

GEFRA

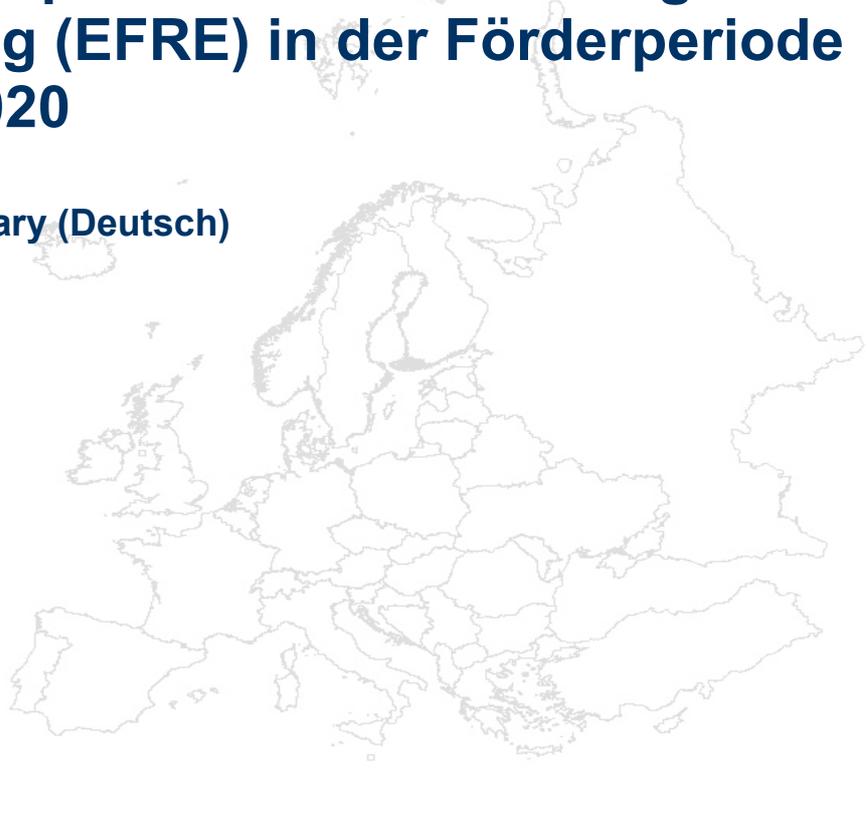


Ex-ante-Bewertung eines Finanzinstrumentes des Operationellen Programms des Saarlandes für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in der Förderperiode 2014 bis 2020

Executive Summary (Deutsch)

Vorgelegt von
GEFRA, Münster
Kovalis, Bremen

November 2016



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

Dr. Stefan Meyer

Kovalis
Am Wall 174
28195 Bremen

Tel.: 0421-27639871

Email: meyer@kovalis.de

EXECUTIVE SUMMARY

Der EFRE-Nachrangdarlehensfonds im Überblick

Zur Verfolgung des spezifischen Ziels einer Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU durch einen verbesserten Zugang zu Finanzierungsmitteln im Rahmen des saarländischen OP EFRE für die Förderperiode 2014-2020, beabsichtigt das Land Saarland in der Investitionspriorität 3 d) den Einsatz eines revolvingierenden Finanzinstruments, mit dem Mezzanine-Kapital in Form von Nachrangdarlehen zur Verfügung gestellt werden soll. Mit dem sogenannten EFRE-Nachrangdarlehensfonds sollen nachrangige Förderdarlehen für saarländische KMU zur Verfügung gestellt werden.

Der vorgesehene Fonds zielt hierbei auf die Unterstützung einer spezifischen Zielgruppe von KMU, die (noch) nicht über ausreichend Eigenkapital und bankübliche Sicherheiten verfügen, die aber gleichwohl betriebswirtschaftlich sinnvolle Investitionen durchführen möchten. Mit der Gewährung von Nachrangdarlehen soll dieser spezifischen Zielgruppe von KMU die Möglichkeit eröffnet werden, ihre wirtschaftliche Eigenkapitalbasis und Bilanzrelation positiv zu beeinflussen. In Folge einer verbesserten Bonität können die Unternehmen weitere Darlehensmittel seitens ihrer (Haus-)Bank erhalten. Durch die erweiterten Finanzierungsspielräume sollen die KMU in die Lage versetzt werden, ihre Investitionstätigkeit zu steigern und so in neue Wachstums- und Geschäftsprozesse einzutreten.

Zu diesem Zweck kann der EFRE-Nachrangdarlehensfonds an KMU Förderdarlehen für die Finanzierung von Investitionen und Betriebsmitteln vergeben. Wesentliche Merkmale der Förderdarlehen sind

- ihre Nachrangigkeit gegenüber den Forderungen anderer Gläubiger im Falle einer Insolvenz,
- der Verzicht auf die Stellung von (dinglichen) Sicherheiten für den Kredit und
- ein vergleichsweise höherer Zins als bei klassischen Darlehen, der die höheren Risikokosten widerspiegelt.

Im Rahmen der Planungen für den Fonds ist über dessen Gesamtlaufzeit bis Ende 2023 ein Mittelvolumen von insgesamt 16,0 Mio. € vorgesehen. Aus dem EFRE stammen 8,0 Mio. €. Die Nachrangdarlehen können bis zu einer Höhe von 1,0 Mio. € gewährt werden. Der Zinssatz wird sich an der Entwicklung des Kapitalmarktes orientieren und in Abhängigkeit von der Bonität der Unternehmen festgelegt werden. Der Zinssatz wird beihilfefrei ausgestaltet.

Mit dem Fondsmanagement soll nach derzeitigen Planungen die Saarländische Investitionskreditbank AG (kurz: SIKB) – das Förderinstitut des Saarlandes – betraut werden.

Suboptimale Investitionssituation, Bedarf und Kohärenz

Zentraler Gegenstand der Ex-Ante-Bewertung ist es, die Angebotslücke zu bewerten, die den Einsatz des geplanten öffentlichen Darlehensinstruments rechtfertigt. Dazu wurden

- der besondere Bedarf für die Förderung von KMU durch nachrangige Darlehen, der im Saarland im Hinblick auf die spezifischen Zielgruppen des EFRE-

Nachrangdarlehensfonds besteht, und das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation theoretisch und empirisch hergeleitet,

- die bestehenden Investitions- und Förderbedarfe im Saarland und die konkrete, zu erwartende Nachfrage nach den EFRE-Nachrangdarlehen sowie
- das bestehende öffentliche Förder- bzw. Unterstützungsangebot für die Zielgruppe(n)

untersucht. Zusammengefasst führte die Untersuchung zu folgenden Einschätzungen:

- Zahlreiche theoretisch orientierte Arbeiten zeigen die Möglichkeiten und Auswirkungen einer ineffizienten Allokation auf Kreditmärkten auf. Diese Marktunvollkommenheiten äußern sich z.B. in einer Kreditrationierung (gleichgewichtige Kreditübernachfrage). Prinzipiell bestehen für dieses Marktversagen marktliche Lösungsmöglichkeiten (Bonitätsprüfung, Kreditsicherheiten), mit denen die negativen Konsequenzen von Risiko und Informationsasymmetrien abgemildert werden sollen. Gleichwohl ist damit nicht ausgeschlossen, dass einzelne Finanzierungsprojekte, Unternehmen oder bestimmte Gruppen von Unternehmen keinen Kredit erhalten, auch wenn sie bereit wären, hierfür (mindestens) den risikoangepassten Marktzins zu entrichten. Mit großer Wahrscheinlichkeit sind von einem Marktversagen gemäß theoretischen Überlegungen Unternehmen mit niedriger Eigenkapitalquote und / oder geringen Kreditsicherheiten, kleine sowie junge, schnell wachsende Unternehmen mit vorwiegend immateriellen Vermögenswerten und Unternehmen mit besonders unsicheren Projekten (v.a. Innovationsprojekte) betroffen.
- Eine Herleitung des allgemeinen Bedarfs für Nachrangdarlehen durch statistische Daten oder empirische Studien ist für das spezifische Instrument nicht belastbar möglich. Einige allgemeine und regionsspezifische Sachverhalte weisen aber auf einen erheblichen Bedarf gerade im Saarland hin. Dazu gehören die Sicherheitenstellung als zentrales Finanzierungsproblem, ein hoher Anteil von Unternehmen mit geringem Eigenkapital im Saarland und die besonderen Finanzierungsprobleme bei innovativen Projekten. Insgesamt besteht aus allgemeiner empirischer Sicht ein Bedarf für Nachrangdarlehen bei der genannten Zielgruppe. Insbesondere aufgrund der relativ geringen Ausstattung mit Eigenkapital ist dieser Bedarf im Saarland relativ deutlich ausgeprägt.
- Nachrangdarlehen stellen ein Nischenprodukt bei den Finanzierungsmöglichkeiten für Unternehmen dar. Dementsprechend sind die Fallzahlen im Saarland relativ niedrig und schwer zu prognostizieren. Um die erwartete Nachfrage herzuleiten, wurde daher zum einen das Vorgängerprogramm „Nachrangdarlehensprogramm Saarland“ ausgewertet. Zum anderen wurde in Experteninterviews eine vereinfachte Erhebung der erwarteten Nachfrage vorgenommen. Die verschiedenen Schätzmethode liefern unterschiedliche Ergebnisse und sind jeweils nur bedingt belastbar. Eine gutachterliche Schätzung der erwarteten Nachfrage muss entsprechend unsicher bleiben und unter den genannten Vorbehalten stehen. In vorsichtiger Schätzung wird von 4 bis 15 Fällen pro Jahr ausgegangen, die ein durchschnittliches Volumen von 300.000 € bis 500.000 € aufweisen werden. Daraus ergibt sich eine erwartete Nachfrage von 1,2 Mio. € bis 7,5 Mio. € pro Jahr. Die breite Spanne spiegelt die hohen Unsicherheiten bei der Schätzung wider.
- Gemäß den Planungen von Seiten des Wirtschaftsministeriums bzw. der SIKB werden in der Investitionsphase des Fonds von Mitte 2017 bis Ende 2023 rund 6 KMU pro Jahr auf das Angebot an Nachrangdarlehen zurückgreifen (16 Mio. € Fondsvolumen, durchschnittliche Darlehenshöhe von etwa 400.000 € pro KMU). Stellt man diese Planwerte für den EFRE-Nachrangdarlehensfonds in einen vergleichenden Kontext zu der obigen Nachfrageschätzung, dann erscheint der vorgesehene Mittelansatz insgesamt als vorsichtig gewählt und nicht als zu hoch.
- Falls die Nachfrage sich künftig kräftiger als geplant entwickelt, ist das Instrument entweder mit zusätzlichen Mitteln auszustatten oder die Kreditvergabe einzuschränken. Im umgekehrten Fall einer hinter den Erwartungen zurückbleibenden Nachfrage sollten

zunächst Steuerungsmöglichkeiten genutzt werden, die bei den Konditionen der Nachrangdarlehen ansetzen. Aufgrund der großen Bedeutung, die der Zinssatz beim Konditionenvergleich aus Sicht der Kreditnehmer besitzt, sollte in diesem Fall eine stärkere Zinsvergünstigung gewährt werden – auch wenn die Darlehen dann nicht mehr beihilfefrei ausgereicht würden. Die große Bandbreite der Nachfrageschätzung und die bislang nur sehr unzureichenden Erfahrungswerte mit Nachrangdarlehen lassen es in jedem Fall angeraten erscheinen, die Umsetzung des EFRE-Nachrangdarlehensfonds und den Abfluss des Mittelvolumens während der Fondslaufzeit kontinuierlich zu beobachten. Zugleich wird die von der SIKB geplante Intensivierung des Marketing und der Öffentlichkeitsarbeit für den EFRE-Nachrangdarlehensfonds ausdrücklich empfohlen.

- Die Betrachtung der Kohärenz hat gezeigt, dass für den vorgesehenen EFRE-Nachrangdarlehensfonds ein unmittelbar konkurrierendes oder überschneidendes Angebot im Bereich der KMU-Finanzierung derzeit nicht besteht. Zwar gibt es auf Landes- und Bundesebene einzelne Programme im Bereich der (Nachrang-)Darlehens- und Beteiligungsfinanzierung, für die in unterschiedlichem Ausmaß Schnittmengen festgestellt werden können. Allerdings weist der EFRE-Nachrangdarlehensfonds im Vergleich spezifische Alleinstellungsmerkmale auf. Kennzeichnend sind die wenig formalisierte sondern eher strategisch orientierte Festlegung der Zielgruppen und die weitergehenden Möglichkeiten für KMU, die wegen ihrer schwachen Bonität und geringen Besicherungsmöglichkeiten finanzierungsbeschränkt sind, Nachrangdarlehen bereitzustellen. Der EFRE-Nachrangdarlehensfonds bettet sich insgesamt kohärent in die bestehende Förderlandschaft ein.

Erwartete Ergebnisse, Hebeleffekte und Mehrwert

Als erwartete Ergebnisse wurden zunächst die Outputs des EFRE-Nachrangdarlehensfonds geschätzt. Mit den Fondsmitteln können – unter der Annahme der vollständigen Umsetzung des geplanten Mittelvolumens – Darlehen an etwa 30 bis 50 KMU finanziert werden. Zusätzlich zu den Nachrangdarlehen sind durch die Beteiligung privater und öffentlicher Fremdkapitalgeber weitere Mittel für Investitionen zu erwarten. Die rechnerisch gemäß der Vorgaben der Europäischen Kommission bestimmten Hebeleffekte unter Berücksichtigung der EFRE-Mittel können in einem Bereich von 1,4 bis 3,8 verortet werden.

Auf betriebswirtschaftlicher Ebene führen erfolgreiche Projekte zu Effekten wie Umsatzsteigerungen, Kostensenkungen und Beschäftigungswachstum. Durch die erfolgreiche Realisierung von Investitionsvorhaben kann zudem die Gewinnthesaurierung angeregt werden. Damit wird auch Vorsorge getragen für sich verschärfende Anforderungen aus der Kreditwirtschaft und den Anforderungen an Zulieferunternehmen in einigen Branchen (z.B. im Automobilbau). Aufgrund der hohen Unsicherheiten, die für die Überlebensfähigkeit von Existenzgründungen oder der Entwicklung von innovativen Projekten bis zur Marktreife bzw. bis zu den ersten Umsätzen bestehen, sind diese Wirkungen ex-ante nur zu skizzieren.

Über diese direkten Outputs und Ergebnisse hinaus sind mittelfristige Effekte zu erwarten: Investitionen und Innovationen sind wesentliche Erfordernisse für die Verbesserung der Produktivität von Unternehmen. Diese ist wiederum die zentrale Voraussetzung für eine nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft, für die Erschließung neuer Wachstumsfelder und für zusätzliche Arbeitsplätze. Die genannten strukturellen Effekte sollten angesichts der relativ geringen Fallzahlen allerdings nicht überschätzt werden. Sie stehen außerdem unter dem Vorbehalt einer erfolgreichen Umsetzung des neuen Instruments.

Investitionsstrategie

Die Investitionsstrategie des EFRE-Nachrangdarlehensfonds ist – soweit sie bisher entwickelt und bekannt ist – insgesamt als schlüssig und adäquat zu bewerten. In seinen Kernelementen

(Zielgruppe, Konzept, Fördergegenstand, Konditionen) ist das Instrument so ausgestaltet, dass ein zentraler Bedarf in der Region gedeckt werden kann, eine ausreichende Nachfrage entstehen wird und eine Kohärenz mit anderen öffentlichen Angeboten gegeben ist. Andere Finanzierungsformen kommen angesichts der Zielgruppe (KMU mit geringer Bonität und Besicherung) mit ihrem Finanzierungsbedarf nicht in Frage. Der Fonds passt sich gut in das regionale Fördersystem ein.

Im Hinblick auf das institutionelle Setting als wichtiges Element der Investitionsstrategie im Sinne von Artikel 38 der ESIF-VO lassen sich die folgenden Punkte festhalten:

- Bei den möglichen Optionen der Einsatzregelung ist es naheliegend bereits bewährte Umsetzungsstrukturen fortzuführen. Aus diesem Grund erscheint aus Gutachtersicht die Betrauung der SIKB unter Beachtung von vergabe- und beihilferechtlichen Bestimmungen zweckmäßig.
- Mit den Nachrangdarlehen wird eine breitenwirksame Förderung für spezifische Zielgruppen von KMU angestrebt, die wegen fehlenden Eigenkapitals und mangelnder Sicherheiten ansonsten auf Kreditbeschränkungen treffen (Gründerinnen und Gründer, junge innovative Unternehmen, freiberuflich Tätige, Nachfolgeunternehmen). Angesichts dieser Zielgruppen und des Finanzierungsgegenstands (Investitionen und Betriebsmittel) erscheint die Finanzierung über Darlehen naheliegend und sinnvoll. Als alternative Finanzprodukte kommen Bürgschaften und Risikokapital nicht in Frage.
- Die strategisch orientierte und nicht formalisierte Abgrenzung der Zielgruppen ist 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 eine einzelfallbezogene Prüfung und Bewertung der Investitionsvorhaben statt.

Gesamtfazit

Insgesamt sind Bedarf und Angebotslücke für den EFRE-Nachrangdarlehensfonds im Saarland eindeutig gegeben. Mit den EFRE-Nachrangdarlehen wird ein zielführender Beitrag geleistet, um die Finanzierung und damit Realisierung von regionalpolitisch wünschenswerten Investitionsvorhaben von KMU sicherzustellen. Der Fonds passt sich gut in das bestehende Gesamtangebot an Förderung für die angestrebte Zielgruppe ein und schließt eine wichtige Lücke im Segment der KMU-Finanzierung. Der moderate Mittelansatz für den Fonds ist grundsätzlich gerechtfertigt. Es erscheint sehr wahrscheinlich, dass das geplante Mittelvolumen bis Ende 2023 voll verausgabt werden wird. Gleichwohl sollten die Umsetzung des EFRE-Nachrangdarlehensfonds und der Mittelabfluss während der Fondslaufzeit kontinuierlich beobachtet werden; eine Intensivierung des Marketings und der Öffentlichkeitsarbeit für den EFRE-Nachrangdarlehensfonds wird ausdrücklich empfohlen. Die Finanzierungsvereinbarung sollte diesbezüglich klare Vorkehrungen beinhalten. Wenn zeitnah implementiert und erfolgreich umgesetzt kann der EFRE-Nachrangdarlehensfonds ein zentraler Baustein für die KMU-Förderung im Rahmen des Operationellen Programms des Saarlands für den EFRE in der Förderperiode 2014 bis 2020 sein und einen wesentlichen Beitrag zum betreffenden spezifischen Ziel des OP EFRE leisten.