

# GEFRA



## **Ex-Ante-Bewertung von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen des EFRE-Programms im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ im Land Bremen 2014-2020**

**Kurzfassung der Ergebnisse des vorläufigen Endberichts  
an den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen  
der Freien Hansestadt Bremen**

Vorgelegt von

**GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster  
Kovalis – Dr. Stefan Meyer, Bremen**

Juni 2015



EUROPÄISCHE UNION:  
Investition in Ihre Zukunft  
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung



**Investition in Bremens Zukunft**



## **IHRE ANSPRECHPARTNER:**

### **Dr. Björn Alecke**

GEFRA - Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen  
Ludgeristr. 56  
D-48143 Münster

Tel.: (+49-251) 263 9312

Fax: (+49-251) 263 9319

Email: [alecke@gefra-muenster.de](mailto:alecke@gefra-muenster.de)

### **Dr. Stefan Meyer**

Kovalis  
Am Wall 174  
28195 Bremen

Tel.: 0421-27639871

Email: [meyer@kovalis.de](mailto:meyer@kovalis.de)



## KURZFASSUNG

### HINTERGRUND UND PLANUNGEN

Das Land Bremen beabsichtigt mit Unterstützung des EFRE in der Förderperiode 2014-2020 einen „EFRE-Darlehensfonds“ aufzulegen, mit dem verschiedene thematische und spezifische Ziele des bremischen OP EFRE in der Förderperiode 2014-2020 unterstützt werden sollen. Der Fonds dient zur Finanzierung von Darlehen, die als rückzahlbare öffentliche Fördermittel in verschiedenen Achsen und Aktionen zur Verfolgung der jeweiligen spezifischen Ziele an Unternehmen gewährt werden. Insgesamt sollen Darlehen in vier Aktionen in drei verschiedenen Prioritätsachsen des Programms zum Einsatz kommen (vgl. Tabelle ).

Der EFRE-Darlehensfonds als integrierter Fonds bündelt diese Darlehensinstrumente und wird programmtechnisch als ein achsenübergreifendes Projekt umgesetzt. Mit dieser Ausgestaltung des Fonds werden die Möglichkeiten der ESIF-VO genutzt und es wird Empfehlungen der vorbereitenden Darlehensstudie (2012) gefolgt. Die Vorteile einer integrierten Fondslösung liegen zum einen im geringeren administrativen Aufwand, zum anderen in der höheren finanziellen Flexibilität bei der Umsetzung der Instrumente begründet.

Tabelle 1:  
**Überblick: Geplanter EFRE-Darlehensfonds 2014-2020**

EFRE-Darlehensfonds (40,1 Mio. € Gesamtvolumen)			
Darlehensinstrument	Prioritätsachse/Aktion	Spezifisches Ziel	Volumen
F&E-Darlehen	Prioritätsachse 1: Stärkung eines spezialisierten, unternehmensorientierten Innovationssystems Aktion 2a: Betriebliche Innovations- und Verbundprojekte	Spezifisches Ziel 2: Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen	9,3 Mio. €
Investitionsdarlehen	Prioritätsachse 2: Diversifizierung und Modernisierung der Wirtschaftsstruktur Aktion 3a: Förderung betrieblicher Investitionen	Spezifisches Ziel 3: Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU	12,0 Mio. €
Mikrodarlehen	Prioritätsachse 2: Diversifizierung und Modernisierung der Wirtschaftsstruktur Aktion 3b: EFRE-Mikrodarlehen	Spezifisches Ziel 3: Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU	3,8 Mio. €
Energieeffizienzdarlehen	Prioritätsachse 3: Förderung CO2-effizienter Wirtschafts- und Stadtstrukturen Aktion 5a: Anreize für Energieeffizienzinvestitionen in Unternehmen	Spezifisches Ziel 5: Senkung der CO2-Emissionen in der Wirtschaft	15,0 Mio. €

Eigene Darstellung nach Angaben des SWAH und der BAB.

---

### Planungen zum EFRE-Darlehensfonds

Der geplante EFRE-Darlehensfonds umfasst die folgenden vier Darlehensinstrumente (in der Klammer das indikative Mittelvolumen der einzelnen Instrumente):

- F&E-Darlehen (9,3 Mio. €)
- Investitionsdarlehen (12,0 Mio. €)
- Mikrodarlehen (3,8 Mio. €)
- Energieeffizienzdarlehen (15,0 Mio. €)

In der Summe wird für den EFRE-Darlehensfonds nach gegenwärtigem Planungsstand ein Mittelvolumen von 40,1 Mio. € veranschlagt. Gemäß dem übergreifenden Kofinanzierungssatz von 50% werden 20,05 Mio. € aus dem Fondsvolumen aus dem EFRE bereitgestellt. Auf den EFRE-Darlehensfonds entfallen somit gut ein Fünftel der gesamten EFRE-Mittel (98,8 Mio. € ohne Technische Hilfe) für Bremen in der Förderperiode 2014-2020. Die nationale Kofinanzierung, also die andere Hälfte des Fondsvolumens wird von der BAB gestellt.

## ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

### Bewertung der einzelnen Darlehensinstrumente

Der Bewertungsprozess erfolgte für jedes der geplanten vier Darlehensinstrumente entlang der in Art. 32 Abs. 2 der ESIF-VO festgelegten Reihenfolge der Prüfschritte. Damit wurde auch der „blockweisen“ Systematik des methodischen Leitfadens zur Ex-Ante-Bewertung gefolgt,<sup>1</sup> der die sieben Prüfschritte in die zwei Bewertungsblöcke

- Market assessment (Prüfschritte a) bis d))
- Delivery and management (Prüfschritte e) bis g))

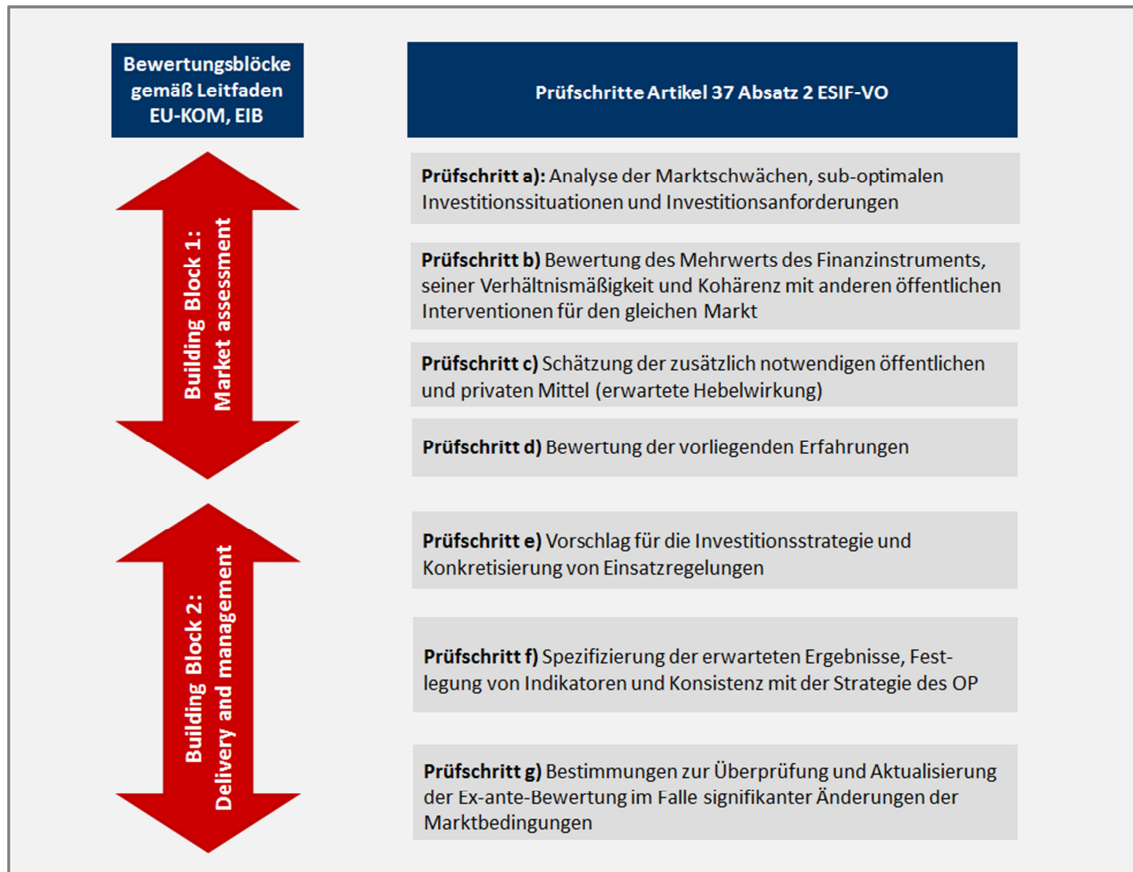
zusammenfasst. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die in Abbildung 1 dargestellte Grundstruktur des Untersuchungsansatzes.

Die Vorgehensweise, die vier Darlehensinstrumente in der Ex-ante-Bewertung jeweils einzeln entlang den Vorgaben von Art. 37 Abs. 2 der ESIF-VO zu bewerten, ergibt sich systemimmanent aus der Logik aus eines integrierten Fonds: nicht das Fondskonstrukt als solches zeitigt Effekte, sondern die Darlehensinstrumente als seine konstituierenden Elemente. Aus diesem Grund ist die übergeordnete Bewertung für den EFRE-Darlehensfonds die Summe der jeweiligen Einzelbewertungen zu den vier Darlehensinstrumenten. Da diese Bewertungen entlang der verschiedenen Prüfschritte zu jeweils positiven Einschätzungen gelangt sind, folgt auch für den EFRE-Darlehensfonds eine insgesamt positive Bewertung. Im Zuge des Bewertungsprozesses wurden inhaltliche Empfehlungen zu den einzelnen Darlehensinstrumenten formuliert. Diese sind auf der Ebene der Einzelinstrumente umzusetzen.

---

<sup>1</sup> Siehe EU-KOM, EIB (2014), S. 12 f.

Abbildung 1:  
Untersuchungs- und Prüfschritte der Ex-ante-Bewertung



### Suboptimale Investitionssituation, Bedarf und Kohärenz

Zusammengefasst lassen sich die folgenden zentralen Ergebnisse festhalten:

- auf Grundlage von theoretischen Argumenten und Überlegungen konnte für alle vier Darlehensinstrumente das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation plausibel begründet werden, so dass volkswirtschaftlich wünschenswerte Innovations-, Investitions- und Gründungsprojekte ohne diese Instrumente möglicherweise nicht realisiert werden.
- Ausgehend von repräsentativen Befragungsergebnissen aus der Sekundärliteratur und ergänzender eigener empirischer Erhebungen wurde für die Instrumente jeweils eine grobe Schätzung des Finanzierungs- und Förderbedarfs in Bremen vorgenommen. Die resultierenden, breiten Intervalle bilden die hohe Unsicherheit bei Top-down-gelagerten Berechnungen ab. Gleichwohl zeigen die Ergebnisse der Überschlagsberechnungen signifikante grundsätzliche Finanzierungslücken in den vier untersuchten Marktsegmenten, für die ein adäquates privates Kapitalangebot nicht zur Verfügung steht.
- Die Top-down-Betrachtungen wurden im Anschluss um Bottom-up-Analysen der bisher vorliegenden Erfahrungswerte mit der Vergabe von Förderdarlehen bzw. ähnlich gelagerter Förderprodukten in Bremen ergänzt, um die künftige Nachfrage nach den Darlehensinstrumenten quantitativ bestimmen und eine Plausibilitätsbewertung der geplanten

---

ten Mittelausstattung vornehmen zu können. Die oben dargestellten Mittelvolumina der Instrumente wurden grundsätzlich als nachvollziehbar und angemessen eingeschätzt. Die strukturell bestehenden Investitions- und Förderbedarfe in Bremen lassen erwarten, dass die Darlehen auf eine entsprechende Akzeptanz treffen werden.

- Mit Blick auf die konkreten Zielgruppen der Förderung sowie die spezifische Ausgestaltung / Konditionen der Darlehensangebote wurde konstatiert, dass sich die jeweiligen Darlehensprodukte kohärent in die bestehende Förderlandschaft einbetten, sich von bestehenden öffentlichen Instrumenten hinreichend deutlich unterscheiden und somit bestehende Förderangebote auf Landes-, Bundes- oder EU-Ebene sinnvoll ergänzen.

Im Ergebnis der im Rahmen der Marktanalyse der Ex-Ante-Bewertung durchzuführenden Prüfschritte lässt sich somit die Schlussfolgerung ziehen, dass Bedarf und Angebotslücke für die Darlehen des künftigen EFRE-Darlehensfonds in Bremen gegeben sind. Dabei sind für einzelne Instrumente (Investitionsdarlehen, Energieeffizienzdarlehen) auch Voraussetzungen benannt worden, die für eine erfolgreiche Umsetzung erfüllt sein müssen. Mit den vier Darlehensinstrumenten wird ein zielführender Beitrag geleistet, um die Realisierung und Finanzierung von wünschenswerten FuE-Vorhaben und Investitionsprojekten insbesondere von KMU sowie von Existenzgründungen sicherzustellen. Es wird allerdings empfohlen die Entwicklung der Nachfrage bei den einzelnen Darlehensinstrumenten während der Laufzeit des EFRE-Darlehensfonds genau zu beobachten und die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten bei zurückbleibender Nachfrage zu nutzen.

### **Erwartete Ergebnisse, Hebeleffekte und Mehrwert**

Die zentralen erwarteten Ergebnisse für die einzelnen Darlehensinstrumente lassen sich – unter der Annahme einer jeweils vollständigen Umsetzung der geplanten Mittelvolumina – wie folgt zusammenfassen:

- Die F&E-Darlehen werden voraussichtlich die Finanzierung von FuE-Vorhaben im Umfang von 9,82 Mio. € ermöglichen. In Summe kann mit etwa 52 Darlehen für FuE-Vorhaben insbesondere von KMU gerechnet werden.
- Für die Investitionsdarlehen kann angenommen werden, dass durch sie 25 betriebliche Investitionsprojekte realisiert werden. Die Darlehen ergänzen weitere Finanzmittel von Hausbanken und ermöglichen die Gesamtfinanzierung von Investitionen in Höhe von insgesamt rund 40 Mio. €. Damit werden etwa 88 neue Arbeitsplätze in den geförderten Unternehmen entstehen.
- Mit den Mikrodarlehen wird ein Beitrag zur Finanzierung von Gründungsvorhaben und Investitionsprojekten bestehender Kleinunternehmen im Umfang von etwa 4,77 Mio. € geleistet. Es sind rund 220 Darlehensfälle zu erwarten. In Summe kann mit der Schaffung und Sicherung von etwa 380 Arbeitsplätzen gerechnet werden.<sup>2</sup>
- Bei den Energieeffizienzdarlehen sind zwischen 60 bis 150 Darlehensfälle zu erwarten. Mit den Darlehen sind Investitionen im Umfang von 17 Mio. € verbunden. Primärer Effekt der finanzierten Vorhaben ist die effiziente Verwendung von Energie; jährlich sind Energieeinsparungen im Umfang von etwa 4,3 GWh über die Nutzungszeit der finanzierten Anlagen zu erwarten. Durch die effiziente Verwendung von Energie werden im

---

<sup>2</sup> Bei der Bewertung der Arbeitsplatzeffekte ist zu berücksichtigen, dass die mit Mikrodarlehen unterstützten Arbeitsplätze in Kleinstunternehmen und der lokalen Ökonomie geschaffen und gesichert werden. Diese Arbeitsplätze benötigen zumeist eine deutlich geringere Kapitalausstattung als z.B. Arbeitsplätze, die in größeren Industriebetrieben durch Fördermaßnahmen wie dem LIP geschaffen oder gesichert werden. Daher sollten die Arbeitsplatzeffekte nicht zwischen unterschiedlichen Fördermaßnahmen bzw. den Darlehensinstrumenten unmittelbar verglichen werden.



Vergleich zur Referenzsituation CO<sub>2</sub>-Emissionen im Umfang von etwa 2,4 kt pro Jahr eingespart.

- Mit den Darlehen gehen zudem weitere indirekte struktur-, innovations-, arbeitsmarkt-, und klimaschutzpolitische Effekte in Bremen einher. Hinzu kommen indirekte regionalwirtschaftliche Kreislaufeffekte durch die steigende Ausgaben- und Investitionstätigkeit. An diese indirekten, übergreifenden Effekte sollten jedoch keine überzogenen Erwartungen gestellt werden. Die Darlehen haben ihren Wirkungsschwerpunkt direkt bei den geförderten Unternehmen.
- Die rechnerisch gemäß der Vorgaben der Europäischen Kommission bestimmten Hebeleffekte unter Berücksichtigung der EFRE-Mittel können für die F&E-Darlehen sowie die Mikrodarlehen mit einem Wert von jeweils 2,0 angegeben werden. Für die Energieeffizienzdarlehen hat der Hebeleffekt einen Wert von 2,2, für die Investitionsdarlehen liegen die Hebeleffekte in einem Wertebereich von 4,0-6,7.

Aufgrund der spezifischen Vorgaben und Besonderheiten bei der Gewährung von Darlehen können etwaige Mitnahmeeffekte der Förderung als nur sehr gering eingestuft werden. Ohne die Bereitschaft zur Vergabe der Darlehen durch die öffentlichen Förderinstitutionen würde eine Projektfinanzierung nicht zustande kommen.

Tabelle 2:  
**Überblick über die zentralen Ergebnisse des EFRE-Darlehensfonds**

	F&E-Darlehen	Investitionsdarlehen	Mikrodarlehen	Energieeffizienzdarlehen
Zahl der Darlehen	Etwa 52 Darlehen	Etwa 25 Darlehen	Etwa 220 Darlehen	Zwischen 60 bis 150 Darlehen
Investitionsvolumen	Rund 9,8 Mio. €	Rund 50,0 Mio. €	Rund 3,8 Mio. €	Rund 17,0 Mio. €
Instrumentenspezifische Ergebnisse		Etwa 88 geschaffene Arbeitsplätze	Etwa 380 geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze	CO <sub>2</sub> -Minderung von etwa 2,4 kt pro Jahr
„formelle“ Hebeleffekte	2,0	4,0-6,7	2,0	2,2

Eigene Darstellung und Berechnungen.

### Investitionsstrategie

Die Investitionsstrategien der einzelnen Darlehensinstrumente sind vom Grundsatz her schlüssig. In ihren zentralen Kernelementen (Zielgruppe, Fördergegenstände, Konditionen) sind die Instrumente so ausgestaltet, dass der Bedarf gedeckt werden kann, eine ausreichende Nachfrage entstehen wird und eine Kohärenz mit anderen öffentlichen Angeboten besteht. Mit Bezug auf spezifische Prüfkriterien für die Investitionsstrategie ergeben sich die folgenden Resultate:

- Angesichts der Zielgruppen und Finanzierungsgegenstände ist die Finanzierung über Darlehen naheliegend und sinnvoll. Als alternative Finanzprodukte kommen Bürgschaften und Risikokapital nicht bzw. mit Bezug auf junge und innovative Unternehmen nur sehr eingeschränkt in Frage. Allerdings ist Risikokapital als externe Finanzquelle für junge und innovative Unternehmen grundsätzlich eine wichtige Ergänzung zur Darlehensförderung. Sie wird daher im EFRE-OP als zusätzliches Instrument erwogen.

- 
- Die Abgrenzungen der Zielgruppen sind plausibel. Die Selektion von im Sinne der Förderziele und des Förderzwecks geeigneten Endbegünstigten findet nicht über eine a-priori Einschränkung des Kreises an Antragsstellern sondern über die Definition des Fördergegenstandes statt. Eine Ausnahme stellt allerdings der Bereich der Investitionsdarlehen dar, wo einige Einschränkungen der Investitionsmöglichkeiten des Fonds vor dem Hintergrund der Zielsetzungen nicht zwingend notwendig erscheinen. Bei den F&E-Darlehen halten die Gutachter die Einschränkung des Finanzierungsgegenstands nur auf FuE-Ausgaben, die nur eine Teilmenge von Innovationsausgaben darstellen, nicht für zielführend.
  - Eine Kombination der Darlehen mit Zuschüssen ist auf Projektebene bei den einzelnen Instrumenten nicht vorgesehen.

Im Hinblick auf die Bewertungsschritte von Art. 37 Abs. 2 der ESIF-VO gibt es Bereiche, bei denen sich eine Bewertung sinnvoll nur auf Ebene des integrierten Fonds beziehen kann. Sie betreffen zum einen das institutionelle Setting als wichtiges Element der Investitionsstrategie im Sinne von Artikel 38 der ESIF-VO. Bei der Wahl der Organisationsform für die Darlehensfinanzierung sollten grundsätzlich folgende Faktoren berücksichtigt werden:

- Ansprache, Information und Betreuung der Unternehmen erfordert eine ausreichende Bekanntheit der Institution und eine gewisse räumliche Nähe.
- Die geplanten Darlehen werden teils in enger Zusammenarbeit mit den Hausbanken in Bremen beantragt und vergeben. Die gewählte Institution sollte über einen guten Zugang zu den Hausbanken verfügen und Verfahren gewährleisten, die einen geringen zusätzlichen Aufwand erzeugen.
- Die geplanten Darlehensinstrumente sind Teil der gesamten Unternehmensförderung in Bremen und innerhalb des förderpolitischen Spektrums zu koordinieren und überschneidungsfrei zu gestalten.

Aus Sicht der Gutachter ist es naheliegend bei den möglichen Optionen der Einsatzregelung bereits bewährte Umsetzungsstrukturen für den EFRE-Darlehensfonds fortzuführen. Aus diesem Grund empfehlen die Gutachter die Betrauung der BAB.

Zum anderen geht es um Bestimmungen zur Überprüfung und Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung. Hier wurden konkrete Vorschläge für den Anlass und den Gegenstand einer solchen Aktualisierung aufgezeigt.

## **FAZIT**

Die Untersuchung zeigt insgesamt, dass ein Bedarf und eine Angebotslücke für die einzelnen Darlehensinstrumente des geplanten EFRE-Darlehensfonds bestehen. Die jeweiligen Darlehen sind geeignete und effiziente Förderinstrumente, wobei für einzelne Instrumente bestimmte Voraussetzungen und Empfehlungen für eine erfolgreiche Umsetzung entwickelt wurden. Die vier Darlehensinstrumente bilden wichtige Bausteine für die Erreichung der betreffenden spezifischen Ziele im Rahmen des EFRE-OP in der Förderperiode 2014-2020. Die Einrichtung des EFRE-Darlehensfonds und die Integration der vier Darlehensangebote in dieses eine Finanzinstrument sowie die Betrauung der BAB mit der Umsetzung und dem Management des Fonds werden empfohlen. Das geplante Mittelvolumen des EFRE-Darlehensfonds in Höhe von 40,1 Mio. € wird insgesamt als angemessen betrachtet.