherweise mehr als 500 Mill. DM realisiert werden. (Staatliche Zuschüsse aus der Gemeinschaftsaufgabe, EU-Fonds und ergänzende private Kredite kämen zu der Beteiligungssumme hinzu.)

Wegen der vergleichsweise hohen Kosten, die eine entwicklungsorientierte Begleitung der Beteiligungen erfordert, ist nicht zu empfehlen, Beteiligungsgesellschaften unterhalb eines Volumens von 100 Mill. DM zu gründen.

Die Vorteile sind, zusammengefaßt, folgende:

- keine Gießkannenförderung, die Mittel verschwendet;
- zielgerichtete Förderung aussichtsreicher Projekte mit Orientierung auf Rentabilität;
- Rentabilität wird durch eine langfristig angelegte Entwicklung des Unternehmens erreicht, keine Dominanz kurzfristiger Ziele;
- Begleitung der Entwicklung der Unternehmen durch einen kompetenten aktiven Gesellschafter, also auch Transfer von Know-how;
- keine Verfälschung der Gewinn- und Verlustrechnung durch kosten- und gewinnverfälschende Förderinstrumente;
- Mittel fließen nach gewisser Zeit zurück, sind nicht verloren, sondern können wieder ausgereicht werden;
- Zwang zur Kooperation von Staat, Kommunen, Wirtschaft, Finanziers und beratender Regionalforschung;
- Verlagerung der entscheidungsvorbereitenden Prozesse in intermediäre Netze, dadurch Entlastung der staatlichen Wirtschaftspolitik.

Der Nachteil ist, daß eine so zielgenaue, mit einer intensiven Betreuung der zu fördernden Unternehmen verbundene und den Effekt der verausgabten Mittel kontinuierlich prüfende Form der Wirtschaftsförderung *aufwendiger* und *teurer* ist als die übliche Gießkannenförderung, die vielen wenig Geld zukommen läßt, ohne die Wirkung beeinflussen und kontrollieren zu können.

Man darf allerdings auch nicht die Illusion haben, mit einer Kapitalbeteiligungsgesellschaft wäre eine holistische Steuerung der Wirtschaftsentwicklung möglich. Zielgenau und rentabilitätsorientiert fördern bedeutet nicht, ein quasi planwirtschaftliches Instrument einzusetzen. Es ist illusionär, hochkomplexe Entwicklungsprozesse „planmäßig“ ins Werk setzen zu können. Der Vorteil der hier skizzierten Steuerung liegt darin, daß sie eine *kommunikative* und *rückgekoppelte* Regulation bedeutet. Schwerpunkte und Projekte werden nicht von oben ausgedacht, sie entstehen kommunikativ durch die Unternehmen und andere Akteure selbst. Diese Form der Regulation bindet die verschiedenen Akteure langfristig in die Gestaltung eines Entwicklungszusammenhanges ein und kann in der Mehrzahl der Fälle dazu beitragen, ein gemeinsames Interesse, ein kooperatives Handeln, einen flexiblen Interessenausgleich zu

moderieren, und zwar, solange es ein Positivsummenspiel für die Beteiligten bleibt. Es sind aber auch Fälle des Scheiterns möglich, nicht alle Projekte und Beteiligungen werden am Ende überleben. Aber die Gesamtbilanz der erfolgreichen und der halb oder ganz gescheiterten Projekte muß positiv sein.

Und diese Form der Förderung ist *fehlerfreundlich*. Wegen der vorhandenen Rückkopplung (Erfolge, Probleme, laufendes Controlling, Beobachtung durch regionales Entwicklungsinstitut und Beirat) wird die einmal erarbeitete Strategie laufend korrigiert. Am Ende wird nie genau das herauskommen, was am Anfang konzipiert war, aber es bestehen gute Chancen, daß irgend etwas nachhaltig wirkendes herauskommt.

## Anmerkung

- \* In der Diskussion der Vortrags von Rolf-Dieter Postlep stand Kapitalbeteiligung als Alternative zu Förderung mit Zuschüssen zur Diskussion. Dieser Aspekt soll hier nicht verloren gehen. Deshalb publiziert Berliner Debatte INITIAL hier einen im Rahmen der Politikberatung entstandenen Text, der auf Überlegungen von Mitgliedern der Arbeitsgruppe Wirtschaft - Arbeit - Ökologie des Forums Ostdeutschland der Sozialdemokratie zurückgeht. Leider wurde dieses Konzept in Ostdeutschland nur punktuell angewendet. Die Arbeitsgruppe existiert seit 1997 nicht mehr.