

# GEFRA



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

Endbericht  
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)



## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1.1 Aufgabenstellung der Ex-ante-Bewertung .....	1
1.2 Anlage und Methodik der Untersuchung.....	4
<b>2 Marktversagen und suboptimale Investitionssituationen auf Kreditmärkten: Ein Überblick</b> .....	<b>9</b>
2.1 Einleitung.....	9
2.2 Theoretische Überlegungen zum Marktversagen auf Kreditmärkten .....	10
2.2.1 Risiko / Unsicherheit und externe Effekte .....	11
2.2.2 Informationsasymmetrien .....	13
2.2.3 Institutionelle Vorkehrungen und Transaktionskosten .....	15
2.2.4 Fazit.....	17
2.3 Kreditrationierung und Kreditangebotslücke: Empirische Evidenz im Überblick ..	19
2.3.1 Vorbemerkungen.....	19
2.3.2 Ergebnisse des KfW-Mittelstandspanels .....	22
2.3.3 Fazit.....	24
<b>3 F&amp;E-Darlehen</b> .....	<b>26</b>
3.1 Einführung .....	26
3.2 Prüfschritt a): Marktschwächen .....	28
3.2.1 Marktversagen und suboptimale Investitionssituation: theoretische Erwägungen	29
3.2.2 Empirische Evidenz für den regionalen Finanzierungs- und Förderbedarf.....	33
3.2.3 Konkretisierung der zu erwartenden Nachfrage .....	41
3.2.4 Fazit.....	44
3.3 Prüfschritt b): Mehrwert und Kohärenz .....	46
3.3.1 Kohärenz .....	46
3.3.2 Zwischenfazit: Bedarf und Angebotslücke .....	54
3.3.3 Mehrwert .....	55
3.3.4 Marktkonformität.....	57
3.4 Prüfschritt c): Hebeleffekt.....	57
3.5 Prüfschritt d): Lessons Learned .....	61
3.5.1 Ergebnisse von Studien und Evaluationen von Finanzinstrumenten.....	62
3.5.2 Ergebnisse und Erfahrungen der bisherigen Umsetzung .....	62
3.6 Prüfschritt e): Investitionsstrategie .....	65
3.6.1 Wahl des Finanzprodukts.....	66
3.6.2 Auswahl der Zielgruppe .....	66
3.6.3 Kombination von Darlehen und Zuschüssen .....	67
3.7 Prüfschritt f): Erwartete Ergebnisse .....	68
3.7.1 Quantifizierte Ergebnisse .....	68
3.7.2 Beitrag zum Spezifischen Ziel und qualitative Wirkungen .....	70
3.8 Prüfschritt g): Überprüfung und Aktualisierung .....	72
3.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	72

<b>4 Investitionsdarlehen .....</b>	<b>75</b>
4.1 Einführung .....	75
4.2 Prüfschritt a): Marktschwächen .....	77
4.2.1 Marktunvollkommenheiten und Hemmnisse bei betrieblichen Investitionen .....	77
4.2.2 Der allgemeine Finanzierungsbedarf bei betrieblichen Investitionen .....	78
4.2.3 Konkretisierung der zu erwartenden Nachfrage .....	83
4.2.4 Zwischenfazit zu grundsätzlichem Bedarf und erwarteter Nachfrage.....	85
4.3 Prüfschritt b) Mehrwert und Kohärenz .....	85
4.3.1 Kohärenz der Investitionsdarlehen.....	86
4.3.2 Zwischenfazit: Bedarf und Angebotslücke .....	94
4.3.3 Der Mehrwert.....	95
4.3.4 Marktkonformität.....	97
4.4 Prüfschritt c) Hebeleffekt.....	97
4.5 Prüfschritt d) Lessons Learned .....	101
4.5.1 Ergebnisse von Studien und Evaluationen zu Finanzinstrumenten.....	101
4.5.2 Zentrale Ergebnisse der Evaluation der Darlehensförderung von LIP und FEI in Bremen.....	102
4.5.3 Ergebnisse und Erfahrungen der bisherigen Umsetzung der LIP-Darlehensförderung .....	104
4.6 Prüfschritt e) Investitionsstrategie .....	110
4.6.1 Förderstrategie der Investitionsdarlehen .....	111
4.6.2 Kombination von Darlehen und Zuschüssen .....	113
4.7 Prüfschritt f) Erwartete Ergebnisse .....	114
4.7.1 Erwartete Ergebnisse der Investitionsdarlehen .....	114
4.7.2 Beitrag zum Spezifischen Ziel.....	116
4.8 Prüfschritt g): Überprüfung und Aktualisierung .....	116
4.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	116
<b>5 Mikrodarlehen .....</b>	<b>119</b>
5.1 Einführung .....	119
5.2 Prüfschritt a): Marktschwächen .....	121
5.2.1 Marktversagen und suboptimale Investitionssituation: theoretische Erwägungen.....	121
5.2.2 Empirische Evidenz für den regionalen Investitions- und Förderbedarf .....	123
5.2.3 Konkretisierung der zu erwartenden Nachfrage .....	128
5.2.4 Fazit.....	131
5.3 Prüfschritt b): Mehrwert und Kohärenz .....	133
5.3.1 Kohärenz der Mikrodarlehen.....	133
5.3.2 Zwischenfazit: Bedarf und Angebotslücke .....	139
5.3.3 Mehrwert .....	140
5.3.4 Marktkonformität.....	142
5.4 Prüfschritt c): Hebeleffekt.....	142
5.5 Prüfschritt d): Lessons Learned .....	146
5.5.1 Ergebnisse von Studien und Evaluationen von Finanzinstrumenten.....	147
5.5.2 Ergebnisse und Erfahrungen der bisherigen Umsetzung mit vergleichbaren Instrumenten .....	148
5.6 Prüfschritt e): Investitionsstrategie .....	153
5.6.1 Wahl des Finanzprodukts.....	154

5.6.2	Auswahl der Zielgruppe .....	154
5.6.3	Kombination von Darlehen und Zuschüssen .....	155
5.7	Prüfschritt f): Erwartete Ergebnisse .....	155
5.7.1	Quantifizierte Ergebnisse .....	155
5.7.2	Beitrag zum spezifischen Ziel sowie qualitative Wirkungen .....	157
5.8	Prüfschritt g): Überprüfung und Aktualisierung .....	159
5.9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	160
<b>6</b>	<b>Energieeffizienzdarlehen .....</b>	<b>163</b>
6.1	Einführung .....	163
6.2	Prüfschritt a): Marktschwächen .....	165
6.2.1	Marktunvollkommenheiten und Hemmnisse bei Investitionen in Energieeffizienz.....	165
6.2.2	Der Bedarf für Finanzierungsangebote im Bereich der Energieeffizienz.....	168
6.2.3	Konkretisierung der zu erwartenden Nachfrage .....	172
6.2.4	Fazit.....	174
6.3	Prüfschritt b): Mehrwert und Kohärenz .....	175
6.3.1	Kohärenz der Energieeffizienzdarlehen .....	176
6.3.2	Zwischenfazit: Bedarf und Angebotslücke .....	182
6.3.3	Mehrwert .....	183
6.3.4	Marktkonformität.....	185
6.4	Prüfschritt c): Hebeleffekt.....	185
6.5	Prüfschritt d): Lessons Learned .....	189
6.5.1	Ergebnisse von Studien und Evaluationen von Finanzinstrumenten.....	189
6.5.2	Ergebnisse und Erfahrungen der bisherigen Umsetzung mit dem KfW Energieeffizienzprogramm .....	190
6.6	Prüfschritt e): Investitionsstrategie .....	193
6.7	Prüfschritt f): Erwartete Ergebnisse .....	196
6.7.1	Quantifizierte Ergebnisse .....	196
6.7.2	Beitrag zum spezifischen Ziel sowie qualitative Wirkungen .....	198
6.8	Prüfschritt g): Überprüfung und Aktualisierung .....	200
6.9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	200
<b>7</b>	<b>EFRE-Darlehensfonds .....</b>	<b>203</b>
7.1	Einführung .....	203
7.2	Prüfschritt e): Investitionsstrategie .....	205
7.2.1	Vorteile einer integrierten Fondslösung .....	206
7.2.2	Optionen für die Art der Implementierung .....	207
7.2.3	Einbindung privater Investoren und vorrangige Vergütung .....	210
7.3	Prüfschritt: Überprüfung und Aktualisierung .....	211
7.3.1	Anlass für eine Aktualisierung.....	211
7.3.2	Gegenstand einer Aktualisierung .....	212
7.4	Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	213
<b>8</b>	<b>Kurzfassung (Executive Summary).....</b>	<b>217</b>

<b>Anlagen</b> .....	<b>i</b>
A.0 Verwendete Literatur .....	i
A.1 Expertengespräche .....	ii
A.2 Lessons Learned: Übersicht zu vorliegenden Studien und Evaluationen von Finanzinstrumenten.....	iv

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1.2.1: Untersuchungs- und Prüfschritte der Ex-ante-Bewertung .....	5
Abbildung 3.3.1: Vergleich F&E-Darlehen mit ERP-Innovationsprogramm .....	51
Abbildung 3.5.1: F&E-Darlehen der BAB – Darlehensfälle und Volumen (Mio. €) .....	64
Abbildung 3.7.1: Erwartete Ergebnisse der F&E-Darlehen.....	69
Abbildung 4.2.1: Unternehmen mit Finanzierungsproblemen .....	80
Abbildung 4.3.1: Vergleich möglicher Förderinstrumente .....	88
Abbildung 4.3.2: Vergleich Investitionsdarlehen mit GRW-Zuschüssen.....	93
Abbildung 4.5.1: Förderfälle der Investitionsförderung nach Finanzierungsarten .....	105
Abbildung 4.5.2: Geförderte Gesamtinvestitionen nach Finanzierungsarten .....	106
Abbildung 4.5.3: Fördermittel nach Finanzierungsarten .....	106
Abbildung 4.5.4: Durchschnittliche Subventionsquote nach Finanzierungsarten .....	107
Abbildung 4.5.5: Teilgruppen der Darlehensförderung .....	108
Abbildung 4.5.6: Investitionen und Fördermittel der LIP-Darlehen .....	109
Abbildung 4.5.7: Zeitliche Entwicklung der Darlehensvergabe .....	110
Abbildung 4.7.1: Erwartete Ergebnisse der Investitionsdarlehen .....	115
Abbildung 5.3.1: Vergleich Mikrodarlehen mit ERP-Gründerkredit und Mikrokreditfonds ...	138
Abbildung 5.5.1: Mikrokredite der BAB – Darlehensfälle und Volumen (Tsd. €) .....	149
Abbildung 5.7.1: Erwartete Ergebnisse der Mikrodarlehen.....	156
Abbildung 6.3.1: Vergleich „Bremer Effizienz in Energie“mit KfW Energieeffizienzdarlehen	180
Abbildung 6.5.1: Schwerpunkte des KfW Energieeffizienzprogramms.....	191
Abbildung 6.7.1: Erwartete Ergebnisse der Energieeffizienzdarlehen.....	198
Abbildung 7.4.1: Weitere Schritte zur Implementierung des EFRE-Darlehensfonds.....	215
Abbildung 8.2.1: Untersuchungs- und Prüfschritte der Ex-ante-Bewertung .....	219

## TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1.1.1: Überblick: Geplanter EFRE-Darlehensfonds 2014-2020 .....	2
Tabelle 3.1.1: Überblick: Ausgestaltung der F&E-Darlehen .....	27
Tabelle 3.3.1: Kohärenzcheck für die F&E-Darlehen.....	48
Tabelle 3.4.1: Finanzmittel der Projekte bei den FEI-Darlehen 2009-2014.....	60
Tabelle 3.4.2: Aufteilung der Finanzmittel bei den F&E-Darlehen .....	60
Tabelle 3.4.3: Erwarteter Hebel für die F&E-Darlehen .....	60
Tabelle 3.4.4: Erwartete Hebeleffekte für die F&E-Darlehen.....	61
Tabelle 4.1.1: Überblick: Ausgestaltung der Investitionsdarlehen .....	76
Tabelle 4.4.1: Erwarteter Hebel für die Investitionsdarlehen .....	100
Tabelle 4.4.2: Erwartete Hebeleffekte für die Investitionsdarlehen.....	100
Tabelle 5.1.1: Überblick: Ausgestaltung der Mikrodarlehen .....	120
Tabelle 5.3.1: Kohärenzcheck für die Mikrodarlehen.....	135
Tabelle 5.4.1: Finanzmittel der Projekte bei den BAB-Mikrokrediten 2012-2014 .....	145
Tabelle 5.4.2: Aufteilung der Finanzmittel bei den Mikrodarlehen .....	145
Tabelle 5.4.3: Erwarteter Hebel für die Mikrodarlehen .....	145
Tabelle 5.4.4: Erwartete Hebeleffekte für die Mikrodarlehen.....	146
Tabelle 5.5.1: Übersicht zu verschiedenen Mikrokreditprogrammen.....	150
Tabelle 6.1.1: Überblick: Ausgestaltung der Energieeffizienzdarlehen.....	164
Tabelle 6.3.1: Kohärenzcheck für die Energieeffizienzdarlehen.....	177
Tabelle 6.4.1: Erwarteter Hebel für die Energieeffizienzdarlehen.....	188
Tabelle 6.4.2: Erwartete Hebeleffekte für die Energieeffizienzdarlehen .....	188
Tabelle 7.1.1: Überblick: Geplanter EFRE-Darlehensfonds 2014-2020 .....	204
Tabelle 8.1.1: Überblick: Geplanter EFRE-Darlehensfonds 2014-2020 .....	217
Tabelle 8.2.1: Überblick über die zentralen Ergebnisse des EFRE-Darlehensfonds .....	221

## 1.1 AUFGABENSTELLUNG DER EX-ANTE-BEWERTUNG

### Hintergrund

Das Land Bremen hat die Rahmenbedingungen für den Einsatz der Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für die Förderperiode 2014-2020 in seinem Operationellen Programm festgelegt, welches am 4.12.2014 von der Europäischen Kommission genehmigt wurde. Um die EFRE-Mittel möglichst effektiv und effizient einzusetzen, plant das Land Bremen den Einsatz eines Finanzinstruments gemäß Titel IV der Strukturfondsverordnung (im Folgenden ESIF-VO).<sup>1</sup> Konkret sehen die Planungen einen integrierten „EFRE-Darlehensfonds“ als revolvinges Finanzinstrument vor, dessen Darlehen in mehreren thematischen Zielen bzw. Investitionsprioritäten zum Einsatz kommen sollen.

Eine neue Voraussetzung für den Einsatz von Finanzinstrumenten in der Förderperiode 2014-2020 ist eine spezifische Ex-Ante-Bewertung für diese Instrumente. Diese muss zum Beginn der Förderung vorliegen und soll mit Blick auf die Investitions- und Förderbedarfe der jeweils adressierten Politikfelder und thematischen Ziele eine Marktschwäche oder suboptimale Investitionssituationen nachweisen.

Vor diesem Hintergrund hat der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen die Bietergemeinschaft von GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster und Kovalis – Dr. Stefan Meyer, Bremen mit der Durchführung einer „Ex-Ante-Bewertung von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen des EFRE-Programms im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ im Land Bremen 2014-2020“ beauftragt. Im vorliegenden Endbericht werden die Bewertungsergebnisse dokumentiert.

### Einsatz von Finanzinstrumenten im EFRE

Finanzinstrumente werden bereits seit dem Programmzeitraum 1994-1999 zur Umsetzung von Investitionen aus den Strukturfonds eingesetzt. Im Laufe der Jahre hat ihre Bedeutung zugenommen, aber erst in der Förderperiode 2007-2013 wurden sie in größerem Umfang genutzt. Ausgehend von den Erfahrungen mit der Umsetzung von Finanzinstrumenten aus früheren Förderperioden ist es erklärtes Ziel der Europäischen Kommission, die Nutzung von Finanzinstrumenten im anstehenden Programmzeitraum 2014-2020 als Alternative zur traditionellen zuschussbasierten Unterstützung von Unternehmen weiter auszubauen. Im Einklang hiermit ergibt sich auch aus der derzeit geltenden Koalitionsvereinbarung des Landes Bremen explizit die politische Zielsetzung, in der neuen Förderperiode 2014-2020 EFRE-Mittel in Verbindung mit Dar-

---

<sup>1</sup> VERORDNUNG (EU) Nr. 1303/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

lehens- und Beteiligungsprodukten der Bremer AufbauBank (BAB) einzusetzen, um die Effektivität der Förderung zu steigern, den Rückgriff auf Haushaltsmittel zu verringern und revolving-Fonds zu bilden.

Mit Unterstützung des EFRE beabsichtigt das Land Bremen daher einen „EFRE-Darlehensfonds“ (der im Folgenden teils auch nur als Fonds bezeichnet wird) 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. Konkret ist im Rahmen des EFRE-Darlehensfonds geplant, vier Darlehensinstrumente zu unterstützen:

- F&E-Darlehen
- Investitionsdarlehen
- Mikrodarlehen
- Energieeffizienzdarlehen

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.

Tabelle 1.1.1:  
**Überblick: Geplanter EFRE-Darlehensfonds 2014-2020**

<b>EFRE-Darlehensfonds (40,1 Mio. € Gesamtvolumen)</b>			
<b>Darlehensinstrument</b>	<b>Prioritätsachse/Aktion</b>	<b>Spezifisches Ziel</b>	<b>Volumen</b>
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 CO <sub>2</sub> -effizienter Wirtschafts- und Stadtstrukturen Aktion 5a: Anreize für Energieeffizienzinvestitionen in Unternehmen	Spezifisches Ziel 5: Senkung der CO <sub>2</sub> -Emissionen in der Wirtschaft	15,0 Mio. €

Eigene Darstellung nach Angaben des SWAH und der BAB.

### **Neue Anforderung an Finanzinstrumente im Rahmen der EU-Strukturfonds**

Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen auf der europäischen Ebene ist es einerseits erklärtes Ziel der Europäischen Kommission, die Nutzung von Finanzinstrumenten als Alternative zur traditionellen zuschussbasierten Förderung weiter auszubauen. Andererseits wurden immer wieder problematische Erfahrungen mit den Motiven der Regionen zur Einrichtung von revolving-Fonds und ihre teils langsame finanzielle Umsetzung thematisiert. Dies und die Kritik des Europäischen Rechnungshofs an den Modalitäten und der Performance von durch die Strukturfonds kofinanzierten Finanzinstrumenten in früheren Förderperioden – gerade hinsichtlich fehlender Bedarfsanalysen – führten zu der Forderung nach einer spezifischen Ex-Ante-Bewertung der Finanzinstrumente. Zentrales Thema der Bewertung sollten die Markt- und Bedarfsanalyse bzw. die Marktunvollkommenheiten sein.

Entsprechend wurde in der ESIF-VO durch Art. 37 Abs. 2 die Anforderung formuliert, dass die Unterstützung von Finanzinstrumenten durch die ESI-Fonds „auf einer Ex-ante-Bewertung, in der Marktschwächen oder suboptimale Investitionssituationen nachgewiesen wurden, sowie auf der geschätzten Höhe und dem geschätzten Umfang der öffentlichen Investitionsanforderungen, einschließlich der zu unterstützenden Arten von Finanzinstrumenten“ basieren muss. Die Bewertung muss zu Beginn der Förderung aus den Finanzinstrumenten vorliegen.<sup>2</sup>

### **Prüfschritte der Ex-ante-Bewertung gemäß Strukturfondsverordnung**

In Art. 37 Abs. 2 der ESIF-VO werden die notwendigen Bestandteile einer solchen Ex-ante-Bewertung im Weiteren benannt. Im Einzelnen handelt es sich hierbei um die folgenden Punkte. Aus Platzgründen wird hier nur ein Kurztitel für die in den Buchstaben a) bis g) formulierten Anforderungen wiedergegeben:

- a) Analyse der Marktschwächen, suboptimalen Investitionssituationen und Investitionsanforderungen
- b) Bewertung des Mehrwerts des Finanzinstruments, seiner Verhältnismäßigkeit und Kohärenz mit anderen öffentlichen Interventionen für den gleichen Markt
- c) Schätzung der zusätzlich notwendigen öffentlichen und privaten Mittel (erwartete Hebelwirkung)
- d) Bewertung der vorliegenden Erfahrungen („Lessons learnt“)
- e) Vorschlag für die Investitionsstrategie und Konkretisierung von Einsatzregelungen
- f) Spezifizierung der erwarteten Ergebnisse, Festlegung von Indikatoren und Konsistenz mit der Strategie des OP
- g) Bestimmungen zur Überprüfung und Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung im Falle signifikanter Änderungen der Marktbedingungen

### **Zentrale Aufgabenstellungen: Prüfung entlang der verordnungsseitigen Vorgaben sowie Empfehlungen zur Ausgestaltung und Umsetzung**

Eine der zentralen Aufgabenstellungen der vorliegenden Evaluierung bestand – für jedes der geplanten vier Darlehensinstrumente des EFRE-Darlehensfonds – in einer fokussierten Prüfung entlang der Vorgaben und Schritte von Art. 37 Abs. 2 der ESIF-VO. Über die sieben Prüfschritte der ESIF-VO hinaus, die quasi als Pflichtbestandteile der Ex-ante-Bewertung anzusehen sind, bestand in Absprache mit dem Auftraggeber eine weitere wichtige Aufgabe der Evaluierung auch in der Formulierung von konkreten Handlungsempfehlungen. Die Empfehlungen zur strategischen Ausrichtung und konkreten Gestaltung des EFRE-Darlehensfonds wie auch der ein-

<sup>2</sup> Mit Bezug auf den Zeitpunkt der Vorlage der Ex-ante-Bewertung steht in Art. 37 Abs. 3 der ESIF-VO: „Die Ex-ante-Bewertung ... kann stufenweise durchgeführt werden. Sie muss auf jeden Fall abgeschlossen sein, bevor die Verwaltungsbehörde darüber entscheidet, ob aus einem Programm ein Beitrag zu einem Finanzinstrument geleistet wird.“

zelenen Instrumente des Fonds wurden als Prozess- und Beratungsleistungen sukzessive während der Bewertungsarbeiten eingebracht. Sie sollen

- zum einen zur konkreteren oder ggf. besseren Ausgestaltung der Einzelangebote und des Fonds sowie
- zum anderen zur verwaltungs- und förderbankseitigen Implementierung, Umsetzung und Steuerung der Einzelinstrumente und des Fonds

beitragen.

## 1.2 ANLAGE UND METHODIK DER UNTERSUCHUNG

### Struktur und Inhalte der Ex-ante-Bewertung

Die Ex-ante-Bewertung für das vorgesehene Finanzinstrument des EFRE-Darlehensfonds für das neue EFRE-OP in Bremen stellt eine anspruchsvolle Aufgabe dar. Dies wird auch darin deutlich, dass die Kommission einen eigenständigen Leitfaden zur Ex-Ante-Bewertung für Finanzinstrumente vorgelegt hat. Die dortigen Vorschläge und Empfehlungen wurden soweit möglich und sinnvoll bei der hier durchgeführten Bewertung berücksichtigt.<sup>3</sup>

Die verordnungsseitigen Prüfschritte für die Ex-Ante-Bewertung sind in Art. 37 Abs. 2 nur gelistet und nicht in einen inhaltlichen Zusammenhang gestellt. Die Gliederungsstruktur, Inhalte und teils auch sprachliche Formulierungen in der deutschen Übersetzung des jetzigen Verordnungstexts sind an einigen Stellen nicht frei von Inkonsistenzen. Beispielsweise beschreibt der Prüfschritt d) („Eine Bewertung der Erfahrungen ...) keine inhaltliche Anforderung an die Bewertung, sondern fordert den Einsatz einer (in der Evaluationsforschung gängigen) Untersuchungsmethode. Prüfschritt c), der eine Darstellung der erwarteten Hebelwirkungen umfassen soll, kann faktisch nicht ohne eine vorherige Festlegung der konkreten Konditionen eines Finanzinstruments und eine Einschätzung seiner materiellen Ergebnisse (etwa mit Bezug auf die Zahl und Größe der Darlehensfälle) vorgenommen werden, die aber erst Gegenstand der anschließenden Prüfschritte e) und f) sind.

Der Leitfaden zur Ex-Ante-Bewertung fasst die sieben Prüfschritte in die zwei Bewertungsblöcke

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

zusammen. Allerdings finden sich im Leitfaden für jeden Prüfschritt Querverweise zu anderen Prüfschritten, die auf die oben erwähnte Interdependenz der Schritte im Bewertungsverfahren hinweisen.<sup>4</sup>

Im Hinblick auf die spezifischen Anforderungen an das „Follow-Up“ des Bewertungsprozesses erfolgte für jedes der geplanten vier Darlehensinstrumente die Bewertung entlang der in Art. 32 Abs. 2 der ESIF-VO festgelegten Reihenfolge der Prüfschritte.<sup>5</sup> Damit wurde auch der

---

<sup>3</sup> Vgl. EU-KOM, EIB (2014), Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period, Brüssel. Faktisch stellt der Leitfaden ein mehrbändiges Kompendium dar, welches auf den Internetseiten der DG Regio unter [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/guidelines/index\\_en.cfm#5](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#5) zur Verfügung steht. Der Leitfaden wird als „Anregung“ für die Ex-Ante-Bewertungen kommuniziert.

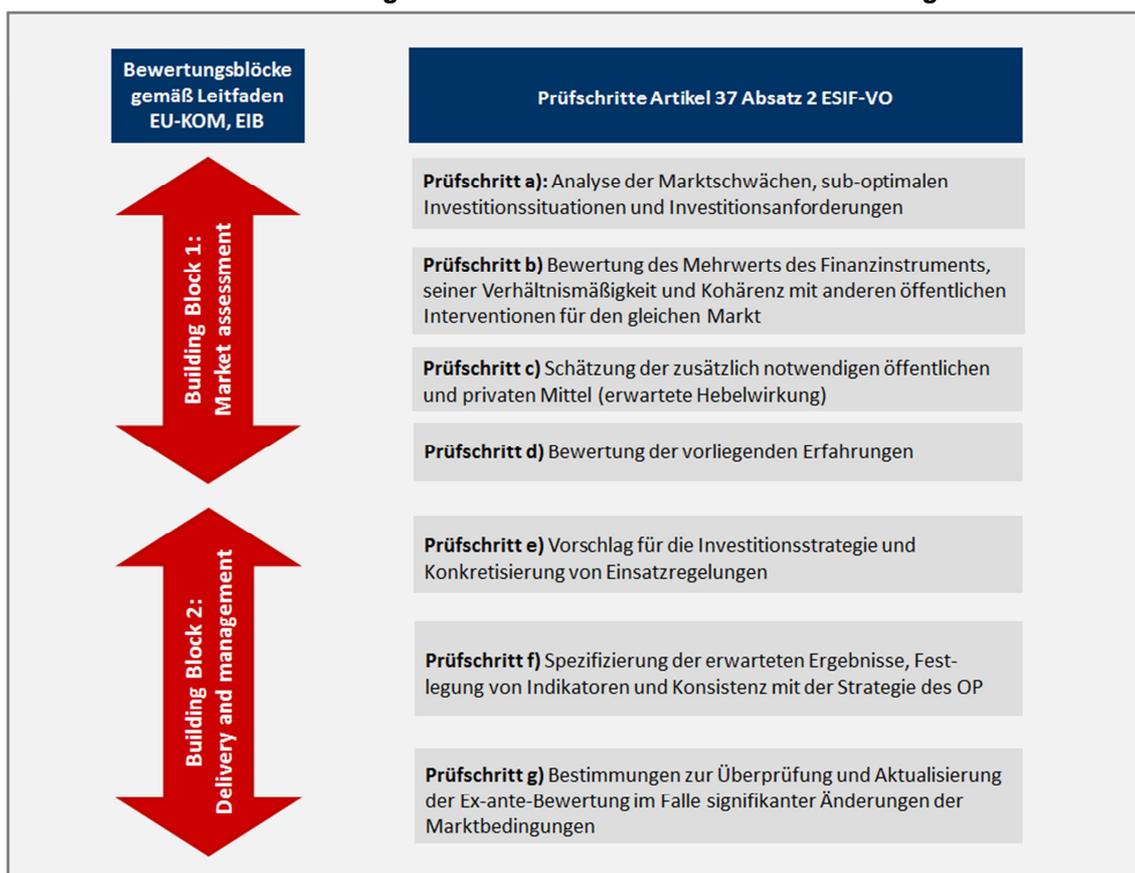
<sup>4</sup> Siehe EU-KOM, EIB (2014), S. 12 f.

<sup>5</sup> So müssen die Ex-ante-Bewertungen für die beiden Finanzinstrumente gemäß Art. 110 A-VO dem Begleitausschuss zur Information und Prüfung vorgelegt werden. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen ist spätestens drei Monate nach Fertigstellung der Evaluation zu veröf-

„blockweisen“ Systematik des methodischen Leitfadens gefolgt. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Abbildung 1.2.1 dargestellte Grundstruktur des Untersuchungsansatzes. Aufgrund der engen Verzahnung der Schritte kommen hierbei vielfach Querverweise zum Einsatz, bei denen auf die Abschnitte verwiesen wird, wo die betreffenden Bewertungsergebnisse für ein Instrument eingehender erläutert werden.

Für die Bewertungsstudie ergibt sich somit grundsätzlich eine Matrixstruktur, da für die vier geplanten Darlehensinstrumente die Resultate für sieben Prüfschritte (Buchstaben a bis g) zu dokumentieren sind. Entsprechend gliedert sich der Bericht in mehrere Kapitel, in denen jeweils separat für die geplanten Einsatzfelder der Darlehen die notwendigen Prüfschritte der ESIF-VO gemäß Art. 37 Abs. 2 enthalten sind. In einigen Prüfschritten ergeben sich hierdurch textliche Dopplungen, die in Kauf genommen werden, um eine vollständig getrennte Lesbarkeit der Kapitel als in sich abgeschlossene Bewertungen für die jeweiligen Instrumente zu gewährleisten. Zum Abschluss der Untersuchung werden Ergebnisse von Bewertungsschritten dargestellt, die sich auf den gesamten EFRE-Darlehensfonds beziehen.

Abbildung 1.2.1:  
Untersuchungs- und Prüfschritte der Ex-ante-Bewertung



Empfehlungen mit Bezug auf die konkrete Ausgestaltung der vorgesehenen vier Darlehensinstrumente und ihre Umsetzung werden bei den relevanten Prüfschritten formuliert und in den

fentlichen. Aus diesem Grund sollten die Bewertungsberichte entlang der Prüfschritte a) bis g) strukturiert werden.

jeweiligen abschließenden Zusammenfassungen rekapituliert. Die Empfehlungen hinsichtlich des EFRE-Darlehensfonds als Gesamtkonstrukt finden sich in einem anschließenden separaten Kapitel.

### **Nachweise von „Marktschwäche und suboptimalen Investitionsbedingungen“ als Ausgangspunkt der Ex-ante-Bewertung**

Eine besondere Herausforderung für die Ex-ante-Bewertung ist unseres Erachtens die Anforderung gemäß Art. 37 Abs. 2 der ESIF-VO „Marktschwächen oder suboptimale Investitionssituationen“ nachzuweisen. Der Begriff „Marktschwäche“ ist dabei im deutschen Sprachgebrauch völlig unüblich. Stattdessen – und dies legt auch der in der englischen Fassung der Verordnung benutzte Begriff „market failure“ nahe – wird in der ökonomischen Literatur von „Marktversagen“ gesprochen.<sup>6</sup> Hierunter versteht man theoretische Konzepte aus dem Bereich der normativen Allokationspolitik um Konstellationen zu beschreiben, in denen die Koordination von Nachfrage und Angebot über den Markt nicht zu einer volkswirtschaftlich optimalen Allokation von Gütern und Ressourcen führt. Diese Situationen rechtfertigen staatliche Eingriffe in den Marktmechanismus.

In der wissenschaftlichen Literatur gibt es einen gut ausgebauten Forschungsstand zum Auftreten von Marktversagen auf Kreditmärkten – sowohl im Hinblick auf theoretische wie auch empirische Arbeiten. Staatliches Eingreifen zugunsten von insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen und die Verbesserung ihrer Finanzierungssituation, um etwa die Durchführung von FuE-Vorhaben zu erleichtern, Investitionsvorhaben zur Energieeinsparung zu beschleunigen oder Existenzgründungen zu befördern, lässt sich unter Rückgriff auf verschiedene Unvollkommenheiten der Kreditmärkte (z.B. Risiko, Informationsasymmetrien, Transaktionskosten) gut begründen. Diese Argumente spiegeln sich bereits sehr weitgehend in den geltenden beihilferechtlichen Regelungen der EU wider.

Aufgrund der besonderen Bedeutung dieses Prüfschrittes und der im Prinzip für die einzelnen Interventionsfelder oftmals gleichartigen theoretischen Überlegungen und Gedankengänge sowie empirischen Befunde wird der Ex-ante-Bewertung für die einzelnen Darlehensinstrumente bzw. des EFRE-Darlehensfonds eine übergreifende Analyse zum Vorliegen von Marktversagen und suboptimalen Investitionssituationen auf den Kreditmärkten vorangestellt. Dieses Kapitel bildet einen wichtigen Bezugsrahmen, auf dem die nachfolgende instrumentenspezifische Prüfung aufbauen kann.

Aus unserer Sicht kann sich die Ex-ante-Bewertung aber nicht mit dem theoretisch-abstrahierenden Hinweis auf ein Marktversagen auf den Kreditmärkten oder der zumeist nur auf nationaler Ebene vorhandenen empirischen Evidenz begnügen. Der Kommission geht es beim Prüfschritt a) stattdessen um eine fundierte, empirisch gestützte regionale Bedarfsanalyse, die den Nachweis erbringt, dass die Verwendung der EFRE-Mittel für ein Finanzinstrument zur Überwindung einer spezifischen Engpasssituation beiträgt, die die regionale Entwicklung hemmt und als solche auch Gegenstand des OP EFRE ist.

Der Nachweis eines regionalen Bedarfs für die einzelnen Darlehensinstrumente sollte daher unmittelbar an die Analyse der Entwicklungserfordernisse anknüpfen, die zur Ableitung der Strategie und der spezifischen Ziele des OP bereits ausgearbeitet wurden. Diese Handlungsnotwendigkeiten (the „needs“) sind explizit zu berücksichtigen und mit Blick auf die Finanzierungssituation der Unternehmen wesentlich vertiefen. Ziel ist dabei die Identifizierung von „suboptimalen Investitionssituationen“ für Unternehmen in Bremen, die nach Maßgabe von Art. 37

---

<sup>6</sup> Wenn, dann wird der Begriff Marktschwäche eher im Sinne von fehlender Nachfrage trotz vorhandenen Angebots verstanden. Die Logik des Einsatzes von öffentlichen Finanzinstrumenten beruht aber auf der umgekehrten Situation, wonach auf den Finanzmärkten gerade nicht das notwendige Angebot an Finanzmitteln für Unternehmen bereitgestellt wird.

der ESIF-VO den Einsatz von entsprechenden Finanzinstrumenten durch die öffentliche Hand legitimieren.

Diese suboptimale Investitionssituationen sind dann gegeben, wenn für die spezifische Zielgruppe (d.h. die durch das Finanzinstrument im Sinne von Art. 2 Randnummer 12 der ESIF-VO „Endbegünstigten“) und den Verwendungszweck des Instruments kein Finanzierungsangebot am privaten Kapitalmarkt vorhanden ist, so dass prinzipiell geplante und volkswirtschaftlich wünschenswerte Investitionen nicht getätigt werden. Allgemein können suboptimale Investitionssituationen anhand von spezifischen Eigenschaften der Zielgruppe (etwa Unternehmenstypen, Branche, Wachstumsphasen), den Verwendungszwecken bzw. Investitionsarten (bspw. Forschungsausgaben, Energieeffizienzinvestitionen, Gründungen) oder auch anhand von Kombinationen dieser Merkmale festgemacht werden.

### **Einsatz qualitativer und quantitativer Evaluierungsmethoden**

Für die Durchführung der Ex-ante-Bewertung wurde ein breiter Mix aus quantitativen und qualitativen Methoden verwendet. Neben den klassischen Verfahren des Desk Research umfasste das methodische Instrumentarium die Auswertung von primär- und sekundärstatistischem Datenmaterial, evidenzbasierte Plausibilitätsüberlegungen, numerische Berechnungen und Szenarienanalysen, Fachgespräche und Experteninterviews.

Im Rahmen unserer Bewertungstätigkeit spielt die eingehende Dokumentenanalyse eine wichtige Rolle. Zu den zentralen Unterlagen gehörten zum einen die relevanten Dokumente auf europäischer Ebene (Verordnungen, Leitfäden, methodischen Arbeitspapiere etc.). Zum anderen waren das EFRE-OP sowie die zugehörige sozioökonomische und SWOT-Analyse für das Land Bremen wichtige Referenzdokumente. Darüber hinaus wurden im Rahmen unserer Bewertungstätigkeit vorliegende Dokumente und Planungen von den verantwortlichen Stellen auf Seiten des Senats und der BAB berücksichtigt.

### **Gliederung der Studie**

Zusammenfassend lässt sich die Gliederung der Bewertungsstudie wie folgt darstellen:

- Im folgenden Kapitel erfolgt zunächst ein kurzer Überblick über theoretische und empirische Arbeiten zum Vorliegen von Marktversagen und suboptimalen Investitionssituationen auf den Kreditmärkten (Kapitel 2).
- Daran anschließend werden in vier eigenständigen Kapiteln die Bewertungsergebnisse für die vier geplanten Darlehensinstrumente dargestellt. Die Reihenfolge der Instrumente orientiert sich an der Nummerierung der spezifischen Ziele bzw. Aktionen, denen sie im EFRE-OP zugeordnet sind:
  - o F&E-Darlehen (Kapitel 3)
  - o Investitionsdarlehen (Kapitel 4)
  - o Mikrodarlehen (Kapitel 5)
  - o Energieeffizienzdarlehen (Kapitel 6)

Wie bereits erwähnt sind die Kapitel für die einzelnen Darlehensinstrumente gemäß der Reihenfolge der Prüfschritte aus Art. 37 Abs. 2 der ESIF-VO untergliedert. Sie sind als separat lesbare, in sich geschlossene Bewertungen verfasst.

- Nach der Bewertung der einzelnen Instrumente geht das Kapitel 7 auf spezifische Bewertungsfragen und Empfehlungen zum Gesamtkonstrukt des EFRE-Darlehensfonds ein.

- Im letzten Kapitel wird eine übergreifende Kurzfassung der zentralen Bewertungsergebnisse (Executive Summary) gegeben.

---

## MARKTVERSAGEN UND SUBOPTIMALE INVESTITIONSSITUATIONEN AUF KREDITMÄRKTEN: EIN ÜBERBLICK

### 2.1 EINLEITUNG

Den strategischen Ausgangspunkt der Ex-ante-Bewertung bildet gemäß Art. 32 „eine Analyse der Marktschwächen, suboptimalen Investitionssituationen und Investitionsanforderungen“ für diejenigen Interventionsfelder, die im Rahmen des künftigen OP EFRE adressiert werden und für die der Einsatz von Finanzinstrumenten geplant ist (d.h. im vorliegenden Fall Forschung, Entwicklung und Innovation (FuEul), Wettbewerbsfähigkeit von KMU sowie Klimaschutz).

Im Folgenden verwenden wir statt des Begriffs Marktschwäche den Begriff Marktversagen. Wie bereits einleitend diskutiert ist der Begriff „Marktschwäche“ im deutschen Verordnungstext eine fehlerhafte Übersetzung des englischen Fachterminus „Market failure“, der üblicherweise mit Marktversagen übersetzt wird. Von Marktversagen spricht man, wenn die marktmäßige Koordination von Angebot und Nachfrage nicht zu volkswirtschaftlich wünschenswerten Ergebnissen führt. Marktversagen zeigt einen potenziellen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf an.

Die Ursache für Marktversagen im Sinne einer Beeinträchtigung der marktwirtschaftlichen Allokationsfunktion liegt in Marktunvollkommenheiten begründet. Allgemein werden externe Effekte, Informationsmängel sowie Marktmacht und Unteilbarkeiten als die zentralen Ausprägungen von Marktunvollkommenheiten und damit Ursache von ineffizienter Allokation und Marktversagen hervorgehoben.

Die Verwendung des Begriffs Marktversagen sehen wir in Übereinstimmung mit den Ausführungen des methodischen Leitfadens. Dort wird zum Prüfschritt A ausgeführt (S. 12/13), „it is important to distinguish between market failure and suboptimal investment situations. The concept of market failure refers to non-functioning aspects of the market which result in an inefficient allocation of resources and entail the underproduction or overproduction of certain goods and services. On the other hand, suboptimal investment situations concern the underperformance of investment activities“ und weiter „the demonstrated presence of market failure or suboptimal investment situations and the resulting unmet investment needs is an essential component to justify public intervention in the market.“

Marktunvollkommenheiten sind im engeren Sinn alle Umstände, die daran hindern von einem vollkommenen Markt zu sprechen: mangelnde Homogenität des Gutes durch Existenz sachlicher, räumlicher und zeitlicher Präferenzen, mangelnde Markttransparenz durch unzureichende Information der Marktteilnehmer. Im weiteren Sinne spricht man von Marktunvollkommenheit auch bei Marktzugangsbeschränkungen, bei Marktmacht usw., also bei allen Umständen, die zur Ineffizienz des Marktes beitragen.

## 2.2 THEORETISCHE ÜBERLEGUNGEN ZUM MARKTVERSAGEN AUF KREDITMÄRKTEN

### Ökonomische Theorie als „normativer“ Referenzrahmen

Als „normativer“ Referenzrahmen für die Diskussion wird im Folgenden kurz auf theoretische Forschungsarbeiten eingegangen, die sich grundsätzlich mit Marktversagen bzw. Marktunvollkommenheiten auf Kreditmärkten als Voraussetzung für das staatliche Eingreifen in das Wirtschaftsgeschehen (hier: die Intervention durch die geplanten Finanzinstrumente) befassen.

In der finanzwirtschaftlichen Forschungsliteratur besteht große Einigkeit darüber, dass insbesondere auf Kreditmärkten die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Marktversagen hoch ist (vgl. Schäfer, Zimmermann 2008). Die besondere Anfälligkeit von Kreditmärkten für Marktversagen und ineffiziente Kreditbeschränkungen resultiert aus Marktunvollkommenheiten, die sich aus den spezifischen Eigenschaften der gehandelten Produkte und den spezifischen Strukturen auf der Anbieter- und Nachfrageseite von Kreditmärkten ergeben. Zum einen ist es die inhärente Unsicherheit über den zukünftigen Erfolg der zu finanzierenden Projekte, zum anderen ist es die ungleiche Verteilung von Informationen über die Vorhaben und ihre Erfolgchancen auf Seiten der Kreditnehmer und -geber.

#### *Box 2.1: Besondere Eigenschaften des Kreditgeschäfts*

Die Vergabe eines Kredits erfolgt nicht als Zug-um-Zug-Geschäft, bei dem Leistung und Gegenleistung zeitlich unmittelbar zusammenfallen. Stattdessen gehen Kreditgeber und Kreditnehmer ein Termingeschäft ein, bei dem der Kreditgeber in Vorleistung geht und die Rückzahlung des Kredits durch den Kreditnehmer in die Zukunft verlagert ist. Das zeitliche Auseinanderfallen von Leistung und Gegenleistung erfordert von Seiten des Kreditgebers somit Vertrauen in die Rückzahlungsfähigkeit und den -willen des Kreditnehmers. Üblicherweise basieren Kreditgeschäfte daher auf Verträgen, in dem die Modalitäten des Kreditgeschäfts schriftlich fixiert werden. Das Zustandekommen eines Kreditgeschäfts untergliedert sich in verschiedene Phasen, die dem Abschluss des Kreditvertrages vor- und nachgelagert sind (Kreditberatung, Stellung eines Kreditantrags, Kreditwürdigkeitsprüfung, Abschluss des Kreditvertrages, Kreditüberwachung, Kreditabwicklung (insbesondere Abwicklung notleidender Engagements)). In Deutschland wird die Durchführung von Kreditgeschäften – soweit sie gewerbsmäßig durch Kreditinstitute betrieben werden – durch das sogenannte Kreditwesengesetz geregelt. Dort wird das Kreditgeschäft als Gewährung von Gelddarlehen und Akzeptkrediten (Wechsel) definiert. Im Folgenden werden Kredite und Darlehen als synonyme Begriffe verwendet und darunter ein schuldrechtlicher Vertrag im Sinne der §§ 488 bis 490 BGB verstanden, bei dem ein Kreditgeber (Darlehensgeber) einem Kreditnehmer (Darlehensnehmer) einen bestimmten Geldbetrag (Banknoten, Münzen, Buchgeld) vorübergehend zur Nutzung überlässt. Der Kreditnehmer (Darlehensnehmer) ist verpflichtet, bei Fälligkeit den zur Verfügung gestellten Kredit (das Darlehen) zurückzuzahlen und einen geschuldeten Zins zu zahlen.

### Marktunvollkommenheiten als Ursache für Marktversagen bzw. suboptimale Investitionssituationen

Marktunvollkommenheiten bzw. Allokationsprobleme auf den Kreditmärkten schränken die Finanzierungs- und Wachstumsmöglichkeiten der Wirtschaft ein und begründen wirtschaftlichen Handlungsbedarf. Sie sind die Ursache für das in Artikel 37 Absatz 2 der A-VO angesprochene Marktversagen bzw. die suboptimalen Investitionssituationen, aus denen sich die staatlichen Investitionsanforderungen in den thematischen Zielbereichen und Investitionsprioritäten ergeben, die mit den Finanzinstrumenten unterstützt werden sollen.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die wirtschaftspolitischen Implikationen von verschiedenen Formen von Marktunvollkommenheiten kurz erläutert. In der Praxis weichen die

Kreditmärkte vom theoretischen Idealbild vollkommener Märkte ab: Risiko/Unsicherheit, Informationsasymmetrien, externe Effekte oder Transaktionskosten liefern eine Rechtfertigung von förderpolitischen Maßnahmen auf den Finanz- und Kreditmärkten. Die allgemeinen Argumentationen werden um spezifischere Sachverhalte ergänzt. Dazu gehören z.B. die Folgen der verstärkten Bankenregulierung mit Auswirkung auf ihre Risikopolitik (berücksichtigte Bonitäten, geforderte Sicherheiten) oder die ausgeprägten Fixkosten der Kreditvergabe mit Auswirkungen auf die kleinvolumige Kreditnachfrage.

Auf Basis dieser Analyse kann sehr gut diskutiert werden, welchen Einfluss verschiedene Merkmale der zu finanzierenden Projekte wie auch der Unternehmen (z.B. Risikograd, Länge des Amortisationszeitraums, positive Externalitäten, Alter und Größe der Unternehmen) auf die theoretisch vorzugsweise Ausgestaltung und Intensität der staatlichen Finanzinstrumente nehmen. Da sich diese Merkmale zwischen den geplanten Interventionsfeldern des EFRE OP unterscheiden (so ist etwa die Unsicherheit bei Innovationsvorhaben oder die Amortisationsdauer bei Klimaschutzinvestitionen größer als bei „klassischen“ Erweiterungsinvestitionen, junge Unternehmen verfügen in der Regel über keine Sicherheiten, etc.) ergeben sich hieraus bereits wichtige Hinweise für die instrumentenspezifische Betrachtung der Marktsituation.

### **2.2.1 RISIKO / UNSICHERHEIT UND EXTERNE EFFEKTE**

#### **Finanzierungsentscheidungen sind auf die Zukunft gerichtet**

Die Realisierung und Finanzierung von Investitionsprojekten oder von Vorhaben im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation ist für die durchführenden Unternehmen stets mit großer Unsicherheit verbunden. Finanzierungsentscheidungen beruhen im Allgemeinen auf einer Reihe von Daten, die auf die Zukunft gerichtet und mit Unsicherheit behaftet sind. Im unternehmerischen Kalkül muss die zukünftige Entwicklung der Umwelt einbezogen werden, wobei der typische Gegenstand von Finanzierungsentscheidungen, d.h. Investitions- oder Innovationsprojekte, das Unternehmensgeschehen langfristig determinieren und die Gefahr einer Fehlentscheidung – und damit verbunden die Möglichkeit des Verlusts des eingesetzten Kapitals – mit zunehmenden Planungshorizont ansteigt (vgl. Perridon et al. (2012), S. 108 ff.).

#### **Selektion tragfähiger Geschäftsmodelle zentrale Aufgabe von Kreditmärkten**

Die Existenz unternehmerischer Unsicherheit, das Risiko des Scheiterns und Schwierigkeiten mit Unsicherheit behaftete Vorhaben generell durch Fremdkapitalgeber, i.e. Kredite, zu finanzieren, liefert per se noch keinen Grund für die Annahme eines Marktversagens. Tatsächlich ist es gerade eine Aufgabe von Kreditmärkten, nur jene Projekte und Unternehmen zu finanzieren, hinter denen ein wirtschaftlich und finanziell tragfähiges Geschäftskonzept bzw. Geschäftsmodell steht. Durch den wettbewerblichen Ausgleich von Kreditangebot und –nachfrage soll nur jenen Vorhaben zur Realisierung verholfen werden, die sich langfristig am Markt durchsetzen, nachhaltig Einnahmenüberschüsse erzielen und daher eine Rückzahlung der Darlehenssumme und Zinsen erwarten lassen.

#### **Marktversagen „aufgrund übertriebener Vorsicht“**

Ein Marktversagen kann aber dann angenommen werden, wenn systematisch bestimmte aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswerte Projekte wegen ihrer hohen inhärenten Unsicherheit nicht realisiert werden. Eine solche Verzerrung ist etwa denkbar, wenn sich Unternehmen extrem risikoscheu verhalten und in ihrem Entscheidungskalkül beständig zu hohe Risikoabschläge für die mit Unsicherheit behafteten Zahlungsströme ansetzen. In der Konsequenz würden die Unternehmen systematisch die relativ sicheren, aber durch einen geringeren Erwartungswert gekennzeichneten Projekte gegenüber den ertragreicheren, aber auch riskanteren Al-

alternativen vorziehen. Verhalten sich sämtliche Unternehmen oder zumindest eine Vielzahl von Unternehmen innerhalb eines bestimmten Marktsegments derart risikoscheu könnte man von einem Marktversagen „aufgrund übertriebener Vorsicht“ (Fritsch 2014, S. 271) sprechen. Unter diesen Umständen würden zu wenige aus volkswirtschaftlicher Perspektive sinnvolle Projekte realisiert, weil die individuelle Risikoneigung „verzerrt“ ist.

Der Nachweis, dass auf den Kreditmärkten die Risikoneigung der einzelnen Akteure von der gesamtwirtschaftlichen Sinne optimalen Risikoneigung abweicht, ist allerdings ohne Kenntnis eines geeigneten Referenzstandards äußerst schwierig zu führen. In der industrieökonomischen Forschung wird diesbezüglich auf sogenannte stochastische Größennachteile von KMU aufmerksam gemacht. Hiermit ist gemeint, dass Großunternehmen den Fehlschlag eines Projektes durch alternative Projekte oder Aktivitäten auf anderen Märkten ausgleichen können. Aufgrund der Möglichkeit zur Diversifikation von (möglichst entgegen gerichteten) Einzelrisiken können Großunternehmen die sich auf das gesamte Unternehmen beziehende Unsicherheit reduzieren. Für KMU dagegen ist das Scheitern eines Vorhabens, welches wegen seiner Größenordnung nicht allein mit Eigenkapital finanziert werden konnte und für das ein Kredit aufgenommen werden musste, oftmals ökonomisch nicht zu verkraften und existenzbedrohend.

### **Externe Effekte und hohes Risiko bei FuEul-Projekten**

Ein weiterer Sachverhalt, der zu einem Marktversagen in dem Sinne führt, dass zu wenige Projekte durch die Aufnahme von Krediten finanziert werden, liegt in externen Effekten begründet. Externe Effekte werden für unternehmerische Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationstätigkeiten angenommen, da mit ihnen neues Wissen generiert wird, welches für die Unternehmen in Gänze nur schwer zu schützen ist. Durch die unintendierte Verbreitung des Wissens (Wissens-Spillover) entsteht ein Nutzen für die gesamte Gesellschaft. Die gewinnorientierten Unternehmen berücksichtigen bei ihrer Finanzierungsentscheidung die positiven externen Effekte ihrer Projekte jedoch nicht. Folglich ist der Umfang ihrer FuEul-Tätigkeit zu gering, da Projekte aus privatwirtschaftlicher Sicht unrentabel erscheinen, obwohl sie aus volkswirtschaftlicher Sicht einen großen Nutzen stiften.

Neben der Tatsache, dass bei FuEul-Projekten die soziale Rendite höher als die privatwirtschaftliche ist, ist die hohe Unsicherheit über ihren technischen und kommerziellen Erfolg ein weiteres, spezifisches Charakteristikum. FuEul-Projekte zielen definitionsgemäß auf Neuerungen für das Unternehmen ab, sei es in Form von neuartigen Produkten, Verfahren oder Dienstleistungen. Entsprechend verfügen die Unternehmen noch über keine Erfahrungswerte, auf deren Basis technische und kommerzielle Plangrößen der vorgesehenen Projekte kalkuliert werden könnten. In der Regel nehmen das technische Risiko (Machbarkeit der Innovation) und das Marktrisiko (Akzeptanz der Innovation) mit dem Innovationsgrad und den Ertragsmöglichkeiten zu. Während die Realisierung von schrittweisen Innovationen mit relativ geringem Risiko und Gewinnspannen einhergeht, eröffnen radikale Innovationen große Gewinnmöglichkeiten, sind aber mit hohem Risiko verbunden. Vornehmlich für letztere werden auch große externe Effekte vermutet.

In den Entscheidungskalkülen von FuEul-Projekten sind somit aus volkswirtschaftlicher Perspektive zwei Verzerrungen denkbar. Auf der einen Seite wird (der Erwartungswert für) die Rendite zu niedrig angesetzt, auf der anderen Seite kann das hohe Risiko dieser Projekte bei ausgeprägter Risikoscheu zu prohibitiven Risikoaufschlägen führen. In der Summe unterbleiben Projekte von gesellschaftlichem Interesse, sofern nicht der Staat eingreift. Gerade die Durchführung riskanter Projekte mit unsicherem Marktausgang kann mit hohen sozialen Erträgen einhergehen. Ganz analoge Argumente wie für FuEul-Projekte lassen sich für unternehmerische Existenzgründungen vorbringen.

## In der Praxis überlagern sich Größennachteile von KMU und hohes Risiko von FuEul

Es ist nachvollziehbar, dass gerade für die Kombination der in diesem Abschnitt angesprochenen Aspekte, d.h. stochastische Größennachteile von KMU und Durchführung von stark risikobehafteten FuEul-Projekten, in der Literatur vielfach von einem Versagen der Kreditmärkte bzw. suboptimalen Investitionsbedingungen die Rede ist. Hinzu kommt, dass für die im nächsten Abschnitt als weitere Marktunvollkommenheit thematisierten Informationsasymmetrien angenommen wird, dass deren negative Konsequenzen insbesondere für KMU und FuEul-Projekte besonders stark ausgeprägt sind. Insoweit überlagern sich die Einflüsse von hoher Unsicherheit, externen Effekten und Informationsmängeln als zentrale Bestimmungsfaktoren für die Ableitung eines Marktversagens im Bereich Finanzierung von Forschung und Innovation von KMU.

### 2.2.2 INFORMATIONSASYMMETRIEN

Eng mit der Annahme von Unsicherheit und Risiko für Investitions- und FuEul-Projekte zusammenhängend ist die Existenz von Informationsasymmetrien auf den Kreditmärkten, die zum Problem der Kreditrationierung als einer Form von Marktversagen führt (vgl. zum Folgenden Steger 2010). In der Forschung zur neuen Institutionenökonomie werden hierbei mehrere Spielarten von Informationsasymmetrien unterschieden, die jeweils unterschiedliche Begründungszusammenhänge für das Auftreten von Kreditrationierung liefern: Adverse Selektion, Moral Hazard mit versteckten Eigenschaften („hidden characteristics“) und versteckten Handlungen („hidden actions“).

Basierend auf dem bahnbrechenden Aufsatz von Stiglitz, Weiss (1981) bildet für die meisten Modelle zur Erklärung von Kreditrationierung die Tatsache, dass bei Kreditgeschäften vor Realisierung der Projekterträge grundsätzlich ein unterschiedlicher Informationsstand zwischen Gläubiger und Schuldner über das Kreditausfallrisiko besteht, den Ausgangspunkt der Ableitungen (so genannte ex ante asymmetrische Information). Auch wenn Banken mit großem Aufwand spezifische Informationen zum Kreditnehmer einholen, ist das Ausfallrisiko eines einzelnen Kreditantragsstellers zum Zeitpunkt des Abschlusses des Kreditvertrags und vor der Projektrealisierung für sie nicht perfekt beobachtbar.

#### Adverse Selektion

Im Fall von adverbser Selektion steht die unterschiedliche Qualität von Kreditnachfragern im Mittelpunkt. Auf der einen Seite gibt es „gute“ Kreditnehmer mit wenig riskanten Projekten und geringer Ausfallwahrscheinlichkeit, auf der anderen Seite „schlechte“ Kreditnehmer mit sehr riskanten Projekten und hoher Ausfallwahrscheinlichkeit. Die Bank kann die Kreditwürdigkeit ihrer Kreditnehmer (ihren „Typ“) aber nicht ex ante unterscheiden (Qualitätsunsicherheit). Die Unsicherheit von Kreditinstituten über die Qualität ihrer Schuldner sollte normalerweise zu einer Erhöhung des Preises für Kredite (also des Zinssatzes) als Kompensation für das stets vorhandene „Restrisiko“ führen.

Bei Kreditverträgen ist jedoch eine Zinserhöhung kein geeignetes Instrument, um zwischen den unterschiedliche Risikoklassen differenzieren zu können, da ein höherer Zinssatz lediglich den quantitativen Umfang des Rückzahlungsversprechens betrifft: Während für „schlechte“ Schuldner mit hohem Ausfallrisiko die Höhe des Kreditzinses im Entscheidungskalkül von untergeordneter Bedeutung ist, schreckt eine Zinserhöhung insbesondere „gute“ Schuldner ab, die den Kredit mit hoher Wahrscheinlichkeit zurückzahlen werden. Die Zinserhöhung bewirkt also eher Gegenteiliges und führt zu einer Verschlechterung der Qualität der Gruppe an Kreditnehmern, an die die Banken Kredite vergeben; es kommt zum Phänomen der adverbser Selektion. Aus diesem Grund ist für Kreditinstitute als Reaktion auf einen Nachfrageüberschuss nicht die Erhöhung des Zinses sondern die Rationierung der Kredite das Mittel der Wahl (vgl. Leßmann et al. 2008).

### **Moral Hazard**

Bei Moral Hazard spielt die Unsicherheit über das Verhalten der Kreditnehmer nach Vertragsabschluss die zentrale Rolle. Die Banken können nicht beobachten (und auch nicht beeinflussen), wie die Mittel aus ihren Krediten genau verwendet werden. Unter Umständen haben Kreditnehmer den Anreiz, riskante Projekte zu wählen und damit versteckte Handlungen durchzuführen: Angenommen die Kreditnehmer verfügen jeweils über ein sicheres Projekt mit geringen Erträgen im Erfolgsfall und ein riskantes Projekt mit hohen Erträgen im Erfolgsfall. Der erwartete Ertrag des sicheren Projekts sei jedoch höher als der des riskanten Projekts, d.h. die Wahrscheinlichkeit des Erfolgs sei höher (bzw. umgekehrt das Ausfallrisiko geringer). Nach Erhalt des Kredits werden sich Kreditnehmer für die für sie besseren Projekte entscheiden (risk shifting). Die Höhe des Zinssatzes ist nun für die Wahl der Projekte maßgeblich. Bis zu einem bestimmten Zinssatz werden die Kreditnehmer die sicheren Projekte wählen, da die geringere Deckungsspanne durch die höhere Erfolgswahrscheinlichkeit kompensiert wird. Ab einem bestimmten kritischen Zins lohnt sich dagegen die Wahl des riskanteren Projekts, da die Deckungsspanne des sicheren Projekts zu gering wird (im Extremfall wirft das sichere Projekt auch im Erfolgsfall keine Erträge mehr ab, während das riskante Projekt noch einen positiven Erwartungswert aufweist). Liegt unterhalb dieses kritischen Zinssatzes eine Übernachtfrage nach Krediten vor, so lässt sich zeigen, dass Kreditrationierung ein Gleichgewicht auf dem Markt darstellt. Denn die Banken antizipieren, dass mit einer Zinserhöhung riskantere Projekte gewählt werden und ihre Rendite bei Durchführung der riskanteren Projekte trotz höherer Zinsen geringer ausfällt.<sup>7</sup>

### **Kreditrationierung als stabiles, aber suboptimales Gleichgewicht**

Zahlreiche theoretische Arbeiten der neuen Institutionenökonomie zeigen, dass Informationsasymmetrien auf den Kreditmärkten mit den Phänomenen von Adverser Selektion und Moral Hazard verbunden sind.<sup>8</sup> Im Ergebnis kann dies zu Kreditrationierung führen und damit zu einem Marktversagen. Das Gesetz der Gleichheit von Angebot und Nachfrage auf kompetitiven Märkten, welche durch Preisanpassungen zum Ausgleich gebracht werden, gilt nicht unbedingt. Kreditrationierung stellt in den zahlreichen Modellen der neuen Institutionenökonomie ein stabiles Marktgleichgewicht dar, in dem die individuellen Gewinnmaximierungskalküle der Kreditgeber und -nachfrager unter den gegebenen Bedingungen optimiert sind. Für Banken ist Kreditrationierung ein Instrument um sich vor möglichen negativen Konsequenzen asymmetrischer Information zu schützen. In der Konsequenz können sich gleichgewichtige Situationen einstellen, in den Kreditnachfrager trotz ihrer Bereitschaft einen höheren Zinssatz zu bezahlen (oder auch mehr Sicherheiten zu leisten, als sie von den Kreditgebern gefordert wird), keinen Kredit erhalten.

Kreditrationierung kann in verschiedenen Formen auftreten (vgl. Keeton 1979): Zum einen sind Situationen denkbar, in denen alle Kreditnachfrager einer Klasse bei einem Zinssatz weniger als das nachgefragte Kreditvolumen erhalten. Zum anderen gibt es Konstellationen, in denen eine bestimmte Gruppe von Kreditnachfragern einer Klasse gar keinen Kredit bekommen, während prinzipiell gleichartige Nachfrager dieser Klasse den gewünschten Kredit in voller Höhe erhalten. Hier kann es zu einer stochastischen Rationierung kommen, weil die Bank zwischen den individuellen Projektrisiken und verfügbaren Sicherheiten der Kreditnachfrager nicht differenzie-

---

<sup>7</sup> In anderen Moral-hazard-Modellen besteht die versteckte Handlung darin, dass der Kreditnehmer entscheiden kann, wie viel Anstrengung er in sein Projekt investiert. Die Höhe der Anstrengung hängt dann vom Zinssatz ab, vgl. Steger (2010).

<sup>8</sup> In den theoretischen Modellen werden drastische Annahmen hinsichtlich der Informationsmängel angenommen: „Banken können die Qualität von Kreditnachfragern nicht unterscheiden, sie können keinen Einfluss darauf nehmen, welches Projekt die Kreditnehmer durchführen oder wie viel Anstrengung sie in ein Projekt investieren bzw. sie können nicht (kostenlos) beobachten, wie hoch die Projekterträge eines Kreditnehmers tatsächlich sind“ (Steger 2010, S. 20).

ren kann. Kreditrationierung kann aber auch bedeuten, dass die Banken per se einer bestimmten Klasse von Kreditnachfragern keinen Kredit geben, auch wenn diese zu höheren Zinszahlungen bereit wären („Redlining“).

## 2.2.3 INSTITUTIONELLE VORKEHRUNGEN UND TRANSAKTIONSKOSTEN

### Marktliche Lösungen zur Überwindung von asymmetrischer Informationsverteilung

Angesichts der virulenten Probleme von Adverser Selektion und Moral Hazard lassen sich auf den Kreditmärkten verschiedene Strategien beobachten, mit denen Informationsasymmetrien zwischen Kreditgebern und Kreditnehmern abgebaut und damit das Auftreten von Kreditrationierung und Marktversagen vermieden oder zumindest abgeschwächt werden soll (vgl. Schäfer, Zimmermann (2008) und Steger (2010)). Im Wesentlichen lassen sich diese Strategie drei Bereichen zuordnen, die allgemein als marktliche Lösungsmöglichkeiten für die Überwindung von Informationsasymmetrien betrachtet werden (vgl. Fritsch 2014):

- Screening, die schlechter informierte Marktseite verbessert ihren Informationsstand
- Signalling, die besser informierte Marktseite stellt Informationen bereit
- Harmonisierung der Interessen, durch verbesserte Zusammenarbeit der Akteure auf den beiden Marktseiten

Eine Reihe von Instrumenten zielt darauf ab, die Kreditnachfrager gemäß ihren Risiken zu separieren bzw. separieren zu können. Beim Screening versuchen die Banken vorab möglichst umfangreiche Informationen über einen Kreditnachfrager einzuholen, um so eine Klassifizierung vornehmen und risikoadjustierte Zinssätze verlangen zu können. Gehen die Separierungsaktivitäten durch die Informationsbereitstellung nicht von der Bank sondern vom Kreditnehmer aus, spricht man von Signalling. Hierbei versuchen Kreditnehmer z.B. durch das freiwillige Bereitstellen von Eigenfinanzierungsmitteln oder die Offenlegung von Geschäftskennzahlen das Ausfallrisiko für die Bank erkenn- und kalkulierbar zu machen.

### Bonitätsprüfung

Die im Kreditgeschäft übliche intensive Bonitätsprüfung („Kreditwürdigkeitsprüfung“), bei der die Fähigkeit und Bereitschaft des Kreditnehmers, die aufgenommenen Schulden zurückzahlen (wirtschaftliche Rückzahlungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit), geprüft wird, lässt sich als eine Kombination von Screening und Signalling begreifen. Für Banken ist die Bonitätsprüfung mit Transaktionskosten verbunden. Die Kosten der Bonitätsprüfung dürften zusammen mit weiteren Prozesskosten der Kreditbearbeitung dabei weitgehend den Charakter von Fixkosten aufweisen. Entsprechend ist die Relation der Transaktionskosten des Kredits zum ausgereichten Kreditvolumen für die Bank bei geringen Kreditgrößen besonders hoch, was tendenziell die Kredite von KMU unrentabel macht.

Die Veränderung der bankaufsichtsrechtlichen Regelungen, die in der jüngeren Vergangenheit (Basel II, Basel III) vereinbart wurden, haben dazu geführt, dass Kreditinstitute umso höhere Zinsen verlangen und umso mehr Eigenmittel zur Absicherung vorhalten müssen, je höher das Risiko des Kredits. Im Ergebnis müssen Unternehmen mit geringer Bonität infolge der Pflicht zur höheren Eigenkapitalunterlegung bei den finanzierenden Banken höhere Kreditmargen zahlen. Dabei sind die Bonitätsprüfung und das bankinterne Rating zum zentralen Entscheidungskriterium geworden, ob ein Unternehmen, und wenn ja, zu welchen Konditionen einen Kredit bekommt. Ein solches Rating setzt hohe Anforderungen an die Verfügbarkeit und Transparenz belastbarer quantitativer und qualitativer Informationen über die wirtschaftliche und finanzielle Lage eines Unternehmens. Während Kreditinstitute laut § 18 KWG schon seit langem zur Auswertung von Jahresabschlüssen im Rahmen der Bonitätsprüfung verpflichtet sind, gehen die

Anforderungen des bankinternen Ratings über quantitative, rein vergangenheitsbezogene Kennzahlen hinaus. Die Möglichkeit zur systematischen Erhebung und Aufbereitung von qualitativen Kriterien als Informationsgrundlage für das Rating variieren dabei in Abhängigkeit von Rechtsform, Alter und Größe der Unternehmen.

Neben der Umsatzrentabilität ist die Eigenkapitalquote eine der zentralen Kennzahlen bei der Bonitätsprüfung. Je höher die Eigenkapitalquote, umso eher ist das Unternehmen in der Lage, wirtschaftliche Rückschläge aus eigener Kraft zu meistern und einen Kreditausfall zu verhindern. Der Zugang zu Krediten ist folglich umso schwieriger, je geringer die Eigenkapitalquote ist. Die geringe Eigenkapitaldecke der KMU in Deutschland ist in diesem Zusammenhang ein vielzitiertes Thema.

Mit der Umsetzung der regulatorischen Rahmenbedingungen von Basel III in deutsches und europäisches Recht und der stufenweisen Einführung der verschiedenen neuen Vorgaben werden die Risikoübernahmemöglichkeiten der Kreditwirtschaft künftig weiter eingeschränkt. Es wird damit gerechnet, dass gerade Betriebe mit mittlerem Rating (somit die meisten KMU) mit höheren Finanzierungskosten oder Anforderungen an Sicherheiten zu rechnen haben. Daneben werden auch Finanzierungen, die per se risikoreicher sind – wie Existenzgründungen, Unternehmensnachfolgen und Innovationen –, voraussichtlich schwerer (vgl. Bundesverband deutscher Banken (2011)).

### **Hausbankenprinzip**

Eine weitere zentrale Strategie zum Abbau von Informationsasymmetrien ist das Eingehen einer engen und langjährigen Beziehung zwischen Unternehmen und Banken (Hausbankprinzip). Hierdurch wird es dem Unternehmen möglich, durch mehrere erfolgreiche Kreditrückzahlungen eine Reputation als „guter“ Schuldner aufzubauen. Zugleich kann die Bank durch die langjährige Geschäftsbeziehung qualitative Informationen zur Unternehmenshistorie generieren und Einblick in interne Strukturen und Abläufe des Unternehmens (Insider-Informationen) gewinnen. Darüber hinaus kann sie Einfluss auf das Management nehmen. Durch die Stärkung der Unternehmenskontrolle werden die Möglichkeiten für ein opportunistisches Verhalten des Kreditnehmers eingeschränkt, was den Erwartungswert der Rückzahlung erhöht.<sup>9</sup>

Die durch Basel II und Basel III bewirkte Verschärfung der Bankenregulierung nimmt auch Einfluss auf die in Deutschland traditionell bedeutsame Beziehung von KMU zu ihrer Hausbank. Zum einen erschweren neue Vorgaben im Bereich der Liquiditätsvorschriften die bankenseitigen Möglichkeiten zur Fristentransformation, was sich negativ auf die Konditionen von langfristigen Unternehmenskrediten auswirkt. Das Angebot von Hausbanken für langfristige Kredite dürfte in Zukunft rückläufig und teurer werden. Zum anderen veranlassen die Eigenkapitalunterlegungsvorschriften und verstärkte Risikoorientierung Banken zunehmend, Unternehmenskredite zu verbriefen und an den Markt weiterzugeben. Dies vermindert den Anreiz, sich im und für das Unternehmen zu engagieren. Unter diesen Bedingungen machen Hausbankbeziehungen immer häufiger einer „normalen“, vor allem durch Marktkräfte geprägten Geschäftsbeziehung Platz, in der in erster Linie die Bonität des Unternehmens den Zugang zur Finanzierung regelt (vgl. Schäfer, Zimmermann (2008)).

Der tendenzielle Rückzug der Kreditinstitute vom traditionellen Hausbanksystem beeinträchtigt die in Deutschland ausgeprägte „Langfristkultur“ (Bundesverband deutscher Banken (2011), S. 12) der Unternehmensfinanzierung. Insbesondere für Existenzgründungen und junge Unter-

---

<sup>9</sup> In diesem Zusammenhang ist auch die Vereinbarung zusätzlicher Kreditklauseln (Covenants) zu sehen. Covenants beziehen sich im Allgemeinen auf Verpflichtungen des Kreditnehmers, während der Kreditlaufzeit bestimmte Handlungen vorzunehmen oder zu unterlassen. Besondere Bedeutung besitzen Financial Covenants, die den Kreditnehmer verpflichten, bestimmte Kennzahlen zum Eigenkapital, zur Verschuldung, zum Ertrag oder zur Liquidität während Laufzeit einzuhalten und es dem Kreditgeber ermöglichen, bei Verletzung dieser Kennzahlen den Kredit vorzeitig zu kündigen.

nehmen wird somit die Suche nach alternativen Investoren, die eine enge Beziehung zum Unternehmen und „paternalistische“ Einflussnahme anstreben, bedeutsam. Dem angelsächsischen Modell folgend haben in der jüngeren Vergangenheit zunehmend Business Angel und Beteiligungsgesellschaften (Private Equity) für die Finanzierung von Gründern und Jungunternehmern an Bedeutung gewonnen. Diese Investoren stellen nicht nur Kapital sondern auch unternehmerisches Know-How und Geschäftsverbindungen zur Verfügung. Im Austausch hierfür streben sie – in unterschiedlichem Ausmaß – Mitspracherechte und einen Einfluss auf das Unternehmen an. Hiermit sind teils weit reichende Informations-, Kontroll- und Beratungsaktivitäten verbunden.

### **Kreditsicherheiten**

Das sicherlich wichtigste Instrument, um die Konsequenzen von Informationsasymmetrien abzumildern, stellen Kreditsicherheiten dar, bei denen ein Verhalten, das dem Kreditgeber schadet, mit dem Verlust des Besicherungsgutes bestraft wird. Das Verlangen von Kreditsicherheiten ermöglicht es den Banken, zwischen den verschiedenen Ausfallrisiken der Kreditantragsteller zu differenzieren. Bietet eine Bank zusammen mit der Forderung nach einem Kollateral günstigere Zinsen an, so ist dieses Angebot für die „guten“ Schuldner attraktiv. Da sie eine geringe Ausfallwahrscheinlichkeit haben, sind sie vom Verlust der Kreditsicherheit in der Regel nicht betroffen, profitieren aber besonders von der Zinssenkung. Umgekehrt ist für die „schlechten“ Schuldner mit hoher Ausfallwahrscheinlichkeit die Zinssenkung weniger profitabel, während das Drohpotenzial eines Verlusts der Kreditsicherheit weitaus bedeutsamer ist.

Kreditsicherheiten sind somit für Kreditanbieter wie -nachfrager ein probates Instrument, um die Probleme von adverser Selektion und Moral Hazard auf Kreditmärkten zu mindern. Die Forderung nach Sicherheiten verbessert den Informationsstand der Banken, weil Kreditnehmer durch ihre Risikobeteiligung glaubhaft signalisieren können, dass sie vom Erfolg ihrer Investitionsprojekte überzeugt sind. Zugleich führen Kreditsicherheiten zu einer Harmonisierung der Interessen.

Die häufigste Form der Kreditrationierung geschieht über den Ausschluss von Kreditnehmern, die der Bank nicht genügend Sicherheiten für ihren Kredit geben können. Für KMU wird oftmals geltend gemacht, dass diese häufig nicht über die notwendigen Vermögensgegenstände verfügen und daher nicht in der Lage sind, ausreichend Kreditsicherheiten zu stellen. Gerade für junge, innovative Unternehmen gilt, dass ihr wichtigstes Asset das Humankapital ihrer Belegschaft ist, während die Ausstattung mit besicherungstauglichen Investitionsgütern üblicherweise (noch) gering ist.

### **2.2.4 FAZIT**

Theoretische Arbeiten der Institutionenökonomie zeigen, dass es zu Situationen einer Rationierung der Nachfrage auf dem Kreditmarkt kommen kann, die ein stabiles Marktgleichgewicht darstellen. Die Ursachen für diese gleichgewichtige Kreditrationierung liegen in Unsicherheiten und Informationsasymmetrien begründet, die hinsichtlich des wirtschaftlichen und technischen Potenzials sowie kommerziellen Erfolgs eines Projekts auf Seiten von Kreditgeber und Kreditnehmer bestehen. Bei hoher Unsicherheit bzw. einer hohen Ausfallwahrscheinlichkeit kann der wahrscheinliche Ertrag einer Finanzierung für einen Kreditgeber trotz einer Zinssteigerung sinken. In diesem Fall kann es für eine Bank einzelwirtschaftlich rational sein, dass Kreditangebot zu beschränken, anstatt die offene Nachfrage zu höheren Preisen (Zinsen) zu bedienen. Zudem kann bei kleineren Projekten die fixe Kostenbelastung so hoch sein, dass eine Kreditvergabe auch bei höheren Zinsen nicht rentabel ist. Das einzelwirtschaftliche rationale Verhalten der Banken führt so zu einer Angebotslücke und ist aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive suboptimal.

In der Praxis des Kreditgeschäfts lassen sich verschiedene privatwirtschaftliche Strategien und Instrumente (z.B. Hausbankenprinzip, Kreditsicherheiten, Bonitätsprüfungen) beobachten, mit denen Informationsasymmetrien zwischen Kreditgebern und Kreditnehmern abgebaut werden sollen. Gleichwohl kann es trotz dieser institutionellen Vorkehrungen zu aus volkswirtschaftlicher Sicht ineffizienten Kreditrationierungen und damit suboptimalen Situationen auf den Kreditmärkten kommen, wenn Investoren, die zu dem angebotenen Zinssatz gerne einen Kredit abschließen würden, weil sie über ein Investitionsprojekt mit höherer interner Rendite verfügen, nicht zum Zuge kommen. In der ökonomischen Literatur wird dabei ein Auftreten von Marktversagen vor allen Dingen für bestimmte Marktsegmente thematisiert, d.h. bestimmte Teilgruppen von Kreditnachfragern und / oder bestimmte Kreditprojekte erhalten keinen Kredit. Im Fokus stehen hier die Finanzierungshemmnisse von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im Allgemeinen und jene von jungen innovativen KMU im Besonderen.

### **Allgemeine Finanzierungshemmnisse von KMU**

KMU haben im Gegensatz zu größeren Unternehmen oftmals nicht einen ungehinderten Zugang zum Kapitalmarkt und es fällt ihnen schwer, die notwendige Finanzierung von Investitionen allein über das Kreditangebot privater Banken zu bewerkstelligen. Gerade in Deutschland spielen für die Finanzierung von Investitionsprojekten Hausbanken eine überragende Rolle. Nach wie vor ist der klassische Bankkredit das Hauptinstrument im Bereich der Mittelstandsfinanzierung. Ursächlich für einen beschränkten Zugang zu Bankkrediten sind zumeist eine nicht ausreichende Eigenkapitaldecke und – infolge des geringen beleihbaren Vermögens – mangelnde Sicherheiten der KMU. Erschwerend kommen im Kontext der verschärften Eigenkapital- und Finanzierungsregeln im Bankgewerbe (Basel II und Basel III) bankübliche Verfahren wie die Kategorisierung von Kunden, spezifische Risikoaufschläge und globale Geschäftsstrategien hinzu, die sich ungünstig auf die Kreditfinanzierungsmöglichkeiten von KMU auswirken. Hinzu kommt, dass sich wegen ihres geringen Kreditvolumens aus Bankensicht eine tiefgehende Bonitätsprüfung von KMU vielfach kaum lohnt. In der Summe kommt es zu einer unerwünschten Verdrängung von KMU auf den Kreditmärkten und somit zu einem „Marktversagen“, welches staatliches Eingreifen rechtfertigt.

### **Spezifische Hemmnisse von FuEul-Projekten und innovativen Existenzgründungen**

Neben dem Typus des Kreditnehmers ist ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt für die Diskussion von Kreditrationierung und Marktversagen die Unterscheidung von Investitions- versus FuE-Projekten. Neben dem Vorhandensein von externen Effekten liegt ein wesentlicher Unterschied zwischen Investitions- und FuE-Projekten auch in dem ungleich höheren Marktrisiko und in der fehlenden Möglichkeit zur Besicherung des Vorhabens.<sup>10</sup> Die Kostenpositionen bei FuE-Projekten bestehen oftmals aus Personal- und Sachkosten, die im Zuge des Projekts verbraucht werden. Bei einem Scheitern des Projekts steht den hohen Projektkosten in der Regel kein materieller, marktgängiger Wert gegenüber. Bei Investitionen hingegen besitzen die maschinellen und baulichen Anlagen einen Wiederveräußerungswert. Gerade junge, technologieorientierte Unternehmen, die am Anfang ihrer Geschäftstätigkeit noch nicht über ausreichendes Eigenkapital verfügen, sind dann von einer Kreditrationierung besonders betroffen. Wagniskapital kann hier eine alternative Möglichkeit für die Finanzierung in der Früh- und Wachstumsphase bieten. Allerdings schrecken auch Wagniskapitalgeber vor einer Finanzierung zurück, wenn ihnen Technologien unbekannt sind oder das Ausfallrisiko extrem hoch erscheint.

---

<sup>10</sup> Finanzierungsrestriktionen und damit Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Innovationsvorhaben ergeben sich auch daraus, dass FuE-Projekte oftmals nicht teilbar sind und einen hohen Fixkostenblock aufweisen.

*Box 2.2: „Finanzierung als zentrales Gründungs- und Wachstumshemmnis junger innovativer Unternehmen“*

In ihrem Jahresgutachten 2012 beschäftigt sich die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) mit den Finanzierungsproblemen insbesondere von jungen innovativen Unternehmen. Die EFI führt dazu folgendes aus (2012, S. 84 f.): „Sowohl in der Gründungs- als auch in der Wachstumsphase stellt die Finanzierung für viele Unternehmen eine zentrale Herausforderung dar. Die Sicherstellung ausreichender Finanzierung ist für junge, innovative Unternehmen besonders schwierig. Eine interne Finanzierung ist kaum möglich, da die Unternehmen zu Beginn keine oder kaum Umsätze erwirtschaften, aus denen sie Investitionen tätigen und laufende Ausgaben bezahlen können. In der Planungs- und Gründungsphase greifen junge Unternehmer deshalb häufig auf eigene Ressourcen zurück oder werden von Familie und Freunden unterstützt. Bei hochinnovativen Unternehmen liegt der Finanzbedarf jedoch schnell bei mehreren Millionen Euro und damit jenseits von Beträgen, die sich in dieser Form aufbringen lassen.“

Daher ist zu Beginn der Geschäftstätigkeit oft eine externe Finanzierung unerlässlich. Eine Möglichkeit externer Finanzierung ist die Aufnahme von Fremdkapital in Form von Bankkrediten. Allerdings stehen junge Unternehmen auch hier vor großen Schwierigkeiten. Insbesondere bei innovativen Unternehmensgründungen ist es für Banken schwer, die Erfolgsaussichten des Unternehmens zu beurteilen. Darüber hinaus bestehen wichtige Informationsasymmetrien bezüglich der Fähigkeiten und Risikopräferenzen der Unternehmer. Diese Probleme könnten grundsätzlich durch die Bereitstellung von Sicherheiten reduziert werden. Da die meisten jungen Unternehmen jedoch noch keine Sicherheiten vorweisen können, schrecken Banken vor der Vergabe von Krediten an Unternehmensgründer zurück.“

## **2.3 KREDITRATIONIERUNG UND KREDITANGEBOTSLÜCKE: EMPIRISCHE EVIDENZ IM ÜBERBLICK**

### **2.3.1 VORBEMERKUNGEN**

Zahlreiche theoretisch orientierte Arbeiten der institutionenökonomischen Literatur belegen die Möglichkeit einer ineffizienten Allokation auf Kreditmärkten, die sich in Kreditrationierung (gleichgewichtige Kreditübernachfrage) und Redlining (ganze Kreditnachfragerklassen werden von der Kreditvergabe ausgeschlossen) äußert. Prinzipiell bestehen für dieses Marktversagen marktliche Lösungsmöglichkeiten. In der Praxis der Kreditmärkte lassen sich verschiedene institutionelle Vorkehrungen und Mechanismen wie Hausbankenprinzip, Bonitätsprüfung oder Kreditsicherheiten beobachten, mit denen die negativen Konsequenzen von Risiko und Informationsasymmetrien auf die Kreditbereitstellung behoben oder 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. Im Einzelfall kommt es darauf an, ob der Kreditnehmer über die notwendigen Eigenschaften und/oder die geeigneten Ressourcen verfügt, die der Kreditgeber für den erfolgreichen Abschluss eines Kreditgeschäfts voraussetzt. Mit großer Wahrscheinlichkeit von einem Marktversagen bzw. einer suboptimalen Investitionssituation betroffen, sind gemäß theoretischen Überlegungen Unternehmen mit niedriger Eigenkapitalquote und / oder geringen Kreditsicherheiten, junge, schnell wachsende Unternehmen mit vorwiegend immateriellen Vermögenswerten und Unternehmen mit besonders unsicheren Projekten (v.a. FuEul-Projekte).

Der Bedarf für staatliche Subventionen bei der Finanzierung von privatwirtschaftlichen Aktivitäten lässt sich jedoch nicht nur mit einem auf Basis von theoretischen Reflexionen abgeleiteten eingeschränkten Zugang von Unternehmen zu Fremdkapital begründen. Entscheidend ist auch

welches empirisches Gewicht den Argumenten zukommt. Wie stark sind die Finanzierungshemmnisse bei bestimmten Unternehmenstypen oder für bestimmte Finanzierungsgegenstände in realiter tatsächlich ausgeprägt? Die Beantwortung dieser Fragestellung ist Gegenstand des vorliegenden Abschnitts. Grundlage für die Ausführungen bildet eine ausführlichere empirische Darstellung von Finanzierungsschwierigkeiten und Kreditlücken in den nachfolgenden Abschnitten zu den einzelnen geplanten Finanzinstrumenten.

### **Empirischer Nachweis von Kreditrationierung und Kreditangebotslücke schwierig**

Empirisch ist es äußerst schwierig, das Auftreten von Kreditrationierung und die Existenz einer Kreditangebotslücke nachzuweisen. Verfügbare makroökonomische Zeitreihen (Kredite an Nichtbanken (Nicht-MFIs), Obligobestände von Kreditinstituten oder Kreditneuzusagen) enthalten nur Informationen zum realisierten Kreditvolumen, d.h. zum tatsächlich messbaren Kreditangebot und der entsprechenden Kreditnachfrage. Um das Kreditangebot der Banken von der Kreditnachfrage der Unternehmen unterscheiden zu können, müssen weitere Annahmen getroffen werden. Analysen auf Basis von makroökonomischen Zeitreihen befassen sich – soweit es ihnen gelingt, die Kreditangebots- und Kreditnachfragefunktionen ausreichend zu identifizieren – mit temporären Ungleichgewichten auf dem aggregierten Kreditmarkt. Im Vordergrund dieser Untersuchungen steht die Frage, inwieweit beobachtbare Ungleichgewichte (Kreditklemme oder auch „Credit Crunch“) durch konjunkturelle Effekte (z.B. Wirtschafts- und Finanzkrise) oder durch Veränderungen im Bankverhalten aufgrund regulatorischer Vorschriften (z.B. Basel II) verursacht wurden. Die Fragestellung ist somit vom Grundsatz her von derjenigen nach permanenter Kreditrationierung in spezifischen Marktsegmenten (z.B. junge KMU, FuEul-Projekte) zu unterscheiden, die durch Marktversagen infolge von Unsicherheit oder Informationsasymmetrien hervorgerufen werden.

### **Kreditrationierung versus Kreditklemme**

Dieser Differenzierung folgend definiert die KfW, dass Kreditrationierung eine Situation beschreibt, „bei der die Kreditnachfrage bei gegebener Bonität der Unternehmen und gegebenem Realzins das Kreditangebot dauerhaft übersteigt. Somit führt der Preismechanismus nicht zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage.“ Dagegen besteht gemäß KfW-Definition eine Kreditklemme („Credit Crunch“), „wenn für ein gegebenes konjunkturelles Umfeld und gegebene Unternehmensbonität ein signifikant höherer Kreditnachfrageüberschuss als im langfristigen Durchschnitt vorliegt.“

### **Methodische Vorteile der Analyse von Mikrodaten**

Bei der Ableitung von Marktversagen und suboptimalen Investitionssituationen gemäß Art. 37 A-VO geht es nicht um konjunkturelle, zeitvariable Einflüsse, die zu einer restriktiveren Kreditvergabe führen, sondern um strukturelle, zeitinvariable Effekte, die ein dauerhaft zu niedriges Kreditangebot für bestimmte Teilgruppen der Kreditnachfrage bewirken. Methodisch schwierig ist, dass sich in der Praxis sowohl konjunkturelle Einflüsse, regulatorische Sondereffekte (Basel II) und strukturelle Bestimmungsfaktoren (hohe Ausfallrisiken von KMU) überlagern und simultan das Kreditangebotsverhalten von Banken beeinflussen. In jüngeren empirischen Forschungsarbeiten finden daher zunehmend Mikrodaten Verwendung, um die verschiedenen Einflussfaktoren von Kreditrationierung und Kreditklemme isolieren zu können (vgl. Winker (1999), Reitze (2010), Rottmann, Wollmershäuser (2010)).

Mikrodaten bieten in diesem Zusammenhang gegenüber einer makroökonomischen (gesamtwirtschaftlichen) Analyse den Vorteil, dass Kreditangebot und Kreditnachfrage eindeutig identifizierbar sind (vgl. Reitze (2010), Rottmann, Wollmershäuser (2010)). Eine langfristige, strukturelle Angebotslücke auf dem Kreditmarkt, von der einzelne Marktsegmente möglicherweise betroffen sind, kann mit mikroökonomischen Daten besser bestimmt werden als auf Basis von

makroökonomischen Daten. Zwar ist auch auf mikroökonomischer Ebene die genaue Messung der Kreditangebotslücke schwierig, da hierfür nicht nur einzelwirtschaftliche Informationen von den Unternehmen als Kreditnachfragern, sondern auch von den Banken als Kreditgebern notwendig wären. Allerdings liefern mikroökonomische Befragungsdaten von Unternehmen, in denen etwa nach der Bereitschaft der Banken, Kredite an Unternehmen zu vergeben, oder nach dem konkreten Ausgang von Kreditverhandlungen gefragt wird, wichtige Angaben, die auf eine Kreditrationierung der Unternehmen hindeuten können. Liegen zudem die einzelwirtschaftlichen Daten für mehrere Zeitpunkte vor (Längsschnittdaten), dann wird es möglich neben den strukturellen Einflussfaktoren für die Kreditvergabe auch zeitliche Effekte zu bestimmen, die aus dem Konjunkturverlauf oder zeitpunktbezogenen Sondereinflüssen resultieren.

### **Verschiedene Erhebungen zu den Finanzierungsbedingungen von deutschen Unternehmen**

Die Finanzierungsbedingungen für deutsche Unternehmen werden über verschiedene Erhebungen kontinuierlich erfasst:

- So befragt der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) im Rahmen seiner Konjunkturmfrage über die Industrie- und Handelskammern (IHKs) die Unternehmen jeweils auch zu ihrer aktuellen Finanzierungssituation. Konkret wird danach gefragt, wie die Unternehmen den aktuellen Zugang Ihres Unternehmens zur externen Finanzierung bewerten (gut, befriedigend, schlecht, keine Finanzierung erhalten). Falls der Kreditzugang als schlecht bewertet wird oder das Unternehmen keine Finanzierung erhalten hat, wird nach dem Grund für den schlechten oder fehlenden Kreditzugang gefragt (Probleme bei Zinsen, Sicherheiten, Dokumentationspflichten, eigener Finanzierungsanteil, Sonstiges).
- Auch das ifo Institut erhebt im Rahmen seiner regelmäßigen, einer breiteren Öffentlichkeit bekannten Konjunkturmfrage Aussagen zur Kreditvergabe der Banken. Die Ergebnisse finden als „Kredithürde“ verstärkte Beachtung. Die deutschen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft werden gebeten, die folgende Frage zu beantworten: „Wie beurteilen Sie zurzeit die Bereitschaft der Banken, Kredite an Unternehmen zu vergeben?“ Die möglichen Antworten sind: entgegenkommend, normal und restriktiv. Die Kredithürde gibt den Prozentanteil der letzten Antwortkategorie an, also den Anteil der Unternehmen, die die Kreditvergabe als restriktiv empfinden.
- Die Unternehmensbefragung der KfW und das KfW-Mittelstandspanel können als die größten einschlägigen Befragungen von deutschen Unternehmen zu ihrer Finanzierungssituation und ihren Finanzierungsgewohnheiten angesehen werden. Die beiden Untersuchungen sind von unterschiedlicher Aktualität und basieren auf unterschiedlichen Stichproben.<sup>11</sup> Einen besonderen Stellenwert nimmt das KfW-Mittelstandspanel ein, da die KfW aus den Angaben dieser Erhebung eine so genannte Kreditangebotslücke berechnet.
- Neben den genannten Erhebungen lassen sich weitere Unternehmensbefragungen nennen, in denen zum Teil auf die Finanzierungssituation von Unternehmen und die Lage am Kreditmarkt eingegangen wird. Diese Befragungen haben zumeist einen Fokus auf spezifische Aspekte (Industrieunternehmen (BDI Mittelstandspanel), Gründungen (IfM Gründerpanel, KfW/ZEW-Gründungsmonitor), Innovation (ZEW-Mannheimer Innovationspanel)). Darüber hinaus gibt es auch Befragungen auf Seiten der Banken

---

<sup>11</sup> Das Mittelstandspanel ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung (Längsschnittdaten) von mittelständischen Unternehmen in Deutschland. Der aktuelle Bericht stammt aus dem Jahr 2011 und bildet die Situation bis Ende 2010 ab (KfW 2011). Die KfW-Unternehmensbefragung ist eine jährlich durchgeführte Einzelbefragung. Der aktuelle Bericht bildet die Situation bis Ende 2011 ab (Erhebung im ersten Quartal 2012).

wie etwa die im Rahmen der DSGVO-Diagnose Mittelstand durchgeführte Expertenbefragung der Firmenkundenberater aller Sparkassen oder die Surveys der EZB und der Bundesbank (Bank Lending Survey, SAFE)).

### **2.3.2 ERGEBNISSE DES KfW-MITTELSTANDSPANELS**

#### **Exemplarische Auswertung des KfW-Mittelstandspanels**

Auf Grund seiner hervorgehobenen Bedeutung werden im Folgenden exemplarisch einige zentrale Ergebnisse aus dem KfW-Mittelstandspanel referriert. Das KfW-Mittelstandspanel ist nach Auskunft der KfW mit einer Datenbasis von bis zu 15.000 Unternehmen pro Jahr die einzige repräsentative Erhebung für alle mittelständischen Unternehmen in Deutschland. Das Panel wird seit dem Jahr 2003 als schriftliche Wiederholungsbefragung von kleinen und mittleren Unternehmen in Deutschland mit einem Umsatz von bis zu 500 Mio. EUR im Jahr durchgeführt. Mittlerweile liegt die elfte Befragungswelle für das Jahr 2013 vor. Da im Rahmen der Befragung seit 2003 im jährlichen Rhythmus immer wieder dieselben Unternehmen angeschrieben wurden und zudem die Stichprobe zwischenzeitlich neu aufgestockt wurde, können auf Basis des KfW-Mittelstandspanels auch echte Längsschnittinformationen generiert werden. Den thematischen Schwerpunkt bilden jährlich wiederkehrende Informationen zum Unternehmenserfolg, zur Investitionstätigkeit und zur Finanzierungsstruktur, so dass die Entwicklung von quantitativen Kennziffern mittelständischer Unternehmen, wie Investitionsausgaben, Kreditnachfrage oder Eigenkapitalquoten im Zeitablauf abgebildet werden kann.

#### **Kreditablehnungsquote und Kreditangebotslücke**

Eine Besonderheit des Mittelstandspanels bildet die Möglichkeit zur Berechnung eines Kreditnachfrageüberschusses bzw. umgekehrt einer Kreditangebotslücke. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Ausgang von Kreditverhandlungen ein wichtiges Indiz für Kreditrationierung liefert: Ein Unternehmen ist von Kreditrationierung betroffen, wenn für das Unternehmen innerhalb eines Jahres alle Kreditverhandlungen ohne Abschluss bleiben und das Unternehmen dabei nie ein Kreditangebot der Bank erhält. Der Anteil, der so rationierten Unternehmen an der Gesamtzahl der Unternehmen, die Kreditverhandlungen führen, wird entsprechend als Kreditablehnungsquote bezeichnet. Da zugleich im Panel auch Informationen zum benötigten Kreditbedarf erhoben werden, kann neben der Kreditablehnungsquote auch die Kreditangebotslücke berechnet werden. Diese ist definiert als Anteil des aufgrund eines fehlenden Kreditangebots nicht gedeckten Kreditbedarfs an der tatsächlichen Kreditnachfrage.

Gemäß den Befragungsergebnissen der aktuell verfügbaren Welle für das Jahr 2013 sind die Kreditablehnungsquote und Kreditangebotslücke auf historische Tiefststände gesunken, der Zugang zu Bankkrediten ist für mittelständische Unternehmen in Deutschland derzeit ausgesprochen günstig. Seit dem Jahr 2004 scheiterten noch nie so wenige Kreditverhandlungen im Mittelstand. Der Anteil an mittelständischen Unternehmen, bei denen sämtliche Verhandlungen für einen Kredit aufgrund eines fehlenden Kreditangebots der Bank scheitern, beträgt im Jahr 2012 nur noch 14 %. Im Jahr 2004 betrug dieser Wert noch 35 %, 2009 24 %. Allerdings ist der Anteil von Unternehmen mit gescheiterten Kreditverhandlungen speziell bei kleinen KMU (weniger als fünf Beschäftigte) mit 17 % deutlich höher als bei den anderen Größenklassen. Kreditverhandlungen der Kleinstunternehmen scheitern rund 4-mal häufiger als bei den größeren Mittelständlern (KMU mit 50 und mehr Beschäftigten: 4 % im Jahr 2012).

Die Ergebnisse für die Kreditangebotslücke zeigen einen ähnlichen Verlauf. Im Jahr 2012 betrug die Kreditangebotslücke nur noch 3 % bzw. 2,3 Mrd. EUR. Die Kreditangebotslücke ist damit im vierten Jahr hintereinander gesunken. Im Jahr 2008 lag sie noch bei 14,3%. Die Lücke ist dabei für kleine mittelständische Betriebe (weniger als zehn Beschäftigte) höher als im Durchschnitt und beträgt 5,8%.

### Vergleichbare Resultate der DIHK-Umfrage und ifo-Konjunkturumfrage

Auch die Resultate von anderen Erhebungen zeigen, dass am aktuellen Rand die Finanzierungsschwierigkeiten der Unternehmen im Vergleich zu den Vorjahren nur noch wenig ausgeprägt sind. Die im Rahmen der DIHK-Umfrage bei den Industrie- und Handelskammern erhobenen Ergebnisse deuten auf einen weitgehend offenen Kreditzugang zur Investitionsfinanzierung hin. Von den Unternehmen, die Fremdkapital benötigen, bewertet fast die Hälfte ihren Finanzierungszugang als gut. Nur 14 % der Unternehmen haben einen schlechten oder gar keinen Zugang zu Krediten.<sup>12</sup> Dieser Anteil ist im Vergleich zu den beiden Vorjahren unverändert. Veränderungen gibt es vor allem dadurch, dass aktuell mehr Unternehmen, die ihre Finanzierung bisher als befriedigend angesehen haben, diese nun sogar als gut bewerten. Der resultierende Saldo des Finanzierungszugangs, der als Differenz aus dem Anteil der „gut“-Antworten und den Anteilen der Antworten „schlecht“ bzw. „keine Finanzierung erhalten“ definiert ist, steigt auf 35 Punkte (Sommer 2012: 31 Punkte). Auch bei der DIHK-Umfrage zeigt sich, dass die Finanzierungsbedingungen in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße stehen. Während der Finanzierungssaldo für Unternehmen zwischen 200 und 1.000 Mitarbeitern bei 61 Punkten steht (Unternehmen ab 1.000 Mitarbeitern sogar bei 67 Punkten), liegt der Saldo für Unternehmen bis 200 Mitarbeiter nur bei 30 Punkten. Bei Betrieben mit maximal neun Mitarbeitern fällt der Saldo mit 11 Punkten am niedrigsten aus.

Die über die ifo-Konjunkturumfrage ermittelte Kredithürde für die gewerbliche Wirtschaft steht im Juli 2014 bei 18,2 % und ist damit gegenüber dem Vormonat erneut gefallen. Die Finanzierungsbedingungen für die deutsche Wirtschaft lassen sich in der Summe als außerordentlich günstig einstufen. Zu Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise lag die Kredithürde bei Werten deutlich oberhalb von 40 %. In der Industrie ist der Wert für die Kredithürde etwas geringer (16,2 %). Insbesondere Großfirmen (Unternehmen mit mehr als 249 Mitarbeitern oder einem Umsatz von mehr als 50 Mio. Euro) im Verarbeitenden Gewerbe haben einen sehr Zugang zu Bankkrediten. Die Kredithürde beträgt hier 13,2%. Im Gegensatz dazu stehen die kleinen Unternehmen (Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitern oder einen Umsatz von weniger als 10 Mio. Euro). Hier gibt knapp ein Fünftel an, Probleme bei der Kreditvergabe zu haben.

### Mikroökonomische Bestimmungsfaktoren der Kreditablehnung

Im Bericht zum KfW-Mittelstandspanel 2011 wird anhand einer mikroökonomischen Analyse der Daten aus den vorliegenden Befragungswellen des Panels für die Jahre 2004-2010 untersucht, welche Unternehmen von einer Kreditablehnung besonders betroffen sind. Im Folgenden werden die Untersuchungsergebnisse näher vorgestellt.

Ausgangspunkt der Analyse sind die beiden möglichen Ergebnisse von Kreditverhandlungen: das Unternehmen ist entweder kreditrationiert (erhält kein Kreditangebot) oder nicht kreditrationiert (erhält ein Kreditangebot). Bei der Kreditrationierung handelt es sich somit um eine sogenannte beschränkt abhängige (dichotome) Variable, deren Determinanten im Rahmen eines Logit-Modells ermittelt werden können. Die zur Erklärung der Kreditrationierung verwendeten Bestimmungsfaktoren sind Kennziffern zur Bewertung der Unternehmensbonität (Umsatzrendite (vor Steuern), Eigenkapitalquote, Gesamtkapitalrendite (vor Steuern), Umsatzwachstum und Personalaufwandsquote), weitere strukturelle Unternehmensmerkmale (Unternehmensgröße, Alter, Branche, Rechtsform), das konjunkturelle Umfeld (branchenspezifische, nominale jährliche Wachstumsrate der Bruttowertschöpfung) und das Kalenderjahr.

Die Modellergebnisse zeigen, dass die Unternehmensbonität den wichtigsten Faktor für die Kreditablehnungswahrscheinlichkeit bildet. Unternehmen mit niedriger Bonität weisen eine deutlich höhere Kreditablehnungswahrscheinlichkeit auf als die bonitätsstarken Unternehmen. Als

<sup>12</sup> Dieser Anteil ist im Vergleich zu den beiden Vorjahren unverändert. Ein längerfristiger Vergleich mit Vorgängerbefragungen ist leider nicht möglich, da die Fragestellung im Frühsommer 2012 geändert wurde.

besonders wichtige Bestimmungsfaktoren der Kreditablehnungswahrscheinlichkeit erweisen sich die Umsatzrendite und die Eigenkapitalquote. Unternehmen mit höherer Umsatzrendite und die Eigenkapitalquote sind mit erheblich geringerer Wahrscheinlichkeit kreditrationiert. Dieses Resultat steht im Einklang mit der theoretischen Überlegung, dass insbesondere Unternehmen mit niedriger Bonität von Kreditrationierungstendenzen betroffen sind.

Mit Bezug auf die Unternehmensgröße lässt sich feststellen, dass – unabhängig von ihrer Bonitätsklasse – kleine Unternehmen mit einer deutlich höheren Wahrscheinlichkeit kreditrationiert sind als größere Mittelständler. Besonders stark nimmt die Kreditablehnungswahrscheinlichkeit für sehr kleine Unternehmen mit weniger als fünf Beschäftigten zu. Dieses Ergebnis bestätigt theoretische Erwägungen, nach denen die Informationsasymmetrie über den zukünftigen Geschäftserfolg zwischen Kreditnehmer und Kreditgeber bei kleinen Unternehmen besonders ausgeprägt sind. Zudem dürften für Banken, trotz aller Standardisierungsmöglichkeiten, sowohl die Prozesskosten einer Kreditbearbeitung als auch die Kosten der Risikobeurteilung bei kleinen Unternehmen im Vergleich zum ausgereichten Kreditvolumen sehr hoch sein und daher den Kredit tendenziell unrentabel machen.

Der Einfluss des Alters auf die Kreditablehnungswahrscheinlichkeit ist im Unterschied zur Unternehmensgröße vergleichsweise gering und erweist sich statistisch lediglich als schwach signifikant. Dass das Unternehmensalter, trotz der vermuteten größeren Informationsasymmetrien bei jungen Unternehmen, nur einen geringen Einfluss auf die Kreditablehnungswahrscheinlichkeit hat, dürfte darauf zurückzuführen sein, dass in der Analyse nur Unternehmen Berücksichtigung gefunden haben, die über mindestens zwei Jahresabschlüsse verfügen. Der für Gründungen und junge Unternehmen typische Fall, dass Banken aufgrund einer fehlenden Unternehmenshistorie nur schwer die Bonität dieser Unternehmen und ihre Zukunftsperspektiven bewerten können, wird durch das Unternehmenssample somit nur unzureichend abgedeckt. Ohne ausreichende Informationen zur Unternehmenshistorie neigen Banken dazu, das Ausfallrisiko höher einzuschätzen als dieses faktisch ist. Entsprechend verlangen die Banken – bei prinzipiell gleicher Bonität – eine im Vergleich zu älteren Unternehmen höhere Zinsmarge oder verweigern die Finanzierung gänzlich.

Hinsichtlich des Einflusses der Branchen ergibt sich, dass im Vergleich zum Verarbeitenden Gewerbe Handelsunternehmen eine höhere Kreditablehnungswahrscheinlichkeit aufweisen. Die weiteren Branchen unterscheiden sich nicht signifikant vom Verarbeitenden Gewerbe.

### **2.3.3 FAZIT**

Der Nachweis von Kreditrationierung und die Bestimmung einer Kreditangebotslücke im Sinne von Marktversagen und suboptimalen Investitionssituationen gemäß Art. 37 A-VO sind empirisch nur schwer zu bewerkstelligen. Im Vordergrund makroökonomischer Untersuchungen steht die Frage, inwieweit beobachtbare Ungleichgewichte (Kreditklemme oder auch „Credit Crunch“) durch konjunkturelle Effekte oder durch Veränderungen im Bankverhalten aufgrund regulatorischer Vorschriften verursacht wurden. Diese Fragestellung ist von derjenigen nach dauerhafter Kreditrationierung in spezifischen Marktsegmenten zu unterscheiden, die durch Marktversagen infolge von Unsicherheit oder Informationsasymmetrien hervorgerufen werden. In der Praxis überlagern sich konjunkturelle, zeitvariable Einflüsse, die zu einer restriktiveren Kreditvergabe von Banken führen, mit den strukturellen, zeitinvarianten Effekten, die ein dauerhaft zu niedriges Kreditangebot für bestimmte Teilgruppen der Kreditnachfrage bewirken.

In jüngeren empirischen Forschungsarbeiten finden daher zunehmend Mikrodaten Verwendung, um die verschiedenen Einflussfaktoren von temporärer Kreditklemme und dauerhafter Kreditrationierung isolieren zu können. Dabei können die Untersuchungen auf verschiedene einzelwirtschaftliche Erhebungen zurückgreifen, mit denen die Finanzierungssituation der Unternehmen in Deutschland kontinuierlich erfasst wird (z.B. Konjunkturumfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Konjunkturumfrage des ifo Institut, KfW-Mittelstandspanel).

Auf der einen Seite stellt sich die generelle Kreditverfügbarkeit gegenwärtig in Deutschland außerordentlich günstig dar. Dies ist auf die positive konjunkturelle Entwicklung in den letzten Jahren und die gute Ertragslage der Unternehmen zurückzuführen. Derzeit profitiert Deutschland außerdem mit seinen relativ sicheren Anlagemöglichkeiten von der schwierigen Situation in vielen europäischen Ländern. Verschiedene Entwicklungen - insbesondere die Nachwirkungen der europäischen Finanzkrise und neue Regulierungen für die Banken (Basel III) – können aber zu neuen Finanzierungsproblemen für KMU führen.

Auf der anderen Seite zeigen die empirischen Untersuchungen durchgängig Finanzierungsprobleme für bestimmte Unternehmen auf und unterstreichen die hohe Bedeutung einer guten Bonität für den Kreditzugang. Insbesondere eine hohe Rentabilität und eine gute Eigenkapitalausstattung erleichtern die Aufnahme von Investitionskrediten. Die Untersuchungen zeigen allerdings, dass gerade sehr kleine und junge Unternehmen auch bei guter Bonität, strukturelle Nachteile beim Zugang zu Krediten haben.

Insgesamt besteht mit den erläuterten Restriktionen bei der Kreditversorgung – u.a. für Investitionen – ein Bedarf für staatliche Hilfen bei der Finanzierung von Unternehmensaktivitäten. Ein Bedarf besteht insbesondere dort, wo Sicherheiten bzw. eine hohe Eigenkapitalquote nicht ausreichend ausgeprägt sind. Dies gilt tendenziell für kleine Unternehmen, bei jungen Unternehmen und Gründungen. Dies gilt auch für Unternehmen mit einem hohen Anteil von Geschäftsfeldern oder Projekten, die mit Unsicherheiten verbunden sind – etwa bei forschungs- und technologieintensiven Unternehmen oder Unternehmen in jungen und innovativen Wirtschaftsbereichen.

Darüber hinaus liefern die empirischen Untersuchungen deutliche Hinweise, dass Finanzierungsmöglichkeiten, Kreditvergabe und Finanzierungsschwierigkeiten von der konjunkturellen Entwicklung erheblich beeinflusst werden. Öffentliche Hilfen können insbesondere in rezessiven Perioden eine stabilisierende Funktion für die Mittelstandsfinanzierung haben. Gerade Forschung und Entwicklung, Innovationen und Investitionen, aber auch Gründungen sind mittel- bis langfristig orientiert. Damit besteht auch ein Bedarf, die Abhängigkeit der Finanzierung von KMU an konjunkturelle Schwankungen zu reduzieren.

### 3.1 EINFÜHRUNG

Gegenstand der Bewertung in diesem Kapitel ist das Instrument der so genannten F&E-Darlehen, die für das zweite spezifische Ziel, die „Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen“, des bremischen EFRE-OP eingesetzt werden sollen. Das spezifische Ziel wird über zwei Aktionen umgesetzt: Betriebliche Innovations- und Verbundprojekte (Aktion 2a) und Cluster-, Netzwerk-, Internationalisierungs- und Transferförderung (Aktion 2b). Bei der Aktion 2a ist neben einer „klassischen“ zuschussbasierten Förderung von betrieblichen Innovations- und Verbundprojekten auch die Vergabe von Darlehen, i.e. der F&E-Darlehen, vorgesehen.

Das spezifische Ziel einer Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen nimmt im strategischen Gesamtgefüge des OP eine zentrale Rolle ein. Ausgangspunkt des Ziels sind die im Regionalvergleich unterdurchschnittlichen FuE-Tätigkeiten des Unternehmenssektors in Bremen und die zu einem großen Teil hieraus resultierenden Innovationsdefizite in der bremischen Wirtschaft. Unternehmerische FuE-Aktivitäten sind deswegen von so großer Bedeutung, weil sie in vielen Branchen Voraussetzung für erfolgreiche Innovationen und damit einer Verbesserung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen sind.

Die F&E-Darlehen, die aus dem Fonds finanziert werden, dienen der Finanzierung von einzelbetrieblichen Forschungs- und Entwicklungsvorhaben. Zielgruppe der F&E-Darlehen sind Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft mit Sitz oder Betriebsstätte im Land Bremen, wobei Unternehmen aus dieser Zielgruppe in Übereinstimmung mit der regionalen Innovationsstrategie des Landes Bremen (RIS) unterstützt werden. Gefördert werden Sach- und Personalkosten, die mit der Projektumsetzung verbunden sind.

Rechtliche Grundlage für die Vergabe der Darlehen sind dabei ganz überwiegend die Regelungen, die sich aus der Richtlinie zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI-Richtlinie) ergeben. Die Förderrichtlinie unterliegt beihilferechtlich den Vorschriften der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO). Für die Darlehen zur Unterstützung der FEI-Richtlinie wird mit einem Volumen von 8,8 Mio. € gerechnet.

Darüber hinaus gibt es nach Angaben der zuständigen Stellen derzeit Planungen, F&E-Darlehen auch auf Grundlage des Programms zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken (PFAU) – Richtlinie zur Förderung von Pilotprojekten (PFAU-Richtlinie) zu vergeben. Nach gegenwärtigem Planungsstand ist hierfür ein Mittelvolumen von insgesamt 0,5 Mio. € vorgesehen. Es wird von der Vergabe von 2 Darlehen für Vorhaben im Bereich der experimentellen Entwicklung ausgegangen. Die hierfür notwendige Änderung der gerade erst neu gefassten Richtlinie (30.01.2015) soll in der 2. Jahreshälfte 2015 bzw. 1. Jahreshälfte

te 2016 vorgenommen werden. Auch die PFAU-Richtlinie unterliegt beihilferechtlich den Vorschriften der AGVO.<sup>13</sup>

Tabelle 3.1.1:  
**Überblick: Ausgestaltung der F&E-Darlehen**

	F&E-Darlehen
Mittelvolumen	9,3 Mio. € (inkl. PFAU) (EFRE + nationale Kofinanzierung)
Zielgruppe	Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft mit Sitz oder Betriebsstätte im Land Bremen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen
Finanzierungsgegenstand	Sach- und Personalkosten von FuE-Projekten
Finanzierungsvolumen	Bis zu 500.000 €, bis zu 100% der förderfähigen Kosten
Fördervoraussetzungen	Die FuE-Projekte müssen <ul style="list-style-type: none"> <li>- auf Forschung und Entwicklung neuer Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen abzielen,</li> <li>- mit einem technischen und finanziellen Risiko behaftet sein,</li> <li>- regionalwirtschaftlich relevant sein und</li> <li>- mittelfristig einen wirtschaftlichen Erfolg versprechen</li> </ul>
Zins	Jahre 1-3: 5,0% unter Marktkonditionen, bis max. nom. 0,0 %, i.d.R. Mindestzins von nominal 0,5% Jahre 4-6: Marktkonditionen, Konditionsermittlung zum Zeitpunkt der Darlehensvergabe auf Basis der Annahme eines vollbesicherten Darlehens
Sicherheiten	Keine Sicherheiten notwendig, keine Beteiligung einer Hausbank
Laufzeiten	Die Darlehenslaufzeit kann bis zu sechs Jahre betragen, dabei sind die Jahre 1-3 tilgungsfrei, für die Jahre 4-6 erfolgt Tilgung in ¼-jährlichen Raten
Beihilferechtliche Grundlage	AGVO - Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Eigene Darstellung nach Angaben der BAB.

<sup>13</sup> Die Berücksichtigung von zwei weiteren F&E-Darlehen, die auf Grundlage der PFAU-Richtlinie statt der FEI-Richtlinie vergeben würden, ändert nichts Wesentliches an den Aussagen der hier vorgenommenen Ex-ante-Bewertung. Beihilferechtlich maßgeblich ist für beide Förderungen die AGVO. Aus ökonomischer Sicht ist die Zuordnung eines F&E-Vorhabens zu einem spezifischen Technologiefeld nachrangig. Somit nehmen lediglich die (Plan-)Werte für die Zahl der Darlehen und das Darlehensvolumen um einen Wert von rund 5% zu.

Durch die Bezugnahme auf die AGVO sind die Fördergegenstände bzw. die förderfähigen Ausgaben auf die entsprechenden Bestimmungen zu den Begriffen „industrielle Forschung“ und „experimentelle Entwicklung“ festgelegt. Der Innovationsanspruch der im Rahmen der FEI-Richtlinie (und auch der PFAU-Richtlinie) an die FuE-Projekte gestellt wird, reicht nicht über die prinzipiellen Anforderungen der AGVO („neue Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen zu entwickeln oder wesentliche Verbesserungen bei bestehenden Produkten, Verfahren oder Dienstleistungen“) hinaus.

Die F&E-Darlehen können bis zu einer Höhe von 500.000 € gewährt werden und sich auf bis zu 100% der förderfähigen Kosten belaufen, sofern der Beihilfenwert unterhalb der maximalen Beihilfenintensität verbleibt. Die maximale Laufzeit der Darlehen liegt bei 6 Jahren, dabei können die ersten drei Jahre tilgungsfrei bleiben und sind in den restlichen Jahren in vierteljährlichen Raten zu tilgen. Die Stellung von Sicherheiten ist für die F&E-Darlehen nicht zwingend erforderlich. Die Darlehen sollen zu sehr günstigen Zinskonditionen vergeben werden: in den ersten drei Jahren sollen die Zinsen deutlich unter den Marktkonditionen bleiben und nur mit einem sehr geringen nominalen Zins von i.d.R. 0,5% vergeben werden. In den anschließenden Jahren bis zum Laufzeitende werden dann die Konditionen auf Basis der Annahme eines vollbesicherten Darlehens ermittelt. Der Zinssatz wird hierbei bereits zum Zeitpunkt der Darlehensvergabe festgelegt.

Mit dem Fondsmanagement soll nach derzeitigen Planungen die Bremer Aufbau-Bank (BAB) betraut werden.

Die in diesem Kapitel vorgenommene Ex-Ante-Bewertung der F&E-Darlehen ist entsprechend des Art. 37 Abs. 2 b) der ESIF-VO gegliedert. Schwerpunkt und strategischer Ausgangspunkt der Ex-ante-Bewertung sind die Markt- und Bedarfsanalyse (Untersuchung von „Marktversagen“) und die Kohärenzanalyse. Eine umfassende theoretische und allgemeine empirische Diskussion von „Marktversagen“ bei der Unternehmensfinanzierung findet sich in Kapitel 2 dieses Berichts. Auf die Ergebnisse wird im Folgenden nur noch kurz rekurriert. Weitere Untersuchungspunkte sind der Mehrwert, die Hebeleffekte, die bisherigen und die erwarteten Ergebnisse sowie die Investitionsstrategie.

### **3.2 PRÜFSCHRITT A): MARKTSCHWÄCHEN**

In diesem Abschnitt werden Marktunvollkommenheiten und „suboptimale“ Investitionssituationen im Zusammenhang mit der Gewährung von F&E-Darlehen untersucht. Zentrale Fragestellung ist dabei, ob an den Kreditmärkten Marktunvollkommenheiten bestehen, die zu einer Angebotslücke bei der Finanzierung von FuE-Vorhaben im Land Bremen führen: Es wird der regional- und strukturpolitische Bedarf für das geplante Instrument untersucht, der aus den Marktunvollkommenheiten und „suboptimalen“ Investitionssituationen für F&E-Darlehen resultiert.

Marktversagen und Finanzierungsbedarf werden in drei Schritten untersucht:

1. In einem ersten Schritt werden theoretische Überlegungen aus der Innovationsökonomie vorgestellt, die das Auftreten von Marktversagen bei der externen Finanzierung von Aufwendungen für Forschung, Entwicklung und Innovationen (im Folgenden Ful) als sehr wahrscheinlich erscheinen lassen. Diese Überlegungen werden mit Blick auf die besonderen Eigenschaften und Merkmale von unternehmerischen

Ful-Vorhaben und vor allem von Ful-Vorhaben von KMU angestellt. Dabei wird auf die grundsätzlichen Erkenntnisse aus Kap. 2 zurückgegriffen.

2. In einem zweiten Schritt wird dann der Stand der empirischen Forschung aufbereitet. Dabei werden die Restriktionen von Unternehmen mit Forschungs- und Innovationsaktivitäten beim Zugang zu externen Finanzierungsmitteln im Allgemeinen überblicksartig thematisiert. Hierbei wird die allgemeine Lücke im privatwirtschaftlichen Angebot an externem Kapital für die Finanzierung der Ful-Tätigkeiten von Unternehmen herausgearbeitet.
3. Auf Grundlage empirischer Daten wird der allgemeine Finanzierungs- und Förderbedarf quantitativ und top-down bestimmt. Ausgehend von einer allgemeinen Finanzierungslücke, die durch die bestehenden Angebote der Privaten nicht befriedigt wird, wird der Bedarf für eine öffentliche Unterstützung in Bremen grob quantifiziert.
4. Dieser Schritt wird abschließend um einen Bottom-up Ansatz ergänzt: Die konkret zu erwartende Nachfrage für die F&E-Darlehen wird abgeleitet. Dabei wird die spezifische Ausgestaltung des Instruments berücksichtigt. Die Herleitung erfolgt auf Grundlage von Daten zu den derzeitigen FEI-Darlehen der BAB als Vorgängerinstrument.

Im Vordergrund dieses Prüfschritts steht die Nachfrage- oder Bedarfsseite. Eine Gesamtschätzung zum Vorliegen einer „suboptimalen“ Investitionssituation erfordert auch eine Betrachtung der bestehenden öffentlichen Förderangebote, die für diese Nachfrage potenziell zur Verfügung stehen. Diese erfolgt im Rahmen der Kohärenzanalyse im nächsten Prüfschritt. An dessen Ende erfolgt dann auch ein kurzer Vergleich von Nachfrage und dem gesamten (d.h. privatwirtschaftlichen und öffentlichen) Angebot. Im Anschluss daran wird ein Fazit zu den Marktunvollkommenheiten und Investitionsanforderungen mit Bezug auf die F&E-Darlehen aus dem geplanten Fonds gezogen.

### **3.2.1 MARKTVERSAGEN UND SUBOPTIMALE INVESTITIONSSITUATION: THEORETISCHE ERWÄGUNGEN**

Der Mangel an geeigneten Finanzierungsquellen gehört – neben der großen Unsicherheit über ihre technische Machbarkeit und ihren wirtschaftlichen Erfolg sowie den hohen Kosten von Innovationsprojekten – zu den wichtigsten Innovationshemmnissen (vgl. zum Folgenden Rammer 2009, Zimmermann 2014). Unternehmen verfügen zumeist über mehr Ideen für technisch realisierbare (und von Kunden auch nachgefragte) Innovationen, als sie mit ihren verfügbaren Mitteln finanzieren können. Sie sind daher zwingend auf Fremdfinanzierung angewiesen. Dass Innovationsideen auf Finanzierungsvorbehalte treffen, dient auf der einen Seite dazu, angesichts knapper Mittel die Ressourcen auf jene Projekte zu lenken, welche die höchsten Erträge versprechen. Auf der anderen Seite gilt es in der innovationsökonomischen Literatur aber auch als unstrittig, dass Finanzierungsrestriktionen den Umfang von Forschungs- und Innovationsaktivitäten in den Unternehmen in einem stärkeren Maße verringern als es volkswirtschaftlich sinnvoll ist. Übermäßige Finanzrestriktionen sind Ausdruck eines Marktversagens auf den Finanzmärkten, welche durch spezifische Marktunvollkommenheiten wie Informationsasymmetrien, hohem Risiko und Transaktionskosten hervorgerufen werden. Neben positiven externen Effekten, da die Unternehmen nicht alle Vorteile ihrer Forschungs- und Innovationstätigkeit internalisieren können, liefern Finanzierungsrestriktionen einen zweiten Ansatzpunkt, mit dem wirtschaftspolitische Eingriffe in das (Finanz-)Marktgeschehen gerechtfertigt werden können.

### Besonderheiten von Forschungs- und Innovationsprojekten

Vom Grundsatz her lässt sich die Finanzierung von Forschungs- und Innovationsprojekten (FuI-Projekte) mit derjenigen von „klassischen“ Investitionsvorhaben (Anschaffung von Sachkapital) vergleichen: In beiden Fällen handelt es sich um Ausgaben in einer aktuellen Periode, denen erst Erträge in künftigen Perioden gegenüberstehen. Um FuI-Projekte realisieren zu können, benötigen Unternehmen oft hohe Mittel innerhalb kurzer Zeiträume, die die verfügbaren Mittel aus dem laufenden Geschäft oder die verfügbaren Barreserven und Rücklagen übersteigen. Entsprechend dem Investitionscharakter von FuI-Tätigkeiten ist dabei eine zumindest teilweise Finanzierung aus externen Quellen erforderlich. Die generell für Investitionen geltenden Finanzierungsrestriktionen, die sich als Folge etwa von Informationsasymmetrien auf den Fremdkapitalmärkten ergeben, treffen somit auch für Ausgaben im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation zu. Allerdings weisen FuI-Aktivitäten gegenüber konventionellen Investitionen einige Besonderheiten auf, die im Allgemeinen zu größeren Schwierigkeiten für ihre externe Finanzierung führen:

- Mit Bezug auf ihre technologische Realisierbarkeit und spätere Marktakzeptanz sind Innovationen durch ein hohes Risiko gekennzeichnet. Für eine verlässliche Einschätzung dieses Risikos sind umfangreiche Informationen sowohl über die konkret geplanten FuI-Aktivitäten und das Marktumfeld (technologischer Möglichkeiten, Kundenbedürfnisse, Reaktion von Wettbewerbern) als auch die Fähigkeiten des Unternehmens notwendig. Die Beschaffung und Beurteilung dieser Informationen ist für externe Kapitalgeber oftmals mit einem (unverhältnismäßig) hohen Aufwand verbunden.
- Innovationen erfordern in erster Linie laufende Ausgaben für Personal oder Vorleistungen, während investive Ausgaben für Anlagen eine geringere Bedeutung haben. Schätzungen zufolge machen investive Ausgaben für Maschinen, Software und Anlagen (inklusive immaterieller Vermögensgegenstände wie Patente, Lizenzen und Markenrechte) nur rund ein Drittel der gesamten Innovationsaufwendungen aus. Rund zwei Drittel der Aufwendungen entfallen dagegen auf laufende Personal- und Sachaufwendungen, wie Konstruktion, Produktdesign oder Schulung und Markteinführung. Rund die Hälfte der Innovationsausgaben besteht aus Ausgaben für FuE (inklusive Investitionen für FuE). Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass sich – im Gegensatz zu Investitionen in Sachkapitalgüter – laufende Ausgaben nicht für die Besicherung von externem Kapital eignen.
- Innovationen haben die Entwicklung und Einführung neuer Produkte, Dienstleistungen und Verfahren zum Ziel. Zwar sollten zum Abschluss von Innovationsprojekten materiell greifbare Ergebnisse (neue Produkte, neue Prozesstechnologien) stehen, das wesentliche Resultat von Forschungs- und Innovationsanstrengungen ist aber zunächst neues Wissen.<sup>14</sup> Dieses Wissen ist stark an das Unternehmen gebunden und materialisiert sich in bestimmten organisatorischen Verfahrensabläufen sowie dem Erfahrungswissen der Mitarbeiter. Wissen ist nur begrenzt kodifizierbar und kann damit auch nur sehr schwer ohne Anpassungskosten in andere Unternehmen transferiert werden. Im Fall von Zahlungsschwierigkeiten des innovierenden Unter-

---

<sup>14</sup> Statt Wissen wird auch oft der Begriff Knowhow verwendet (Wie können neue Produkte hergestellt und erfolgreich vermarktet werden? Wie lassen sich Strukturen und Prozesse effizienter organisieren?)

---

nehmens sind daher die (vorläufigen) Resultate der Ful-Aktivitäten als Sicherheiten weitgehend ungeeignet.

- Für Ful-Projekte sind in der Regel spezifische Mindestgrößen und Mindestlaufzeiten charakteristisch. Dies schränkt die variable Anpassung der personellen, sachlichen und zeitlichen Ressourcen im Hinblick auf die Finanzierungsmöglichkeiten ein. Nach einer positiven Entscheidung für ein Forschungs- und Innovationsvorhaben ist mit hohen Fixkosten zu rechnen (spezialisierte Fachkräfte, Laboreinrichtungen, Spezialgeräte). Diese Kosten sind bei einer Einstellung des Projekts „verloren“ (sunk costs).

### **Besonderheiten der Forschungs- und Innovationsaktivitäten von (jungen) KMU**

Neben den vorgenannten spezifischen Merkmalen von Forschungs- und Innovationsaktivitäten, die unabhängig von der Unternehmensgröße sind, gibt es zudem eine Reihe von Besonderheiten, die für die Finanzierung von Forschung, Entwicklung und Innovationen in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie insbesondere von jungen KMU im Vergleich zu etablierten Großunternehmen unterschieden werden:

- Ful-Vorhaben von KMU weisen ein hohes Maß an idiosynkratischen Risiken auf, die aus einer Fokussierung auf Nischenmärkte oder kundenspezifische Lösungen resultieren. Dadurch vergrößert sich tendenziell die ungleiche Informationsverteilung zwischen KMU und externem Kapitalgeber über Risiko und Erfolgsaussichten von Ful-Projekten, so dass die Kosten für externes Kapital zunehmen.
- Die Möglichkeiten durch Screening oder Signalling die Informationsasymmetrien abzubauen, sind vornehmlich für junge Unternehmen stark eingeschränkt, die einen vergleichsweise hohen Anteil unter den innovativ tätigen KMU ausmachen. Zum einen sind junge, innovative Unternehmen vielfach auf neuen Märkten und mit neuen Technologien aktiv, für die generell eine Beurteilung der technologischen Risiken und Marktaussichten schwierig ist. Zum anderen fehlt jungen Unternehmen eine Historie, mit der sie ihre Fähigkeit Innovationsvorhaben erfolgreich zu entwickeln und am Markt einzuführen gegenüber externen Kapitalgebern demonstrieren könnten.
- KMU verfolgen in der Regel nur wenige Ful-Vorhaben gleichzeitig. Dadurch sind ihre Möglichkeiten zur Risikodiversifizierung eingeschränkt, das Scheitern eines Vorhabens gefährdet daher häufig den Bestand des ganzen Unternehmens. Die Innovationsfinanzierung von KMU ist für externe Kapitalgeber somit ein stark risikobehaftetes Engagement.
- KMU weisen ein geringeres Durchschnittsalter und eine im Mittel geringere Sachkapitalintensität der Produktion auf. Daher verfügen sie im Allgemeinen über einen geringeren Bestand an Vermögenswerten, der als Sicherheit bei der Aufnahme von externem Kapital dienen kann. Hinzu kommt, dass bei innovationsorientierten KMU der Finanzierungsbedarf für Innovationen in Relation zur Unternehmensgröße aufgrund von Mindestprojektgrößen und Mindestlaufzeiten überproportional hoch ausfällt. Für die Finanzierung der Innovationsvorhaben über Fremdkapital hat dies zur Folge, dass KMU sehr häufig einen großen Anteil ihrer Unternehmensaktiva als Sicherheit bereitstellen müssen. Im Fall des Scheiterns gefährdet der Verlust der Sicherheiten somit die gesamte Unternehmensexistenz.
- Trotz der im Durchschnitt hohen Forschungs- und Innovationsintensität von innovationsaktiven KMU haben ihre Ful-Projekte oftmals einen vergleichsweise geringen

absoluten Umfang. Aus der Sicht von externen Kapitalgebern umfassen die Transaktionskosten eines solchen Finanzierungsprojektes schnell einen wesentlichen Anteil der gesamten zu erwartenden Erträge. Da zugleich eine standardisierte Abwicklung von Innovationsfinanzierungen wegen des hohen Informationsbedarfs zur Abschätzung der Unwägbarkeiten kaum möglich ist, weisen Innovationsvorhaben von KMU eher ungünstige Transaktionskosten-Rendite-Verhältnisse auf. Für potenzielle Kapitalgeber lohnt somit ein Engagement oftmals nicht oder nur bei entsprechend erhöhten Renditeforderungen.

### **Marktversagen bei der externen Finanzierung von Forschung und Innovationen**

Die theoretischen Argumente und Überlegungen zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit eines Marktversagens für die externe Finanzierung von Forschung und Innovationen im Vergleich zu konventionellen Investitionen deutlich höher ist. Auf der einen Seite sind die Informationen über das Ausfallrisiko und die Erfolgsaussichten von Ful-Vorhaben zwischen Kapitalgebern und Kapitalnehmern sehr ungleich verteilt und die Probleme von adverser Selektion und Moral Hazard besonders ausgeprägt. Auf der anderen Seite sind aufgrund der spezifischen Merkmale von Innovationsaktivitäten die marktlichen Lösungsmöglichkeiten zur Überwindung der Informationsasymmetrie weitaus geringer. Vornehmlich innovative KMU, sehr junge oder neu gegründete Unternehmen stoßen auf große Schwierigkeiten bei der externen Finanzierung ihrer Innovationsaktivitäten.

Aus theoretischer Perspektive ergibt sich auch ein negativer Zusammenhang zwischen den Möglichkeiten zur externen Finanzierung von Innovationen und dem Innovationsrisiko. Je stärker ein Projekt mit Risiko behaftet ist, d.h. je mehr es auf unternehmensinterner FuE basiert und auf die Einführung radikaler Innovationen (d.h. von Innovationen, die bislang noch nicht im Markt angeboten werden und ein hohes technisches Risiko beinhalten) abzielt, desto weniger wird eine externe Finanzierung möglich sein. Dagegen sind Innovationsprojekte, die einen eher inkrementellen Charakter besitzen, sich in den späteren Phasen des Innovationsprozesses (Produktentwicklung, Markteinführung) befinden und einen hohen Anteil an Sachkapitalinvestitionen (z.B. für neue Produktionsanlagen im Rahmen von Prozessinnovationen) aufweisen, herkömmlichen Investitionsprojekten sehr ähnlich. Diese Projekte sollten bei einer externen Finanzierung auf deutlich geringere Schwierigkeiten stoßen.

Insbesondere die Finanzierung von Ful-Vorhaben über Kredite stößt – wegen der oben allgemein angesprochenen Probleme – schnell an Grenzen. Gerade bei sehr risikobehafteten Vorhaben, in denen ein Scheitern von Ful-Projekten den Bestand des gesamten Unternehmens gefährdet, sind Kreditrationierungen sehr wahrscheinlich. Denn während ein Kreditgeber im Erfolgsfall nur im Ausmaß des vorab vereinbarten Zinssatzes am Unternehmenserfolg partizipiert, ist der Misserfolg von Innovationsvorhaben wegen der begrenzten Sicherheiten in vielen Fällen mit einem Totalausfall des Kredits gleichzusetzen. Selbst dann, wenn die Unternehmen bereit sind sehr hohe Zinssätze zu zahlen, erhalten viele Unternehmen für ihre Innovationsvorhaben keine Kreditmittel. Daneben sind die von den innovierenden jungen Unternehmen benötigten Kreditvolumen eher gering und aus Sicht der Kreditgeber wegen der hohen Fixkosten des Kreditabschlusses wenig attraktiv.

### **Fazit: Theorie legt Marktversagen und suboptimale Investitionssituationen nahe**

Insgesamt kann daher auf Basis von theoretischen Überlegungen die Schlussfolgerung gezogen werden, dass Restriktionen beim Zugang zu externen Finanzierungsquellen und inhä-

rente Beschränkungen bei der internen Finanzierung sowohl Umfang wie auch Struktur der Innovationsaktivitäten negativ beeinträchtigen. Die Innovationsaktivitäten sind niedriger als volkswirtschaftlich erwünscht, sie finden zu unregelmäßig statt und haben zu selten risikobehaftete Vorhaben im Blick, die einen hohen Anteil an industrieller Forschung aufweisen und auf grundlegende Marktneuheiten abzielen. Die ökonomische Theorie liefert zahlreiche Anhaltspunkte für die Vermutung, dass für die Finanzierung von Innovationen ein Marktversagen besteht bzw. eine suboptimale Investitionssituation vorliegt. Staatliches Eingreifen zur Erreichung eines gesellschaftlichen optimalen Innovationsoutputs ist daher nicht nur mit Blick auf die externen Effekte von Innovationsaktivitäten gerechtfertigt, sondern auch mit Blick auf Marktunvollkommenheiten bei ihrer Finanzierung.

### **3.2.2 EMPIRISCHE EVIDENZ FÜR DEN REGIONALEN FINANZIERUNGS- UND FÖRDERBEDARF**

#### **Finanzierungsstruktur von innovativen Unternehmen**

Wegen der bestehenden Restriktionen beim Zugang zu einer externen Finanzierung sowie den damit verbundenen höheren Kosten (aufgrund höherer Risikoaufschläge und höherer Transaktionskosten) ist zu erwarten, dass viele Unternehmen überwiegend auf die interne Finanzierung ihrer Innovationsaktivitäten angewiesen sind. Diese Erwartung wird durch zahlreiche empirische Studien zur Finanzierungsstruktur innovativer Unternehmen bestätigt.

So zeigen Auswertungen im Rahmen der deutschen Innovationserhebung, dass die mit Abstand am weitesten verbreitete Finanzierungsquelle für Innovationen Eigenmittel der Unternehmen sind. Erst mit deutlichem Abstand folgen Bankkredite. Eigenkapitalerhöhungen, zu denen auch Beteiligungsinvestitionen von Risikokapitalgebern zählen, kommt eine nur geringe Bedeutung zu.

Jüngere Befragungsergebnisse auf Basis des KfW-Mittelstandspanels 2013 belegen, dass sich vor allem in mittelständischen Unternehmen die Finanzierung von Innovationen deutlich von herkömmlichen Investitionen unterscheidet (Zimmermann 2014). Mit einem Anteil von 79 % an den Innovationsausgaben erweisen sich interne Mittel (laufender Cash Flow, Rücklagen oder Barreserven) als die mit Abstand wichtigste Finanzierungsquelle für Innovationen. Interne Mittel haben mit 49 % zwar auch an den größten Anteil an den herkömmlichen Investitionsausgaben, allerdings spielen sie eine deutliche geringere Rolle als bei den Innovationen.

Bei Bankkrediten ergeben sich ebenfalls große Unterschiede: Während nur 7 % der Innovationsaufwendungen über Bankkredite finanziert werden, beläuft sich der entsprechende Anteil bei den Investitionen auf 31 %. Fördermittel (z. B. Förderkredite, gefördertes Beteiligungskapital, Zuschüsse und Zulagen) machen bei den Investitionen 15 % und bei den Innovationen 10 % des Finanzierungsanteils aus. Die restlichen 5 % bei den Investitionen bzw. 3 % bei den Innovationen verteilen sich auf andere Finanzierungsquellen. Hierunter fallen auch Beteiligungen Dritter (u.a. Risikokapital) und Mezzanine-Kapital. Mit Blick auf die Unternehmensgröße zeigt sich, dass besonders kleine Unternehmen ihre Innovationen in noch stärkerem Ausmaß über Eigenmittel finanzieren. Der Anteil an den Innovationsausgaben beträgt 85 % bei Unternehmen mit weniger als 5 Beschäftigten und 82 % bei Unternehmen mit 5 bis unter 10 Beschäftigten.

### Finanzierungsbeschränkungen als Innovationshemmnis

In einer Reihe von direkten Befragungen wird nach der Bedeutung von Finanzierungsbeschränkungen als Innovationshemmnis für KMU gefragt. Im KfW-Mittelstandspanel zählen finanzierungsbezogene Aspekte zu den meistgenannten innovationshemmenden Faktoren für die befragten innovationsaktiven Unternehmen. Dabei rangieren der Mangel an internen Finanzierungsquellen (43%) und der Mangel an geeigneten externen Finanzierungsquellen (37%) bezogen auf die Häufigkeit ihrer Nennung an dritter und vierter Stelle unter den Innovationshemmnissen – hinter den beiden Faktoren hohe Kosten (51 %) und Unsicherheit über den wirtschaftlichen Erfolg (43 %).<sup>15</sup>

Zu sehr ähnlichen Resultaten gelangt die Innovationserhebung des ZEW (auf Grundlage des Mannheimer Innovationspanels (MIP)) aus dem Jahr 2011, wobei allerdings die etwas andere Grundgesamtheit und eine leicht abweichende Fragestellung zu berücksichtigen sind. Auch hier beziehen sich die Anteilswerte auf die Gruppe von Unternehmen, die Innovationen umgesetzt haben. Hier nennen 42 % hohe Kosten, 40% das hohe Risiko des technischen und wirtschaftlichen Erfolgs, 33% den Mangel an internen und 26% den Mangel an externen Finanzierungsquellen als die vier wichtigsten Innovationshemmnisse.<sup>16</sup>

Im Rahmen des IAB-Betriebspanels werden die Betriebe zunächst danach gefragt, ob sie in den beiden vorangegangenen Jahren eine oder mehrere Innovationen gerne durchgeführt hätten, jedoch aus verschiedenen Gründen nicht umsetzen konnten. Anschließend wird für die Gruppe derjenigen Betriebe, die Innovationen unterlassen haben, nach den Faktoren gefragt, die die Durchführung der geplanten Innovationen verhindert haben. Über alle Branchen haben 4 % der Betriebe in Deutschland eine geplante Innovation nicht durchgeführt. Von diesen Betrieben werden hohe Investitionskosten (42 %) und hohes wirtschaftliches Risiko (43 %) am häufigsten als Hindernis für ihre geplanten Innovationsaktivitäten genannt, Probleme hinsichtlich der Beschaffung von Fremdkapital finden sich mit 24 % an dritter Stelle.

Im DIHK-Innovationsreport, einer Umfrage unter innovativen Unternehmen die sich schwerpunktmäßig auf die Branchen Maschinen- und Anlagenbau, Automobilindustrie, Chemische Industrie, Elektrotechnik, Metallindustrie und verschiedene wissensintensive Dienstleistungsbranchen konzentriert, schließlich geben 23 % der befragten Betriebe an, dass eine bessere Innovationsfinanzierung Priorität für den Innovationsstandort Deutschland haben sollte. Der größte Handlungsbedarf wird in einem Abbau von unnötiger Bürokratie (55 %) und im Ausbau der Fachkräftebasis (52 %) gesehen. 18 % aller Betriebe berichten, dass sie keine externe Finanzierung für ihre Innovationsprojekte haben erhalten können.

---

<sup>15</sup> Vgl. Zimmermann (2012). Zimmermann macht darauf aufmerksam, dass die beiden Faktoren hohe Kosten und Unsicherheit über den wirtschaftlichen Erfolg typische Kennzeichen eines Innovationsvorhabens sind und daher keine Innovationshemmnisse im engeren Sinn darstellen.

<sup>16</sup> Gemäß den Antworten im BDI-Mittelstandspanel empfinden rund drei von zehn Industrieunternehmen den (fehlenden) Zugang zu Finanzierung als hinderlich für Forschungs- und Innovationsanstrengungen. Überdurchschnittlich häufig wird dieser Faktor von Unternehmen genannt, die keine eigenen FuE- bzw. Innovationsaktivitäten betreiben. Für forschende bzw. innovierende Unternehmen spielt der Finanzierungszugang eine weniger wichtige Rolle. Nur 27 % der forschenden bzw. 16 % der innovierenden Unternehmen berichten hier von Problemen, die sie in ihren Forschungs-/Innovationsaktivitäten einschränken.

### **Unterlassene Innovationen als Folge von Finanzierungsrestriktionen**

Befragungsergebnisse zeigen eine hohe Bedeutung von Finanzierungsbeschränkungen aus Sicht der Unternehmen als Hemmnisfaktor für die Aufnahme und Durchführung von Forschungs- und Innovationsaktivitäten. Die von Unternehmen empfundenen Schwierigkeiten finanzielle Mittel zu erhalten bedeuten aber nicht zwangsläufig, dass Forschungs- und Innovationsaktivitäten tatsächlich eingeschränkt und geplante Vorhaben unterlassen werden. In der jüngsten Befragungswelle des MIP wurde daher konkret die Frage danach gestellt, ob Innovationsaktivitäten aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht umgesetzt wurden (vgl. Rammer, Peters (2015)). Diese Frage wurde von 13% aller Unternehmen in Deutschland bejaht. Dabei ist der Anteil unter den innovativen Unternehmen, die die Umsetzung von weiteren Innovationsprojekten unterlassen haben, mit 18,5% deutlich höher als unter den nicht-innovativen Unternehmen, die generell auf eine Umsetzung von Innovationen verzichtet haben, mit 8 %. Am häufigsten haben Unternehmen aus der forschungsintensiven Industrie keine (weiteren) Innovationsprojekte wegen fehlender finanzieller Mittel nicht umgesetzt (25%).

### **Ausweitung der Innovationstätigkeit bei zusätzlichen Eigenmitteln**

Die Antworten auf die Frage nach den Konsequenzen fehlender Finanzmittel auf die Innovationsaktivitäten geben die Selbsteinschätzung der Unternehmen wieder. Allerdings kann hieraus nicht unbedingt geschlossen, dass mehr finanzielle Mittel für Unternehmen unweigerlich auch zu mehr Innovationen führen. Fehlende finanzielle Mittel stellen nicht per se eine Restriktion dar, sondern wirken erst in Kombination mit der Fähigkeit der Unternehmen, neue Ideen entwickeln und durchsetzen zu können, restriktiv. Um diejenigen Unternehmen zu identifizieren, die in ihren Innovationsaktivitäten restringiert sind, wurde in der jüngsten Erhebung des MIP auf eine Methode zurückgegriffen, die sich an Ansätze der experimentellen Wirtschaftsforschung anlehnt. Im Sinne eines „idealen“ Tests wurde danach gefragt, in welcher Weise die Unternehmen voraussichtlich reagieren würden, wenn ihnen unvermutet zusätzliche finanzielle Eigenmittel im Umfang von 10% ihres letzten Jahresumsatzes zur Verfügung stünden. Als Antwortmöglichkeiten waren vorgegeben (wobei Mehrfachnennungen zulässig waren):

- Durchführung von (zusätzlichen) Investitionsprojekten
- Durchführung von (zusätzlichen) Innovationsprojekten
- Thesaurierung/Bildung von Rücklagen
- Ausschüttung an die Eigentümer (inkl. Rückzahlung von Gesellschafterdarlehen)
- Begleichung von Verbindlichkeiten (Rückzahlung von Krediten)
- Keine Einschätzung möglich

Für Unternehmen, die angaben, dass sie die zusätzlichen Eigenmittel für Innovationsprojekte anstelle von anderen Verwendungsmöglichkeiten eingesetzt hätten, kann plausibel angenommen werden, dass sie Finanzierungsbeschränkungen unterliegen. Denn bei diesen Unternehmen liegt augenscheinlich der Fall vor, dass sie mehr Innovationsideen und –projekte haben, als sie mit ihren verfügbaren finanziellen Mitteln realisieren können (vgl. Hall, 2008; Hottenrott, Peters, 2012).

Die genannte Frage wurde sowohl an innovationsaktive Unternehmen wie auch an Unternehmen ohne Innovationsaktivitäten gerichtet. Es zeigte sich, dass 23% der Unternehmen diese vollständig oder zumindest teilweise in zusätzliche Innovationsaktivitäten investieren würden. Somit war zum Zeitpunkt der Erhebung im Frühsommer 2014 knapp jedes vierte

Unternehmen in seinen Innovationsaktivitäten (schwach) finanziell restringiert. Im Umkehrschluss wird allerdings auch sichtbar, dass bei vielen Unternehmen Innovationen nicht an Finanzierungsproblemen scheitern und sie entsprechend keine zusätzlichen Finanzmittel für die Durchführung von Innovationsvorhaben benötigen.

Am häufigsten (jeweils 46%) würden die Unternehmen mit zusätzlichen Eigenmitteln entweder Investitionen tätigen oder zusätzliche Gewinne thesaurieren und Rücklagen bilden. Ein beträchtlicher Teil (37%) würde Schulden tilgen. 21% würden die Gewinne an die Unternehmenseigner ausschütten. Die Tatsache, dass 17% der Unternehmen keine Einschätzung zur Mittelverwendung abgeben konnten, dürfte die zum Zeitpunkt der Befragung vorherrschende Unsicherheit über die zukünftige Nachfrageentwicklung widerspiegeln, die es selbst bei geschenkten Eigenmitteln für Unternehmen nicht attraktiv oder zumindest unsicher macht, weitere Investitionen zu tätigen.

Die Befragungsergebnisse zeigen markante Unterschiede in der Verwendung zusätzlicher Eigenmittel zwischen den Sektoren: Während fast jedes zweite Unternehmen (48 %) aus der forschungsintensiven Industrie mit zusätzlichen Eigenmitteln zumindest teilweise zusätzliche Innovationsaktivitäten in Angriff nehmen würde, sind es in der sonstigen Industrie 23%, bei den wissensintensiven Dienstleistungen 22% und bei den sonstigen Dienstleistungen nur 17%. Das nicht ausgeschöpfte Innovationspotential ist somit in der forschungsintensiven Industrie mit Abstand am größten.

Deutliche Differenzen zeigen sich auch zwischen den Gruppen der innovationsaktiven und der nicht-innovativen Unternehmen. Nur jedes zehnte nicht-innovative Unternehmen würde Innovationstätigkeiten bei Erhalt zusätzlicher Eigenmittel aufnehmen. D.h., dass 90% der nicht-innovativen Unternehmen keine Notwendigkeit für die Durchführung von Innovationen sehen, was in der mangelnden Innovationskapazität dieser Unternehmen oder fehlendem Bedarf aufgrund von Marktstruktur und Nachfragesituation begründet sein kann. Demgegenüber würden über 37% der innovativen Unternehmen zusätzliche Innovationsprojekte anstoßen.

### **Ausweitung der Innovationstätigkeit bei zusätzlichen zinsvergünstigten Darlehen**

Die Interpretation, nach der eine Finanzierungsrestriktion vorliegt, wenn Unternehmen bei Verfügbarkeit zusätzlicher Eigenmittel anstelle einer alternativen Verwendung mehr Innovationsprojekte umsetzen, ist allerdings weit gefasst. Die hypothetische Situation eines „Gewinnschocks“ kann einige Unternehmen dazu verleiten, die zusätzlichen Mittel für risikoträchtige Vorhaben einzusetzen, die sie unter einer sorgfältigen Kalkulation von Kosten und erwarteten Erträgen nicht in Angriff genommen hätten und deren Durchführung auch nicht ökonomisch effizient wäre. Aus diesem Grund wurden in der Innovationserhebung 2014 des MIP Unternehmen, die im Fall zusätzlicher Eigenmittel Investitions- oder Innovationsprojekte in Angriff nehmen würden, ergänzend gefragt, ob sie diese Projekte auch dann durchführen würden, wenn ihnen statt der zusätzlichen Eigenmittel ein Kredit in gleicher Höhe zu einem relativ günstigen Zinssatz angeboten würde. Als Antwortmöglichkeiten (mit der Möglichkeit zu Mehrfachnennungen) waren vorgegeben:

- Ja, Durchführung von Investitionsprojekten sehr wahrscheinlich
- Ja, Durchführung von Innovationsprojekten sehr wahrscheinlich
- Nein, eher unwahrscheinlich
- Keine Einschätzung möglich

Unternehmen, die auch hier angaben, dass sie Innovationsprojekte durchführen würden, können mit hoher Wahrscheinlichkeit als finanzierungsrestringiert eingestuft werden, da sie offensichtlich bislang Innovationsprojekte aufgrund mangelnder Finanzierungsmöglichkeiten nicht umsetzen konnten.

Mit Blick auf diese zweite Fragestellung, also in welchem Umfang zusätzliche Investitionen oder Innovationen von den Unternehmen umgesetzt würden, wenn statt Eigenmitteln ein zinsvergünstigter Kredit zur Verfügung gestellt würde, ergeben sich deutlich niedrigere Anteilswerte: Statt 23% würden nunmehr nur noch 8% aller Unternehmen zusätzliche Innovationsaktivitäten durchführen, darunter 2% die nur Innovationen und 6% die sowohl Innovationen als auch allgemeine Investitionen finanzieren würden. Wie zu erwarten zeigt sich wiederum das Muster, dass forschungsintensive und innovationsaktive Unternehmen deutlich häufiger ihre Innovationsaktivitäten ausweiten, wenn zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung stehen. In der forschungsintensiven Industrie ist der Anteil der Unternehmen, die kreditfinanzierte zusätzliche Innovationen durchführen würden mit 16% fast doppelt so hoch wie in den anderen Sektoren. Auch für die bereits innovationsaktiven Unternehmen ergibt sich mit 14% ein überdurchschnittlicher Wert.

Im Vergleich der Anteilswerte für den Fall zusätzlicher Eigenmittel versus zusätzlicher Fremdmittel wird sichtbar, dass nur etwas mehr als jedes vierte Unternehmen (27%), welches Innovationsaktivitäten aus zusätzlichen Eigenmitteln finanzieren würde, dies auch mit Hilfe einer Kreditfinanzierung tun würde. Dabei ergibt sich für KMU ein fast doppelt so hoher Wert wie für große Unternehmen. Diese Diskrepanz spiegelt die Tatsache wider, dass KMU weitaus häufiger kreditrestringiert sind.

### **Allgemeiner Finanzierungs- und Förderbedarf in Bremen**

Anknüpfend an die obigen Befragungsergebnisse wird im Folgenden im Rahmen einer Überschlagskalkulation der öffentliche Finanzierungs- und Förderbedarf, der im Bereich FuE in Bremen besteht, quantitativ ermittelt. Wichtig ist jedoch darauf hinzuweisen, dass dieser Bedarf nicht bereits der zu erwartenden Nachfrage für das hier untersuchte Instrument der FuE-Darlehen entspricht, sondern eine grobe Abschätzung des grundsätzlichen Nachfragepotenzials nach öffentlichen Finanzierungen darstellt.

Der allgemeine Bedarf für öffentliche Finanzierungen bzw. Förderung wird abgeleitet aus

- der Anzahl der Unternehmen, die FuE-Vorhaben aufgrund von Finanzierungsproblemen nicht tätigen und
- dem durchschnittlichen FuE-Ausgabevolumen.

#### 1. Zahl der forschungsaktiven Unternehmen

Die obigen Befragungen zu Innovationshemmnissen und Finanzierungsrestriktionen beziehen sich zumeist nicht auf die Grundgesamtheit aller Unternehmen sondern nur auf die Teilgruppe jener Unternehmen, die überhaupt Forschungs- und Innovationsaktivitäten durchführen. Auf Basis von Daten zum MIP lässt sich die Gruppe von Unternehmen, die Innovationsaktivitäten verfolgen, auf rund 45-55% aller Unternehmen eingrenzen (so genannte Innovatorenquote). Der Anteil von Unternehmen, die FuE gelegentlich oder regelmäßig betreiben,

ist mit rund 20% deutlich geringer.<sup>17</sup> Bezieht man die Werte des MIP auf die Gesamtzahl an Unternehmen in Bremen (14.264 Unternehmen, siehe hierzu Abschnitt 4.2.2), dann würde sich der Kreis forschungsaffiner Unternehmen auf rund 2.850 Unternehmen beziffern lassen. Das MIP dürfte aber wegen seiner Ausrichtung auf die Grundgesamtheit an Unternehmen mit mehr als 5 Beschäftigten in Deutschland in der Tendenz die FuE-Beteiligung überschätzen.

Orientiert man sich an den Werten des IAB-Betriebspanels dann ist die Gruppe an forschungsaktiven Unternehmen deutlich kleiner. Die Grundgesamtheit des IAB-Betriebspanels sind allerdings Betriebe und nicht Unternehmen. Da ein Unternehmen mehrere Betriebsstätten haben kann, gibt es mehr Betriebe als Unternehmen. In Bremen liegt die Zahl der Betriebe gemäß Unternehmensregister um rund 6% über der Zahl der Unternehmen.

Auf die Frage, ob sich ein Betrieb mit Forschung und Entwicklung befasst, antworten bundesweit nur 5% der Betriebe mit Ja. Dieser Anteilswert ergibt sich auch für Bremen. Gemäß den Werten des IAB-Betriebspanels beläuft sich die (hochgerechnete) Zahl an Betrieben, die FuE betreiben, auf nur rund 780 Betriebe.

Die hochgerechneten Angaben des IAB-Betriebspanels erscheinen von der Größenordnung her plausibel. In Bremen gibt es – auf Grundlage der amtlichen Statistik zur SV-Beschäftigung – nicht ganz 1.100 Betriebe in der Industrie, die Zahl der Betriebe in der forschungsintensiven Industrie lässt sich mit etwa 280 Betrieben angeben. In den wissensintensiven Dienstleistungszweigen sind ca. 4.300 Betriebe tätig. Mehr als die Hälfte dieser Betriebe hat weniger als 5 Beschäftigte. Nimmt man für die Zahl der Betriebe in der Industrie und im wissensintensiven Dienstleistungssektor inklusive der Mikrounternehmen einen Anteil der forschungsaktiven Betriebe von 20% an, ergeben sich 1.100 Betriebe. Da die Zahl der Betriebe etwas über der Zahl der Unternehmen liegt, wird im Folgenden ein Kreis von rund 1.000 potenziell forschungsaktiven Unternehmen in Bremen angenommen.

## 2. Zahl der forschungsaktiven Unternehmen mit Finanzierungsbeschränkungen

Die Zahl der Unternehmen, die FuE-Vorhaben wegen Finanzierungsproblemen nicht durchführen, ist nur sehr schwer zu bestimmen. Die vorliegenden Befragungsergebnisse zeigen, dass Finanzierungsschwierigkeiten ein wesentliches Hemmnis für die Forschungs- und Innovationstätigkeit darstellen. Allerdings sind individuell von den Unternehmen empfundene Finanzierungsprobleme nicht mit Kreditmarktbeschränkungen gleichzusetzen. Aus den Angaben zur Bedeutung von Finanzierungshemmnissen geht nicht konkret hervor, wieviele prinzipiell forschungsaktive Unternehmen FuE-Projekte, deren Umsetzung prinzipiell erfolgversprechend wäre, aufgrund nicht ausreichender Finanzmittel pro Jahr unterlassen haben. Eine ungefähre Richtschnur geben die bereits angeführten Resultate der letzten MIP-Erhebung:

- 25% der Unternehmen aus der forschungsintensiven Industrie haben keine (weiteren) Innovationsprojekte wegen fehlender finanzieller Mittel umgesetzt
- 48% der Unternehmen aus der forschungsintensiven Industrie würden mit zusätzlichen Eigenmitteln ihre Innovationstätigkeit erweitern

---

<sup>17</sup> Dabei ist die FuE-Beteiligung in Industrieunternehmen (28) spürbar höher als in Dienstleistungsunternehmen (wissensintensive Dienstleister 25%, sonstige Dienstleister 7%). In den forschungsintensiven Industriezweigen betreiben 60% FuE.

- 16% der Unternehmen aus der forschungsintensiven Industrie würden bei Verfügbarkeit eines zinsvergünstigten Kredits zusätzliche Innovationsaktivitäten in Angriff nehmen

Eine grobe überschlägige Annahme ist, dass 25-50% der forschungsaktiven Unternehmen jährlich je ein FuE-Projekt nicht durchführen, also 250 bis 500 Unternehmen bzw. 250 bis 500 FuE-Projekte pro Jahr.

### 3. Durchschnittliche Gesamtkosten je FuE-Vorhaben

Als Grundlage für die Bestimmung der durchschnittlichen Gesamtkosten je FuE-Vorhaben kann auf die Ergebnisse der bisherigen FEI-Förderung zurückgegriffen werden. Danach betrug im Zeitraum 2009-2013 das durchschnittliche Volumen an FuE-Gesamtkosten je geförderten Projekt nicht ganz 200.000 €. Dieser Wert erscheint vor dem Hintergrund anderer Erfahrungswerte plausibel:

- Im MIP wird berichtet, dass das durchschnittliche Volumen von Innovationsprojekten etwa 570.000 € beträgt. Dieser Wert wird maßgeblich durch Großunternehmen bestimmt, für KMU liegt er unter 400.000 €. Dabei enthalten Innovationsausgaben im Regelfall zu 50% FuE-Ausgaben.
- Aus den Angaben aus den Förderstatistiken zu anderen Förderprogrammen lässt sich ein durchschnittliches Projektvolumen ermitteln, welches ungefähr in der Größenordnung wie das für den Fall der bremischen FEI-Förderung ermittelte liegt: In Thüringen betrug zum Zeitpunkt der Halbzeitevaluierung der Median der geförderten FuE-Projekte nicht ganz 260.000 €. Monitoringdaten in Mecklenburg-Vorpommern liefern eine durchschnittliche Projektgrößen von gut 210.000 €. Und die Evaluierung der ZIM-Förderung des Bundes liefert eine durchschnittliches Projektvolumen von 236.000 €. In Brandenburg allerdings ergibt sich bei der dortigen FuE-Förderung ein Medianwert von rund 410.000 €.

Angesichts der vorliegenden Erfahrungswerte, die zumindest auch Hinweise auf noch größere Projektvolumina als die ermittelten 200.000 Euro der bisherigen FEI-Förderung geben, wird im weiteren Verlauf eine Spannweite des durchschnittliche FuE-Ausgabevolumens von 200.000 € bis 300.000 € unterstellt.

### 4. Bestimmung des allgemeinen Finanzierungsbedarfs

Verknüpft man die Kennzahlen miteinander lässt sich die allgemeine Lücke bei der Finanzierung von FuE-Vorhaben für das Land Bremen mit etwa 5 bis 15 Mio. € pro Jahr bestimmen. Diese Lücke ergibt sich aus der Anzahl von Unternehmen, die pro Jahr aufgrund von Finanzierungsproblemen ein FuE-Vorhaben nicht durchführen (250 bis 500 Unternehmen), und dem durchschnittlichen Projektvolumen (200.000 € bis 300.000 €). Bei der quantitativen Bestimmung dieses Wertes handelt es sich um eine grobe indikative Überschlagsrechnung. Es ist offensichtlich, dass eine prozentuale Veränderung der Ausgangswerte sich direkt in einer gleichproportionalen Veränderung der Finanzierungslücke niederschlägt. Die Ausgangswerte stellen plausible Schätzungen dar, die hieraus resultierende Spannweite bildet die hohen Unsicherheiten bei dieser Top-Down-Berechnung ab.

Die genannte Summe von 5 bis 15 Mio. € pro Jahr stellt einen grundsätzlichen Finanzierungsbedarf dar, für den ein adäquates privates Kapitalangebot nicht zur Verfügung steht. Die Überschlagsrechnung grenzt die prinzipiell vorstellbaren Größenordnungen des Bedarfs

bzw. der Finanzierungslücke ein, die bei der Zielgruppe von forschungsaffinen Unternehmen in Bremen mit Finanzierungsproblemen im Hinblick auf die gewünschte Steigerung ihrer FuE-Ausgaben besteht. Dieses allgemeine Potenzial wird nicht zwangsläufig realisiert; die Umsetzung von FuE-Vorhaben ist von vielen Faktoren abhängig. Neben der bereits seit Jahren in Bremen praktizierten FEI-Förderung, die seit 2009 sowohl Zuschüsse als auch Darlehen umfasst, sind eine Reihe von verschiedenen Förderinstrumenten im Bereich FuE auf die Schließung dieser Finanzierungslücke ausgerichtet. Die Ermittlung der zu erwartenden Nachfrage für das spezifische Instrument der F&E-Darlehen ist Gegenstand des nächsten Abschnitts.

### **Fazit zur empirischen Evidenz zum regionalen Finanzierungs- und Förderbedarf**

Die Tatsache, dass zur Finanzierung von Innovationsaktivitäten ganz überwiegend interne Finanzierungsmittel eingesetzt werden, ist ein deutlicher empirischer Hinweis darauf, dass Unternehmen auf erhebliche Schwierigkeiten bei der Beschaffung von externem Kapital treffen. Zwar geht die Verwendung interner Finanzierungsmittel für die Innovationstätigkeit eines Unternehmens auch mit einer Reihe von Vorteilen einher, doch kann davon ausgegangen werden, dass der Finanzierungsbedarf für Innovationen die verfügbaren Eigenmittel im Allgemeinen übersteigt. Daher sollten externe Finanzmittel in Form von Krediten oder Beteiligungskapital für die Finanzierung von Innovationen eine weitaus größere Bedeutung haben. Die Verzerrung im Finanzierungsmix zugunsten von internen Mitteln ist daher Ausdruck von Finanzierungszwängen und nicht einer Optimierung der Finanzierungsstruktur durch die Unternehmen, bei der im unternehmerischen Entscheidungskalkül ein ungehinderter Zugang zu allen Finanzierungsformen unterstellt werden kann.

Direkte Befragungen von Unternehmen liefern deutliche empirische Hinweise dafür, dass die Innovationsaktivitäten von Unternehmen und insbesondere von KMU durch Finanzierungsbeschränkungen behindert werden. Finanzierungsrestriktionen werden von einer großen Zahl von innovativen Unternehmen, und hierunter insbesondere kleine sowie junge Unternehmen, als ein zentrales Innovationshemmnis benannt. Rund 19% aller innovativen Unternehmen in Deutschland und 25% der Unternehmen aus der forschungsintensiven Industrie bejahen die Frage, ob Innovationsaktivitäten aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht umgesetzt wurden. Würde man den innovativen Unternehmen zusätzliche Eigenmittel zur Verfügung stellen, würden über 37% zusätzliche Innovationsprojekte anstoßen. Fast jedes zweite Unternehmen (48%) aus der forschungsintensiven Industrie würde mit zusätzlichen Eigenmitteln zumindest teilweise zusätzliche Innovationsaktivitäten in Angriff nehmen.

Ausgehend von diesen Befragungsergebnissen und ergänzender eigener empirischer Erhebungen wurde eine grobe Schätzung des Finanzierungs- und Förderbedarfs in Bremen vorgenommen. Danach lässt sich ein grundsätzlicher Bedarf an Finanzmitteln für zusätzliche FuE-Vorhaben im Land Bremen in einer Bandbreite von 5 Mio. € bis 15 Mio. € pro Jahr ermitteln. Das breite Intervall bildet die hohe Unsicherheit bei Top-down-gelagerten Berechnungen ab und bildet den grundsätzlichen Finanzierungsbedarf ab, für den ein adäquates privates Kapitalangebot nicht zur Verfügung steht. Die Werte sind das Resultat einer Überschlagsrechnung, die die prinzipiell vorstellbare Größenordnung der Finanzierungslücke in Bremen eingrenzt, die bei der Zielgruppe von forschungsaffinen Unternehmen mit Finanzierungsproblemen im Hinblick auf die gewünschte Steigerung ihrer FuE-Ausgaben besteht. Neben der bereits seit Jahren in Bremen praktizierten FEI-Förderung, die seit 2009 sowohl Zuschüsse als auch Darlehen umfasst, sind eine Reihe von verschiedenen Förderinstrumenten im Bereich FuE auf die Schließung dieser Finanzierungslücke ausgerichtet.

### 3.2.3 KONKRETISIERUNG DER ZU ERWARTENDEN NACHFRAGE

Im vorherigen Unterabschnitt wurde der grundsätzliche Bedarf für das Land Bremen aus allgemeinen Überlegungen und gesamtwirtschaftlichen Kennziffern abgeleitet. Diese Top-down-Betrachtung wird im Folgenden um eine Bottom-up-Betrachtung ergänzt, bei der die konkret zu erwartende Nachfrage nach F&E-Darlehen hergeleitet wird. Grundlage hierfür sind die Erfahrungswerte mit der bisherigen Umsetzung der FEI-Darlehen in Bremen sowie Einschätzungen von Experten. Da das bestehende Förderangebot für die FEI-Darlehen der BAB durch das Instrument der F&E-Darlehen im Rahmen des EFRE-Darlehensfonds substituiert wird, wird indirekt hiermit auch die künftige Kreditangebotslücke in Bremen definiert.

Die zu erwartende Nachfrage nach den F&E-Darlehen deckt einen Teil des oben hergeleiteten allgemeinen Bedarfs an Finanzierungsangeboten für FuE-Vorhaben ab. Zugleich ist die auf Basis der bisherigen Förderung von FEI-Darlehen künftig zu erwartende Nachfrage in Bremen für die Bewertung der Planungen zu den F&E-Darlehen und insbesondere für die Bewertung der geplanten Mittelausstattung eine zentrale Größe. Bei den Ableitungen in diesem Abschnitt wird das geplante Finanzierungsinstrument – die F&E-Darlehen – mit seiner spezifischen Konzeption wie in Abschnitt 3.1 beschrieben zugrunde gelegt.

#### Erfahrungswerte in Bremen

Die bisherige Umsetzung von Förderdarlehen der BAB bei der Finanzierung von FuE-Vorhaben liefert wertvolle Hinweise für die zukünftige Entwicklung der Nachfrage nach F&E-Darlehen und damit für die Bewertung der geplanten Mittelausstattung (vgl. ausführlich Abschnitt 3.5). Da die geplanten F&E-Darlehen identisch konzipiert sein werden wie die bisherigen FEI-Darlehen können die Ergebnisse der Vergangenheit als geeigneter Schätzer für die zu erwartenden Entwicklungen beim neuen Instrument genutzt werden.<sup>18</sup>

Die Auswertung der bisherigen Vergabe von FEI-Darlehen durch die BAB in den Jahren 2009 bis 2014 ergibt folgende Kennziffern:

- Das gesamte Darlehensvolumen der Jahre 2009-2014 beläuft sich auf 7,88 Mio. €, das Volumen der damit insgesamt finanzierten FuE-Ausgaben auf 8,36 Mio. €. Von den gesamten förderfähigen FuE-Ausgaben der Darlehensfälle wurden somit 94% durch die FEI-Darlehen finanziert.
- Es wurden insgesamt 44 FEI-Darlehen ausgereicht.
- Im Durchschnitt sind pro Jahr 7,3 Darlehen gewährt worden. Das durchschnittliche Volumen der Darlehen beläuft sich auf 179.100 €.
- Das jahresdurchschnittliche Darlehensvolumen lässt sich mit 1,31 Mio. € beziffern.

---

<sup>18</sup> Wie bereits erwähnt ist zu berücksichtigen, dass evtl. einige sehr wenige Darlehen auf Grundlage der PFAU-Richtlinie vergeben werden. Hinsichtlich der Konditionen wird es keinen Unterschied zwischen Darlehen für FEI- bzw. PFAU-Projekte geben. Ungefähr 5% des geplanten Mittelvolumens sollen auf Darlehen entfallen, die im Bereich der Umweltforschung anzusiedeln sind. Mit Bezug auf die zu erwartenden Ergebnisse liegt dies im allgemeinen Unschärfbereich der hier vorgenommenen Projektionen. Zudem ist die Zuordnung der FuE-Projekte zu einem Technologiefeld aus ökonomischer Sicht eher nachrangig, so dass die Erfahrungswerte der FEI-Förderung durchaus auf die künftige Darlehensförderung für PFAU-Projekte übertragen werden können.

- im Durchschnitt der letzten sechs Jahre wurden FuE-Ausgaben im Umfang von rund 1,39 Mio. € p.a. unterstützt.

Die Zahl der Darlehensfälle und das Darlehensvolumen weisen keinen erkennbaren Trend auf. Im Jahr 2013 lagen die Werte spürbar über dem Durchschnitt. Hier wurden 11 FEI-Darlehen mit einem Kreditvolumen von 1,72 Mio. € vergeben. Im letzten Betrachtungsjahr 2014 dagegen war der Vollzug mit 6 Darlehen und einem Darlehensvolumen von 1,23 Mio. € leicht unterdurchschnittlich.

### Planungen im Rahmen des EFRE OP

Die Quantifizierung von ausgewählten Zielwerten ist wesentlicher Bestandteil des neuen EFRE OP für die Förderperiode 2014-2020. Für die geplanten F&E-Darlehen wurden im Rahmen der Programmerstellung bereits Planungen und Schätzungen zu Fallzahlen und Volumen vorgenommen. Im Programmtext finden sich diese Planwerte jedoch nicht im Detail wieder, sondern im Einklang mit den verordnungsseitigen Anforderungen werden im OP nur ausgewählte Output- und Finanzindikatoren auf Ebene der Investitionspriorität 1b ausgewiesen. Gemäß den indikativen Angaben zur Codierung bei der Finanzierungsform (Code 03 – Unterstützung durch Finanzinstrumente: Risikokapital, Beteiligungskapital oder Gleichwertiges) ist vorgesehen, dass sich der EFRE mit 6,0 Mio. € an Finanzinstrumenten beteiligt. Diese Summe schließt aber sowohl F&E-Darlehen wie auch Wagniskapital ein. Die internen Planungsgrundlagen und differenzierten Ergebnisse für die F&E-Darlehen wurden durch eine schriftliche Abfrage bei der BAB erhoben. Diese werden im Folgenden kurz skizziert. Anschließend wird die Plausibilität dieser Planungen im Kontext der vorhandenen Erfahrungswerte diskutiert. Verwaltungskosten, Refinanzierungskosten, Ausfälle, Zinserlöse und Erlöse aus der Zwischenanlage bleiben bei den folgenden, überschlägigen Kalkulationen unberücksichtigt.

Den Planungen für die F&E-Darlehen liegt ein Anteil aus dem Fondsvolumen von 9,3 Mio. € zugrunde. 50% dieser Summe stammen aus dem EFRE. Pro Darlehensfall wird von einer durchschnittlichen Darlehenssumme von 200.000 € ausgegangen. Aus diesen Angaben ergibt sich als quantifizierter Zielwert eine Zahl von 46 Darlehensfällen bis 2023.

Unter der Annahme, dass der Fonds zur Jahresmitte 2015 aufgelegt wird und bis Ende 2023 Investitionen vornimmt, beträgt die Laufzeit bzw. die Dauer der Investitionsphase des Fonds 8 ½ Jahre. Für die jahresdurchschnittliche Anzahl an Darlehensfällen ergibt sich folglich ein Wert von 5,4 (46 Fälle / 8,5 Jahre).

Multipliziert man die Laufzeit von 8 ½ Jahren mit den oben aufgeführten „historischen“ Jahresdurchschnittswerten für die FEI-Darlehen der BAB, dann ergeben sich 62 Darlehensfälle, ein Darlehensvolumen von 11,2 Mio. € und ein Investitionsvolumen von 11,8 Mio. €. Diese Werte liegen deutlich über den Planwerten für die F&E-Darlehen (46 Fälle und 9,3 Mio. € Darlehensvolumen).

Wesentlich für die Abweichung der Zahl der geplanten Darlehensfälle ist zum einen der höhere Durchschnittswert für die Darlehenssumme je Vorhaben bei den Planungen (200.000 €) im Vergleich zu dem durchschnittlichen Wert für die Jahre 2009-2014 (179.100 €). Zum anderen wurde für die F&E-Darlehen offensichtlich ein konservativer Schätzwert angesetzt. Das jahresdurchschnittliche Darlehensvolumen bei einem gesamten Planwert für die Darlehenssumme von 9,3 Mio. € über 8 ½ Jahre beträgt 1,09 Mio. € statt der 1,31 Mio. € im Durchschnitt 2009-2014. Der Planwert liegt um ein Sechstel unter dem tatsächlichen Wert.

Veränderungen der Rahmenbedingungen und Förderlandschaft, innerhalb derer die F&E-Darlehen vergeben werden, sowie Anpassungen des Finanzierungsinstruments selbst können dazu führen, dass die bislang realisierte Nachfrage künftig höher oder niedriger ausfällt. Veränderungen des Instruments im Vergleich zum Status Quo sind jedoch nicht geplant. Die Darlehensbedingungen wurden bereits in den letzten Jahren sehr günstig ausgestaltet und sollen in der Form weitergeführt werden. Allerdings sind die reduzierten, vorsichtigen Durchschnittswerte mit Bezug auf die jährliche Darlehenssumme vor dem Hintergrund der geplanten Einführung eines Wagniskapitalinstruments in Bremen zu sehen. Die zuständigen Stellen (SWAH und BAB) rechnen damit, dass die gesamte Nachfrage nach externen Finanzmitteln von Seiten forschungsaffiner und innovationsorientierter Unternehmen nun zum Teil durch die Bereitstellung dieses Eigenkapitalinstruments befriedigt werden wird. Dies begründet in der Folge eine geringere Nachfrage nach den F&E-Darlehen als eine aus Sicht der Unternehmen alternative Möglichkeit zur Finanzierung von FuE-Vorhaben.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die gegenwärtigen Planwerte für die F&E-Darlehen in Bremen eine konservative, vorsichtige Schätzung darstellen. Die Planwerte liegen unter den Schätzwerten, die sich aus einer einfachen Projektion der Vergangenheitswerte ergeben. Dies lässt sich zum Teil mit Bezug auf die geplante Einrichtung eines Wagniskapitalfonds erklären, so dass ein Teil der Nachfrage nach externen Finanzmitteln in Zukunft nicht durch eine Darlehens- sondern Beteiligungsförderung befriedigt wird. Gleichwohl ist im Hinblick auf die zum jetzigen Zeitpunkt vorliegenden Informationen für die F&E-Darlehen tendenziell eher mit dem Fall, dass das geplante Fondsvolumen über die Gesamtlaufzeit nicht für eine vollständige Ausfinanzierung aller innovationspolitisch gewünschten FuE-Vorhaben ausreicht, als mit dem umgekehrten Fall eines zu hoch gewählten Mittelvolumens zu rechnen. Falls die Nachfrage nach den F&E-Darlehen sich rascher und stärker als geplant entwickeln sollte, stehen der BAB jedoch verschiedene Steuerungsmöglichkeiten offen, um auf diese Entwicklung zu reagieren.

### Fazit

Die FEI-Darlehen, die die BAB seit Umstellung der Wirtschaftsförderung in den letzten Jahren finanziert hat, liefern einen guten Schätzwert für die bestehende privatwirtschaftliche Angebotslücke. Unter der Annahme, dass private Kreditgeber diesen Teil des Marktes nicht bedient hätten, wenn die BAB sich nicht als Kreditgeber betätigt hätte, wäre im Zeitraum 2009 bis 2014 ein FuE-Ausgabenvolumen von 8,36 Mio. € nicht realisiert worden. Davon waren 7,88 Mio. € als Darlehen durch die BAB finanziert. Im Jahresdurchschnitt bedeutete dies ein Darlehensvolumen von 1,31 Mio. € p.a., im vorletzten Jahr (2013) waren es 1,72 Mio. € p.a. und im letzten Jahr (2014) 1,23 Mio. € p.a. Dieses jahresdurchschnittliche Volumen bildet einen bedingten Schätzwert für das Mindestmaß der Angebotslücke bzw. der nicht realisierten Nachfrage. Die Konditionen der bisherigen FEI-Darlehen der BAB werden für die nunmehr geplanten F&E-Darlehen unverändert übernommen. Es ist daher von einer ähnlich hohen Nachfrage nach den F&E-Darlehen auszugehen.

Überträgt man die jahresdurchschnittlichen Werte der FEI-Darlehen auf die vorgesehene Laufzeit der F&E-Darlehen von 8 ½ Jahren, dann ergeben sich insgesamt 62 Darlehensfälle und ein wahrscheinliches Darlehensvolumen von 11,2 Mio. €. Diese rechnerischen Werte liegen merklich über den derzeitigen Planwerten von 46 Fällen und einem Darlehensvolumen von 9,3 Mio. €. Zum Teil lässt sich dies mit der geplanten Einrichtung eines Wagniskapitalfonds erklären, der als alternative externe Finanzierungsquelle ein Substitut zur Vergabe von F&E-Darlehen darstellt. Allerdings dürfte es nur in wenigen Fällen relevant sein,

dass FuE-affine Unternehmen eine Beteiligungsförderung statt einer Darlehensförderung in Anspruch nehmen (können).

Der vorgesehene Mittelansatz erscheint insgesamt vor dem Hintergrund der grundsätzlich bestehenden Unsicherheit nicht als zu hoch und vorsichtig gewählt. Falls die Nachfrage sich wie auf Basis der Vergangenheit zu erwarten künftig stärker als geplant entwickelt, ist das Instrument entweder mit zusätzlichen Mitteln auszustatten oder die Kreditvergabe zu verknapfen. Die Verknappung sollte allerdings aus Gutachtersicht nicht zu einer weniger günstigen Ausgestaltung bzw. Verminderung der Anreizwirkung der Darlehen führen. Stattdessen sollte der ergänzende Einsatz von Zuschüssen für die FuE-Vorhaben eingeplant werden. Wegen der hohen Unsicherheit über den grundsätzlichen Investitions- und Förderbedarf scheint es ohnehin angemessen, den Abfluss des Mittelvolumens während der Fondslaufzeit kontinuierlich zu beobachten.

### 3.2.4 FAZIT

Gegenstand dieses Abschnitts war die Prüfung der Frage, ob von einem Marktversagen und dem Bestehen einer suboptimalen Investitionssituation bei der Finanzierung von F&E-Darlehen in Bremen ausgegangen werden kann.

Die Analyse erfolgte hierbei in drei Schritten:

- Erstens wurden allgemeine Argumente aus der Institutionenökonomie zum Auftreten von Marktversagen bei der Finanzierung von FuE-Aktivitäten in Unternehmen vorgestellt.
- Zweitens wurde der allgemeine Investitions- und Förderbedarf empirisch hergeleitet. Dabei wurden die Restriktionen von Unternehmen mit Forschungs- und Innovationsaktivitäten beim Zugang zu externen Finanzierungsmitteln auf Grundlage von vorliegenden Befragungsergebnissen überblicksartig thematisiert.
- Drittens wurde durch eine Bottom-Up-Analyse die konkrete, zu erwartende Nachfrage nach den F&E-Darlehen abgeschätzt. Grundlage hierfür bildeten die Erfahrungen, die in Bremen in den letzten Jahren mit der Vergabe der FEI-Darlehen, deren Konzeption identisch zu den geplanten F&E-Darlehen ist, gemacht wurden.

### Theoretische Überlegungen zum Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation

Auf Basis von theoretischen Überlegungen kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass Restriktionen beim Zugang zu externen Finanzierungsquellen und inhärente Beschränkungen bei der internen Finanzierung sowohl Umfang wie auch Struktur der Forschungs- und Innovationsaktivitäten negativ beeinträchtigen. FuE-Aktivitäten sind niedriger als volkswirtschaftlich erwünscht, sie finden zu unregelmäßig statt und haben zu selten risikobehaftete Vorhaben im Blick, die einen hohen Anteil an industrieller Forschung aufweisen und auf grundlegende Marktneuheiten abzielen. Die ökonomische Theorie liefert zahlreiche Anhaltspunkte für die Vermutung, dass für die Finanzierung von Forschung und Innovationen ein Marktversagen besteht bzw. eine suboptimale Investitionssituation vorliegt. Staatliches Eingreifen ist daher nicht nur mit Blick auf die externen Effekte von FuE-Aktivitäten gerechtfertigt, sondern auch mit Blick auf Marktunvollkommenheiten bei ihrer Finanzierung.

### **Empirische Evidenz für den regionalen Finanzierungs- und Förderbedarf**

Die Tatsache, dass zur Finanzierung von Innovationsaktivitäten ganz überwiegend interne Finanzierungsmittel eingesetzt werden, ist ein deutlicher empirischer Hinweis darauf, dass Unternehmen auf erhebliche Schwierigkeiten bei der Beschaffung von externem Kapital treffen. Direkte Befragungen zeigen, dass die FuE-Aktivitäten von Unternehmen und insbesondere von KMU durch Finanzierungsbeschränkungen behindert werden. Finanzierungsrestriktionen werden von einer großen Zahl von innovativen Unternehmen, und hierunter insbesondere kleine sowie junge Unternehmen, als ein zentrales Innovationshemmnis benannt. Fast ein Fünftel aller innovativen Unternehmen und ein Viertel der Unternehmen aus der forschungsintensiven Industrie bejahen die Frage, ob Innovationsaktivitäten aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht umgesetzt wurden.

Ausgehend von diesen Befragungsergebnissen und ergänzender eigener empirischer Erhebungen wurde eine grobe Schätzung des Finanzierungs- und Förderbedarfs in Bremen vorgenommen. Danach lässt sich ein grundsätzlicher Bedarf an Finanzmitteln für zusätzliche FuE-Vorhaben in einer Bandbreite von 5 Mio. € bis 15 Mio. € pro Jahr ermitteln. Das breite Intervall bildet die hohe Unsicherheit bei Top-down-gelagerten Berechnungen ab und bildet den grundsätzlichen Finanzierungsbedarf ab, für den ein adäquates privates Kapitalangebot nicht zur Verfügung steht. Neben der bereits seit Jahren in Bremen praktizierten FEI-Förderung, die seit 2009 sowohl Zuschüsse als auch Darlehen umfasst, sind eine Reihe von verschiedenen Förderinstrumenten im Bereich FuE auf die Schließung dieser Finanzierungslücke ausgerichtet.

### **Die konkrete, zu erwartende Nachfrage nach F&E-Darlehen**

Auf Grundlage einer Bottom-up-Analyse der bisherigen Vergabe von FEI-Darlehen durch die BAB kann die künftige Nachfrage nach F&E-Darlehen in Bremen quantitativ bestimmt und eine Plausibilitätsbewertung der geplanten Mittelausstattung vorgenommen werden.

Im Zeitraum 2009 bis 2014 sind jahresdurchschnittlich 7,3 F&E-Darlehen in Bremen mit einem Darlehensvolumen von insgesamt 1,31 Mio. € p.a. vergeben worden. Dieses jährliche Volumen bildet einen guten Schätzwert für das Mindestmaß der Angebotslücke. Weil die Konditionen der bisherigen FEI-Darlehen für die geplanten F&E-Darlehen unverändert übernommen werden, kann künftig von einer ähnlich hohen Nachfrage nach den F&E-Darlehen ausgegangen werden.

Überträgt man die jahresdurchschnittlichen Werte der FEI-Darlehen auf die vorgesehene Laufzeit der F&E-Darlehen von 8 ½ Jahren, dann ergeben sich insgesamt 62 Darlehensfälle und ein wahrscheinliches Darlehensvolumen von 11,2 Mio. €. Diese rechnerischen Werte liegen über den derzeitigen Planwerten von 46 Fällen und einem Darlehensvolumen von 9,3 Mio. €. Zum Teil lässt sich dies mit der geplanten Einrichtung eines Wagniskapitalfonds erklären, der als alternative externe Finanzierungsquelle ein Substitut zur Vergabe von F&E-Darlehen darstellt. Allerdings dürfte dies nur in wenigen Fällen relevant sein.

Der vorgesehene Mittelansatz erscheint insgesamt vor dem Hintergrund der grundsätzlich bestehenden Unsicherheit nicht als zu hoch und vorsichtig gewählt. Die Entwicklung der Nachfrage nach den F&E-Darlehen sollte während der Laufzeit genau beobachtet und die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten genutzt werden, um die Nachfrage nach F&E-Darlehen befriedigen zu können.

### 3.3 PRÜFSCHRITT B): MEHRWERT UND KOHÄRENZ

Der vorliegende Abschnitt umfasst zwei grundsätzliche Aspekte:

- die Kohärenz der F&E-Darlehen mit anderen öffentlichen Interventionen soll geprüft werden,
- der Mehrwert der Förderung soll analysiert und dargestellt werden.

Besondere Bedeutung hat dabei die Kohärenz mit anderen öffentlichen Angeboten im Bereich der externen Darlehensfinanzierung von FuE-Vorhaben: Das neue Instrument sollte keine Konkurrenz zu bestehenden Instrumente bilden, sondern ein zusätzliches öffentliches Angebot darstellen und eine marktliche Angebotslücke (Lücke im privaten Kreditmarkt) schließen. In diesem Fall erzeugt es einen Mehrwert, der sich aus seinen Ergebnissen und Wirkungen ergibt.

Im Folgenden steht daher zunächst die Prüfung der Kohärenz der F&E-Darlehen im Vordergrund. Die Kohärenzprüfung ergänzt die Markt- und Bedarfsanalyse des vorangegangenen Abschnitts: Der allgemeine Bedarf für öffentliche Interventionen ist dort hergeleitet worden. Er kann prinzipiell durch verschiedene Instrumente befriedigt werden. Daher ist zu fordern, dass sich die F&E-Darlehen ergänzend in die bestehende Förderlandschaft einordnen. Die F&E-Darlehen werden dazu mit anderen, ähnlichen öffentlichen Angeboten verglichen. Auf Basis dieser Angebotsanalyse und auf Basis der Untersuchung von Bedarf und Nachfrage im vorherigen Abschnitt lässt sich dann ein Fazit hinsichtlich der Eignung des geplanten Instruments ziehen. Auf Grundlage dieser grundsätzlichen Bewertung erfolgen dann die Darstellung des „Mehrwerts“ des Instruments und die weiteren Prüfschritte der ESIF-VO.

#### 3.3.1 KOHÄRENZ

##### Screening der Förderprogramme

Ein Screening<sup>19</sup> der bestehenden Förderangebote zur Finanzierung von FuE-Vorhaben von Unternehmen hat hierbei ein Darlehensprogramm ergeben, bei dem wesentliche inhaltliche Überschneidungen und eine Konkurrenzsituation zu den geplanten F&E-Darlehen grundsätzlich möglich sind. Hierbei handelt es sich um das

- ERP-Innovationsprogramm der KfW.

Neben dem ERP-Innovationsprogramm wurde eine Reihe weiterer Programme im Rahmen der Kohärenzanalyse überprüft, diese wurden aber nicht in den engeren Kohärenzcheck mit einbezogen, weil sie sämtlich auf einer Förderung durch nicht-rückzahlbare Zuschüsse basieren. Grundsätzlich gibt es für forschungsaffine und innovationsorientierte Unternehmen neben der FEI-Richtlinie des Landes Bremen eine Vielzahl von zuschussbasierten Förderinstrumenten auf Ebene des Bundes. Diese Instrumente dienen ähnlich wie die FEI-Richtlinie der Finanzierung von konkret abgegrenzten Projekten im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation und sind von ihrem finanziellen Umfang und ihrer zeitlichen Förderdauer begrenzt. Nach dem eigentlichen Kohärenzcheck zwischen F&E-Darlehen und ERP-

---

<sup>19</sup> Grundlage: Internetauftritt der BAB, Förderdatenbank des BMWi, Internetrecherche und Experten-auskünfte.

Innovationsprogramm der KfW wird exkursartig auf die zuschussbasierten Förderinstrumente aufmerksam gemacht.

### **Kohärenzcheck**

Im Folgenden wird die Kohärenz der F&E-Darlehen zum ERP-Innovationsprogramm der KfW als einem weiteren Darlehensprogramm für die Finanzierung von FuE-Projekten diskutiert. Als Ausgangspunkt für die detaillierte Analyse und Bewertung der Kohärenz der beiden Programme werden in der folgenden Übersicht die zentralen Kriterien der Förderinstrumente verglichen.

Tabelle 3.3.1:  
Kohärenzcheck für die F&E-Darlehen

	F&E-Darlehen	ERP-Innovationsprogramm der KfW
Zielgruppe	Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft mit Sitz oder Betriebsstätte im Land Bremen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen	Etablierte Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft (inkl. Freiberufler), die seit mindestens 2 Jahren am Markt aktiv sind und deren Gruppenumsatz 500 Mio. Euro nicht überschreitet
Finanzierungsgegenstand	Sach- und Personalkosten von FuE-Projekten	Ausgaben für Innovationsvorhaben in der Forschungs- und Entwicklungsphase, d.h. Personal- und Sachkosten bis zum Abschluss der für die kommerzielle Nutzung notwendigen Entwicklungsarbeiten
Finanzierungsart	Darlehen	Darlehen / Nachrangdarlehen
Finanzierungsvolumen	Bis zu 500.000 €, bis zu 100% der förderfähigen Kosten	bis zu 5 Mio. € je Vorhaben, bis zu 100% der förderfähigen Kosten (ohne Vorhaben im Rahmen der Energiewende)
Fördervoraussetzungen	<p>Die FuE-Projekte müssen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- auf Forschung und Entwicklung neuer Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen abzielen,</li> <li>- mit einem technischen und finanziellen Risiko behaftet sein,</li> <li>- regionalwirtschaftlich relevant sein und mittelfristig einen wirtschaftlichen Erfolg versprechen</li> </ul>	<p>Vorhaben der marktnahen Forschung sowie zur Neu- und Weiterentwicklung von Produkten, Produktionsverfahren und Dienstleistungen</p> <p>Niedrigschwellige Innovation: Vorhaben, die für das Unternehmen innovativ sind – was bei Vorhaben von KMU häufig zutrifft.</p> <p>Das antragstellende Unternehmen muss das innovative Vorhaben selbst durchführen oder sich an einem solchen durch einen eigenen innovativen Beitrag wesentlich beteiligen (d.h. der Kern der Innovation liegt beim Unternehmen).</p>
Konditionen	<p>Jahre 1-3: 5,0% unter Marktkonditionen, bis max. nom. 0,0 %, i.d.R. Mindestzins von nominal 0,5%</p> <p>Jahre 4-6: Marktkonditionen, Konditionsermittlung zum Zeitpunkt der Darlehensvergabe auf Basis der Annahme eines vollbesicherten Darlehens</p>	<p>Zinssatz der Fremdkapitaltranche: RGZS, risikogerecht durch Hausbank, Obergrenzen durch KfW.</p> <p>Zinsniveau derzeit: 1,25% - 7,65%</p> <p>Zinssatz der Nachrangtranche: RGZS, Einordnung und Obergrenzen durch KfW, nur bis zur Bonitätsklasse 4</p> <p>Zins oberhalb des EU-Referenzzinssatzes, ohne Beihilfe</p> <p>Zinsniveau derzeit: 1,35% - 6,85%</p>

	F&E-Darlehen	ERP-Innovationsprogramm der KfW
Sicherheiten	Keine Sicherheiten notwendig, keine Beteiligung einer Hausbank	Banküblich, Festlegung und Verwaltung durch Hausbank Vollständige Haftungsfrei bei Darlehen in der Nachrangtranche
Laufzeit	Die Darlehenslaufzeit kann bis zu sechs Jahre betragen, dabei sind die Jahre 1-3 tilgungsfrei, für die Jahre 4-6 erfolgt Tilgung in ¼-jährlichen Raten	Fremdkapitaltranche: 10 Jahre bei höchstens 2 tilgungsfreien Anlaufjahren (10/2) Nachrangtranche: 10 Jahre bei 7 tilgungsfreien Anlaufjahren (10/7)
Verfahren, Aufwand	Direkte Darlehensvergabe, Beteiligung einer Hausbank nicht notwendig	Vergabe über Hausbank
Beihilferechtliche Grundlage	Artikel 25 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) (Verordnung (EU) Nr. 651/2014)	Artikel 25 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) (Verordnung (EU) Nr. 651/2014)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

## ERP-Innovationsprogramm

Das ERP-Innovationsprogramm der KfW richtet sich an etablierte Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, die seit mindestens 2 Jahren am Markt aktiv sind. Mit dem Innovationsprogramm soll die langfristige zinsgünstige Finanzierung marktnaher Forschung und der Entwicklung neuer Produkte, Produktionsverfahren oder Dienstleistungen sowie ihrer wesentlichen Weiterentwicklung gefördert werden. Hierzu werden entweder ein integriertes Finanzierungspaket, das aus einem klassischen Darlehen (Fremdkapitaltranche) und aus einem Nachrangdarlehen (Nachrangtranche) besteht, oder eine reine Fremdkapitalfinanzierung zur Verfügung gestellt. Die Darlehen werden über das Hausbankenprinzip vergeben. Ein inhaltlicher Schwerpunkt des Programms liegt dabei auf der Unterstützung von Vorhaben im Zusammenhang mit der Energiewende, es werden aber auch Innovationsvorhaben aus anderen technologischen Bereichen unterstützt.

Mit dem ERP-Innovationsprogramm können bis zu 100% der förderfähigen Kosten finanziert werden. Der maximale Umfang der Darlehen kann erheblich größer sein als bei den Forschungsdarlehen und sich auf bis zu 5 Mio. EUR je Vorhaben belaufen. Im Rahmen der Energiewende werden darüber hinaus auch größere Projekte zur (Weiter-)Entwicklung von Technologien zur Einsparung von Energie, zur effizienteren Energieerzeugung, zur Energiespeicherung und zur effizienteren Energieübertragung bis zu einem Kredithöchstbetrag von 25 Mio. Euro pro Vorhaben unterstützt.

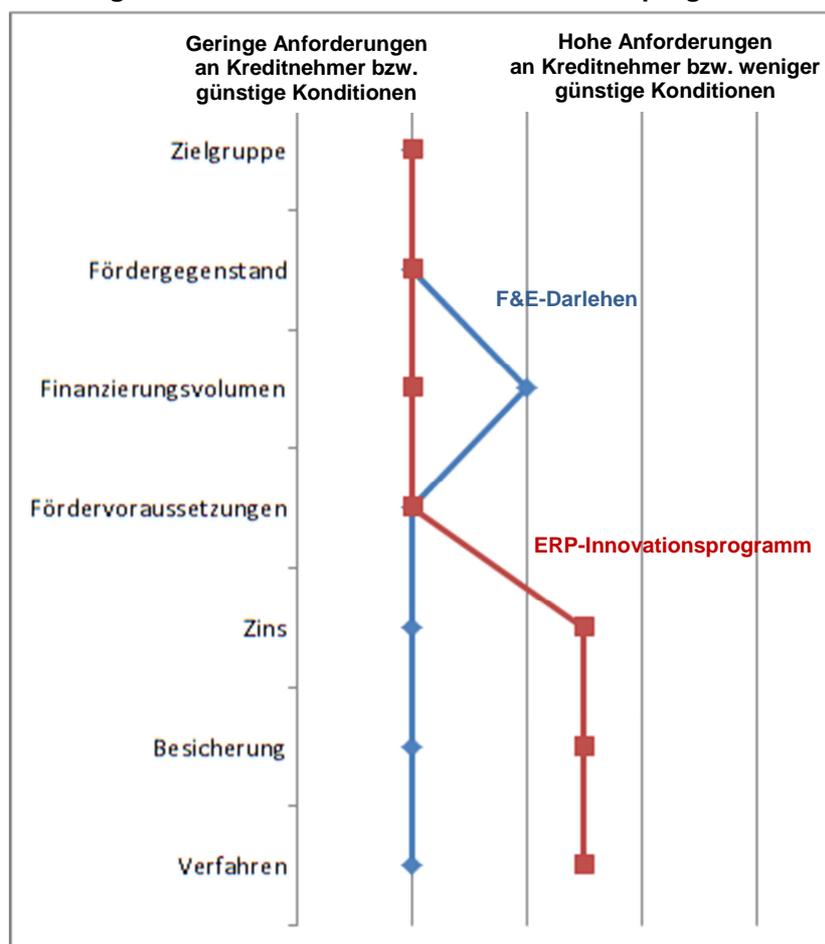
Antragsberechtigt sind neben freiberuflich Tätigen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, die sich mehrheitlich in Privatbesitz befinden und deren Gruppenumsatz 500 Mio. Euro nicht überschreitet. Eine Förderung von größeren Unternehmen, d.h. bei einem Gruppenumsatz größer 125 Mio. Euro, ist nur möglich, wenn es sich um ein besonders förderwürdiges Vorhaben handelt. Dies wird in der Regel bei für Deutschland neuen Vorhaben angenommen. Der Innovationsanspruch für Projekte von Unternehmen unterhalb eines Gruppenumsatzes von 125 Mio. Euro ist vergleichsweise gering, hier muss das zu finanzierende Vorhaben lediglich für das geförderte Unternehmen neuartig sein.

Generell orientieren sich die Programmzinssätze für die Fremdkapital- und Nachrangtranche an der Entwicklung des Kapitalmarktes. Für die Fremdkapitaltranche bietet die KfW vergünstigte Finanzierungsbedingungen insbesondere für kleine Unternehmen an. Die Zinssätze der Fremdkapitaltranche liegen unterhalb des EU-Referenzzinssatzes und weisen somit einen Beihilfewert auf. Der genaue Umfang der Zinsvergünstigung bzw. des Beihilfewertes ist nicht bestimmbar; er variiert infolge der Festlegung eines kundenindividuellen Zinssatzes, der gemäß der jeweiligen Preisklasse des Kredits von der Hausbank festgelegt wird. Die Hausbank ermittelt die Preisklasse unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Kreditnehmers (Bonität) und der Werthaltigkeit der für den Kredit gestellten Sicherheiten. Jede Preisklasse deckt hierbei eine Bandbreite ab, die durch eine feste Zinsobergrenze (Maximalzinssatz) abgeschlossen wird. Der individuelle Zinssatz liegt dann unterhalb oder auf diesem Maximalzinssatz, der am Tag der Zusage gilt und von der KfW für die jeweiligen Preisklassen fortlaufend festgelegt wird. In der Nachrangtranche werden die Konditionen der KfW beihilfefrei oberhalb des EU-Referenzzinssatzes und risikoabhängig festgelegt.

Das ERP-Innovationsprogramm fordert für die Fremdkapitaltranche die Stellung banküblicher Sicherheiten, dagegen sind für die Nachrangtranche vom Unternehmen keine Sicherheiten zu stellen. Die Hausbank tritt mit ihren Forderungen aus der Nachrangtranche im Rang hinter die Forderungen aller gegenwärtigen und künftigen Fremdkapitalgeber zurück. Allerdings wird das durchleitende Kreditinstitut von der Haftung für die unbesicherte Nachrangtranche freigestellt. Dadurch liegt das Ausfallrisiko in Höhe der unbesicherten Nachrangtranche bei der KfW statt bei der Hausbank. Entsprechend steigt die Bereitschaft der Hausbanken, Innovationsprojekte zu finanzieren.

Im Vergleich der Finanzierungsangebote F&E-Darlehen und ERP-Innovationsprogramm zeigt sich, dass die F&E-Darlehen auf der einen Seite attraktivere Konditionen für kleine FuE-Vorhaben bieten, da die Zinsvergünstigung höher als bei den Krediten aus dem ERP-Innovationsprogramm ist. Zudem sind – zumindest mit Bezug auf die Fremdkapitaltranche des ERP-Innovationsprogramms – bei den F&E-Darlehen keine banküblichen Sicherheiten zu stellen. Auf der anderen Seite sind die maximal möglichen Darlehensvolumina des ERP-Innovationsprogramms deutlich höher als beim F&E-Darlehen. Die wesentlichen Unterschiede zwischen den geplanten F&E-Darlehen und dem ERP-Innovationsprogramm werden in Abbildung 5.3.1 illustriert.

Abbildung 3.3.1:  
Vergleich F&E-Darlehen mit ERP-Innovationsprogramm



Quelle: Eigene Darstellung

Neben den Unterschieden, die an den expliziten Finanzierungsbedingungen festgemacht werden können, sind darüber hinaus weitere „weiche“ Merkmale zu nennen, bei denen sich aus Unternehmenssicht Unterschiede im Finanzierungsangebot ergeben (vgl. zu den qualitativen Nebenefekten der Einbindung der BAB in die Finanzierung auch bereits die Darlehensstudie):

- Die F&E-Darlehen werden durch die BAB im Zusammenspiel mit der Wirtschaftsförderung des Landes Bremen vergeben. Hiermit gehen eine intensive Beratung und Vorbereitung der FuE-Projekte einher. Hausbanken agieren demgegenüber im Bereich der

Forschungs- und Innovationsfinanzierung üblicherweise sehr zurückhaltend. Das technische Verständnis und fachliche Know-How für eine Beurteilung und Einschätzung von FuE-Vorhaben ist bei den Hausbanken oftmals nicht vorhanden, da die Finanzierung dieser Vorhaben weitaus stärker auf Eigenmitteln der Unternehmen beruht und seltener an Banken herangetragen wird. Weil die Hausbanken die Entscheidung über die weitere Begleitung des Vorhabens treffen und für den Kreditausfall in der Fremdkapitaltranche des ERP-Innovationsprogramms haften, bleiben die bereits thematisierten Marktunvollkommenheiten für die privatwirtschaftlich organisierte Kreditvergabe für unternehmerische FuE-Vorhaben bestehen. Auf Grund der spezifischen Merkmale (überdurchschnittliches Ausfallrisiko, hoher Kapitalbedarf, wenig Sicherheiten) ist anzunehmen, dass diese Klientel nur sehr schwer die finanziellen Mittel des ERP-Innovationsprogramms bei privaten Kapitalanbietern einwerben kann. Das Risiko einer aus volkswirtschaftlicher Sicht falschen Entscheidung zu den FuE-Vorhaben insbesondere von KMU wird aber durch die attraktive Nachrangtranche des Programms gemindert. Gleichwohl zeigt die Evaluation des ERP-Programms (Ramböll 2011), dass vor allem mittlere Unternehmen mit durchschnittlich 130 Mitarbeitern die Förderung in Anspruch nehmen. Als Empfehlung wird dort entsprechend eine stärkere Ansprache kleinerer Unternehmen ausgesprochen, um die Effektivität des Programms weiter zu steigern.

- Die Hausbanken erhalten für die Durchleitung von KfW-Produkten feste Margen. Demgegenüber fallen aus Sicht der Banken für die Betreuung der antragstellenden Unternehmen gerade im Forschungs- und Innovationsbereich hohe Transaktionskosten an. Unabhängig von der erhöhten Risikoposition der Kredite aus dem ERP-Innovationsprogramm ist es denkbar, dass die durch die notwendige Beratung und intensive Prüfung der Vorhaben anfallenden Kosten bei kleinen Unternehmen nicht durch die anfallenden Provisionserlöse gedeckt werden. Diese Problematik wurde bereits im theoretischen Teil der Markt- und Bedarfsanalyse angesprochen.
- Zu bedenken ist, dass die Attraktivität der Margen von KfW-Produkten aus Hausbankensicht mit dem Zinsniveau bzw. der Zinsspanne schwankt, die die Banken bei eigener Finanzierung der Vorhaben erzielen. Unter bestimmten Umständen ist es denkbar, dass die Banken kein Interesse an einer Weiterleitung eines günstigen KfW-Kredits haben, sondern ein eigenes vollständiges Finanzierungsangebot zu erhöhten Konditionen unterbreiten. In diesem Fall liegt zwar kein Marktversagen im Sinne einer Kreditbeschränkung vor, allerdings wird das förderpolitische Ziel einer Erhöhung der unternehmerischen Forschungs- und Innovationstätigkeit verfehlt. Letzteres lässt sich neben dem Vorliegen von Finanzierungsrestriktionen durch die externen Effekte von Innovationsvorhaben begründen. Die förderpolitisch gewünschte Subventionierung in Form verbesserter Finanzierungsbedingungen kommt somit nicht beim forschenden Unternehmen an.

### **Zuschussbasierte Innovationsprogramme**

Neben dem ERP-Innovationsprogramm wurde eine Reihe weiterer Programme im Rahmen der Kohärenzanalyse überprüft, diese wurden aber nicht in den engeren Kohärenzcheck mit einbezogen, weil sie sämtlich auf einer Förderung durch nicht-rückzahlbare Zuschüsse basieren. Zu diesen Programmen gehören

- die Zuschüsse im Rahmen der FEI-Richtlinie. Bereits in der Darlehensstudie wurde die grundsätzliche fördertechnische Abgrenzung erörtert. Dabei wurde herausgearbeitet, dass FuE-Einzelvorhaben im Bereich der vorwettbewerblichen Entwicklung hauptsächlich mit Darlehen gefördert werden, während für Projekte der industriellen Forschung vor allem Zuschüsse vergeben werden,

- das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) des BMWi, welches eine technologieoffene Förderung von KMU ermöglicht, deren Projekte nicht in den Bereich der Spitzenforschung fallen,
- die auf ausgewählte Technologiefelder der High-Tech-Strategie gerichtete Förderung von KMU im BMBF-Programm KMU innovativ, die auf die Spitzenforschung von KMU gemünzt ist,
- sowie die zahlreichen technologiespezifischen Fachprogramme des BMBF, die sich auf die Grundlagen- und Spitzenforschung beziehen und zumeist die Zusammenarbeit von Unternehmen mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Verbundprojekten voraussetzen.

Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass es in Deutschland bei der Umsetzung der FuE- und Innovationspolitik von Bund und Ländern in der Praxis keine scharfen Schnittstellen gibt, die den jeweiligen Verantwortungsbereich der staatlichen Akteure abgrenzen. Aus der breiten inhaltlichen Überlappung von Fördergegenständen und -konditionen vornehmlich bei der zuschussbasierten KMU-Innovationsförderung durch die Bundes- und Länderprogramme lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass es im Förderangebot von Bund und Ländern an dieser Stelle eine aus ordnungspolitischer Sicht „suboptimale“ Dopplung gibt: Gegen die ZMT-Regel, wonach ein Ziel durch ein Mittel und einen Träger verfolgt werden sollte, liegt im föderalen Gesamtsystem der F&I-Politik ein offensichtlicher Verstoß vor.

Unter dem Blickwinkel von ökonomischen Kriterien und im Sinne der Subsidiarität ist die KMU-bezogene Innovationsförderung wegen ihrer Marktnähe und der vermutlich nur geringen technologischen überregionalen Spillover besser auf der Länderebene verankert. Auch aus der verfassungsrechtlichen Perspektive ist nicht ganz einzusehen, warum der Bund in den letzten Jahren eine flächendeckende KMU-bezogene Innovationsförderung betreibt, die im Sinne des Grundgesetzes und der bisherigen Förderpraxis eher eine Länderaufgabe darstellt. Innovationspolitisch aber ist das Engagement des Bundes nur zu begrüßen, da die Länder auf Grund ihres geringen finanziellen Spielraums den wichtigen Bereich der F&I-Politik mit künftig knapper werdenden Haushaltsmitteln nicht mehr entsprechend abdecken können. Bei verschiedenen Fördermaßnahmen gibt es somit durchaus strategische „Graubereiche“, bei denen eine Förderung sowohl durch Bund als auch Land möglich und gewollt ist. Da die Unternehmen bei der Auswahl der Förderprogramme sich von ihren eigenen Interessen leiten lassen und situationsbedingt das aus ihrer Sicht jeweils „beste“ Förderangebot wählen können, ist unter dem Gesichtspunkt der Effektivität diese Situation auch nicht negativ zu beurteilen.

Eine negative Einschätzung der „Förderkonkurrenz“ ist allerdings aus der Perspektive der Effizienz denkbar. In diesem Fall müssen mit Blick auf konkurrierende Beziehungen zwischen den öffentlichen Förderangeboten zwei Situationen unterschieden werden:

- Zeigt die Markt- und Bedarfsanalyse, dass die Finanzierungslücke deutlich größer ist als das Volumen des öffentlichen Förderangebots, führt ein weiteres Förderinstrument trotz bestehender Angebote zu einer wünschenswerten Mengenausweitung und trägt quantitativ dazu bei, die Finanzierungslücke zu schließen.
- Stellt sich in der Markt- und Bedarfsanalyse heraus, dass die (privatwirtschaftliche) Finanzierungslücke kleiner als das bereits vorhandene öffentliche Angebot ist, stehen die Förderinstrumente miteinander in einer tatsächlichen Konkurrenzbeziehung. Hier wäre dann im Einzelnen zu fragen, ob ein neues Förderinstrument zu einer sinnvollen qualitativen Ausweitung des Förderportfolios führt (etwa weil die konkurrierenden Instrumente nicht (umfänglich) nachgefragt werden, sie als unattraktiv gelten wegen hohen Verwaltungsaufwands, ungünstigeren Förderkonditionen oder aus andere Gründen).

Wie in der Ex-ante-Evaluierung des OP zur externen Kohärenz bereits ausgeführt, ist ein wichtiger Punkt, dass die Umsetzung der EFRE-Förderung und die Zuständigkeit für thematisch gleichgerichtete nationale Programme zumeist bei den gleichen Fachbehörden bzw. -referaten

angesiedelt sind. Zugleich sichern auf der instrumentellen Ebene aufeinander abgestimmte Abwicklungsmodalitäten eine koordinierte Nutzung der Fördermaßnahmen. Zu diesen Vorkehrungen gehört etwa, dass vielfach von den Zuwendungsempfängern bei Antragstellung alle erhaltenen und beantragten öffentlichen Förderungen angezeigt werden müssen und in den Förderrichtlinien Ausschlussklauseln, Gebote einer vorrangigen Nutzung nationaler oder europäischer Mittel oder die Möglichkeit einer Kumulierung bis zu den beihilferechtlichen Höchstgrenzen formuliert werden. Im bremischen EFRE OP wird explizit auf diese administrativen Vorkehrungen und Bestimmungen hingewiesen.

### 3.3.2 ZWISCHENFAZIT: BEDARF UND ANGEBOTSLÜCKE

Zentraler Gegenstand der Ex-Ante-Bewertung ist es, die Angebotslücke zu bewerten, die den Einsatz eines weiteren Darlehensinstruments rechtfertigt. In den vorangegangenen Abschnitten wurden dazu

- das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation und der besondere Bedarf für die Förderung von F&E-Darlehen in Bremen theoretisch und empirisch hergeleitet,
- die konkrete, zu erwartende Nachfrage nach den F&E-Darlehen sowie
- das bestehende öffentliche Förderangebot

untersucht. Zusammengefasst führte die Untersuchung zu folgenden Einschätzungen:

- Theoretische Argumente und Überlegungen zeigen, dass Restriktionen beim Zugang zu externen Finanzierungsquellen und inhärente Beschränkungen bei der internen Finanzierung sowohl Umfang wie auch Struktur der Forschungs- und Innovationsaktivitäten negativ beeinträchtigen. Ful-Aktivitäten sind niedriger als volkswirtschaftlich erwünscht, sie finden zu unregelmäßig statt und haben zu selten risikobehaftete Vorhaben im Blick. Die ökonomische Theorie liefert zahlreiche Anhaltspunkte für die Vermutung, dass für die Finanzierung von Forschung und Innovationen ein Marktversagen besteht bzw. eine suboptimale Investitionssituation vorliegt.
- Direkte Befragungen von Unternehmen liefern deutliche empirische Hinweise dafür, dass die Ful-Aktivitäten von Unternehmen und insbesondere von KMU durch Finanzierungsbeschränkungen behindert werden. Finanzierungsrestriktionen werden von einer großen Zahl von innovativen Unternehmen, und hierunter insbesondere kleine sowie junge Unternehmen, als ein zentrales Innovationshemmnis benannt.
- Die tatsächlich zu erwartende Nachfrage wird auf Grundlage der bisherigen Erfahrungen mit den FEI-Darlehen in Bremen geschätzt. Es ergibt sich ein wahrscheinliches Mittelvolumen von rund 11,2 Mio. €. Dieser rechnerische Wert liegt recht deutlich über dem derzeitigen Planwert von 9,3 Mio. €. Zum Teil lässt sich dies mit der geplanten Einrichtung eines Wagniskapitalfonds erklären, der als alternative externe Finanzierungsquelle ein Substitut zur Vergabe von F&E-Darlehen darstellt.
- Die Betrachtung der Kohärenz hat gezeigt, dass für die geplanten F&E-Darlehen ein konkurrierendes oder überschneidendes Angebot im Bereich der Darlehensfinanzierung derzeit nicht besteht. Zwar gibt es mit dem ERP-Innovationsprogramm der KfW ebenfalls ein Darlehensprogramm zur Finanzierung von niedrighschwelligen Innovationsvorhaben in der FuE-Phase. Allerdings zeigt sich, dass die geplanten F&E-Darlehen attraktivere Konditionen bieten und vor allem nicht die Einbindung von Hausbanken voraussetzen. Banküblichen Sicherheiten sind nicht zu stellen.

Insgesamt sind Bedarf und Angebotslücke für die F&E-Darlehen in Bremen eindeutig gegeben. Mit den Darlehen wird ein zielführender Beitrag geleistet, um die Realisierung und Finanzierung von wünschenswerten FuE-Vorhaben insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen in Bremen sicherzustellen. Der geplante Mittelansatz für die Förderung erscheint insgesamt vor

dem Hintergrund der grundsätzlich bestehenden Unsicherheit nicht als zu hoch und vorsichtig gewählt. Allerdings sollten die Entwicklung der Nachfrage nach den F&E-Darlehen während der Laufzeit genau beobachtet und die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten genutzt werden, um die Nachfrage nach F&E-Darlehen vollständig befriedigen zu können.

### 3.3.3 MEHRWERT

Bedarf, Kohärenz und Mehrwert der Finanzinstrumente bedingen sich: Der Mehrwert der Instrumente ist der zusätzliche Nutzen für das Land Bremen im Vergleich zur gegebenen Situation. Letztere bestimmt sich aus den privaten, marktgängigen und den öffentlichen Finanzierungsangeboten. Ein Mehrwert der Finanzinstrumente, die durch den Einsatz des EFRE ermöglicht werden, kann dementsprechend nur dann entstehen

- wenn sie „kohärent“ sind, d.h. wenn sie additional zu den Angeboten des privaten Finanzmarktes und anderer öffentlicher Angebote eingesetzt werden und
- wenn sie ex-ante als „effektiv“ einzuschätzen sind, d.h. wenn der zunächst theoretisch und empirisch abstrakt identifizierte Bedarf sich in einer tatsächlichen Nachfrage der Unternehmen nach den Finanzinstrumenten konkretisiert.

Die erste Bedingung ist im vorherigen Abschnitt untersucht und bestätigt worden. Die Effektivität ist durch die Ex-Ante-Bewertung des EFRE-OP grundsätzlich bestätigt worden. Sie kann an dieser Stelle nicht vertieft untersucht werden und wird vorausgesetzt.<sup>20</sup>

Die Grundbedingungen für einen Mehrwert der F&E-Darlehen sind damit erfüllt. Im Folgenden wird dieser Mehrwert beschrieben und – soweit möglich – quantifiziert.

Grundsätzlich hängt die Bestimmung des „Mehrwerts“ von der Definition des Zustands ab, mit dem die neue Situation verglichen wird. In einfacher – und hier verwendeter - Form ergibt sich der Mehrwert aus dem Vergleich einer Situation mit Einsatz der EFRE-Mittel mit der Situation ohne den Einsatz der EFRE-Mittel (with – without). Der realwirtschaftliche Mehrwert der Förderung entspricht damit den „erwarteten Ergebnissen“ der Förderung. Diese werden in Abschnitt 3.7 in ihren quantitativen und qualitativen Dimensionen ausführlich hergeleitet.

#### Mehrwert durch die erwarteten Ergebnisse

Mit dem EFRE-Darlehensfonds steht ein (geplantes) Fondsvolumen von 9,3 Mio. € für die Gewährung von F&E-Darlehen zur Verfügung. In einer einfachen Ex-Ante-Abschätzung sind die zentralen Ergebnisse der F&E-Darlehen und damit der regional- und strukturpolitische Mehrwert der Förderung (vgl. zu diesen Ergebnissen den Abschnitt 3.7):

- 52 Darlehen für FuE-Vorhaben insbesondere von KMU
- zusätzliche langfristig gehebelte FuE-Aufwendungen in Höhe von 9,82 Mio. €

Den F&E-Darlehen kann eine hohe strategische Konsistenz und Relevanz bestätigt werden. Durch die Darlehensförderung werden Anreize zur Projektdurchführung gesetzt, die aus einem Rentabilitäts-, Liquiditäts- und Risikoübernahmeeffekt resultieren. Es entsteht ein positiver Finanzierungsimpuls, der quasi als „deal maker“ für das Zustandekommen einer gesicherten Finanzierung und damit auch Realisierung der FuE-Vorhaben sorgt. Bereits grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Mitnahmeeffekte bei einer Darlehensförderung relativ niedrig sind.

<sup>20</sup> Vgl. dazu GEFRA, IfS, Kovalis (2014), Ex-Ante-Evaluierung, Evaluationsplan und Strategische Umweltprüfung (SUP) für das operationelle EFRE-Programm der Förderperiode 2014-2020 im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ im Land Bremen.

Aufgrund der spezifischen Besonderheiten bei den F&E-Darlehen sind etwaige Mitnahmeeffekte der Förderung praktisch sehr gering. Mit der öffentlichen Darlehensfinanzierung zur Unterstützung von FuE-Vorhaben gehen neben der nachhaltigen Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen zudem weitere indirekte innovations- und strukturpolitische Effekte in Bremen einher. Durch die Markteinführung von neuen Produkten und die technische Realisierung von Prozessinnovationen kommen neue, innovative Technologien zur Anwendung, so dass positive Impulse auch auf die Innovationsfähigkeit in anderen Bereichen des Landes entstehen können. Hinzu kommen indirekte regionalwirtschaftliche Kreislaufeffekte durch die steigende Ausgaben- und Investitionstätigkeit. Allerdings sollten bei einer Bewertung dieser indirekten, übergreifenden Effekte an die Förderung keine überzogenen Erwartungen gestellt werden.

### **Mehrwert der Ausgestaltung als revolvingierende Förderung**

Finanzinstrumenten wird ein besonderer Mehrwert aufgrund ihres revolvingierenden Charakters zugesprochen. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Eigenschaften und Effekte genannt (vgl. Kovalis / IfS / MR 2013), die auch als Mehrwert diskutiert werden:<sup>21</sup>

- Die Mittel des Finanzinstruments werden als Darlehen an Unternehmen vergeben und von diesen zurückgezahlt. Durch die Rückzahlung bleibt das Fondsvermögen mittel- bis langfristig erhalten und kann wieder zu Förderzwecken verwendet werden.
- Da aus Sicht des EFRE-OP der Fonds selbst das Förderprojekt ist, entsteht der Aufwand für die Projektdurchführung und -prüfung vor allem beim Fondsmanagement und weiteren Intermediären. Die Unternehmen werden von diesem Aufwand grundsätzlich entlastet.
- Durch das Finanzinstrument wird privates Kapital mobilisiert, das die Fördermittel ergänzt und zu den Förderzielen beiträgt.
- Durch ein externes Fondsmanagement wird bankwirtschaftliches Know-how in die Förderung mit einbezogen, welches die Umsetzung erleichtert und die Ergebnisse verbessert.
- Durch die Darlehensform wird eine Gewöhnung der Unternehmen an eine umfassende Förderung durch nicht rückzahlbare Zuschüsse gemildert bzw. rückgängig gemacht.

Der Mehrwert gegenüber anderen Instrumenten – insbesondere einer Zuschussförderung – ist durch den revolvingierenden Charakter nicht per se gegeben, sondern hängt von der jeweiligen Gestaltung der Instrumente ab. So entstehen bei Darlehen gegenüber einer Zuschussförderung zwar Rückflüsse, es sind aber zunächst auch deutliche höhere Mittelansätze notwendig – oder deutlich weniger Förderfälle möglich.

Die im methodischen Leitfaden vorgeschlagene Quantifizierung des Mehrwerts von Darlehensinstrumenten ist stark von der Modellierung abhängig. Der Mehrwert einer Darlehensförderung entsteht hier lediglich durch die geringere Subventionsintensität von Darlehen. Diese ist derzeit empirisch zwar meistens gegeben, ist aber keine inhärente Eigenschaft einer rückzahlbaren Förderung. Der Mehrwert liegt dann nicht im Instrument, sondern in dem Subventionswert begründet.

Im Fall der F&E-Darlehen ist diese Form des Mehrwerts mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit gegeben: Zuschüsse auf Basis der FEI-Richtlinie sowie die Zuwendungen in den gängigen FuE-Förderprogrammen des Bundes (z.B. ZIM, KMU innovativ) weisen Beihilfeintensitäten auf, die deutlich über den Subventionswerten der geplanten F&E-Darlehen liegen.

<sup>21</sup> Vgl. EIB (2014): Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period, Volume I.

### 3.3.4 MARKTKONFORMITÄT

Durch die spezifischen Eigenschaften und Modalitäten der F&E-Darlehen ist die Marktkonformität des Instruments in hohem Maße sicher gestellt: Die F&E-Darlehen werden in der Regel vergeben, weil eine Hausbank keine Finanzierung für das FuE-Vorhaben aufgrund nicht ausreichenden Eigenkapitals, mangelnder Sicherheiten oder Bonität des Unternehmens zur Verfügung stellt. Die BAB vergibt die F&E-Darlehen mit einer sehr deutlichen Zinsvergünstigung, um einen hohen Anreiz- bzw. Rentabilitätseffekt für die Durchführung des Projekts bei den Unternehmen zu setzen. Private Banken sind in der Regel nicht bereit, zu diesen Konditionen das Vorhaben zu finanzieren. Ohne die Finanzierungsmöglichkeiten durch die F&E-Darlehen würden die FuE-Vorhaben mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht bzw. nicht in dem Umfang realisiert. Dies schließt nicht aus, dass es im Einzelfall zu Mitnahmeeffekten kommt.

### 3.4 PRÜFSCHRITT C): HEBELEFFEKT

In diesem Prüfschritt ist die erwartete Hebelwirkung darzustellen. Die Hebeleffekte ergeben sich aus dem Verhältnis der im Rahmen des Fonds eingesetzten gemeinschaftlichen Mittel (hier: EFRE-Mittel) zu den auf Ebene des Endbegünstigten insgesamt investierten (öffentlichen und privaten) Mitteln. Dabei soll beurteilt werden, ob und in welcher Größenordnung und ggf. durch welche Anreizmechanismen der Einsatz von EFRE-Mitteln zusätzliche Mittel für die Finanzierung der Zielunternehmen der Fonds generiert. Die grundsätzliche Zielsetzung ist es, ein möglichst großes Volumen zusätzlicher privater und ggf. weiterer öffentlicher Finanzmittel pro Euro eingesetzter EFRE-Mittel zu induzieren und somit eine hohe Hebelwirkung (Finanzmittel an Endempfänger / EU-Beitrag) zu erreichen.

#### Definition des Hebeleffekts für Finanzinstrumente

Grundsätzlich versteht die Kommission unter dem Hebeleffekt für Finanzinstrumente eine Größe, bei der der gemeinschaftliche Beitrag in ein Verhältnis zu dem Finanzierungsbetrag, der den Endbegünstigten insgesamt von außen zufließt, gesetzt wird (vgl. Box 3.1).

Für die F&E-Darlehen werden aus diesem Grund

- die nationale öffentliche oder private Kofinanzierung,
- ggf. die eingesetzten EFRE-Mittel selbst (s. Definition) sowie
- ggf. zusätzliche öffentliche wie private Mittel auf Ebene der Investitionsprojekte

als „gehebelte“ Mittel berücksichtigt. Als Impuls für die Hebelwirkung gelten die eingesetzten EFRE-Mittel.

Neben der Herkunft der Mittel, d.h. dem Mittelgeber, ist die Ebene zu unterscheiden, auf der die Mittel für die Finanzierung bereitgestellt werden:

- auf der einen Seite können die Mittel auf Fondsebene zufließen, indem durch zusätzliches Fondskapital von öffentlichen und / oder privaten Gebern der Fonds-Gesamtbetrag gegenüber den reinen EFRE-Mitteln erhöht wird;
- auf der anderen Seite können zusätzliche Mittel direkt auf Ebene des Unternehmens mobilisiert werden, wenn neben der Finanzierung aus den Fonds weitere externe Investoren dem Unternehmen Eigen- oder Fremdkapital zu Verfügung stellen. Eigenmittel die durch das Unternehmen selbst in die Finanzierung eingebracht werden, sind jedoch bei der Berechnung des Hebeleffekts nicht zu berücksichtigen.

Anzumerken ist, dass in der Förderperiode 2014-2020 die nationale öffentliche oder private Kofinanzierung nicht zwingend auf der Fondsebene zu erfolgen hat. Art. 38 Abs. 9 der ESIF-VO

sieht vor, dass „Nationale öffentliche und private Beiträge [...] auf der Ebene des Dachfonds, auf der Ebene des Finanzinstruments oder auf der Ebene der Endbegünstigten im Einklang mit fondsspezifischen Regelungen bereitgestellt werden“ können. Die genauen Regelungen für den Transfer und die Verwaltung der Programmbeiträge zu einem Finanzinstrument werden in Art. 1 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 821/2014 der Kommission festgelegt. Insbesondere für den Fall, dass die nationale Kofinanzierung auf der Ebene der Endbegünstigten erbracht werden soll, sieht die Durchführungsverordnung detaillierte Vorschriften mit Bezug auf die Aufbewahrung von Unterlagen zu den rechtlichen Vereinbarungen, der tatsächlichen Übertragung von Ressourcen an die Endbegünstigten und den als nationale Kofinanzierung gemeldeten Beiträgen vor.

### Box 3.1: Definition „Hebeleffekt“

Eine eindeutige Definition des „Hebeleffekts“ liegt nicht vor. ESIF-VO und delegierte Verordnungen sagen dazu nichts aus. Begriffsbestimmungen finden sich in der Haushaltsverordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union sowie den Anwendungsbestimmungen der Haushaltsverordnung:

„Hebelwirkung (leverage effect): Mit dem Beitrag der Union zu einem Finanzierungsinstrument soll eine Gesamtinvestition ausgelöst werden, die den Beitrag der Union entsprechend den vorab festgelegten Indikatoren übersteigt.“ (VERORDNUNG (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES, Art. 139 Abs. 2 lit d))

Die Hebelwirkung der Unionsmittel entspricht dem Quotienten aus dem Finanzbetrag für förderfähige Endempfänger und dem Betrag des Unionsbeitrags.“ (DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) Nr. 1268/2012 DER KOMMISSION, Art. 233 Abs. 1).

Das Methodenpapier der EIB enthält keine explizite Definition des Begriffs, an einige Stellen aber Hinweise: „The leverage is a calculation of the estimated additional public and private resources divided by the nominal amount of the ESI-Funds expenditure“ (EIB 2014, Vol. I, 70)

Die Definitionen divergieren hinsichtlich des Finanzbeitrags: während die Haushaltsordnung den Finanzbeitrag nicht einschränkt, die ESI-Mittel also einschließt, geht das Methodenpapier nur von den zusätzlichen Mitteln aus. Die Ex-Ante-Bewertung verwendet beide Definitionen und schätzt zwei Hebeleffekte ab. Der Hebeleffekt ergibt sich also als

$$(1) \quad \frac{\text{EFRE-Mittel} + \text{Nationale Kofinanzierung} + \text{weitere öffentliche Mittel} + \text{Private Mittel}}{\text{EFRE-Mittel}}$$

bzw.

$$(2) \quad \frac{\text{Nationale Kofinanzierung} + \text{weitere öffentliche Mittel} + \text{Private Mittel}}{\text{EFRE-Mittel}}$$

Mit Bezug auf die Formulierung „Finanzbetrag für förderfähige Endempfänger“ der VO 1268/2012 (im Englischen „amount of finance to eligible final recipients divided by the amount of the Union contribution“) werden die von Endbegünstigten eingebrachten Mittel auf Projektebene nur dann als zusätzliche Mittel angesehen, wenn sie den Unternehmen von externer Seite zufließen. Für die Ermittlung der Hebelwirkung gilt somit vereinfachend die folgende Formel:

*Hebeleffekt = Finanzmittel an Endempfänger / EU-Beitrag.*

Im Leitfaden (EIB 2014, Vol. I, 70) heißt es entsprechend:

“The calculation of leverage follows the rules of the Regulation and as shown above (i) own contributions from the final recipient are not taken into account, (ii) the face value of the expenditure is counted irrespective of the financial nature (e.g. repayable or non-repayable) and (iii) future investment cycles are not considered if there are any (e.g. revolving instruments).

Von dieser Definition abweichend wird in der Evaluationsliteratur der Hebeleffekt („Leverage“) üblicherweise als Verhältnis der privaten Mittel zu den öffentlichen Mitteln gesetzt. In seiner einfachen Form ist der Hebeleffekt dann letztlich nur eine Umformung des Subventionswerts der Förderung, d.h. des effektiven Fördersatzes.

$$(3) \quad \frac{\text{Öffentliche Mittel} + \text{Private Mittel}}{\text{Öffentliche Mittel}} - 1 = \frac{1}{\text{Fördersatz}} - 1$$

Bei dieser Berechnung des Hebeleffekts wird von Mitnahmeeffekten abstrahiert und somit keine Aussage über die tatsächliche Wirkung der Förderung getroffen. Wenn der Hebeleffekt im Sinne von Additionalität der Förderung bestimmt werden soll, ist zu berücksichtigen, dass öffentliche Fördermittel private Mittel substituieren können. Die Bestimmung eines „echten“ Hebeleffekts erfordert jedoch den Einsatz von mikroökonomischen Verfahren, um die Situation mit und ohne Förderung vergleichen zu können, vgl. Alecke et al. (2012).

### Berechnung des Hebeleffekts

Der Hebeleffekt kann ex-ante – ohne genaue Kenntnis der finanzierten Einzelprojekte – nur unter Annahmen bestimmt werden. Die Berechnung baut hierbei auf den Festlegungen zur Ausgestaltung der F&E-Darlehen auf. Im Allgemeinen sind bei Darlehensfonds die nationale Kofinanzierung mit öffentlichen bzw. privaten Mitteln, ggf. die geforderte Einbindung von Hausbanken und Bereitstellung von Eigenmitteln sowie der gesamte Fördersatz (inkl. Kumulationsmöglichkeiten mit zuschussbasierten Förderinstrumenten) wesentliche Einflussgrößen. Für die F&E-Darlehen lassen sich die folgenden Punkte festhalten:

- Als Impuls für die Hebelwirkung gelten die eingesetzten EFRE-Mittel. Gemäß der individuellen Finanzplanung sind für die F&E-Darlehen EFRE-Mittel in Höhe von 4,65 Mio. € vorgesehen.
- Zusätzlich zu den EFRE-Mitteln ist eine nationale Kofinanzierung von 4,65 Mio. € zu berücksichtigen. Die Kofinanzierung wird von der BAB auf Fondsebene bereitgestellt. Die hälftige Aufteilung der Fondsmittel auf EFRE und nationale Kofinanzierung spiegelt den Kofinanzierungssatz von 50% auf Ebene des OPs und der Prioritätsachse wider. Eine Beteiligung von weiteren Investoren auf Fondsebene kann ausgeschlossen werden.
- Der Finanzierungsanteil der Darlehen kann sich auf bis zu 100% der förderfähigen Kosten belaufen. Aufgrund dieser Konzeption des Instruments sind weitere Darlehen durch Hausbanken eher nicht zu erwarten. Vielmehr dürften im Rahmen der Gesamtfinanzierung des Projekts vor allem Eigenmittel der Unternehmen zum Einsatz kommen.
- Daten aus der Umsetzung der FEI-Darlehen im Zeitraum 2009-2014 zeigen, dass die Kosten für die FuE-Vorhaben, die mit Darlehen gefördert wurden, im Durchschnitt zu 94,3% durch die FEI-Darlehen finanziert wurden. In der großen Mehrzahl der Fälle erfolgte dabei eine vollständige Finanzierung – nur wenige Vorhaben setzten weitere Eigen- oder Fremdmittel ein. Die Art der Finanzierung des Anteils der Investitionen, die nicht aus den FEI-Darlehen getragen werden, ist nicht bekannt. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die Finanzierung des Anteils von 5,7% aus privaten Mitteln erfolgte. Diese sind für die Berechnung der Hebeleffekte aber nicht relevant, was eine konservative Schätzung der Hebeleffekte im Sinne Vorgaben durch die Europäische Kommission impliziert (vgl. Tabelle 3.4.1).

Tabelle 3.4.1:  
**Finanzmittel der Projekte bei den FEI-Darlehen 2009-2014**

	Mio. €	Anteil (in %)
Gesamtinvestitionen	8,36	100,0
Nationale öffentliche Mittel	7,88	94,3
Private Mittel	0,48	5,7

Quelle: Eigene Darstellung, Daten der BAB, gerundete Werte

Auf Grundlage der Übertragung dieser Erfahrungswerte lassen sich die einzelnen Finanzmittel und ihre Anteile an der Gesamtfinanzierung bei den künftigen F&E-Darlehen wie in der folgenden Tabelle darstellen:

Tabelle 3.4.2:  
**Aufteilung der Finanzmittel bei den F&E-Darlehen**

Finanzmittel	Mio. €	Anteil (in %)
Gesamtinvestitionen	9,82	100,0
EFRE	4,65	47,2
Nationale Kofinanzierung	4,65	47,2
Private Mittel	0,52	5,7

Quelle: Eigene Darstellung, Daten der BAB  
 Anmerkung: Rundungsdifferenzen möglich.

Angesichts der angenommenen Aufteilung der Finanzmittel lassen sich die Hebel für die F&E-Darlehen ableiten. Relevant sind nur die EFRE-Mittel und die nationale Kofinanzierung, so dass sich die Hebeleffekte „trivial“ ermitteln lassen:

Tabelle 3.4.3:  
**Erwarteter Hebel für die F&E-Darlehen**

	Wert
Hebel (1) (mit EFRE)	2,0
Hebel (2) (ohne EFRE)	1,0

Quelle: Eigene Darstellung

Der Impuls für die zukünftigen Hebeleffekte – also die EFRE-Mittel – beträgt 4,65 Mio. €. Die gehebelten Finanzmittel bleiben, da per definitionem keinerlei weitere private Investoren in die FuE-Finanzierung eingebunden sind, auf die nationale Kofinanzierung beschränkt.

Tabelle 3.4.4:  
**Erwartete Hebeleffekte für die F&E-Darlehen**

	In Mio. €
Hebel (1) (mit EFRE)	9,30
Hebel (2) (ohne EFRE)	4,65

Quelle: Eigene Darstellung, gerundete Werte

Einschließlich der EFRE-Mittel beträgt im Rahmen der F&E-Darlehen der Einsatz von Finanzmitteln, die den Unternehmen als Endbegünstigte von außen zufließen, insgesamt 9,3 Mio. €. Zusätzlich zum EFRE werden 4,65 Mio. € an Finanzmitteln durch die nationale Kofinanzierung bereitgestellt.

Unberücksichtigt bleiben bei den obigen Berechnungen zwei Effekte:

- Die Verwaltungskosten sind nicht berücksichtigt worden. Die Kosten reduzieren den Impuls und damit die Hebeleffekte proportional: Wenn der Kostenanteil 10% beträgt, reduzieren sich alle dargestellten Effekte um 10%. Entsprechend werden der Impuls und die Hebeleffekte durch Zinsen aus den Darlehen oder der Zwischenanlage ggf. erhöht.
- Die Instrumente sind als revolvingende Fonds gestaltet. Grundsätzlich werden die zurück fließenden Mittel wieder als Darlehen eingesetzt, und dies über mehrere Runden. In theoretischer Betrachtung erhöht sich der Hebel damit erheblich. Da die weiteren Finanzierungseffekte in großer Zukunft liegen, wäre allerdings auch ihre Diskontierung notwendig.

Auf entsprechende Rechenmodelle wird hier im Einklang mit den Vorgaben des methodischen Leitfadens (siehe Box 3.1) verzichtet.

### 3.5 PRÜFSCHRITT D): LESSONS LEARNED

Revolvingende Fonds, rückzahlbare Darlehen und Beteiligungskapital sind im Kontext des EFRE relativ junge Förderinstrumente. Konkrete und spezifische empirische Untersuchungen oder Evaluationen im EFRE-Kontext liegen daher nur in beschränktem Ausmaß vor. Insbesondere sind nach derzeitigem Kenntnisstand bislang nur wenige Ex-Ante-Evaluationen zu den geplanten Finanzinstrumenten der Förderperiode 2014-2020 abgeschlossen bzw. bereits veröffentlicht. Darüber hinaus liegen Erfahrungen aus der Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten bzw. Darlehensprogrammen in anderen Ländern und auch Bremen vor, die keine Förderung über den EFRE erhalten haben.

Um die bisherigen Erkenntnisse im Sinne von „Lessons learned“ darzustellen, werden im nächsten Abschnitt zunächst vorliegende Studien und Evaluationen von Finanzinstrumenten im Überblick dargestellt. Zusätzlich zu den Bremen-spezifischen Erfahrungswerten, die im Rahmen der bereits in der Einleitung erwähnten Darlehensstudie gewonnen wurden, werden hierbei Erkenntnisse zur Umsetzung von EFRE-Fonds bzw. ähnlich gelagerten Förderdarlehen aus anderen Ländern ausgewertet und auf ihre Übertragbarkeit hin überprüft.

Danach werden die zentralen Ergebnisse der bisherigen Umsetzung der FEI-Darlehen in Bremen vorgestellt. Die empirischen Resultate, die in der jüngeren Vergangenheit erzielt werden konnten, lassen sich als Grundlage und „beste Schätzer“ für die Ermittlung und Bewertung der zu erwartenden Nachfrage, Mehrwerteffekte und materiellen Ergebnisse nutzen.

### 3.5.1 ERGEBNISSE VON STUDIEN UND EVALUATIONEN VON FINANZINSTRUMENTEN

Die zentralen Ergebnisse der bisherigen Evaluationen von Finanzinstrumenten sind in einer Tabelle im Anhang dargestellt (vgl. A.2). Zusammengefasst lässt sich folgender Wissensstand zu Finanzinstrumenten festhalten:

- Nahezu alle Evaluationen kommen bisher zu insgesamt positiven Gesamteinschätzungen. Dabei werden allerdings oft die bisher kurze Laufzeit und die mangelnde Datenbasis als Einschränkung für eine umfassende und abschließende Bewertung benannt. Lediglich die Evaluation der Finanzinstrumente des EFRE in Berlin empfiehlt, zwei Instrumente (einen Mezzanine- und einen Risikokapitalfonds) nicht fortzuführen.
- Ein ähnliches, grundsätzlich positives Bild ergibt sich – bei allerdings nur grober Recherche – auf europäischer Ebene.
- Mehrere Studien liefern Grundlagen für die Implementation von Finanzinstrumenten, insbesondere hinsichtlich der Bedarfe für solche Instrumente. Die Studien kommen durchgängig zu positiven Beurteilungen zum Bedarf.
- Inzwischen liegen einige wenige Ex-Ante-Bewertungen zu einzelnen Instrumenten öffentlich vor. Diese und laufende Bewertungen kommen nach unserem Kenntnisstand durchgängig zu grundsätzlich positiven Bewertungen. Nur wenige Instrumente sind nicht für eine Umsetzung empfohlen worden. Abgeschlossene Bewertungen zu Darlehen im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation sind den Autoren nur sehr vereinzelt bekannt.
- Es sind weitere Studien oder Evaluationen durchgeführt worden, die nicht veröffentlicht sind. Diese betreffen inhaltlich vor allem die Mikrokredite. Einzelne Erkenntnisse dazu sind in Expertengesprächen aufgenommen worden und fließen in diese Ex-Ante-Bewertung ein.
- Es sind bisher nur relativ wenige Evaluationen durchgeführt worden, die die regionalwirtschaftlichen Ergebnisse und Wirkungen betrachten. Entsprechend liegen hier nur vereinzelte Aussagen vor. Zu den ökologischen und Klimaschutzpolitischen Effekten sind keine Studien bekannt.
- Dies betrifft genauso die betriebs- bzw. bankwirtschaftliche Analyse: Über die Entwicklung der Fonds, ihre Erlöse und insbesondere ihre Kosten liegen kaum Aussagen vor. Ausnahmen stellen die Evaluation der Finanzinstrumente in Berlin und eine Bilanz des Kleinkreditprogramms in Hamburg dar. Grundsätzlich sind die Finanzinstrumente noch zu jung, um endgültige Aussagen z.B. zu Ausfällen und Vermögensentwicklung zu machen. Für die Finanzinstrumente in Berlin wird zum Stand der Studie angenommen, dass das Fondsvermögen weitgehend erhalten bleibt. Dabei ist die Entwicklung von Risikokapitalfonds naturgemäß besonders unsicher.

Eine zentrale Eigenschaft der Finanzinstrumente ist der mögliche Zielkonflikt zwischen hoher Rentabilität der eingesetzten Mittel und förderpolitischen Zielsetzungen: Auf der einen Seite führt tendenziell die Orientierung an der Rentabilität eher zu niedrigen Fördereffekten (z.B. Forschungsprojekte von jungen, innovativen Unternehmen, kleine Gründungsvorhaben). Auf der anderen Seite gefährdet eine sehr breite, unspezifische Förderung in der Tendenz das Fondsvermögen. Dieses Spannungsfeld kann bei gegebenen Konstruktionen nicht vollständig aufgelöst werden. Zumindest erleichtern aber klare förderpolitische Zielsetzungen die Steuerung der Instrumente und das Agieren des Fondsmanagements.

### 3.5.2 ERGEBNISSE UND ERFAHRUNGEN DER BISHERIGEN UMSETZUNG

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die Erfahrungen mit Finanzinstrumenten im Allgemeinen dargestellt wurden, konzentriert sich dieser Abschnitt auf die Auswertung der spezifischen

Erkenntnisse, die bislang im Zusammenhang mit der Bereitstellung von F&E-Darlehen durch die BAB in Bremen gewonnen werden konnten. Im Zuge der Neuausrichtung der Unternehmensförderung im Land Bremen sind seit dem Jahr 2009 für einzelbetriebliche FuE-Projekte, die im Rahmen der FEI-Richtlinie unterstützt wurden, auch Förderdarlehen (im Folgenden FEI-Darlehen) ausgereicht worden. Die geplanten F&E-Darlehen sollen dabei die Förderung der FEI-Darlehen fortsetzen. Hinsichtlich der Konditionen sollen keine Veränderungen zur bisherigen Förderpraxis vorgenommen werden. Die FEI-Darlehen liefern somit eine direkte Referenz für die zu erwartende Entwicklung des neuen Finanzierungsinstruments.<sup>22</sup>

### **Gewährung von Darlehen im Rahmen der FEI-Richtlinie**

Die FEI-Richtlinie ist das zentrale Instrument im Land Bremen, um insbesondere kleine und mittlere Unternehmen zu größeren Anstrengungen in Forschung und Entwicklung anzuregen und ihre Innovationsfähigkeit zu verbessern. Im Zuge der Neuordnung der Bremer Wirtschaftsförderung wurde die Richtlinie Ende des Jahres 2008 neugefasst. Gemäß der Richtlinie mit Stand vom 12.12.2008 sollten seitdem FuE-Vorhaben vorrangig über zinsvergünstigte Darlehen gefördert werden. Die maximale Höhe der Darlehen war auf 500.000 € beschränkt. Die Darlehen konnten bis zu 100% der förderfähigen Kosten abdecken, wobei die Darlehenslaufzeit sechs Jahre nicht überschreiten sollte. Förderfähig waren Sach- und Personalkosten im Bereich von industrieller Forschung und experimenteller Entwicklung auf Grundlage des damals gültigen FuEul-Gemeinschaftsrahmens. Umfang und Konditionen der bewilligten Darlehensförderung wurden im Einzelfall in einem privatrechtlichen Darlehensvertrag der BAB mit dem Antragsteller festgelegt.

### **Vollzug der Förderung**

#### *Darlehensfälle und Volumen insgesamt*

Die folgende Auswertung bezieht sich auf die Jahre 2009 bis 2014, für die Daten zur Umsetzung der FEI-Darlehen aus dem Monitoringsystem des SWAH und der BAB vorliegen. Das erste Darlehensprojekt wurde im Jahr März 2009 bewilligt. Seitdem sind 44 weitere FuE-Vorhaben mit Darlehen gefördert worden. Zu beachten ist, dass die Umstellung auf eine Darlehensförderung bei den einzelbetrieblichen FuE-Projekten der FEI-Förderung keineswegs vollständig erfolgte. Neben den 44 mit Darlehen geförderten Vorhaben wurden 54 Projekte mit Zuschüssen unterstützt (ein hier als Darlehensprojekt erfasstes Vorhaben wurde mit einem Zuschuss kombiniert). In der Summe wurde für die FuE-Vorhaben mit Darlehensförderung ein Volumen von insgesamt 7,88 Mio. € bewilligt. Mit den Darlehen wurde ein FuE-Ausgabevolumen von 8,36 Mio. € unterstützt; d.h. 94% der gesamten förderfähigen FuE-Ausgaben wurden durch die Darlehen finanziert (vgl.

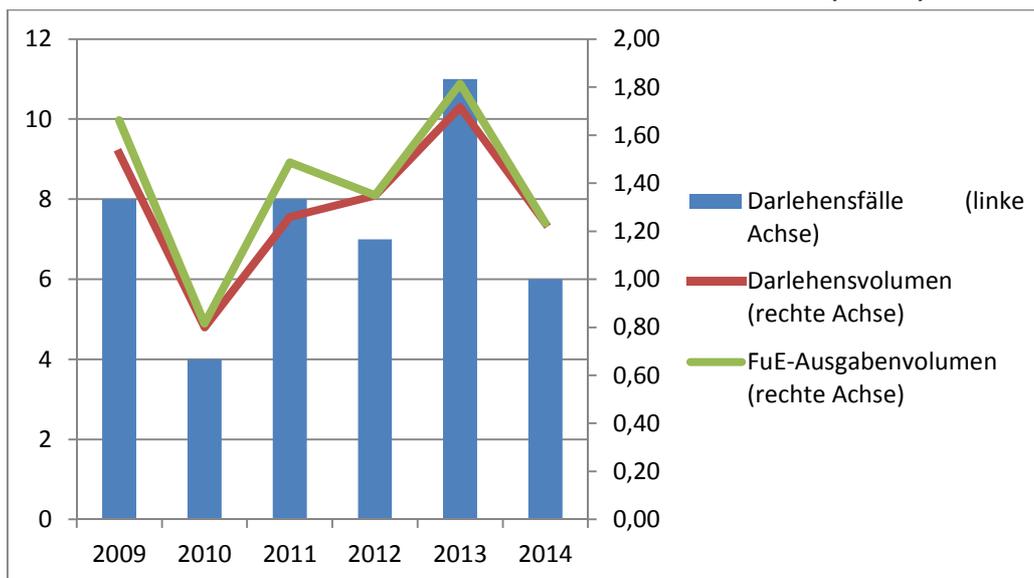
Abbildung 3.5.1)

Die Förderdarlehen haben im Regelfall 100% der förderfähigen Kosten abgedeckt. In den wenigen Fällen, in denen die Darlehen weniger als 100% der Kosten ausmachten, betrug der finanzielle Deckungsgrad der Darlehen zumeist 90% und mehr. Nur in 5 Fällen lag der Finanzierungsanteil der Darlehen bei 80% oder weniger. Die FuE-Projekte hatten im Durchschnitt ein Kostenvolumen von rund 200.000 €, im Maximum von 500.000 €. Die Finanzierungslücke, d.h. das Kostenvolumen minus den Förderdarlehen, hat in den betrachteten Fällen, in denen die Darlehen nicht vollständig zur Finanzierung der gesamten FuE-Ausgaben herangezogen wurden, weniger als 100.000 € betragen. Die restliche Finanzierung der FuE-Projekte dürfte in die-

<sup>22</sup> Wie erwähnt sollen nach Angaben der zuständigen Stellen F&E-Darlehen auch auf Grundlage der PFAU-Richtlinie vergeben werden. Nach gegenwärtigem Planungsstand wird allerdings nur mit einem Mittelvolumen von insgesamt 0,5 Mio. € und 2 Darlehensfällen gerechnet. Vorhaben auf Basis der PFAU-Richtlinie wurden bisher nur als Zuschüsse ausgereicht. Aus diesem Grund fokussiert die folgende Darstellung auf der Förderung durch die FEI-Richtlinie.

sen Fällen daher weitgehend über Eigenmittel bestritten worden sein. Kredite der Hausbanken haben für die Finanzierung der darlehensgeförderten FuE-Projekte somit keine bzw. höchstens eine geringe Rolle gespielt. Für eine genaue Beantwortung der Frage nach der Finanzierungsstruktur der FuE-Projekte liegen im Monitoring leider keine Angaben vor.

Abbildung 3.5.1:  
F&E-Darlehen der BAB – Darlehensfälle und Volumen (Mio. €)



Eigene Darstellung. Daten von SWAH und BAB.

Unter den Darlehensfällen dominieren die Kleinstunternehmen, 26 der 44 geförderten Projekte entfielen auf Unternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitern. Kleine Unternehmen wurden in 12 Fällen und mittlere Unternehmen in 6 Fällen unterstützt. FuE-Vorhaben großer Unternehmen wurden nicht mit Darlehen gefördert.

#### Durchschnitte je Vorhaben und Jahr

Die durchschnittliche Darlehenssumme je F&E-Vorhaben betrug rund 179.100 €, das durchschnittliche FuE-Ausgabenvolumen 190.000 €. Die Spannweite der FEI-Darlehen ist vergleichsweise gering, über die Hälfte der Darlehen beläuft sich auf eine Summe von 200.000 €. Nur 5 Darlehen haben ein Volumen von mehr als 200.000 €, wobei der maximale Darlehenswert knapp 270.000 € beträgt. Am unteren Ende stehen zwei Darlehen mit Werten von 30.000 € und 50.000 €.

Im Jahresdurchschnitt wurden bisher 7,3 FEI-Darlehen vergeben. Das jahresdurchschnittliche Darlehensvolumen bei der FEI-Förderung lässt sich mit 1,31 Mio. € beziffern. Hiermit wurden im Durchschnitt der letzten sechs Jahre FuE-Ausgaben im Umfang von rund 1,39 Mio. € unterstützt.

#### Ausfälle und Rückflüsse

Nach Angaben der BAB ist mit einer Ausfallquote – sowohl in Bezug auf die Fallzahlen wie das Darlehensvolumen – von rund 10-20% der FEI-Darlehen zu rechnen. Dies spiegelt das hohe idiosynkratische Risiko bei der Finanzierung von unternehmerischen FuE-Projekten wider.

Rückflüsse werden aus Kredittilgungen und außerdem aus Zinszahlungen erzielt. Zu berücksichtigen ist die tilgungsfreie Zeit von maximal drei Jahren. Für Darlehen, die in den Jahren 2009 bis 2011 vergeben wurden, sind bereits Tilgungszahlungen eingegangen, einige wenige Darlehen sind schon vollständig getilgt. Die Zinserträge für die BAB sind bei den FEI-Darlehen gering, was sich aus den äußerst günstigen Zinskonditionen für die Unternehmen erklärt.

### Fazit

Im Zuge der Vorbereitung der neuen EFRE-Förderperiode ist die (teilweise) Umstellung der Förderprogramme LIP und FEI von der reinen Zuschuss- auf eine Darlehensförderung evaluiert worden (vgl. GEFRA / MR 2012). Die damalige Vollzugsanalyse konnte die Fördersituation nur bis Ende 2011 erfassen. Die hier vorgenommene Analyse ergänzt die bisherigen Erkenntnisse um drei weitere Jahre, so dass insgesamt der sechsjährige Förderzeitraum von 2009 bis 2014 abgedeckt wird. Die ergänzende Auswertung zeigt, dass das grundsätzliche Fazit der damaligen Evaluation bestätigt werden kann: die teilweise Umstellung der Förderung von FuE-Aktivitäten auf Darlehen ist im Wesentlichen gelungen; die Darlehensförderung hauptsächlich für Entwicklungsvorhaben stößt auf Akzeptanz bei den Unternehmen. Im Durchschnitt wurden seit der Umstellung gut 7 Darlehen pro Jahr ausgereicht, das Darlehensvolumen beträgt pro Jahr rund 1,3 Mio. €. Die bisherigen Erfahrungen zeigen aber auch, dass die Ausfallquote der FEI-Darlehen im Vergleich zu anderen Darlehensprodukten der BAB höher ist. Dies spiegelt das hohe idiosynkratische Risiko bei der Finanzierung von unternehmerischen FuE-Projekten wider. Im Einklang mit den theoretischen Überlegungen verdeutlicht dies, dass eine externe Finanzierung von FuE-Projekten von privatwirtschaftlicher Seite wegen der damit verbundenen hohen Unsicherheit in der Regel nicht zustande kommt.

## 3.6 PRÜFSCHRITT E): INVESTITIONSSTRATEGIE

Die Investitionsstrategie ist die strategische Grundlage der Förderung durch Finanzinstrumente. Sie lässt sich in zwei Elemente unterscheiden. Auf der einen Seite umfasst die Investitionsstrategie Aussagen zur konkreten Ausgestaltung der Finanzinstrumente, um die thematisch-inhaltlichen Ziele der Förderung zu erreichen („Förderstrategie“). Auf der anderen Seite werden im Rahmen der Investitionsstrategie auch die verfahrenstechnischen Grundlagen für die Durchführung und Implementierung der Instrumente („Implementierungsstrategie“) festgelegt.

Während die Förderstrategie einen Bewertungsgegenstand auf Ebene der einzelnen Finanzierungsinstrumente des EFRE-Darlehensfonds darstellt, wird die Implementierungsstrategie auf Fondsebene entwickelt. Sie liegt für den EFRE-Darlehensfonds in ihren Grundzügen vor – ein explizit ausformuliertes Dokument gibt es jedoch noch nicht. Die Implementierungsstrategie auf Ebene des Gesamtfonds wird in Kap. 7 beschrieben und bewertet.

Von der Investitionsstrategie zu unterscheiden ist die Finanzierungsvereinbarung gemäß Art. 38 Abs. 7 ESIF-VO, mit der die Verwaltungsbehörde des EFRE (oder Vertreter) einen Finanzintermediär mit der Fondsumsetzung betraut. Diese beinhaltet neben konkreten Zielen auch Vereinbarungen zur Umsetzung des Instruments. Die wesentlichen Elemente der Investitionsstrategie, d.h. sowohl die Förderstrategien der einzelnen Instrumente als auch die Implementierungsstrategie des Gesamtfonds, müssen sich in der Finanzierungsvereinbarung wiederfinden.

Die prinzipielle Förderstrategie der F&E-Darlehen als wichtiger Teil der Investitionsstrategie war – explizit oder implizit – bereits Grundlage für die vorangegangenen Prüfschritte: Die erfolgreiche Prüfung von Markttunvollkommenheiten und Bedarf und die Prüfung der Kohärenz setzen voraus, dass die zentralen Eigenschaften des Finanzierungsinstruments (Zielgruppe, Fördergegenstände, Konditionen) so ausgestaltet sind, dass der Bedarf gedeckt werden kann, eine ausreichende Nachfrage entstehen wird und eine Kohärenz mit anderen Angeboten besteht. Da

diese Untersuchungsschritte zu positiven Ergebnissen gekommen sind, ist auch die Förderstrategie für die F&E-Darlehen in ihren Kernelementen (Zielgruppe, Fördergegenstände, Konditionen) als geeignet und adäquat zu bewerten.

Laut ESIF-VO sind an dieser Stelle als zentrale Elemente einer Investitionsstrategie

- die Optionen für Finanzinstrumente gemäß Art 38 ESIF-VO
- die anzubietenden Finanzprodukte
- die Endbegünstigten (Zielgruppe) und
- ggf. die geplante Kombination mit Zuschüssen

zu prüfen. Dabei bezieht sich der zuerst genannte Aspekt auf das geeignete institutionelle Setting auf Ebene des gesamten EFRE-Darlehensfonds. Als wesentlicher Prüfschritt für die Implementierungsstrategie sind die Optionen zu bewerten, die für die Implementation eines ESIF-finanzierten Fonds prinzipiell zur Verfügung stehen. Die anderen Aspekte beziehen sich dagegen auf zentrale Elemente der Förderstrategie, die bereits oben beschrieben und bewertet wurden. Sie werden im Folgenden noch einmal kurz dargestellt. Empfehlungen werden zum Abschluss (Abschnitt 3.9) zusammengefasst.

### 3.6.1 WAHL DES FINANZPRODUKTS

Die Unterstützung erfolgt bei dem geplanten Instrument in Form von Darlehen, wobei eine breitenwirksame, niedrighschwellige Förderung von FuE-Vorhaben insbesondere in KMU angestrebt wird. Angesichts der Zielgruppe und des Finanzierungsgegenstands (Sach- und Personalkosten von FuE-Projekten) erscheint die Finanzierung über Darlehen naheliegend und sinnvoll. Als alternative Finanzprodukte kommen Bürgschaften und Risikokapital nicht bzw. nur eingeschränkt in Frage:

- Ein Bürgschaftsinstrument kann fehlende Sicherheiten als wesentliches Finanzierungshemmnis kompensieren. Allerdings haben Bürgschaften keine direkten Liquiditäts- und Rentabilitätseffekte und können damit eine fehlende Finanzierungsbereitschaft der Hausbanken nicht ausgleichen. Ein Engagement von Hausbanken scheitert oft nicht nur an dem hohen, idiosynkratischen Risiko von FuE-Vorhaben, sondern auch weil das Aufwand-Ertrag-Verhältnis bei den eher kleinvolumigen FuE-Projekten von KMU nicht ausreicht und erhebliche Informations- und Bewertungsprobleme bestehen. Aus Sicht der Unternehmen bilden die Rentabilitätseffekte durch die zinsvergünstigten Darlehen einen wichtigen Anreiz, den Bürgschaften nicht aufweisen. Die Reichweite eines Bürgschaftsinstruments ist damit deutlich niedriger, die angestrebten Ziele der F&E-Darlehen könnten nicht im angestrebten Maß erreicht werden.
- Zielgruppe und Fördergegenstand entsprechen nur zum Teil den Anforderungen von Risikokapital. Dieses wird für junge innovative Unternehmen eingesetzt, wenn ein starkes Wachstum insbesondere durch skalierbare Geschäftsmodelle zu erwarten ist. In der Regel übersteigt der Kapitalbedarf die Kreditsummen der F&E-Darlehen um ein Vielfaches. Für eine temporär angelegte Breitenförderung von klar abgegrenzten FuE-Projekten insbesondere von bestehenden forschungsaffinen KMU ist diese Finanzierungsform eher nicht geeignet. Allerdings ist Wagniskapital als externe Finanzquelle für forschende und innovative Unternehmen grundsätzlich eine wichtige Ergänzung zur Darlehensförderung. Sie wird daher im EFRE-OP als zusätzliches Instrument erwogen.

### 3.6.2 AUSWAHL DER ZIELGRUPPE

Die Zielgruppe ist implizit bereits im Rahmen der Bedarfs- und Kohärenzanalyse untersucht worden. Die Zielgruppe besteht aus Unternehmen, insbesondere KMU der gewerblichen Wirt-

schaft mit Sitz oder Betriebsstätte im Land Bremen ohne branchenspezifische Einschränkungen. Lediglich der in Förderrichtlinien übliche Ausschluss von Unternehmen in Schwierigkeiten und von Unternehmen mit einer Rückforderungsanordnung aufgrund von früheren Kommissionsentscheidungen zur Feststellung der Rechtswidrigkeit und Unvereinbarkeit einer Beihilfe wird vorgenommen. Hinsichtlich der Zielsetzung des Förderinstruments – Finanzierung von FuE-Vorhaben – ist die Zielgruppe adäquat gewählt. Mit der Förderung wird ein breiter Ansatz verwirklicht, die Förderung steht grundsätzlich allen Unternehmen offen. Die Selektion von im Sinne der Förderziele und des Förderzwecks geeigneten Unternehmen findet nicht über eine a-priori Einschränkung des Kreises an Zuwendungsempfängern sondern den Fördergegenstand und die Fördervoraussetzungen statt. Faktisch wird durch diesen Ansatz auch sichergestellt, dass die Förderung in Übereinstimmung mit der regionalen Innovationsstrategie des Landes Bremen (RIS) erfolgt.

Durch die Bezugnahme der F&E-Darlehen auf die FEI-Richtlinie und damit die AGVO als beihilferechtlichen Rahmen erfolgt eine Einschränkung des Finanzierungsgegenstands der Darlehen auf FuE-Ausgaben. FuE-Ausgaben sind nur eine Teilmenge von Innovationsausgaben. Bundesweit (Angaben des MIP) beträgt der Anteil von FuE-Ausgaben an den gesamten Innovationsausgaben rund 53%. Hiermit wird auch die Zielgruppe deutlich eingeschränkt: Der Anteil von Unternehmen mit FuE-Ausgaben an der Gruppe der Unternehmen mit Innovationsausgaben liegt bei rund 48%.<sup>23</sup> Finanzierungsschwierigkeiten im Innovationsprozess sind allerdings nicht nur auf FuE-Ausgaben beschränkt. Die in Abschnitt 3.2 genannten Untersuchungen zeigen, dass sowohl für forschende Unternehmen wie auch für innovierende Unternehmen ohne Forschungsaktivitäten Finanzierungsrestriktionen ein entscheidendes Hemmnis für die Aufnahme und Durchführung von Innovationsaktivitäten sind, die sich nicht auf die FuE-Phase sondern die sich anschließende Phase des Produktionsaufbaus, der Marktvorbereitung und der Markteinführung beziehen. Da sich das spezifische Ziel 2 explizit auf die Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen bezieht, wird aus Gutachtersicht mit der Einschränkung bezüglich Finanzierungsgegenstand und Zielgruppe der F&E-Darlehen das spezifische Ziel nicht optimal verfolgt. Im Verlaufe des Bewertungsprozesses wurde von den Gutachtern daher empfohlen, die Einführung eines Innovationsdarlehens als Erweiterung des F&E-Darlehens zu prüfen, mit dem auch Ausgaben in den späteren Innovationsphasen finanziert werden können. Ein solches Innovationsdarlehen könnte beihilferechtlich auf Grundlage der De-minimis-Verordnung vergeben werden, ohne dass substantielle Einschnitte bei den Finanzierungsbedingungen (i.e. vor allem Zinsvergünstigung) gemacht werden müssten. Von Seiten der zuständigen Stellen wurde mit Blick auf dieses Argument zum einen vorgebracht, dass nicht ausreichend EFRE-Mittel für eine Ausdehnung der Darlehensförderung im Forschungs- und Innovationsbereich vorhanden seien. Zum anderen wurde auf bestehende allgemeine Darlehensinstrumente bei der BAB oder KfW hingewiesen, die innovativen Unternehmen ebenso wie nicht-innovativen Unternehmen zur Verfügung ständen.

### 3.6.3 KOMBINATION VON DARLEHEN UND ZUSCHÜSSEN

Eine Kombination der F&E-Darlehen mit Zuschüssen im Rahmen eines Projekts ist nicht vorgesehen. Allerdings werden über die FEI-Richtlinie (und andere Förderrichtlinien wie AUF und PFAU) unternehmerische FuE-Projekte auch durch gesonderte Zuschüsse gefördert. Bei der FEI-Richtlinie wird die Trennung der Zuschuss- und Darlehensförderung im Einzelfall geregelt. Die Entscheidung zur Vergabe von Zuschüssen oder Darlehen beruht auf einer Reihe von festgelegten Kriterien sowohl im Hinblick auf das Projekt als auch das antragsstellende Unternehmen. Zu den projektbezogenen Kriterien gehören die Marktreife/-nähe, das technische Risiko, das Marktrisiko, das Transferpotenzial sowie die Bedeutung für die Standortentwicklung. Mit Bezug auf das antragsstellende Unternehmen fließen das Alter und die Größe des Unterneh-

<sup>23</sup> Dieser Wert bezieht sich auf die den Durchschnitt von Unternehmen mit 5 und mehr Beschäftigten. Für die Gruppe der KMU ist der Anteil niedriger, genaue Angaben liegen hierzu leider nicht vor.

mens in die Bewertung ein. Durch die Regelungen wird sichergestellt, dass Zuschüsse und Darlehen nicht gemeinsam für die Finanzierung eines FuE-Vorhabens eingesetzt werden.<sup>24</sup>

### **3.7 PRÜFSCHRITT F): ERWARTETE ERGEBNISSE**

In diesem Arbeitsschritt geht es zum einen darum, die erwarteten Ergebnisse – finanziell und materiell – für die F&E-Darlehen herzuleiten und soweit möglich zu quantifizieren. Zum anderen soll unter Rückgriff auf diese Ergebnisse der Beitrag der F&E-Darlehen zu dem spezifischen Ziel der Investitionspriorität bzw. des Operationellen Programms beurteilt werden.

#### **3.7.1 QUANTIFIZIERTE ERGEBNISSE**

In diesem Abschnitt werden die erwarteten Ergebnisse zunächst soweit dargestellt, wie sie zu quantifizieren sind. Ausgangspunkte sind dabei

- die vollständige Umsetzung der geplanten Mittel für die F&E-Darlehen innerhalb der Förderperiode
- die oben entwickelten Durchschnittswerte und Kennziffern zu Fallzahlen und Volumen.

Die Berechnungen und Schätzungen in den Abschnitten 3.2 und 3.5 lassen für die F&E-Darlehen folgende Outputs und Ergebnisse erwarten:

#### **Anzahl und Volumen der Darlehen**

Den Ausgangspunkt für die Ableitung der Ergebnisse bildet das geplante Fondsvolumen in Höhe von 9,3 Mio. €. Diese Summe steht ab dem dritten Quartal 2015 bis Ende 2023 aus dem EFRE-Darlehensfonds für die Unterstützung von F&E-Darlehen zur Verfügung.

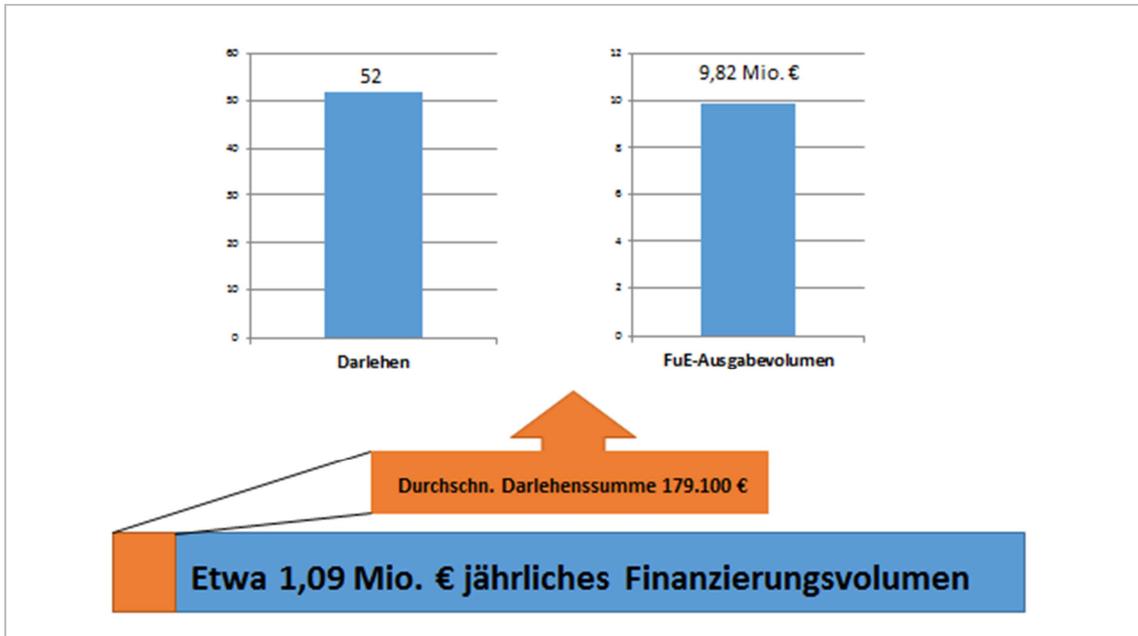
Im Rahmen der Schätzung der zu erwartenden Nachfrage (Abschnitt 3.2) nach den Fondsmitteln wurde ein erwartetes durchschnittliches Darlehensvolumen der FuE-Vorhaben von rund 179.100 € geschätzt. Damit würden über die Gesamtlaufzeit 52 Darlehen und pro Jahr etwa 6 Darlehen vergeben werden. Jährlich würden Finanzierungen im Umfang von 1,1 Mio. € für FuE-Vorhaben zur Verfügung gestellt.

Weitere Darlehen werden möglich, wenn Rückflüsse aus den F&E-Darlehen wieder eingesetzt werden können. Diese werden bei der obigen Berechnung allerdings vernachlässigt.

---

<sup>24</sup> Allerdings kommt es in der Förderpraxis vor, dass für bestimmte FuE-Vorhaben aus verfahrenstechnischen und zuwendungsrechtlichen Gründen für die Zuschuss- und Darlehensförderung jeweils separate Projekte definiert und beschieden werden und faktisch – bezogen auf das übergeordnete FuE-Gesamtprojekt eines Unternehmens – eine kombinierte Förderung mit Zuschüssen und Darlehen erfolgt.

Abbildung 3.7.1:  
Erwartete Ergebnisse der F&E-Darlehen



Quelle: Eigene Darstellung

### Langfristig gehebelte private FuE-Ausgaben

Die Finanzierung von FuE-Vorhaben erfolgt – neben öffentlichen Zuschüssen und Darlehen – grundsätzlich durch einen Mix aus Eigen- und Fremdmitteln (üblicherweise Darlehen von Hausbanken). Für die bisher durch FEI-Darlehen geförderten FuE-Vorhaben ist es jedoch typisch, dass sie nur in sehr geringem Umfang durch Eigenmittel ergänzt werden. In den vergangenen Jahren waren es 5,7%. Fremdmittel durch Hausbanken sind bei den FEI-Darlehen praktisch nicht zum Einsatz gekommen. Aus diesem Grund ergibt sich ein nur geringer Hebeleffekt, wenn man hierunter das Verhältnis der gesamten FuE-Ausgaben zum Einsatz öffentlicher Mittel versteht: Mit den F&E-Darlehen von insgesamt 9,3 Mio. € wird voraussichtlich ein Ausgabevolumen für FuE von insgesamt 9,82 Mio. € bzw. 1,16 Mio. € p.a. ausgelöst.

Da die FuE-Vorhaben ohne die F&E-Darlehen nicht oder nur in deutlich kleinerem Umfang zu realisieren sind, sind nur geringe Mitnahmeeffekte zu erwarten. Die ausgelösten FuE-Aufwendungen können damit als Nettoeffekte aufgefasst werden.

### Indirekte wirtschaftsstrukturelle Effekte

Nicht zu quantifizieren sind im Rahmen dieser Ex-Ante-Bewertung innovationspolitische und wirtschaftsstrukturelle Effekte wie die spätere Umsetzung von Produkt- und Prozessinnovationen durch die Verwertung von erzielten FuE-Ergebnissen der geförderten Projekte und die daraus resultierenden Umsatzsteigerungen, Kosteneinsparungen oder Beschäftigungszuwächse. Dies trifft auch für nachfrageseitig positive Effekte auf den regionalen Wirtschaftskreislauf zu (s.u.). Hier muss auf vorliegende Evaluierungsergebnisse zur FuE-Förderung in anderen Bundesländern verwiesen werden. Diese Effekte könnten ggf. Gegenstand einer vertiefenden Bewertungsstudie für das EFRE-OP sein.

### 3.7.2 BEITRAG ZUM SPEZIFISCHEN ZIEL UND QUALITATIVE WIRKUNGEN

#### Strategie

Zusammen mit der Förderung von Zuschüssen im Rahmen der Förderrichtlinien AUF, FEI und PFAU bilden die F&E-Darlehen die Aktion 2a) „Betriebliche Innovations- und Verbundprojekte“ in der Prioritätsachse 1 („Stärkung eines spezialisierten, unternehmensorientierten Innovations-systems“) des EFRE OP des Landes Bremen und ist hier der Investitionspriorität 1b): „Förderung von Investitionen der Unternehmen in F&I, Aufbau von Verbindungen und Synergien zwischen Unternehmen, Forschungs- und Entwicklungszentren und dem Hochschulsektor (...)“ gemäß Art. 5 der EFRE-VO zugeordnet. Das spezifische Ziel der Investitionspriorität lautet „Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen“.

Mit der Finanzierung von stark zinsvergünstigten Darlehen für FuE-Projekte, die ohne Förderung nicht oder nur in deutlich geringerem Umfang realisiert worden wären, tragen die F&E-Darlehen als wichtiger Teil der Aktion 2b) direkt zu dem spezifischen Ziel bei. Vorliegende Evaluierungsergebnisse auf Grundlage von mikroökonomisch orientierten Studien, auf die in der Ex-ante-Bewertung des EFRE-OP abgestellt wird, zeigen dass die öffentliche FuE-Förderung in nennenswertem Umfang zusätzliche, private FuE-Aufwendungen induziert. Der Beitrag der F&E-Darlehen ist von hoher strategischer Relevanz.

#### Effektivität

Mit den F&E-Darlehen werden die erforderlichen Anreize für mehr private Ausgaben im FuE-Bereich geschaffen. Ziel der Förderung ist es, bestehende Finanzierungs- und Rentabilitätslücken im Bereich der FuE-Finanzierung zu schließen, die eine Durchführung von gesamtwirtschaftlich sinnvollen FuE-Vorhaben verhindern. Durch die Förderung werden Anreize zur Projektdurchführung gesetzt, die aus einem Rentabilitäts-, Liquiditäts- und Risikoübernahmeeffekt resultieren. Hierdurch entsteht ein positiver Finanzierungsimpuls, der quasi als „deal maker“ für das Zustandekommen einer gesicherten Finanzierung und damit auch Realisierung der Vorhaben sorgt. Im Fokus der F&E-Darlehen stehen der Liquiditäts- und Risikoübernahmeeffekt. Durch die F&E-Darlehen wird für die geplanten FuE-Projekte der Unternehmen eine geschlossene Finanzierung überhaupt erst ermöglicht, weil das Kreditrisiko angesichts von mangelnden Sicherheiten sowie Informations- und Bewertungsproblemen nicht von den Hausbanken übernommen wird. Durch die sehr günstige Bereitstellung von Kreditmitteln bei den F&E-Darlehen wird zudem ein nicht zu vernachlässigender Subventionswert erzielt, womit sich zudem die Rentabilität der Projekte erhöht.

#### Effizienz

Bereits grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Mitnahmeeffekte bei einer Förderung von öffentlichen Darlehen relativ niedrig sind.<sup>25</sup> Für den Fall der Darlehen für FuE-Vorhaben trifft dies erst recht zu. Ohne die Bereitschaft zur Vergabe der Darlehen durch die öffentlichen Förderinstitutionen würde eine Projektfinanzierung sehr wahrscheinlich nicht zustande kommen. Aufgrund des Mangels an Eigenkapital wird im Allgemeinen das Ausmaß von Mitnahmeeffekten in Verbindung mit FuE-Subventionen gerade für KMU als gering eingeschätzt. Empirische Analysen weisen darauf hin, dass eine Förderung von KMU effizienter ist als die Förderung von Großunternehmen. Dies kann mit der stimulierenden Wirkung eines erfolgreichen Förderantrags für KMU erklärt werden: Eine positive Begutachtung risikoreicher FuE-

---

<sup>25</sup> Etwa im Vergleich zu einer Zuschussförderung (vgl. dafür GEFRA / MR 2012). Hier ist allerdings nur eine grundsätzliche Aussage möglich. Schon alleine durch die im Allgemeinen geringeren Subventionswerte bei einer Darlehens- im Vergleich zur Zuschussförderung sind die Mitnahmeeffekte beschränkt.

Vorhaben wird als Bestätigung der Unternehmensstrategie gewertet und ermöglicht in der Folge zusätzliche FuE-Investitionen auch gegen unternehmensinterne und -externe Vorbehalte durchzusetzen.

Auch wenn die F&E-Darlehen nicht im Hausbankenverfahren vergeben werden, müssen die Unternehmen bei der BAB ein intensives Antrags- und Bewilligungsverfahren („Kreditwürdigkeitsprüfung“) durchlaufen. Im Rahmen der FEI-Richtlinie werden Anforderungen an den Innovationsgrad der Projekte als Fördervoraussetzung ebenso definiert wie die Erwartung eines mittelfristig wirtschaftlichen Projekterfolgs. Durch diese Vorgehensweise wird – zumindest nach den üblichen marktwirtschaftlichen Grundsätzen – sichergestellt, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit nur Vorhaben in den Genuss eines öffentlichen Darlehens kommen, die über die Kreditlaufzeit den Zins- und Tilgungsverpflichtungen nachkommen können und dementsprechend ein geringes Kreditausfallrisiko tragen.

### Übergreifende Effekte

Mit der öffentlichen Darlehensfinanzierung von Unternehmen zur Unterstützung von FuE-Vorhaben sind zudem weitere innovationspolitische und regionalwirtschaftliche Effekte verbunden:

- Mit der Durchführung der FuE-Vorhaben werden unmittelbar technische und kommerzielle Ziele der Unternehmen auf dem Weg zur Markt- und Anwendungsreife der Produkt- und Prozessinnovationen verfolgt. Dies betrifft das Erreichen der Funktionsfähigkeit, den Nachweis der Verfahrenseignung oder die Entwicklung von Prototypen.
- Erweisen sich die geförderten Vorhaben hinsichtlich der unmittelbaren Projektergebnisse als erfolgreich resultieren mittelbare qualitative Effekte. Diese bestehen in einer verbesserten Fähigkeit neues technisches Wissen aufzunehmen und einem Zuwachs an Know-How. Erfolgreiche FuE-Vorhaben üben auch einen spürbareren Einfluss auf die Kontinuität der weiteren Forschungs- und Entwicklungstätigkeit der Unternehmen aus.
- Letzten Endes sollte die Verwertung der Projektergebnisse die Umsatz- und / oder Kostenseite beeinflussen und zu Effekten auf quantifizierbare Erfolgsgrößen des Unternehmens wie Schutzrechte, Lizenzeinnahmen, Umsatzsteigerungen, Kostensteigerungen und Beschäftigungswachstum führen. Gelingt es, aus den Projekten heraus neue Produkte oder Prozesse in die Markteinführung oder Verfahrensanwendung zu bringen, leisten die FuE-Vorhaben einen Beitrag zur Verbesserung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit.
- Von erfolgreichen FuE-Vorhaben und realisierten Produkt- und Prozessinnovationen profitieren zunächst und direkt die unterstützten Unternehmen. Höhere FuE- und Innovationsaufwendungen werden durch die zusätzliche Nachfrage nach Vorleistungen und Anlagentechnik zudem nachfrageseitig positive Effekte auf den regionalen Wirtschaftskreislauf haben. Insoweit mit der Markteinführung von neuen Produkten und technischen Realisierung von Prozessinnovationen auch neue, innovative Technologien zur Anwendung kommen, sind positive Impulse auch auf die Innovationsfähigkeit in anderen Bereichen des Landes denkbar.
- FuE-Aktivitäten tragen grundsätzlich zur Generierung, Adoption und Diffusion von Wissen, neuen Technologien und spezifischen Problemlösungen bei und erhöhen so die Innovationsfähigkeit der regionalen Wirtschaft. Innovationen sind ein wesentliches Element der Anpassungsprozesse im permanenten Strukturwandel.

Bei einer Bewertung dieser indirekten, übergreifenden Effekte sollten mit Blick auf die Zahl der unterstützten Darlehensfälle und das Ausgabenvolumen für FuE aber an die Förderung keine überzogenen Erwartungen gestellt werden. Hinsichtlich der Verbesserung der Innovationsfähigkeit in anderen Wirtschaftsbereichen und der Anpassung an den Strukturwandel ist der Einfluss

der Förderung eher gering. Die F&E-Darlehen haben ihren Wirkungsschwerpunkt direkt bei den geförderten Unternehmen und der Verbesserung ihrer technologischen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit.

### **3.8 PRÜFSCHRITT G): ÜBERPRÜFUNG UND AKTUALISIERUNG**

Die EFRE-Verwaltungsbehörde oder ggf. beauftragte Stellen (ZGS) können eine Aktualisierung der vorliegenden Ex-Ante-Bewertung veranlassen. Vorschläge für den Anlass und den Gegenstand einer solchen Aktualisierung beziehen sich auf die Ebene des gesamten EFRE-Darlehensfonds. Die Ergebnisse des Bewertungsschrittes finden sich in Kap. 7.

### **3.9 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

#### **Das Instrument F&E-Darlehen im Überblick**

Zur Verfolgung des spezifischen Ziels „Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen“ im Rahmen der Aktion 2b) des bremischen EFRE-OP für die Förderperiode 2014-2020 sollen F&E-Darlehen gewährt werden. Im gesamten EFRE-Darlehensfonds ist hierfür ein indikatives Mittelvolumen von 9,3 Mio. € eingeplant. Die F&E-Darlehen dienen der Finanzierung von einzelbetrieblichen Forschungs- und Entwicklungsvorhaben. Gefördert werden Sach- und Personalkosten, die mit der Projektumsetzung verbunden sind. Zielgruppe der F&E-Darlehen sind ohne Brancheneinschränkung Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft mit Sitz oder Betriebsstätte im Land Bremen. Rechtliche Grundlage für die Vergabe der Darlehen sind dabei im Wesentlichen die Regelungen, die sich aus der Richtlinie zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI-Richtlinie) ergeben. Darüber hinaus werden zu einem kleinen Teil auch Darlehen auf Grundlage des Programms zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken (PFAU) – Richtlinie zur Förderung von Pilotprojekten (PFAU-Richtlinie) zu vergeben. Nach gegenwärtigem Planungsstand ist hierfür ein Mittelvolumen von insgesamt 0,5 Mio. € vorgesehen. Beide Förderrichtlinien unterliegen beihilferechtlich den Vorschriften der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO).

Die F&E-Darlehen können bis zu einer Höhe von 500.000 € gewährt werden und sich auf bis zu 100% der förderfähigen Kosten belaufen. Die maximale Laufzeit der Darlehen liegt bei 6 Jahren, dabei können die ersten drei Jahre tilgungsfrei bleiben. Die Stellung von Sicherheiten ist für die F&E-Darlehen nicht zwingend erforderlich. Die Darlehen sollen zu sehr günstigen Zinskonditionen vergeben werden.

#### **Suboptimale Investitionssituation, Bedarf und Kohärenz**

Theoretische Überlegungen und empirische Evidenz belegen sehr deutlich das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation. Restriktionen beim Zugang zu externen Finanzierungsquellen beeinträchtigen sowohl Umfang wie auch Struktur von Forschungs- und Innovationstätigkeiten negativ. Die Folge ist, dass FuE-Aktivitäten insbesondere in KMU niedriger als volkswirtschaftlich erwünscht sind, zu unregelmäßig stattfinden und sich zu selten auf risikobehaftete Vorhaben beziehen. Befragungen von Unternehmen liefern deutliche empirische Hinweise dafür, dass Finanzierungsrestriktionen ein zentrales Innovationshemmnis darstellen. Es besteht somit ein grundsätzlicher Investitions- und Förderbedarf, um mehr FuE-Vorhaben in den bremischen Unternehmen anzustoßen.

Für die geplanten F&E-Darlehen werden die Modalitäten und Konditionen der bisherigen Vergabe von FEI-Darlehen durch die BAB übernommen. Die FEI-Darlehen, die die BAB seit

Umstellung der Wirtschaftsförderung 2009 finanziert hat, liefern somit einen guten Anhaltspunkt um die künftige Nachfrage nach F&E-Darlehen in Bremen quantitativ bestimmen und eine Plausibilitätsbewertung der geplanten Mittelausstattung vornehmen zu können. Im Ergebnis der Projektion beläuft sich das wahrscheinliche Darlehensvolumen auf 11,2 Mio. €. Der auf Grundlage der Vergangenheitswerte ermittelte Wert liegt recht deutlich über dem derzeitigen im EFRE vorgesehenen Planwert von 9,3 Mio. €. Zum Teil lässt sich dies mit der im EFRE geplanten Einrichtung eines Wagniskapitalfonds erklären, der als alternative externe Finanzierungsquelle ein Substitut zur Vergabe von F&E-Darlehen darstellt. Allerdings dürfte dies nur in wenigen Fällen relevant sein.

Der vorgesehene Mittelansatz erscheint insgesamt vor dem Hintergrund der grundsätzlich bestehenden Unsicherheit nicht als zu hoch und vorsichtig gewählt. Falls die Nachfrage sich wie auf Basis der Vergangenheit zu erwarten künftig stärker als geplant entwickelt, ist das Instrument entweder mit zusätzlichen Mitteln auszustatten oder die Kreditvergabe einzuschränken. Die Verknappung sollte allerdings aus Gutachtersicht nicht zu einer weniger günstigen Ausgestaltung bzw. Verminderung der Anreizwirkung der Darlehen führen. Stattdessen sollte der ergänzende Einsatz von Zuschüssen für die FuE-Vorhaben eingeplant werden. Grundsätzlich ist es angeraten, den Abfluss des Mittelvolumens während der Fondslaufzeit kontinuierlich zu beobachten.

Die F&E-Darlehen betten sich kohärent in die bestehende und breit ausdifferenzierte Förderlandschaft ein, insbesondere kann ein konkurrierendes Angebot im Bereich der Darlehensfinanzierung von FuE-Vorhaben nicht ausgemacht werden. Zwar gibt es mit dem ERP-Innovationsprogramm der KfW ebenfalls ein Darlehensprogramm zur Finanzierung von niedrigschwelligen Innovationsvorhaben in der FuE-Phase. Allerdings bieten die im bremischen EFRE geplanten F&E-Darlehen attraktivere Konditionen und setzen weder banküblichen Sicherheiten noch die Einbindung einer Hausbank voraus.

Insgesamt sind Bedarf und Angebotslücke für die F&E-Darlehen in Bremen eindeutig gegeben. Mit den Darlehen wird ein zielführender Beitrag geleistet, um die Realisierung und Finanzierung von wünschenswerten FuE-Vorhaben forschungsaffiner Unternehmen sicherzustellen.

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

Die zentralen erwarteten Ergebnisse für die F&E-Darlehen lassen sich wie folgt zusammenfassen. Mit den Darlehen aus dem Fonds wird – unter der Annahme der vollständigen Umsetzung des geplanten Mittelvolumens – ein Beitrag zur Finanzierung von FuE-Vorhaben im Umfang von 9,82 Mio. € geleistet. Die rechnerisch gemäß der Vorgaben der Europäischen Kommission bestimmten Hebeleffekte unter Berücksichtigung der EFRE-Mittel können mit einem Wert von 2,0 angegeben werden.

In Summe kann mit etwa 52 Darlehen für FuE-Vorhaben insbesondere von KMU gerechnet werden. Neben der nachhaltigen Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen können durch die F&E-Darlehen positive Impulse auch auf die technologische Leistungsfähigkeit in anderen Bereichen, d.h. außerhalb des Umfelds der direkt geförderten Unternehmen, des Landes ausgelöst werden. Hinzu kommen indirekte regionalwirtschaftliche Kreislaufeffekte durch die steigende Ausgaben- und Investitionstätigkeit. An die indirekten, übergreifenden Effekte sollten jedoch keine überzogenen Erwartungen gestellt werden.

Aufgrund der spezifischen Besonderheiten bei den F&E-Darlehen können Mitnahmeeffekte der Förderung praktisch als nur sehr gering eingestuft werden. Ohne die Bereitschaft zur Vergabe der Darlehen durch die öffentlichen Förderinstitutionen würde eine Projektfinanzierung sehr wahrscheinlich nicht zustande kommen. Aufgrund des Mangels an Eigenkapital wird im Allgemeinen das Ausmaß von Mitnahmeeffekten in Verbindung mit FuE-Subventionen gerade für KMU als gering eingeschätzt.

## Investitionsstrategie

Die Investitionsstrategie der F&E-Darlehen ist vom Grundsatz her schlüssig. In seinen zentralen Kernelementen (Zielgruppe, Fördergegenstände, Konditionen) ist das Instrument so ausgestaltet, dass der Bedarf gedeckt werden kann, eine ausreichende Nachfrage entstehen wird und eine Kohärenz mit anderen öffentlichen Angeboten besteht.

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:

- Mit den F&E-Darlehen wird eine breitenwirksame, niedrighschwellige Förderung von FuE-Vorhaben insbesondere in KMU angestrebt. Angesichts der Zielgruppe und des Finanzierungsgegenstands (Sach- und Personalkosten von FuE-Projekten) erscheint die Finanzierung über Darlehen naheliegend und sinnvoll. Als alternative Finanzprodukte kommen Bürgschaften nicht und Risikokapital nur in sehr begrenztem Ausmaß in Frage.
- Hinsichtlich der Zielsetzung des Förderinstruments – Finanzierung von FuE-Vorhaben – ist die Zielgruppe adäquat gewählt; die Förderung steht grundsätzlich allen Unternehmen offen. Die Selektion von im Sinne der Förderziele und des Förderzwecks geeigneten Unternehmen findet nicht über eine a-priori Einschränkung des Kreises an Zuwendungsempfängern sondern den Fördergegenstand und die Fördervoraussetzungen statt.
- Aus Sicht der Gutachter gibt es jedoch eine wesentliche Einschränkung der F&E-Darlehen mit Bezug auf ihren Finanzierungsgegenstand. Bedingt durch die Anlehnung an die AGVO können potenzielle Einsatzmöglichkeiten der Darlehen im Bereich der Finanzierung von Innovationsausgaben nach Abschluss der FuE-Phase nicht wahrgenommen werden. Befragungen von Unternehmen geben jedoch wiederkehrend Hinweise darauf, dass gerade die hohen Kosten für die Verwertung von FuE-Ergebnissen ein zentrales Hemmnis für die Umsetzung von Innovationen darstellen. Die Akzeptanz und Reichweite von Darlehen zur Finanzierung von Forschung, Entwicklung und Innovation könnte deutlich gesteigert werden, wenn auch Innovationsausgaben außerhalb von FuE, d.h. Kostenpositionen für z.B. Produktionsaufbau, Marktvorbereitung und -einführung, finanziert werden könnten. Da die Beihilfewerte für Darlehenssummen bis 500.000 € unter realistischen Annahmen nicht über den De-minimis-Schwellenwert hinausreichen, gibt es zu einer beihilferechtlichen Ausgestaltung der Darlehen auf Grundlage der AGVO eine relevante Alternative. Substanzielle Einschnitte bei den Finanzierungsbedingungen (i.e. vor allem Zinsvergünstigung) müssten nicht gemacht werden. Aus Gutachtersicht wird das spezifische Ziel des OP, welches explizit auf die Steigerung auch der Innovationsleistungen in den breitmischen Unternehmen abstellt, mit der bestehenden Konzeption der F&E-Darlehen somit nicht optimal verfolgt. Im Laufe des Bewertungsprozess wurde daher empfohlen, die Einführung eines Innovationsdarlehens als Erweiterung des F&E-Darlehens zu prüfen, mit dem auch Ausgaben in den späteren Innovationsphasen finanziert werden können. Die zuständigen Stellen haben mit Blick auf diese Empfehlung, zum einen auf das begrenzte EFRE-Budget hingewiesen. Zum anderen wurde auf die derzeit bestehenden Darlehensinstrumente der BAB und KfW verwiesen, die grundsätzlich allen Unternehmen für die Finanzierung von Investitions- und Betriebsmittelkrediten zur Verfügung stehen.

## Fazit

Die Untersuchung zeigt insgesamt, dass ein Bedarf und eine Angebotslücke für die F&E-Darlehen bestehen. Die F&E-Darlehen sind ein geeignetes und effizientes Förderinstrument und daher ein wichtiger Baustein für die Erreichung des spezifischen Ziels „Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den breitmischen Unternehmen“ im Rahmen des Operationellen Programms für den EFRE in der Förderperiode 2014-2020.

### **4.1 EINFÜHRUNG**

Gegenstand der Bewertung in diesem Kapitel ist das Instrument der so genannten Investitionsdarlehen, die für das dritte spezifische Ziel, die „Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU“, des bremischen EFRE-OP eingesetzt werden sollen. Ausgangspunkt dieses spezifischen Ziels sind die vergleichsweise geringe Investitionsquote und Kapitalintensität der bremischen KMU und die in den letzten Jahren in Bremen unterdurchschnittliche Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen. Darüber hinaus werden zur Begründung des Ziels kreditmarktbedingte Investitionshemmnisse besonders für kleine Unternehmen geltend gemacht. Das spezifische Ziel wird über zwei Aktionen umgesetzt: die Landesinvestitionsförderung (Aktion 3a) und die Vergabe von Mikrodarlehen (Aktion 3b).

Durch die Investitionsdarlehen werden Darlehen privater Banken für Investitionsprojekte von KMU im Land Bremen ergänzt. Das Förderinstrument kommt zum Einsatz, wenn die Hausbank eine Finanzierung alleine nicht durchführen kann oder wenn das Unternehmen ein Investitionsdarlehen wünscht. Der Finanzierungsanteil des Investitionsdarlehens beträgt maximal 50% der gesamten Investitionen (förderfähige Investitionskosten). Finanziert werden durch die Darlehen primär Investitionen in das Sachanlagevermögen, eingeschränkt auch immaterielle Wirtschaftsgüter und der Grunderwerb.

Die Förderung ist inhaltlich und mit Bezug auf die Förderbedingungen an die einzelbetriebliche Investitionsförderung der GRW angelehnt. Die GRW-Förderung wird im Land Bremen durch das Landesinvestitionsförderprogramm (LIP) umgesetzt. Das LIP ist auch die rechtliche Grundlage für die Investitionsdarlehen.

Antragsteller müssen einen Primäreffekt aufweisen: In der geförderten Betriebsstätte müssen überwiegend (über 50%) Güter erzeugt oder Leistungen erbracht werden, die regelmäßig überregional abgesetzt werden. Für Antragsteller aus Branchen, die auf der Positivliste des LIP geführt sind, wird dieser Primäreffekt vorausgesetzt. Unternehmen aus Branchen, die in der Negativliste des LIP aufgeführt sind, sind nicht antragsberechtigt. Bei Vorhaben auf besonderen Standorten (Industriebranchen oder planungsrechtliche bzw. stadtentwicklungspolitische Zielgebiete) ist ein Primäreffekt nicht notwendig, die Negativliste des LIP gilt jedoch bis auf wenige Ausnahmen.

Tabelle 4.1.1:  
**Überblick: Ausgestaltung der Investitionsdarlehen**

	Investitionsdarlehen
Mittelvolumen	12,0 Mio. € (EFRE + nationale Kofinanzierung)
Zielgruppe	KMU aus Verarbeitendem Gewerbe und unternehmensnahen Dienstleistungen, nicht aus Negativliste der LIP-Richtlinie (einzelne Ausnahmen für Vorhaben auf besonderen Standorten <sup>1</sup> )
Finanzierungsgegenstand	Sachanlagen, immaterielle Wirtschaftsgüter, Grunderwerb
Finanzierungsvolumen	Max. 50% der förderfähigen Kosten, mind. 50.000 €
Fördervoraussetzungen	Überregionaler Absatz und mindestens ein neuer Arbeitsplatz oder Verlagerung an besondere Standorte
Zins	RGZS, Zinsverbilligung 80 bis 100 Basispunkte unter der korrespondierenden Hausbankmarge, mind. 0,25% (nom.)
Sicherheiten	Bankübliche Besicherung, in Ausnahmefällen anderweitige Sicherheitenabsprache / nachrangige Besicherung
Laufzeiten	In der Regel 10 Jahre, 2 tilgungsfreie Jahre
Beihilferechtliche Grundlage	AGVO - Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

<sup>1</sup> Verlagerung aus planungsrechtlichen Bestimmungen bzw. stadtentwicklungspolitischen Zielen, Vorhaben in Industriebranchen

Eigene Darstellung nach Angaben der BAB.

Die in diesem Kapitel vorgenommene Ex-Ante-Bewertung der Investitionsdarlehen ist entsprechend des Art. 37 Abs. 2 b) der ESIF-VO gegliedert. Schwerpunkt und strategischer Ausgangspunkt der Ex-ante-Bewertung sind die Markt- und Bedarfsanalyse (Untersuchung von „Marktversagen“) und die Kohärenzanalyse. Eine umfassende theoretische und allgemeine empirische Diskussion des „Marktversagens“ bei der Unternehmensfinanzierung findet sich in Kap. 2 dieses Berichts. Auf die Ergebnisse wird im Folgenden nur noch kurz rekurriert. Weitere Untersuchungspunkte sind der Mehrwert, die Hebeleffekte, die bisherigen und die erwarteten Ergebnisse sowie die Investitionsstrategie.

## 4.2 PRÜFSCHRITT A): MARKTSCHWÄCHEN

In diesem Abschnitt werden Marktunvollkommenheiten und „suboptimale“ Investitionssituationen bei der Investitionstätigkeit privater Unternehmen untersucht. Zentrale Fragestellung ist dabei, ob an den Kreditmärkten Marktschwächen bestehen, die zu einer Finanzierungslücke bei betrieblichen Investitionen führen: Es wird damit der Bedarf für das geplante Instrument untersucht. Nur kurz thematisiert und vorausgesetzt werden die Marktunvollkommenheiten bei der privaten Investitionstätigkeit: Die betrieblichen Investitionen der Unternehmen werden aus politischer Sicht als nicht ausreichend - etwa in Hinsicht auf die Produktivität und langfristige Wettbewerbsfähigkeit der KMU - bewertet.

Die Untersuchung gliedert sich in drei Schritte:

- Im nächsten Unterkapitel werden kurz die Unvollkommenheiten und Hemmnisse bei betrieblichen Investitionen diskutiert. Ausführlich werden die Marktschwächen in Kap. 2 diskutiert.
- Danach wird der allgemeine Bedarf für die Unterstützung von betrieblichen Investitionen in KMU hergeleitet. Dieser wird aus den potenziell investierenden Unternehmen, deren Investitionsvolumen und dem Anteil der Unternehmen mit Finanzierungsproblemen abgeleitet. Diese Bedarfsberechnung stellt eine relativ grobe Schätzung dar.
- Abschließend wird die zu erwartete Nachfrage für das konkrete Instrument hergeleitet. Diese Herleitung erfolgt auf Basis eigener empirischer Erhebungen und auf Grundlage von Daten zu vergleichbaren Instrumenten.

Eine Gesamteinschätzung zur Marktsituation erfordert auch eine Betrachtung der bestehenden Angebote. Diese erfolgt im Rahmen der Kohärenzanalyse (Kap. 4.3.1). Im Anschluss daran wird ein Fazit zur Marktsituation für die geplanten Investitionsdarlehen gezogen.

### 4.2.1 MARKTUNVOLLKOMMENHEITEN UND HEMMNISSE BEI BETRIEBLICHEN INVESTITIONEN

Das Operationelle Programm des EFRE im Land Bremen betont die hohe Bedeutung von betrieblichen Investitionen für die zukünftige Entwicklung des Landes. Gleichzeitig wird eine erhebliche Investitionsschwäche konstatiert. So liegt die Investitionsquote Bremens stets deutlich unterhalb des bundesweiten Durchschnitts und - teils deutlich - unter der Quote der anderen Stadtstaaten. Auch die Kapitalintensität liegt deutlich und durchgängig unter dem Bundesniveau. Der Abstand zum Bundesniveau ist dabei seit 2000 noch deutlich gewachsen.

Mittelfristig leiden damit die Erneuerung und der Modernitätsgrad des Sachkapitals bzw. der Produktionsmöglichkeiten mit erheblichen negativen Auswirkungen auf Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Da Investitionen zudem Voraussetzung für die Umsetzung von Ideen in marktgängige Produkte sind (Innovation), wird auch die Innovationsfähigkeit eingeschränkt.

Die - in wirtschaftspolitischer Bewertung - bestehenden Defizite bei betrieblichen Investitionen im Land Bremen haben eine Reihe von Ursachen. Diese sind teils von der regionalen Wirtschaftspolitik zu beeinflussen, teils nicht zu beeinflussen (konjunkturelle Entwicklung,

Steuerpolitik). Eine wichtige Ursache sind mangelnde Finanzierungsmöglichkeiten bzw. Marktunvollkommenheiten auf den Finanzmärkten.

Die Ursachen für diese Marktunvollkommenheiten sind oben bereits hergeleitet worden. Im Falle der allgemeinen Investitionsfinanzierung sind insbesondere

- Informationsasymmetrien über die Erfolgchancen / Risiko der Investition
- Hohe relative Transaktionskosten
- Unsicherheiten über die zukünftige Entwicklung

zu nennen. Die Marktunvollkommenheiten führen insbesondere zu hohen Anforderungen an die Bonität und bei den Sicherheiten. Empirische Erhebungen nennen als Ursachen für Kreditablehnungen (als Teil der Finanzierungsprobleme) vor allem

- unzureichende Sicherheiten (63%),
- zu niedrige Eigenkapitalquote (37%),
- zu geringe Rentabilität des Unternehmens (37%) und
- veränderte Geschäftspolitik der Bank (34%).

Weitere mögliche Gründe wurden nur in geringem Umfang genannt.<sup>26</sup> Hohe Transaktionskosten bzw. eine geringe Rentabilität der Kreditvergabe und fehlende Kredithistorie sind nur bei Teilen der Zielgruppe relevant.

Für die Kreditablehnungen spielt der aktuelle Zinssatz nur eine untergeordnete Rolle. Folgt man den empirischen Ergebnissen, so sind unzureichende Sicherheiten wesentliches Finanzierungshemmnis. Die Sicherheiten (und die Eigenkapitalquote) haben dabei durch die höheren Anforderungen an die privaten Banken bei der Risikovorsorge in den letzten Jahren einen deutlich höheren Stellenwert erhalten. Durch den Zinssatz werden die Kapitalkosten und damit der Preis der Darlehen definiert. Der Zinssatz hat damit einen gewissen Einfluss auf die Rentabilität des Investitionsvorhabens. Gleichzeitig hat der Zinssatz eine Signalfunktion: Er zeigt auf einfache und sichtbare Weise eine zentrale Eigenschaft (den Preis) des Darlehensprodukts an.

Im Folgenden wird zunächst der allgemeine Bedarf für eine finanzielle Förderung betrieblicher Investitionen abgeleitet. Dieser rekurriert vor allem auf die Kreditangebotslücke, also auf die Kreditwünsche, denen kein passendes Angebot gegenübersteht. Danach wird die konkret zu erwartende Nachfrage für das hier untersuchte spezifische Angebot abgeleitet.

#### **4.2.2 DER ALLGEMEINE FINANZIERUNGSBEDARF BEI BETRIEBLICHEN INVESTITIONEN**

Im Folgenden werden zunächst die Auswirkungen von allgemeinen Finanzierungsschwierigkeiten auf die Investitionstätigkeit dargestellt. Dazu wird zunächst der Bedarf an öffentlichen Finanzierungen untersucht. Dieser Bedarf entspricht nicht der erwarteten Nachfrage für das einzelne Instrument, sondern stellt das grundsätzliche Nachfragepotenzial nach öffentlichen Finanzierungen dar.

---

<sup>26</sup> KfW 2012. Befragt wurden Unternehmen mit abgelehnten Investitionskreditanträgen. Mehrfachnennungen waren möglich.

---

Der allgemeine Bedarf für öffentliche Finanzierungen wird abgeleitet aus

- der Anzahl der Unternehmen, die Investitionen aufgrund von Finanzierungsproblemen nicht tätigen und
- dem durchschnittlichen Investitionsvolumen.

Grundlage sind die Unternehmensbefragung und Berechnungen der KfW.<sup>27</sup>

### **Unternehmen mit Finanzierungsproblemen bei Investitionen**

In diesem Abschnitt wird die Zahl der Unternehmen identifiziert, die aufgrund von Finanzierungsproblemen Investitionen nicht umsetzen können. Dazu sind folgende Größen zu ermitteln:

1. Anteil der Unternehmen mit Finanzierungsproblemen bzw. abgelehnten Krediten
2. Anteil der Unternehmen, deren Konzept / Kreditantrag nicht tragfähig ist
3. Anpassung des Anteils auf die Verhältnisse in Bremen

Abschließend wird ausgehend vom Unternehmensbestand in Bremen die Zielgruppe in absoluten Zahlen ermittelt.

#### 1. Anteil der Unternehmen mit Finanzierungsproblemen

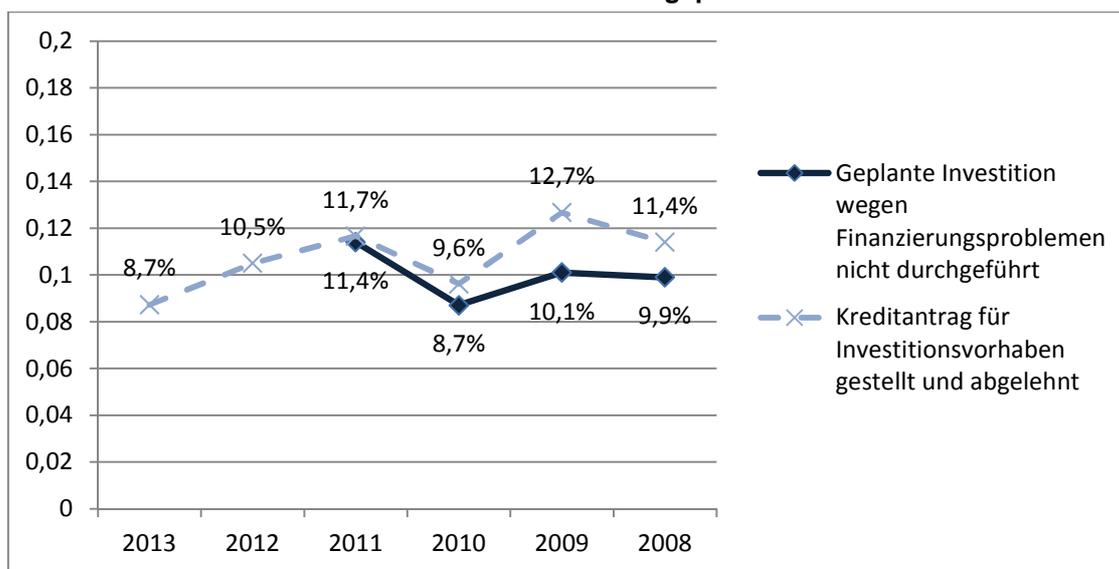
Grundlage sind zunächst Daten aus den KfW-Unternehmensbefragungen der Jahre 2008 bis 2013.<sup>28</sup> Hier werden die Unternehmen erfasst, die eine geplante Investition u.a. „aufgrund von Finanzierungsschwierigkeiten“ nicht getätigt haben. Zu dieser Gruppe liegen Daten allerdings nur bis zum Jahr 2011 vor. Um auch die aktuelle Situation zu erfassen, wird ein Näherungsverfahren notwendig. Dazu wird der Anteil der Unternehmen genutzt, die einen Kreditantrag für eine Investition gestellt haben, der dann aber abgelehnt wurde. Die beiden Gruppen überschneiden sich größtenteils: Die erste Gruppe umfasst alle investierenden Unternehmen, die zweite Gruppe nur die Unternehmen, die dafür einen Kreditantrag gestellt haben. Der Anteil der Bankfinanzierung ist in Deutschland gerade bei Investitionen sehr hoch. Es ist daher davon auszugehen, dass die Überschneidung der beiden Gruppen sehr groß ist. Abbildung 4.2.1 zeigt die beiden genannten Anteilswerte.

---

<sup>27</sup> Nach Eigenaussage sind dieses die umfassendsten Befragungen des deutschen Mittelstands. Sie sind nach Angaben der Autoren repräsentativ.

<sup>28</sup> Vgl. KfW (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014)

Abbildung 4.2.1:  
Unternehmen mit Finanzierungsproblemen



Eigene Darstellung. Daten der KfW-Unternehmensbefragung  
(KfW 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014)

Der betrachtete Zeitraum umfasst einen Konjunkturzyklus und ist damit als Basis für den Zeitraum bis 2022 geeignet.

- Im verkürzten Zeitraum bis 2011 haben zwischen 8,7% und 11,4% (im Mittel 10%) aller Unternehmen eine geplante Investition aufgrund von Finanzierungsproblemen nicht durchgeführt. Weitere 2,5% (Durchschnitt) haben die Investitionen aufgrund von Finanzierungsproblemen und aufgrund der Wirtschaftslage nicht durchgeführt.
- Der Anteil der Unternehmen, die einen Kreditantrag für ein Investitionsvorhaben gestellt haben, der dann abgelehnt wurde, schwankt im genannten Zeitraum zwischen 8,7% und 12,7%. Der Mittelwert liegt bei knapp 11%.

Der hohe Anteil der abgelehnten Kreditanträge im Jahr 2009 ist auf die verhaltene Kreditvergabe der Banken in Folge der Finanzkrise zurückzuführen.

Insgesamt liegen die Anteilswerte, die aus verschiedenen Fragen errechnet wurden, relativ dicht beieinander. Die Ablehnungsquote bei den Investitionskrediten ist als guter, etwas zu hoher Schätzer für den Anteil der nicht getätigten Investitionen einzuschätzen. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass dieser Anteil auf etwas über 8% im Jahr 2013 abgesunken ist.

Insgesamt ist damit zu erwarten, dass der Anteil der Unternehmen, die geplante Investitionen aufgrund von Finanzierungsproblemen nicht getätigt haben, mittelfristig in einer Spanne

zwischen 8,0% und 11,4% liegt (rechnerischer Mittelwert: 9,7%).<sup>29</sup> Unberücksichtigt bleiben dabei

- Unternehmen, die die geplante Investitionen sowohl aufgrund von Finanzierungsproblemen als auch aufgrund anderer Probleme nicht getätigt haben (Durchschnitt: 2,5%) und
- Unternehmen, die zwar eine Investition durchgeführt haben, diese aber aufgrund von Finanzierungsproblemen nicht im geplanten Umfang durchführen könnten. Finanzierungsschwierigkeiten führen hier nicht zum Ausfall einer Investition, aber zu reduzierten Volumen.

Direkte Schätzwerte zu diesen Gruppen liegen nicht vor.<sup>30</sup>

## 2. Anteil wirtschaftlich nicht tragfähiger Kreditanträge

Bei einem Teil der Unternehmen, die Finanzierungsprobleme angeben, könnte die Investition insgesamt wirtschaftlich nicht tragfähig sein. Für diese Investitionen würde logisch kein Finanzierungsbedarf bestehen.

Befragungen zur Kreditvergabe bzw. zur Kreditablehnung lassen hier einen eher geringen Anteil erwarten. Das KfW-Mittelstandspanel für das Jahr 2011 ergibt, dass 6% der Kreditwünsche wegen „mangelnder Rentabilität“ abgelehnt wurden. Dabei waren Mehrfachnennungen möglich.<sup>31</sup> Auch die KfW-Unternehmensbefragung zeigt, dass eine fehlende Tragfähigkeit zumindest aus Unternehmenssicht von nachgeordneter Bedeutung ist (KfW 2014, 34).<sup>32</sup>

Deutlich andere Bedeutung wird der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Kreditanträge von Bankenvertretern gegeben. In Gesprächen mit Bankenvertretern in Bremen wird die Ablehnung aus projektwirtschaftlichen Gründen eher als Regelfall dargestellt.<sup>33</sup>

Da Investitionen – oft mit langem Zeithorizont – zukunftsgerichtet sind, kann ihre Rentabilität vorab nicht eindeutig bestimmt werden. Die wirtschaftliche Tragfähigkeit einer Investition ist u.a. von Renditeerwartungen und den zugrunde gelegten Kosten abhängig. Dies gilt insbesondere, wenn die wirtschaftliche Tragfähigkeit im Rahmen einer Kreditbewertung mit der

<sup>29</sup> Dieser Anteil umfasst nicht die Unternehmen, die geplante Investitionen sowohl aufgrund von Finanzierungsproblemen als auch aufgrund anderer Probleme nicht getätigt haben (Durchschnitt: 2,5%). Es ist zu erwarten, dass bei adäquaten Finanzierungsangeboten ein Teil dieser Unternehmen geplante Investitionen auch umsetzen würde.

<sup>30</sup> Näherungsweise kann für die reduzierten Investitionsvolumen bei getätigten Investitionen der Anteil der tatsächlich getätigten Investitionen bei erfolgreichen Kreditverhandlungen herangezogen werden. Dieser liegt im Jahr 2013 bei 93% (KfW 2013b). Im Umkehrschluss wurden im Jahr 2013 7% der geplanten kreditfinanzierten Investitionen auch bei erfolgreichen Kreditverhandlungen nicht umgesetzt.

<sup>31</sup> Vgl. KfW (2012b). Als weitere Ablehnungsgründe waren „mangelnde Sicherheiten“ (58%), mangelnde Bonität (53%), Geschäftspolitik der Bank (27%) und Aufwand der Bearbeitung (17%) zu wählen.

<sup>32</sup> Ein eindeutiger Anteilswert ist hier wegen Mehrfachnennungen und mehreren passenden Antwortmöglichkeiten nicht zu bestimmen. Überschlägig liegt der Anteil der Ablehnungen wegen mangelnder wirtschaftlicher Tragfähigkeit und ähnliche Gründen bei etwa 10%.

<sup>33</sup> Die Gespräche wurden im Rahmen einer Evaluation der Investitionsförderung des Landes Bremen (Darlehensförderung) geführt. Vgl. GEFRA / MR (2012).

entsprechenden, risikoangepassten Kapaldienstfähigkeit und Renditeerwartung vorgenommen wird.<sup>34</sup> Fehlende Rentabilität ist damit immer von der ökonomischen Situation und den Rentabilitätserwartungen des Kreditgebers abhängig. Der Anteil der Investitionsvorhaben, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht des Kreditnehmers nicht rentabel ist, ist vermutlich geringer. Empirische Daten fehlen hierzu aber.

Vor diesem Hintergrund ist eine empirisch fundierte Herleitung des Anteils der wirtschaftlich nicht tragfähigen Investitionsvorhaben nicht möglich. Die Autoren schätzen den Anteil aus den genannten Gründen (unterschiedliche Rentabilitätserwartungen von Kreditnehmern und -gebern) eher in der Größenordnung der oben genannten empirischen Erhebungen der KfW. Für die weiteren Berechnungen wird davon ausgegangen, dass 20% der nicht getätigten Investitionen wegen fehlender wirtschaftlicher Tragfähigkeit nicht getätigt wurden.. Der Schätzwert für den Anteil von Investitionsprojekten, die aufgrund von Finanzierungsproblemen nicht getätigt werden, reduziert sich damit auf 6,4% bis 9,1%, konservativ gerundet auf 6% bis 9%.

### 3. Anteil der Unternehmen mit Finanzierungsproblemen in Bremen

Die bisherigen Berechnungen erfolgten aus Daten, die nur für die Bundesebene vorliegen. Es ist daher zu prüfen, ob und wie diese auf die regionale Situation zu übertragen sind.

Für das Bundesland Bremen liegen kaum belastbare empirische Ergebnisse vor. Die skizzierte Situation bei der Unternehmens- und der Investitionsfinanzierung und die dargestellten Entwicklungen sind aber grundsätzlich auf Bremen übertragbar. Diese Einschätzung basiert auf empirischen Ergebnissen und Expertenaussagen, die im Rahmen einer Studie zur Darlehensvergabe in Bremen erarbeitet wurden (GEFRA / MR 2012).

Vorliegende Daten auf regionaler Ebene sowie die befragten Experten lassen keine wesentlichen Sonderentwicklungen in Bremen erkennen. Einzelne Tendenzen sind kaum belastbar und gegenläufig (bessere Ertragslage, leicht höhere Probleme in einzelnen Sektoren).

Der geschätzte Anteilswert wird daher direkt auf die Unternehmenspopulation in Bremen angewendet. Basis sind die Unternehmen, die Investitionen in relevanten Umfang tätigen können. Als Grundgesamtheit werden daher zunächst die Unternehmen berücksichtigt, die in die Handelsregister des Landes eingetragen sind. Damit bleibt ein Teil aller Unternehmen unberücksichtigt, da insbesondere kleine Unternehmen und Freie Berufe nicht in das Handelsregister eingetragen sein müssen.

In einem zweiten Schritt werden eingetragene Kleingewerbetreibende und Einzelfirmen aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen. Die so abgegrenzte Grundgesamtheit besteht vor allem aus Kapitalgesellschaften, insbesondere GmbHs. Sie ist als konservative Abgrenzung einzuordnen.

Im Ergebnis werden für das Land Bremen 14.264 Unternehmen als Grundgesamtheit zugrunde gelegt. Mit 9.549 Unternehmen sind die GmbHs die größte Teilgruppe. Legt man die oben abgeleitete Spannbreite zugrunde (6% bis 9%), so ergeben sich zwischen 850 und 1.300 Unternehmen, die unter den jetzt gegebenen Bedingungen geplante Investitionsprojekte aufgrund von Finanzierungsproblemen nicht durchführen.

---

<sup>34</sup> Dies erklärt die hohen Abweichungen zwischen Aussagen von Bankvertretern und den wenigen empirischen Daten zu dem Anteil von Kreditanträgen, die wirtschaftlich nicht tragfähig sind.

### Durchschnittliche Investitionsvolumen

Zur Berechnung des gesamten Investitionspotentials sind neben der Zahl der investierenden Unternehmen auch die durchschnittlichen Investitionsvolumen notwendig. Als Grundlage dafür dienen die Daten der Mittelstandsförderung des Landes zwischen 2011 und 2014 (erstes Quartal). Grundsätzlich erscheinen diese - geförderten - Investitionen den geplanten, aber nicht getätigten Investitionen relativ ähnlich. Dabei wurden KMU und freiberuflich Tätige, nicht aber Großunternehmen berücksichtigt. Da die Förderung zum geringeren Teil auch Betriebsmittel umfasste wurden die Summen entsprechen korrigiert.<sup>35</sup>

Die durchschnittliche geförderte Investitionsvolumen betrug im genannten Zeitraum 200.000 € bis 300.000 €.

### Fazit: Allgemeiner Finanzierungsbedarf bei Investitionen

Die allgemeine Finanzierungslücke bei der Investitionsfinanzierung beträgt demnach für das Land Bremen etwa 160 Mio. € bis 400 Mio. € pro Jahr. Sie ergibt sich aus den Unternehmen, aufgrund von Finanzierungsproblemen nicht investieren (850 – 1.300) und dem durchschnittlichen Investitionsvolumen (200.000 € bis 300.000 €). Die breiten Spannen bei den Berechnungen bilden die hohen Unsicherheiten bei den Berechnungen ab.

Die genannte Summe stellt ein grundsätzliches Investitionspotenzial dar. Dieses allgemeine Potenzial wird nicht zwangsläufig realisiert; die einzelnen Investitionsentscheidungen sind von vielen Faktoren abhängig.

Betriebliche Investitionen sind von außerordentlicher Bedeutung für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Dementsprechend sind neben dem geplanten Darlehensinstrument verschiedene Förderinstrumente auf diese Finanzierungslücke ausgerichtet.

Die zu erwartende Nachfrage für das spezifische Instrumente „LIP-Darlehen“ ist Gegenstand des nächsten Abschnitts.

#### 4.2.3 KONKRETISIERUNG DER ZU ERWARTENDEN NACHFRAGE

Im vorherigen Abschnitt wurde der grundsätzliche Bedarf aus gesamtwirtschaftliche Kennziffern und allgemeinen Überlegungen mit langfristiger Perspektive abgeleitet und auf den konkreten Fall übertragen. Dieser top-down Betrachtung wird im Folgenden eine bottom-up Betrachtung ergänzt.

Zu diesem Zweck erfolgt eine Schätzung der erwarteten Nachfrage nach den Investitionsdarlehen in ihrer konkreten Auslegung. Für die Schätzung werden die erwarteten Fallzahlen und die erwartete Darlehenshöhe bestimmt. Grundlagen sind Erfahrungen mit ähnlichen Programmen in Bremen, den Planungen zum untersuchten Instrument und Einschätzungen von Experten.

Die Darlehen richten sich an eine abgegrenzte Zielgruppe innerhalb der Gesamtgruppe aller investierenden Unternehmen. Für diese Zielgruppe liegen Erfahrungswerte aus der bisherigen Investitionsförderung des Landes vor. Diese Erfahrungswerte werden für die Schätzung der erwarteten Nachfrage nach den geplanten Investitionsdarlehen herangezogen. Dabei

---

<sup>35</sup> Die Werte wurden auf Basis von KfW-Daten für Bremen errechnet (KfW-Förderreport). Die Korrektur um die Betriebsmittel erfolgte auf Grundlage von Erfahrungswerten der BAB.

sind leichte Anpassungen hinsichtlich der veränderten Konzeption des Instruments vorzunehmen.

### **Erwartete Fallzahlen**

Die Mittelstandsförderung des Landes ist im Jahr 2008 teilweise von einer Zuschussförderung auf eine Darlehensförderung umgestellt worden. Diese Umstellung hat vor allem die Investitionsförderung betroffen. Neben die Zuschussförderung ist dabei die Förderung durch reine Darlehen sowie durch Kombinationen von Zuschüssen und Darlehen getreten. Es liegen daher bereits Erfahrungen mit der Unterstützung betrieblicher Investitionen durch Darlehen vor.

Die Investitionsförderung ist dabei im Rahmen der engen Förderbedingungen der GRW, aber auch im Rahmen der weiteren „KMU-Förderung“ nach der Richtlinie des Landesinvestitionsprogramms (LIP) umgesetzt worden. Die „KMU-Förderung“ nach dem LIP entspricht dabei weitgehend den Förderregelungen der geplanten Investitionsdarlehen. Im Rahmen dieser Förderung wurden zwischen 2008 und 2013 in insgesamt 16 Fällen Darlehen für KMU bewilligt,<sup>36</sup> pro Jahr also in durchschnittlich knapp drei Fälle pro Jahr.

Gegenüber der bisherigen Praxis wird die Darlehensförderung in den wesentlichen Elementen (Zielgruppe, Förderkriterien, Fördergegenstand) fortgeführt. Durch die Veränderungen in einigen Bereichen soll die Attraktivität der Darlehensförderung noch verbessert werden. Dazu gehört die Möglichkeit einer vereinfachten Besicherung in einzelnen Fällen, die auf das größte Finanzierungshemmnis – fehlende Sicherheiten – abhebt (vgl. Kap. 4.2.1). Außerdem ist geplant, die Darlehensförderung von Investitionsvorhaben an besonderen Standorten besser zu kommunizieren und in der Gesamtkonzeption der GRW-Förderung (einschließlich der Infrastrukturförderung) stärker hervorzuheben. Konkrete Vereinbarungen bestehen dazu nicht, konzeptionelle Überlegungen werden derzeit angestellt. In den Jahren 2005 bis 2009 sind hier sieben Investitionsvorhaben unterstützt worden, also etwa 1,5 Fälle pro Jahr. In den Folgejahren hat es keine Förderungen gegeben. Mögliche Ursachen sind eine unzureichende Kommunikation der Möglichkeiten und überlagernde andere Fördermöglichkeiten.

In den Expertengesprächen mit Vertreter der Landesförderbank und der Fachreferate sind vor diesem Hintergrund vier Darlehensfälle pro Jahr als realistische Mindestanzahl für die Investitionsdarlehen eingeordnet worden. Wenn vom Land Bremen die Darlehensförderung weiter getragen wird und die Stärkung besonderer Standorte umgesetzt wird, sind als vorsichtige Schätzung in Zukunft drei Investitionsdarlehen pro Jahr zu erwarten.<sup>37</sup>

### **Darlehenshöhe**

Die Gegenstände der Förderung und die Branchenabgrenzung der Zielgruppe verändern sich gegenüber der bisherigen Darlehensförderung nicht. Für die Schätzung der durch-

---

<sup>36</sup> In Form einer reinen Darlehensförderung (8 Fälle) oder in Form einer kombinierten Förderung (10 Fälle).

<sup>37</sup> Die Investitionsdarlehen sind auch für KMU geöffnet, die die GRW-Kriterien erfüllen und damit auch Zugang zu der Zuschussförderung außerhalb des EFRE haben. Beide Förderlinien werden über die Wirtschaftsförderungseinrichtungen des Landes und die BAB umgesetzt. Damit bestehen Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Verteilung der Förderanträge auf die verschiedenen Förderangebote.

schnittlichen Höhe der ausgereichten Darlehen kann auf die entsprechenden Erfahrungswerte zurückgegriffen werden.

Im Durchschnitt wurden zwischen dem Jahr 2008 und 2013 Darlehen in Höhe von knapp 480.000 € ausgereicht. Dies entspricht 36% der förderfähigen Investitionen. Möglich sind Darlehen bis zu 50% der förderfähigen Kosten. Da die Darlehensförderung insgesamt attraktiver gestaltet werden soll (s.o.), ist eher mit ein Anstieg der Darlehenssummen zu erwarten.

Als einfache und vorsichtige Schätzung sind für die Zukunft durchschnittliche Darlehensvolumen zu erwarten, die zwischen 450.000 € und 520.000 € liegen.

#### **4.2.4 ZWISCHENFAZIT ZU GRUNDSÄTZLICHEM BEDARF UND ERWARTETER NACHFRAGE**

Auf Grundlage empirischer Erhebungen ist eine grobe Schätzung des Bedarfs vorgenommen worden. Ausgehend von aktuellen Befragungsergebnissen ist von einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf im Umfang von 160 Mio. € bis 400 Mio. € im Land Bremen auszugehen. Dieser Finanzierungsbedarf bezieht sich auf allgemeine betriebliche Investitionen in der gesamten Wirtschaft. Das geplante Darlehensinstrument deckt- wie auch andere Instrumente des Landes und des Bundes – nur Teilbereiche davon ab.

Auf Grundlage der konkreten Ausgestaltung der Investitionsförderung im EFRE (siehe Abschnitt 4.1) kann die erwartete Nachfrage abgeschätzt werden. Auf Basis der Erfahrungswerte und mit leichten Anpassungen der Schätzwerte sind pro Jahr etwa drei Darlehensfälle mit einem durchschnittlich Volumen von 450.000 € bis 520.000 € zu erwarten. Die erwartete Nachfrage nach Darlehen beträgt damit pro Jahr in vorsichtiger Schätzung 1,4 Mio. € bis 1,6 Mio. €. Bei einer Laufzeit des EFRE-Programms von etwa acht Jahren (Mitte 2015 bis Mitte 2023) ist eine Nachfrage nach Darlehensmittel im Umfang von 10,8 Mio. € bis 12,5 Mio. € zu erwarten.

Der im Operationellen Programm vorgesehene Mittelansatz von insgesamt 12 Mio. € (einschl. Verwaltungskosten) erscheint damit grundsätzlich adäquat. Die EFRE-Investitionsförderung stellt einen Baustein in der gesamten Investitionsförderung des Landes dar. Es bestehen daher Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Inanspruchnahme der unterschiedlichen Förderangebote. Voraussetzung für die Realisierung der hier ermittelten Nachfrage ist, dass das Land eine Unternehmensförderung über rückzahlbare Finanzmittel weiter unterstützt.

Die Förderung von betrieblichen Investitionen ist im Land Bremen bisher an den Kriterien der GRW ausgerichtet gewesen. Die jetzt geplante Darlehensförderung durch den EFRE steht daher vor der Herausforderung, die neuen und veränderten Möglichkeiten mit ihren Vorteilen auch bekannt zu machen. Adressaten sind neben den KMU die Wirtschaftsförderungen und die Hausbanken.

### **4.3 PRÜFSCHRITT B) MEHRWERT UND KOHÄRENZ**

Das vorliegende Kapitel umfasst verschiedene Aspekte:

- Die Kohärenz der Investitionsdarlehen mit anderen öffentlichen Interventionen soll geprüft werden,

- der Mehrwert der Förderung soll analysiert werden und
- die Marktkonformität soll bewertet werden.

Besondere Bedeutung hat dabei die Kohärenz mit anderen öffentlichen Angeboten: Das neue Instrument sollte keine Konkurrenz zu bestehenden Instrumente bilden, sondern ein zusätzliches Angebot darstellen und eine Angebotslücke (Kreditlücke) schließen. In diesem Fall erzeugt es einen Mehrwert, der sich aus seinen Ergebnissen und Wirkungen ergibt.

Im Folgenden steht daher die Prüfung der Kohärenz der Investitionsdarlehen im Vordergrund. Das Instrument wird dazu mit anderen, ähnlichen Angeboten verglichen. Auf Basis dieser Angebotsanalyse und auf Basis der Untersuchung von Bedarf und Nachfrage im vorigen Kapitel lässt sich dann ein Fazit hinsichtlich der Eignung des Instruments ziehen.

Auf Grundlage dieser grundsätzlichen Bewertung der Investitionsdarlehen erfolgen dann die weiteren einzelnen Prüfschritte.

#### **4.3.1 KOHÄRENZ DER INVESTITIONSDARLEHEN**

Die Kohärenzprüfung ergänzt die Markt- und Bedarfsanalyse des vorangehenden Abschnitts: Der allgemeine Bedarf für öffentliche Interventionen ist dort hergeleitet worden. Er kann durch verschiedene Instrumente befriedigt werden. Daher ist zu fordern, dass sich das geplante Instrument ergänzend in die bestehende Förderlandschaft einordnet. Dies gilt insbesondere in Abgrenzung zur weiteren Investitionsförderung des Landes Bremens im Rahmen des LIP.

#### **Screening der Förderprogramme**

Ein Screening<sup>38</sup> der bestehenden Förderangebote hat drei Programme ergeben, bei denen Überschneidungen zum geplanten Investitionsdarlehen grundsätzlich möglich sind. Dies sind:

- Der Bremer Unternehmerkredit (BUK)
- Die Investitionsförderung aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW), in Bremen über das LIP umgesetzt.

Einige weitere Programme wurden überprüft, sind aber für eine Kohärenzanalyse nicht relevant, d.h. nicht ähnlich oder überschneidend. Dies gilt insbesondere für das ERP-Regionalförderprogramm und für das Bürgschaftsprogramm des Landes.

Das ERP-Regionalförderprogramm ist für das Bundesland Bremen – wie auch für viele andere westdeutsche Länder – formal zwar geöffnet, praktisch aber nicht relevant. Im ersten Halbjahr 2014 wurde keine Darlehen aus diesem Programm vergeben, in den Vorjahren liegen die Fallzahlen unterhalb der Ausweisungsgrenze der KfW, die ausgereichten Darlehen im Durchschnitt bei etwa einer Mio. € (KfW 2014b).

Bürgschaften können grundsätzlich fehlende Sicherheiten als ein Finanzierungshemmnis kompensieren. Diese Funktion übernehmen die EFRE-Darlehen aus Sicht der KMU und der Hausbanken zumindest teilweise, da der Fonds selbst einen Teil des Risikos übernimmt. Die

<sup>38</sup> Grundlage: Förderdatenbank des BMWi, Internetrecherche und Expertenauskunft für Programme in Bremen.

Bürgschaften haben im Unterschied zu den Darlehen keine Finanzierungsfunktion und können damit eine fehlende Finanzierungsbereitschaft der Hausbanken nicht ausgleichen. Für die Hausbanken und für die KMU sind Bürgschaften daher eher eine Ergänzung (komplementär) als eine Konkurrenz zu den EFRE-Darlehen. Aus wirtschaftspolitischer Sicht ist die Reichweite eines Bürgschaftsinstruments deutlich niedriger, die angestrebten Ziele der Investitionsförderung können nicht im angestrebten Maß erreicht werden.

### **Kohärenzcheck**

Zur Bewertung der Kohärenz werden die ausgewählten Programme in der folgenden Übersicht anhand der zentralen Kriterien für Förderinstrumente verglichen. Zur Übersichtlichkeit werden nur die Tatbestände und Eigenschaften aufgenommen, bei denen die Programme variieren.

Abbildung 4.3.1:  
Vergleich möglicher Förderinstrumente

	Investitionsdarlehen	BUK	GRW-Investitionszuschuss	GRW-Zinszuschuss
<b>Zielgruppe</b>	<p>KMU der gewerblichen Wirtschaft, gemäß Positiv- und Negativliste des LIP</p> <p>Bei Investitionen auf „besonderen Standorten“ (Industriebranchen, Verlagerung) darüber hinaus auch produzierende Unternehmen und unternehmensnahe Dienstleistungen außerhalb der Positivliste und ohne Primäreffekt<sup>1</sup> sowie Ausnahmen der Negativliste (Baunebengewerbe, Druckereigewerbe und Transport, Lagerung, Speditionen)</p>	KMU, Freie Berufe, natürliche Personen (Vermietung von Gewerbeimmobilien)	KMU gemäß Positiv- und Negativliste des LIP, ohne „besondere Standorte“, außerdem GU	Wie Investitionszuschuss *
<b>Finanzierungsgegenstand</b>	Sachanlagen, immaterielle Wi.güter (eingeschränkt), Grundstückserwerb (eingeschränkt)	Investitionen, auch: Grunderwerb / Immobilien, Betriebsmittel, unter bestimmten Bedingungen Immobilienerwerb mit Vermietung / Leasing	Wie Investitionsdarlehen , GU nur Erstinvestitionen in neue wirtschaftliche Tätigkeiten	Wie Investitionszuschuss *
<b>Finanzierungsvolumen</b>	<p>Max. 50% der förderfähigen Kosten, mind. 50.000 € Darlehen.</p> <p>Deckelung der förderfähigen Kosten durch Bemessungsgrundlage (s. GRW)</p> <p>Die übrige Finanzierung (mind. 50%) muss über marktgängige Darlehen oder Eigenmittel dargestellt werden.</p>	Bis 5.000.000 €	<p>Je nach Standort, Betriebsgröße und Investitionsart.</p> <p>Wesentlich: C-Fördergebiet: Errichtung / Erwerb / Struktureffekt.</p> <p>KU: 30% der ff. Kosten (Zuschuss)</p> <p>MU: 20% der ff. Kosten (Zuschuss)</p> <p>GU: 10% der ff. Kosten (Zuschuss)</p>	Finanzierung über marktübliches Darlehen, ggf. Eigenkapital Zuschuss zur Zinslast

	Investitionsdarlehen	BUK	GRW-Investitionszuschuss	GRW-Zinszuschuss
			<p>zuschuss bei Erstinv.)            Sonst:            KU: 20% der ff. Kosten (Zuschuss)            MU: 15% der ff. Kosten (Zuschuss)            GU: 10% der ff. Kosten (Zuschuss bei Erstinv.)</p> <p>Deckelung der förderfähigen Kosten als Bemessungsgrundlage (300.000 € je neu geschaffenem Arbeitsplatz, 150.000 € je gesichertem Arbeitsplatz)</p> <p>Die ergänzende Finanzierung muss vom Unternehmen als Eigen- oder Fremdfinanzierung gestellt werden. In der Regel sind marktgängige Darlehen notwendig.</p>	
<b>Fördervoraussetzungen</b>	<p>Ein neuer Arbeitsplatz und Primäreffekt  <i>oder</i>            reine Arbeitsplatzsicherung bei Verlagerung aus planungsrechtlichen Bestimmungen oder stadtentwicklungspolitischen Zielen (ohne Primäreffekt)</p>	keine	<p>Je nach Förderintensität:            Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze um mind. 15%            Ein neuer Arbeitsplatz bei Errichtung von Betriebsstätten.            Investitionsvolumen überschreitet durchschnittliche Abschreibungen der letzten drei Jahre um 50%, Arbeitsplätze werden gesichert</p>	Wie Investitionszuschuss *
<b>Zins</b>	Zinsverbilligung, die Verzinsung liegt 80 bis 100 Basispunkte unter der korrespondierenden Hausbankmarge, mind. 0,25% (nom.).	nach Bonität / Preisklasse, derzeit 1,25% - 9,0%.	Marktüblich für die Gesamtfinanzierung (bei ergänzenden Fremdfinanzierungen)	Zinsverbilligung durch Zinszuschuss, Zinssatz nahe 0%, unter Zinssatz der EFRE-Darlehen*

	Investitionsdarlehen	BUK	GRW-Investitionszuschuss	GRW-Zinszuschuss
<b>Sicherheiten</b>	bankübliche Besicherung, in Ausnahmefällen nachrangige Besicherung möglich oder anderweitige Sicherheitenabsprache	Banküblich	Banküblich für die Gesamtfinanzierung (bei ergänzenden Fremdfinanzierungen)	Banküblich
<b>Haftungsfreistellung</b>	Keine, BAB übernimmt bis 50% des Risikos durch anteilige Finanzierung	In Ausnahmen, eher restriktiv	Keine	Keine
<b>Laufzeiten</b>	i.d.R. 10/2	5/1, 10/2, 20/3	Marktüblich, wenn Fremdfinanzierung als weitere Finanzierungsbaustein notwendig	Marktüblich
<b>Laufzeiten</b>	i.d.R. 10/2	5/1, 10/2, 20/3	Marktüblich, wenn Fremdfinanzierung als weitere Finanzierungsbaustein notwendig	Marktüblich

<sup>1</sup> In der geförderten Betriebsstätte müssen überwiegend (über 50%) Güter erzeugt oder Leistungen erbracht werden, die regelmäßig überregional abgesetzt werden

Eigene Darstellung.

Im Folgenden werden die beiden Förderangebote BUK und GRW mit dem geplanten Darlehensinstrument verglichen.

### **Abgrenzung EFRE-Darlehen (LIP) und BUK**

Mit dem Bremer Unternehmerkredit wird ein breites Darlehensangebot mit sehr breiter Zielgruppe und breitem Fördergegenstand (einschl. Immobilien und Betriebsmittel) zur Verfügung gestellt. Die EFRE-Darlehen sind dagegen sowohl bei der Zielgruppe (vor allem Branchen mit hohem Investitionsbedarf) als auch beim Fördergegenstand (Sachanlagevermögen) spezifisch auf betriebliche Investitionen ausgerichtet. Dies führt zu einer Differenzierung der Angebote vor allem in folgenden Punkten:

- Die spezifische Investitionsförderung durch die Investitionsdarlehen weist im Vergleich zum BUK einerseits attraktivere Konditionen (Zinsverbilligung, ggf. einfachere Besicherung) auf, ist andererseits an zusätzliche Voraussetzungen gebunden. Die Förderung setzt eine besondere Anstrengung der KMU voraus, die durch die Schaffung eines neuen Arbeitsplatzes dokumentiert wird. .
- Durch die anteilige Finanzierung der Gesamtinvestition durch die Investitionsdarlehen werden die Hausbanken für diesen Teil vom Risiko entlastet. Für den eigenen Finanzierungsanteil bleiben die Hausbanken im Risiko. Beim BUK haften die Hausbanken voll für die Rückzahlung der durchgeleiteten Darlehen.
- Für die Investitionsdarlehen wird eine Zinsverbilligung gegenüber der marktüblichen Verzinsung gewährt. Der Zinssatz wird – ebenso wie beim BUK - individuell für jeden Kreditantrag festgelegt und ist abhängig von der Bonität und den Sicherheiten des Antragstellers. Nach Expertenaussagen wird die Verzinsung der Investitionsdarlehen bei vergleichbaren Fällen niedriger als beim BUK sein. Der Zins definiert die Finanzierungs- und damit die Investitionskosten, hat aber auch eine Signalfunktion bei der Produktwahl. Durch die Zinsverbilligung können die Investitionsdarlehen preisgünstiger als die BUK-Darlehen angeboten werden, sie sind damit für den Darlehensnehmer attraktiver und ermöglichen tendenziell höhere Investitionsvolumen.
- Für die Investitionsdarlehen als Teil der Gesamtfinanzierung der Investition können vereinfachte Verfahren der Besicherung eingesetzt, die sich hauptsächlich auf das Finanzierungsobjekt beziehen. Damit verringert sich der Besicherungsbedarf tendenziell und die Position des Kreditnehmers gegenüber der Hausbank wird tendenziell verbessert. Außerdem werden die Verfahren vereinfacht.
- Anders als beim BUK ist eine flexible Gestaltung der spezifischen Kreditbedingungen gemeinsam mit der Hausbank und dem Unternehmen möglich. Dies betrifft neben dem Zins z.B. auch die Laufzeiten oder andere Regelungen.

Im Vergleich zum BUK ist die spezifische Investitionsförderung durch höhere Zugangsbedingungen (Arbeitsplatz), aber auch durch günstigere Finanzierungsbedingungen für die KMU charakterisiert. Vor allem die Risikoübernahme der BAB bzw. des Fonds ist dabei relevant, da sie am zentralen Finanzierungsproblem von KMU - der Stellung von Sicherheiten – ansetzt. Zudem bieten die EFRE-Darlehen eine – derzeit leicht - günstigere Finanzierung. Insbesondere mit diesen beiden Eigenschaften besteht eine deutliche Abgrenzung zum BUK.

### **Abgrenzung Investitionsdarlehen und GRW-Zuschüsse**

Die Investitionsdarlehen sind ein Baustein im Gesamtsystem der Investitionsförderung des Landes. Die Investitionsförderung wird durch das LIP geregelt. In diesem Rahmen werden außerdem die Mittel der GRW für direkte Zuschüsse zu betrieblichen Investitionen und für Zinszuschüsse für Investitionskredite genutzt. Die Zuschussförderung hat im Vergleich zur Darlehensförderung einen deutlich höheren Förderanteil. Die GRW-Mittel des Landes sind für den Zeit-

raum 2014-2020 gegenüber den Vorjahren deutlich erhöht worden. Damit wächst grundsätzlich der Spielraum für eine Zuschussförderung.<sup>39</sup>

Die Abgrenzung der Investitionsdarlehen gegenüber den anderen Elementen der Investitionsförderung erfolgt vor allem durch die Förderkriterien und die besondere Finanzierungsfunktion der Darlehen. Hinsichtlich der Zielgruppe und der Fördergegenstände unterscheiden sich die Angebote nicht wesentlich.<sup>40</sup> Die wesentliche Differenzierung der Angebote ergibt sich aus folgenden Tatbeständen (vgl. Abbildung 4.3.2):

- Im Vergleich zur EFRE-Darlehensförderung ist die Zuschussförderung nach der GRW an zusätzliche Voraussetzungen gebunden, die eine höhere Zugangsschwelle bilden. Die zentrale Voraussetzung für die Zuschussförderung ist die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen im Umfang von mindestens 15% der bestehenden Arbeitsplätze oder eine besondere Investitionsanstrengung.<sup>41</sup> Für diese Zugangsbeschränkung bestehen verschiedene Ausnahmen:
  - o Für Neuerrichtungen gelten die Voraussetzungen als erfüllt, bei dieser Art von Investitionen sind also Zuschussförderung und Darlehensförderung zu gleichen Bedingungen möglich.
  - o Bei kleinen Unternehmen kann bis zur Hälfte der möglichen Gesamtförderung (Subventionswert) als Investitionszuschuss gewährt werden, ohne dass die genannten Fördervoraussetzungen erfüllt werden müssen.
  - o Bei mittleren (und großen) Unternehmen kann ebenfalls bis Hälfte der möglichen Gesamtförderung (Subventionswert) als Investitionszuschuss gewährt werden, wenn zum Investitionsvorhaben der Erwerb von Immobilien gehört.

Die engen Restriktionen werden für die Investitionsdarlehen deutlich erweitert. Voraussetzung ist hier die Schaffung von einem zusätzlichen Arbeitsplatz. Damit können weitere KMU eine Förderung – dann nur auf Darlehensbasis – erhalten. Nach Einschätzung des Fachreferats sind bisher etwa 20% der Förderanträge an den GRW-Kriterien gescheitert. Pro Jahr sind dies etwa drei Fälle (s.o.).

- Durch die Investitionsdarlehen wird eine Zielgruppe erreicht, die durch die Investitionszuschüsse nicht angesprochen wird: Grundsätzlich ist für beide Förderwege (Darlehen und Zuschüsse) der Primäreffekt<sup>42</sup> eine Voraussetzung. Im Rahmen der Investitionsdarlehen an besonderen Standorten ist diese Voraussetzungen ausgenommen: hier sind auch Unternehmen ohne überregionalen Absatz antragsberechtigt.

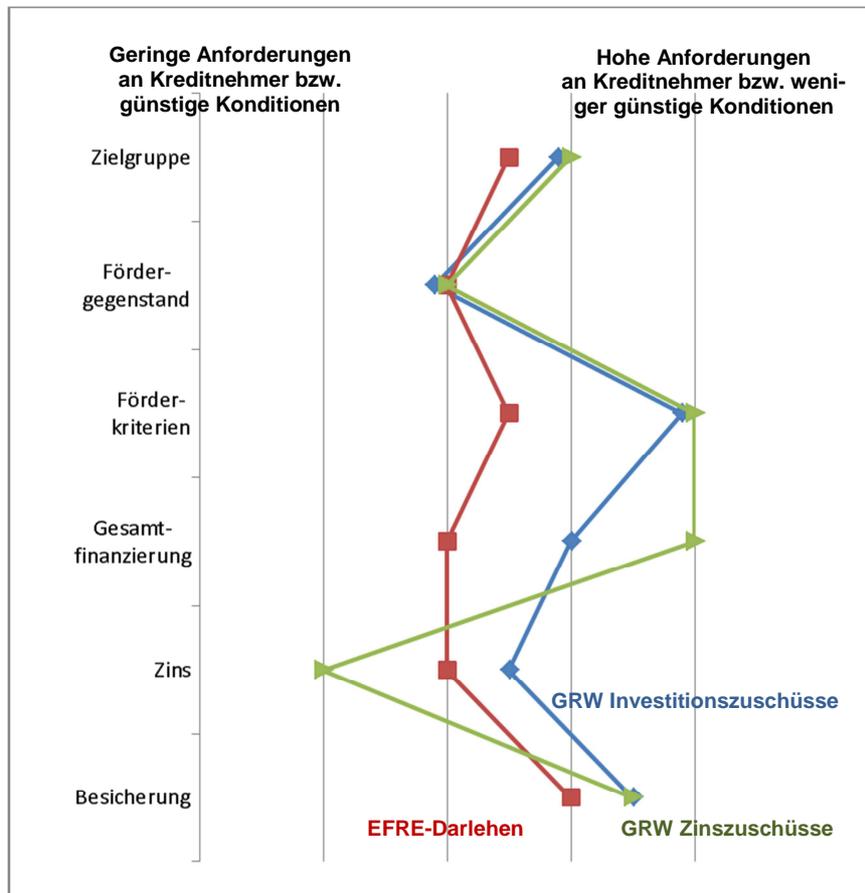
<sup>39</sup> Für den genannten Zeitraum stehen im Land Bremen GRW-Mittel im Umfang von ungefähr 120 Mio. € (einschl. der Landesanteile) zur Verfügung. Die GRW-Mittel sind für die einzelbetriebliche Investitionsförderung und die Infrastrukturentwicklung bestimmt. Der Anteil für die betriebliche Investitionsförderung ist dabei bisher noch nicht festgelegt. Entsprechende Planungen werden derzeit vorgenommen. Von Seiten des Bundes wird gefordert, dass ein erheblicher Anteil der Gesamtmittel für die einzelbetriebliche Investitionsförderung eingesetzt wird.

<sup>40</sup> Die GRW-Förderung ist für bestimmte Fälle auch für Großunternehmen geöffnet.

<sup>41</sup> Eine besondere Anstrengung bei der Investition liegt vor, wenn der Investitionsbetrag, die durchschnittlichen Abschreibungen der letzten drei Jahre um mindestens 50% übersteigt.

<sup>42</sup> In der geförderten Betriebsstätte müssen überwiegend (über 50%) Güter erzeugt oder Leistungen erbracht werden, die regelmäßig überregional abgesetzt werden.

Abbildung 4.3.2:  
Vergleich Investitionsdarlehen mit GRW-Zuschüssen



Quelle: Eigene Darstellung

- Die Beteiligung der BAB an der Finanzierung mindert dabei das Risiko der Hausbanken und erleichtert diesen eine Kreditzusage auch bei weniger guten Sicherheiten / Bonitäten. Gegenüber einer reinen Zuschussförderung bieten die EFRE-Darlehen – unter Berücksichtigung der ermöglichten Bankfinanzierung – den Vorteil einer vollständigen Finanzierung des Projekts. Da die Zuschüsse nur den kleineren Anteil der Gesamtfinanzierung ermöglichen, bleiben bei der reinen Zuschussförderung Finanzierungsprobleme grundsätzlich relevant. Sie werden aber durch den Eigenkapitalcharakter der Zuschüsse gemildert. Die GRW-Förderung erlaubt außerdem Zinszuschüsse zu marktüblichen Darlehen, so dass auch auf diesem Wege einer Finanzierung erleichtert werden kann.
- Die Investitionszuschüsse decken nur einen kleineren Teil der Investitionskosten ab.<sup>43</sup> Für die weitere Finanzierung muss von den Unternehmen in aller Regel auch Fremdkapital eingesetzt werden. Dieses ist marktüblich zu verzinsen und zu besichern. Die entsprechenden Anforderungen an die Unternehmen sind tendenziell leicht höher, als bei den Investitionsdarlehen.

In Abgrenzung zu den geplanten Investitionsdarlehen ist das GRW-Programm vor allem durch restriktivere Förderbedingungen und durch die Zuschussförderung mit ihren Finanzierungs-

<sup>43</sup> Bei mittleren Unternehmen als größten Teil der Zielgruppe sind Zuschüsse bis 20% der förderfähigen Kosten möglich.

nachteilen (und Rentabilitätsvorteilen) gekennzeichnet. Die Investitionsdarlehen weisen geringere Fördervoraussetzungen und einer etwas größere Zielgruppe auf.

#### 4.3.2 ZWISCHENFAZIT: BEDARF UND ANGEBOTSLÜCKE

Zentraler Gegenstand der Ex-Ante-Bewertung ist es, die Angebotslücke zu bewerten, die den Einsatz eines weiteren Darlehensinstruments rechtfertigt. In den vorangegangenen Abschnitten wurden dazu

- der allgemeine Bedarf für die Investitionsdarlehen,
- die konkrete erwartete Nachfrage nach Investitionsdarlehen in ihren geplanten Konzeption und
- das bestehende – möglicherweise konkurrierende Angebot

untersucht. Zusammengefasst führt die Untersuchung zu folgenden Einschätzungen.

- In wirtschaftspolitischer Bewertung bestehen im Land Bremen erhebliche Defizite bei der betrieblichen Investitionstätigkeit. Eine wichtige Ursache hierfür sind mangelnde Finanzierungsmöglichkeiten, bzw. Marktunvollkommenheiten auf den Finanzmärkten. Diese werden in empirischen Studien breit besprochen und auf Bundesebene auch quantifiziert. Die einfache Abschätzung auf Grundlage dieser Daten kommt zu dem Ergebnis, dass im Land Bremen eine allgemeine Finanzierungslücke bei der Investitionsfinanzierung im Umfang von 160 Mio. € bis 400 Mio. € besteht. Die breiten Spannen bei den Berechnungen bilden die hohen Unsicherheiten bei den Berechnungen ab.
- Die genannte Summe stellt ein grundsätzliches Investitionspotenzial dar. Dieses allgemeine Potenzial wird nicht zwangsläufig realisiert; die einzelnen Investitionsentscheidungen sind von vielen Faktoren abhängig. Zudem existieren neben dem geplanten Darlehensinstrument weitere Förderinstrumente, die auf diese Finanzierungslücke ausgerichtet sind.
- Die Investitionsdarlehen des EFRE-OP stellen eines dieser Instrumente dar. Auf Grundlage ihrer konkreten Ausgestaltung ist die erwartete Nachfrage nach dem Finanzinstrument abgeschätzt werden. Demnach sind pro Jahr etwa drei Darlehensfälle und ein Gesamtvolumen von knapp 11 Mio. € bis 12,5 Mio. € zu erwarten. Der im EFRE-Programm vorgesehene Mittelansatz von insgesamt 12 Mio. € (einschl. Verwaltungskosten) erscheint damit grundsätzlich adäquat.
- Das geplante Angebot passt sich grundsätzlich sinnvoll in die gesamte Investitionsförderung des Landes ein. Relevant ist die Abgrenzung des geplanten Instruments gegenüber dem BUK und vor allem gegenüber der GRW-Förderung des Landes über die LIP-Richtlinie. Im Vergleich zu den GRW-Zuschüssen sind die Förderbedingungen der EFRE-Darlehen weniger restriktiv. Zudem sind die Finanzierungsvolumen etwas größer. Im Vergleich zum BUK sind die EFRE-Darlehen durch höhere Zugangsbedingungen, aber auch durch günstigere Finanzierungsbedingungen für die KMU charakterisiert. Vor allem die Risikoübernahme des Fonds ist dabei relevant.
- Die EFRE-Investitionsförderung stellt einen Baustein in der gesamten Investitionsförderung des Landes dar. Die Investitionsdarlehen sind dabei ein ergänzendes Angebot mit relativ geringen Fördervolumen. Sie bieten eine Unterstützung von investierenden Unternehmen, die die restriktiveren Kriterien der Zuschussförderung - insbesondere die höhere Arbeitsplatzauflage - nicht erfüllen. Damit erweitern sie das Spektrum der Investitionsförderung des Landes Bremen. Gleichzeitig entsprechen die Zielgruppe, die Fördergegenstände und andere Voraussetzungen (überregionaler Absatz) der Zuschussförderung des LIP. Die so gewählte Abgrenzung erlaubt z.B. in der operativen Umset-

zung (Beratung der Unternehmen) eine Steuerung hinsichtlich der Inanspruchnahme der unterschiedlichen Förderangebote.

Insgesamt kann mit dem geplanten Instrument eine Angebotslücke geschlossen werden, bzw. eine Ergänzung des bestehenden Angebots erreicht werden. Ein Finanzierungsdefizit besteht offensichtlich. Die Investitionsdarlehen sind auf eine Zielgruppe ausgerichtet, die bei reduzierten Zugangsschwellen ausschließlich mit Darlehen unterstützt werden. Das geplante Angebot passt sich als ein Element grundsätzlich sinnvoll in die Investitionsförderung ein.

Die in der Ex-Ante abgeschätzte Nachfrage entspricht gerade dem im EFRE-Programm geplanten Finanzierungsvolumen. Dabei werden mit drei bis vier Darlehen pro Jahr relativ wenige Förderfälle erwartet. Gleichzeitig sind die EFRE-Darlehen eines von mehreren Instrumenten innerhalb der gesamten Investitionsförderung. Die Mittelausstattung der Zuschussförderung (GRW) wird sich vermutlich deutlich erhöhen. Damit erhöht sich der Spielraum für die Zuschussförderung als grundsätzliche Alternative der Darlehensförderung. Aufgrund der großen Überschneidungen (Zielgruppe, Fördergegenstand, Voraussetzungen) der einzelnen Instrumente der Investitionsförderung bestehen in der Umsetzung der Förderung gewisse Steuerungsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Instrumenten. Die Zuschussförderung ist bei hohen Fördersätzen für die Antragsteller grundsätzlich sehr attraktiv. Die Steuerungsmöglichkeiten sollten so genutzt werden, dass die Umsetzung der Darlehensförderung und ihre Additionalität in ausreichendem Maße gewährleistet sind.<sup>44</sup>

### 4.3.3 DER MEHRWERT

Bedarf, Kohärenz und Mehrwert der Finanzinstrumente bedingen sich: Der Mehrwert der Instrumente ist der zusätzliche Nutzen für das Land Bremen im Vergleich zur gegebenen Situation. Letztere bestimmt sich aus den privaten und den öffentlichen Finanzierungsangeboten. Ein Mehrwert der Finanzinstrumente, die durch den Einsatz des EFRE ermöglicht werden, kann dementsprechend nur dann entstehen

- wenn sie „kohärent“ sind, d.h. wenn sie additional zu den Angeboten des privaten Finanzmarktes und anderer öffentlicher Angebote eingesetzt werden und
- wenn sie effektiv sind, d.h. wenn der identifizierte Bedarf sich in einer tatsächlichen Nachfrage der Unternehmen nach Investitionsdarlehen konkretisiert und entsprechende betriebliche Investitionen getätigt werden.

Die erste Bedingung ist im vorherigen Abschnitt untersucht und bestätigt worden. Die Effektivität ist durch die Ex-Ante-Bewertung des EFRE-OP grundsätzlich bestätigt worden.<sup>45</sup> Sie kann an dieser Stelle nicht vertieft untersucht werden und wird vorausgesetzt. Die Grundbedingungen für einen Mehrwert der Darlehensinstrumente sind damit erfüllt. Im Folgenden wird dieser Mehrwert beschrieben und - soweit möglich - quantifiziert.

Grundsätzlich hängt die Bestimmung des „Mehrwerts“ von der Definition des Zustands ab, mit dem die neue Situation verglichen wird. In einfacher – und hier verwendeter - Form ergibt sich der Mehrwert aus dem Vergleich einer Situation mit Einsatz der EFRE-Mittel mit der Situation ohne den Einsatz der EFRE-Mittel (with – without). Der realwirtschaftliche Mehrwert der Förderung entspricht damit den „erwarteten Ergebnissen“ der Förderung. Diese werden in Kap. 4.7 in ihren quantitativen und qualitativen Dimensionen ausführlich hergeleitet.

<sup>44</sup> Dies würde auch den Ergebnissen der Evaluierung der Darlehensförderung im Land Bremen (GEFRA / MR 2012) entsprechen. Dabei wurde die Förderung über rückzahlbare Darlehen als Ziel führend und wirtschaftspolitisch sinnvoll eingeordnet. Eine Ausdehnung der Darlehensförderung wurde empfohlen.

<sup>45</sup> Vgl. dazu GEFRA / IfS / Kovalis (2014), Ex-Ante-Evaluierung, Evaluationsplan und Strategische Umweltprüfung (SUP) für das operationelle EFRE-Programm der Förderperiode 2014-2020 im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ im Land Bremen.

### **Mehrwert der Unterstützung von betrieblichen Investitionen**

In einer einfachen Ex-Ante-Abschätzung sind die zentralen Ergebnisse der Förderung und damit der regionalpolitische Mehrwert der Förderung (vgl. Kap. 4.7) für die Investitionsdarlehen:

- 25 Darlehen für Investitionsprojekte
- Private Investitionen in Höhe von 40 Mio. €
- 88 neue Arbeitsplätze in den geförderten Unternehmen

Betriebliche Investitionen sind zentrale Grundlage für die Erneuerung und den Ausbau von produktiver Anlagentechnik und Produktionsprozessen. Oft wird dabei die Einführung von Innovationen am Markt erst durch umfassende betriebliche Investitionen möglich. Die Darlehen tragen damit zu einer Steigerung der Produktivität und zu einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft bei.

### **Mehrwert der Ausgestaltung als revolvingierende Förderung**

Finanzinstrumenten wird ein besonderer Mehrwert aufgrund ihres revolvingierenden Charakters zugesprochen. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Eigenschaften und Effekte genannt (Kovalis / IfS / MR 2013), die auch als Mehrwert diskutiert werden:

- Die Mittel des Finanzinstruments werden als Darlehen an Unternehmen vergeben und von diesen zurückgezahlt. Durch die Rückzahlung bleibt das Fondsvermögen mittel- bis langfristig erhalten und kann wieder zu Förderzwecken verwendet werden.
- Die Verpflichtung zur Rückzahlung vermindert mögliche Mitnahmeeffekte gegenüber der Zuschussförderung. Außerdem erfolgt durch die beteiligten Banken eine umfassende Projekt- und Unternehmensprüfung, die zur Auswahl besonders rentabler Vorhaben führt.
- Da aus Sicht des OP der Fonds selbst das Förderprojekt ist, entsteht der Aufwand für die Projektdurchführung und -prüfung vor allem beim Fondsmanagement und weiteren Intermediären. Die Unternehmen werden von diesem Aufwand grundsätzlich entlastet.
- Durch das Finanzinstrument wird privates Kapital mobilisiert, das die Fördermittel ergänzt und zu den Förderzielen beiträgt. Die Investitionsdarlehen ermöglichen die Gesamtfinanzierung, indem sie den Hausbanken ein Teil des Finanzierungsrisikos abnehmen. Damit wird ermöglicht, privates Kapital in die Investitionsfinanzierung einzubringen.
- Durch ein externes Fondsmanagement wird bankwirtschaftliches Know-how in die Förderung mit einbezogen, welches die Umsetzung erleichtert und die Ergebnisse verbessert.
- Durch die Darlehensform wird eine Gewöhnung der Unternehmen an eine umfassende Förderung durch nicht rückzahlbare Zuschüsse gemildert bzw. rückgängig gemacht.

Der Mehrwert gegenüber anderen Instrumenten – insbesondere einer Zuschussförderung – ist durch den revolvingierenden Charakter nicht per se gegeben, sondern hängt von der jeweiligen Gestaltung der Instrumente ab. So entstehen bei Darlehen gegenüber einer Zuschussförderung zwar Rückflüsse und die Mitnahmeeffekte sind tendenziell geringer. Es sind aber zunächst auch deutlich höhere Mittelansätze notwendig – oder deutlich weniger Förderfälle möglich.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Wenn die Fördermittel als Zuschuss eingesetzt werden, sind in aller Regel eher niedrige Förderintensitäten notwendig (z.B. 20% der förderfähigen Kosten). Bei einer Darlehensförderung sind dagegen eher hohe Förderintensitäten notwendig – im vorliegenden Fall der Energieeffizienzdarlehen 100% der

Im Fall der geplanten Investitionsförderung liegt der Mehrwert der Darlehensförderung gegenüber einer Zuschussförderung vor allem in den – ex-ante zu erwartenden – deutlich geringeren Mitnahmeeffekten, der vorsichtigen und rentabilitätsorientierten Projektauswahl bei den Darlehensnehmern und der etwas höheren Reichweite der Förderung.

#### 4.3.4 MARKTKONFORMITÄT

Durch die spezifische Implementation der Investitionsdarlehen ist die Marktkonformität des Instruments in hohem Maße sicher gestellt: Die Darlehen werden als Teil einer Gesamtfinanzierung, die gemeinsam mit einer privaten Bank realisiert wird, vergeben. In der Regel schlagen dabei die Hausbanken eine Beteiligung der BAB bzw. des Darlehensfonds, aus dem die Investitionsdarlehen finanziert werden, vor. Die Beteiligung privater Marktakteure an der Unternehmensfinanzierung ist damit gesichert. Damit ist auch eine direkte Marktkonformität gegeben.

#### 4.4 PRÜFSCHRITT C) HEBELEFFEKT

In diesem Prüfschritt ist die erwartete Hebelwirkung darzustellen. Die Hebeleffekte ergeben sich aus dem Verhältnis der im Rahmen des Fonds eingesetzten gemeinschaftlichen Mittel (hier: EFRE-Mittel) zu den auf Ebene des Endbegünstigten insgesamt investierten (öffentlichen und privaten) Mitteln. Dabei soll beurteilt werden, ob und in welcher Größenordnung und ggf. durch welche Anreizmechanismen der Einsatz von EFRE-Mitteln zusätzliche Mittel für die Finanzierung der Zielunternehmen der Fonds generiert. Die grundsätzliche Zielsetzung ist es, ein möglichst großes Volumen zusätzlicher privater und ggf. weiterer öffentlicher Finanzmittel pro Euro eingesetzter EFRE-Mittel zu induzieren und somit eine hohe Hebelwirkung (Finanzmittel an Endempfänger / EU-Beitrag) zu erreichen.

##### Definition des Hebeleffekts für Finanzinstrumente

Grundsätzlich versteht die Kommission unter dem Hebeleffekt für Finanzinstrumente eine Größe, bei der der gemeinschaftliche Beitrag in ein Verhältnis zu dem Finanzierungsbetrag, der den Endbegünstigten insgesamt von außen zufließt, gesetzt wird (vgl. Box 4.1).

Für die Investitionsdarlehen werden

- die nationale öffentliche oder private Kofinanzierung,
- ggf. die eingesetzten EFRE-Mittel selbst (s. Definition) sowie
- ggf. zusätzliche öffentliche wie private Mittel auf Ebene der Investitionsprojekte

als „gehebelte“ Mittel berücksichtigt. Als Impuls für die Hebelwirkung gelten die eingesetzten EFRE-Mittel.

Neben der Herkunft der Mittel, d.h. dem Mittelgeber, ist die Ebene zu unterscheiden, auf der die Mittel für die Finanzierung bereitgestellt werden:

- Auf Ebene des Finanzinstruments werden die Mittel der Kofinanzierung der EFRE-Mittel bereitgestellt. Diese werden durch die BAB erbracht.
- Auf Ebene der Endbegünstigten werden zusätzliche Mittel durch die ergänzenden Kredite der Hausbanken mobilisiert. Eigenmittel die durch das Unternehmen selbst in die

---

förderfähigen Kosten. Im Rahmen der Darlehensförderung sind damit zunächst höhere Mittelansätze notwendig, um gleiche Fallzahlen zu realisieren.

Investitionsfinanzierung eingebracht werden, sind jedoch bei der Berechnung des Hebeleffekts nicht zu berücksichtigen.

Anzumerken ist, dass in der Förderperiode 2014-2020 die nationale öffentliche oder private Kofinanzierung nicht zwingend auf der Fondsebene zu erfolgen hat. Art. 38 Abs. 9 der ESIF-VO sieht vor, dass „Nationale öffentliche und private Beiträge [...] auf der Ebene des Dachfonds, auf der Ebene des Finanzinstruments oder auf der Ebene der Endbegünstigten im Einklang mit fondsspezifischen Regelungen bereitgestellt werden“ können. Die genauen Regelungen für den Transfer und die Verwaltung der Programmbeiträge zu einem Finanzinstrument werden in Art. 1 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 821/2014 der Kommission festgelegt. Insbesondere für den Fall, dass die nationale Kofinanzierung auf der Ebene der Endbegünstigten erbracht werden soll, sieht die Durchführungsverordnung detaillierte Vorschriften mit Bezug auf die Aufbewahrung von Unterlagen zu den rechtlichen Vereinbarungen, der tatsächlichen Übertragung von Ressourcen an die Endbegünstigten und den als nationale Kofinanzierung gemeldeten Beiträgen vor.

#### **Box 4.1: Definition „Hebeleffekt“**

Eine eindeutige Definition des „Hebeleffekts“ liegt nicht vor. ESIF-VO und delegierte Verordnungen sagen dazu nichts aus. Begriffsbestimmungen finden sich in der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union sowie den Anwendungsbestimmungen der Haushaltsordnung:

„Hebelwirkung (leverage effect): Mit dem Beitrag der Union zu einem Finanzierungsinstrument soll eine Gesamtinvestition ausgelöst werden, die den Beitrag der Union entsprechend den vorab festgelegten Indikatoren übersteigt.“ (VERORDNUNG (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES, Art. 139 Abs. 2 lit d))

Die Hebelwirkung der Unionsmittel entspricht dem Quotienten aus dem Finanzbetrag für förderfähige Endempfänger und dem Betrag des Unionsbeitrags.“ (DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) Nr. 1268/2012 DER KOMMISSION, Art. 233 Abs. 1).

Das Methodenpapier der EIB enthält keine explizite Definition des Begriffs, an einige Stellen aber Hinweise: „The leverage is a calculation of the estimated additional public and private resources divided by the nominal amount of the ESI-Funds expenditure“ (EIB 2014, Vol. I, 70)

Die Definitionen divergieren hinsichtlich des Finanzbeitrags: während die Haushaltsordnung den Finanzbeitrag nicht einschränkt, die ESI-Mittel also einschließt, geht das Methodenpapier nur von den zusätzlichen Mitteln aus. Die Ex-Ante-Bewertung verwendet beide Definitionen und schätzt zwei Hebeleffekte ab. Der Hebeleffekt ergibt sich also als

$$(1) \quad \frac{\text{EFRE-Mittel} + \text{Nationale Kofinanzierung} + \text{weitere öffentliche Mittel} + \text{Private Mittel}}{\text{EFRE-Mittel}}$$

bzw.

$$(2) \quad \frac{\text{Nationale Kofinanzierung} + \text{weitere öffentliche Mittel} + \text{Private Mittel}}{\text{EFRE-Mittel}}$$

Mit Bezug auf die Formulierung „Finanzbetrag für förderfähige Endempfänger“ der VO 1268/2012 (im Englischen „amount of finance to eligible final recipients divided by the amount of the Union contribution“) werden die von Endbegünstigten eingebrachten Mittel auf Projektebene nur dann als zusätzliche Mittel angesehen, wenn sie den Unternehmen von externer Seite zufließen. Im Leitfaden (EIB 2014, Vol. I, 70) heißt es entsprechend:

“The calculation of leverage follows the rules of the Regulation and as shown above (i) own contributions from the final recipient are not taken into account, (ii) the face value of the expenditure is counted irrespective of the financial nature (e.g. repayable or non-repayable) and (iii) future investment cycles are not considered if there are any (e.g. revolving instruments).

Von dieser Definition abweichend wird in der Evaluationsliteratur der Hebeleffekt („Leverage“) üblicherweise als Verhältnis der privaten Mittel zu den öffentlichen Mitteln gesetzt. In seiner einfachen

Form ist der Hebeleffekt dann letztlich nur eine Umformung des Subventionswerts der Förderung, d.h. des effektiven Fördersatzes.

$$(3) \quad \frac{\text{Öffentliche Mittel} + \text{Private Mittel}}{\text{Öffentliche Mittel}} - 1 = \frac{1}{\text{Fördersatz}} - 1$$

Bei dieser Berechnung des Hebeleffekts wird von Mitnahmeeffekten abstrahiert und somit keine Aussage über die tatsächliche Wirkung der Förderung getroffen. Wenn der Hebeleffekt im Sinne von Additionalität der Förderung bestimmt werden soll, ist zu berücksichtigen, dass öffentliche Fördermittel private Mittel substituieren können. Die Bestimmung eines „echten“ Hebeleffekts erfordert jedoch den Einsatz von mikroökonomischen Verfahren, um die Situation mit und ohne Förderung vergleichen zu können (Alecke et al. 2012).

### Berechnung des Hebeleffekts

Der Hebeleffekt kann ex-ante – ohne genaue Kenntnis der finanzierten Einzelprojekte – nur unter Annahmen bestimmt werden. Die Berechnung baut hierbei auf der Konzeption der Investitionsdarlehen auf. Im Allgemeinen sind bei Darlehensfonds die nationale Kofinanzierung mit öffentlichen Mitteln, die geforderte Einbindung von Hausbanken und Bereitstellung von Eigenmitteln wesentliche Einflussgrößen. Für die Investitionsdarlehen gelten folgende Punkte:

- Als Impuls für die Hebelwirkung gelten die eingesetzten EFRE-Mittel. Gemäß der indikativen Finanzplanung sind für die Investitionsdarlehen EFRE-Mittel in Höhe von 6,0 Mio. € vorgesehen.
- Als nationale Kofinanzierung sind ebenfalls 6,0 Mio. € zu berücksichtigen. Die Kofinanzierung wird von der BAB auf Fondsebene bereitgestellt.
- Der Finanzierungsanteil der Investitionsdarlehen kann sich auf bis zu 50% der förderfähigen Investitionskosten belaufen. Aufgrund der Konzeption des Instruments stellen die Darlehen durch die Hausbank den fehlenden Anteil an der Gesamtfinanzierung dar.
- Darüber hinaus werden regelmäßig private Mittel der Unternehmen für das Investitionsvorhaben eingesetzt werden. Definitionsgemäß werden diese privaten Mittel der Endbegünstigten selbst beim Hebel nicht berücksichtigt.

Für die Berechnungen wird auf die Erfahrungen mit der Umsetzung der Darlehensförderung im Rahmen des LIP zurückgegriffen. Dabei wurden im Durchschnitt etwa 30% der förderfähigen Kosten durch die öffentlichen Darlehen aus dem LIP abgedeckt. Für das neue Instrument – die Investitionsdarlehen – wird von einem leicht steigenden Anteil der öffentlichen Mittel ausgegangen. Dies ergibt sich aus den geringeren Fördervoraussetzungen und der etwas größeren Zielgruppe. Da der zukünftige Anteil ex-ante nicht belastbar zu bestimmen ist, wird für die folgenden Berechnungen davon ausgegangen, dass die Finanzierungsanteile der Investitionsdarlehen zwischen 30% und 50% liegen. Daraus sind direkt folgende Werte und Schätzungen für den Hebel der Investitionsdarlehen abzuleiten:

- Impuls: EFRE-Mittel im Umfang von 6,0 Mio. €.
- Induzierte Mittel: Nationale Kofinanzierung in Höhe von ebenfalls 6,0 Mio. €. Je nach Definition zuzüglich der EFRE-Mittel (6,0 Mio. €).
- Induzierte Mittel: Kredite der Hausbanken als private Mittel. Diese betragen zwischen 50% und 70% der Gesamtfinanzierung einschl. der öffentlichen Mittel, also zwischen 12 Mio. € (bei 50% Kofinanzierung durch die Hausbanken) und 28 Mio. € (bei 70% Kofinanzierung).

Unter Verwendung diese Mittelansätze ergeben sich folgende Hebel:

Tabelle 4.4.1:  
**Erwarteter Hebel für die Investitionsdarlehen**

	Wert
Hebel (1) (mit EFRE)	4,0 – 6,7
Hebel (2) (ohne EFRE)	3,0 – 5,7

Quelle: Eigene Darstellung, gerundete Werte

Der Impuls für die zukünftigen Hebeleffekte – also die EFRE-Mittel – beträgt 6,0 Mio. €. Die gehelpten Finanzmittel sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 4.4.2:  
**Erwartete Hebeleffekte für die Investitionsdarlehen**

	In Mio. €
Hebel (1) (mit EFRE)	24 – 40
Hebel (2) (ohne EFRE)	18 – 34

Quelle: Eigene Darstellung, gerundete Werte

Einschließlich der EFRE-Mittel sind im Rahmen des Investitionsdarlehen Finanzmittel im Umfang von 24 Mio. € bis 40 Mio. €, die den Unternehmen als Endbegünstigte von außen zufließen zu erwarten. Zusätzlich zum EFRE werden vermutlich zwischen 18 Mio. € und 34 Mio. € an Finanzmitteln den Unternehmen für betriebliche Investitionen bereitgestellt. Unberücksichtigt bleiben hier die weiteren Mittel, die die Unternehmen selbst einsetzen.

Unberücksichtigt bleiben hier zwei Effekte:

- Die Verwaltungskosten sind nicht berücksichtigt worden. Die Kosten reduzieren den Impuls und damit die Hebeleffekte proportional: Wenn der Kostenanteil 10% beträgt, reduzieren sich alle dargestellten Effekte um 10%. Entsprechend werden der Impuls und die Hebeleffekte durch Zinsen aus den Darlehen oder der Zwischenanlage ggf. erhöht.
- Die Instrumente sind als revolvingierende Fonds gestaltet. Grundsätzlich werden die zurück fließenden Mittel wieder als Darlehen eingesetzt, und dies über mehrere Runden. In theoretischer Betrachtung erhöht sich der Hebel damit erheblich. Da die weiteren Finanzierungseffekte in großer Zukunft liegen, wäre allerdings auch ihre Diskontierung notwendig.

Auf entsprechende Rechenmodelle wird hier im Einklang mit den Vorgaben des methodischen Leitfadens (siehe Box 4.1) verzichtet.

Der in Evaluationen üblicherweise verwendet Hebeleffekt („leverage“) setzt die öffentlichen Mittel in das Verhältnis zu den gesamten Mitteln. Ohne die Eigenmittel der Unternehmen beträgt dieser Hebel bei den Investitionsdarlehen zwischen 2,0 und 3,3 (24 Mio. € bis 40 Mio. € Gesamtmittel beim Einsatz von 12 Mio. € an öffentlichen Mitteln).

## 4.5 PRÜFSCHRITT D) LESSONS LEARNED

Rückzahlbare Darlehen und revolvingierende Instrumente sind im Kontext des EFRE relativ junge Förderinstrumente. Konkrete empirische Untersuchungen oder Evaluationen im EFRE-Kontext liegen bisher nur in beschränktem Ausmaß vor. Insbesondere sind derzeit nur wenige Ex-Ante-Evaluationen zu geplanten Finanzinstrumenten der Förderperiode 2014-2020 veröffentlicht.

Erfahrungen sind vor allem aus der bisherigen Umsetzung der Darlehensförderung im Land Bremen abzuleiten. Darüber hinaus liegen Erfahrungen aus der Umsetzung von Finanzinstrumenten in anderen Ländern. Zudem liegen die Ergebnisse einer zentralen Evaluation aus dem Jahr 2012 vor (GEFRA / MR 2012). In dieser Evaluation wurde die partielle Umstellung der Investitionsförderung auf Darlehensbasis untersucht.

Um die bisherigen Erkenntnisse darzustellen, werden im nächsten Abschnitt vorliegende Studien und Evaluationen von Finanzinstrumenten im Überblick dargestellt. Danach werden die spezifischeren Ergebnisse der genannten Evaluation in Bremen vorgestellt. Danach werden aktuelle Ergebnisse der bisherigen Umsetzung der LIP-Darlehen als Vorgängerinstrument aufgezeigt. Daraus lassen sich Erkenntnisse insbesondere zum Bedarf und zur erwartbaren Nachfrage nach der Förderung ableiten. Diese Ergebnisse sind bereits in die Abschnitte 4.2.2 und 4.2.3 eingegangen.

### 4.5.1 ERGEBNISSE VON STUDIEN UND EVALUATIONEN ZU FINANZINSTRUMENTEN

Die zentralen Ergebnisse der bisherigen Evaluationen von Finanzinstrumenten sind in einer Tabelle im Anhang dargestellt (vgl. A.2). Zusammengefasst lässt sich folgender Wissensstand zu Finanzinstrumenten festhalten:

- Nahezu alle Evaluationen kommen bisher zu insgesamt positiven Gesamteinschätzungen. Dabei werden allerdings oft die bisher kurze Laufzeit und die mangelnde Datenbasis als Einschränkung für eine umfassende und abschließende Bewertung benannt. Lediglich die Evaluation der Finanzinstrumente des EFRE in Berlin empfiehlt, zwei Instrumente (einen Mezzanine- und einen Risikokapitalfonds) nicht fortzuführen.
- Ein ähnliches, grundsätzlich positives Bild ergibt sich – bei allerdings nur grober Recherche – auf europäischer Ebene.
- Mehrere Studien liefern Grundlagen für die Implementation von Finanzinstrumenten, insbesondere hinsichtlich der Bedarfe für solche Instrumente. Die Studien kommen durchgängig zu positiven Beurteilungen zum Bedarf.
- Inzwischen liegen einige wenige Ex-Ante-Bewertungen zu einzelnen Instrumenten öffentlich vor. Nach derzeitigem Stand sind nur wenige Instrumente nicht für eine Umsetzung empfohlen worden. In mehreren Ländern, z.B. in Thüringen und NRW sollen Darlehensinstrumente zur Investitionsförderung eingesetzt werden. Abgeschlossene und veröffentlichte Bewertungen hierzu sind den Autoren nur vereinzelt bekannt. Die Bewertungen kommen nach unserem Kenntnisstand durchgängig zu grundsätzlich positiven Bewertungen.
- Es sind weitere Studien oder Evaluationen durchgeführt worden, die nicht veröffentlicht sind. Diese betreffen inhaltlich nach unserem Kenntnisstand vor allem Mikrokredit-Instrumente.
- Es sind bisher nur relativ wenige Evaluationen durchgeführt worden, die die regionalwirtschaftlichen Ergebnisse und Wirkungen betrachten – als Grundlage für erwartete Ergebnisse. Entsprechend liegen hier nur vereinzelt Aussagen vor. Ein Vergleich mit den erwarteten Ergebnissen in Bremen erscheint derzeit nicht hinreichend belastbar.

- Dies betrifft genauso die betriebs- bzw. bankwirtschaftliche Analyse: Über die Entwicklung der Fonds, ihre Erlöse und insbesondere ihre Kosten liegen kaum Aussagen vor. Ausnahmen stellen die Evaluation der Finanzinstrumente in Berlin und eine Bilanz des Kleinkreditprogramms in Hamburg dar. Grundsätzlich sind die Finanzinstrumente noch zu jung, um endgültige Aussagen z.B. zu Ausfällen und Vermögensentwicklung zu machen. Für die Finanzinstrumente in Berlin wird zum Stand der Studie angenommen, dass das Fondsvermögen bei den Darlehensinstrumenten weitgehend erhalten bleibt.

Eine zentrale Eigenschaft der Finanzinstrumente ist der mögliche Zielkonflikt zwischen hoher Rentabilität der eingesetzten Mittel und förderpolitischen Zielsetzungen: Auf der einen Seite führt die Orientierung an der Rentabilität eher zu niedrigen Fördereffekten (z.B. Forschungsprojekte, kleine Gründungsvorhaben, risikoreichere Investitionen). Auf der anderen Seite gefährdet eine sehr breite, unspezifische Förderung in der Tendenz das Fondsvermögen. Dieses Spannungsfeld kann bei gegebenen Konstruktionen nicht vollständig aufgelöst werden. Zumindest erleichtern aber klare förderpolitische Zielsetzungen die Steuerung der Instrumente und das Agieren des Fondsmanagements.

#### **4.5.2 ZENTRALE ERGEBNISSE DER EVALUATION DER DARLEHENSFÖRDERUNG VON LIP UND FEI IN BREMEN**

In den Jahren 2007 und 2008 ist die Unternehmensförderung im Land Bremen neu ausgerichtet worden. Dabei wurde vor allem die Darlehensförderung für Unternehmen ausgebaut, die Zuschussförderung entsprechend reduziert. Diese Umstellung wurde zunächst für zwei zentrale Förderprogramme – das LIP und das Programm zur Förderung von Forschung, Innovation und Entwicklung (FEI) – vorgenommen. Neben der Darlehensförderung ist dabei die Zuschussförderung jeweils erhalten worden.

Im Zuge der Vorbereitung der neuen EFRE-Förderperiode ist diese Umstellung evaluiert worden. Neben der Analyse der Umstellung wurden auch die Möglichkeiten einer Integration in das neue EFRE-OP – z.B. als Finanzinstrument – geprüft.

Die Studie wurde im Jahr 2012 durchgeführt und erfasst die Fördersituation bis Ende 2011. Die zentralen Ergebnisse und Empfehlungen, die einen Bezug zu den geplanten Investitionsdarlehen haben, werden im Folgenden kurz vorgestellt (GEFRA / MR 2012):

##### **Ergebnisse**

Als Ergebnis der Umstellung auf Darlehen wurden die Zuschüsse für Investitionsvorhaben im Rahmen des LIP zwischen 2008 und 2011 um 74% reduziert. Gleichzeitig wurden Darlehen für Investitionsprojekte in Höhe von 31,2 Mio. € ausgereicht. Da die Zuschüsse aus Haushaltsmitteln finanziert werden, die Darlehen von der BAB aber auf dem Kreditmarkt refinanziert werden, konnte die grundsätzliche Zielstellung des Strategiewechsels – die geringere Nutzung von Haushaltsmitteln für die Finanzierung der Investitionsförderung – erreicht werden.

- Die Effizienz der Förderung ist deutlich gestiegen: Im Durchschnitt wurde ein erheblich geringerer Fördersatz für die geförderten Investitionsvorhaben gewährt. Auch die Zuschusseffizienz ist gestiegen: pro neuem Arbeitsplatz wurden weniger Zuschüsse als vor der Umstellung eingesetzt.
- Die Umstellung von Zuschüssen auf Darlehen war nur eine von mehreren Veränderungen bei der Investitionsförderung. So wurden die Fördermöglichkeiten an mehreren Stellen eingeschränkt. Diese Einschränkungen führten – unabhängig von der Umstellung der Finanzierungsform – aus Unternehmenssicht zu einer Verschlechterung der Förderbedingungen.

- Die Umstellung auf eine Darlehensförderung ist nicht vollständig vollzogen worden (vgl. auch Kap. 4.5.3). Es wurden zwar überwiegend Darlehen vergeben: Für mehr als die Hälfte der Vorhaben (49 Förderfälle) wurden Förderdarlehen eingesetzt – zumeist in Kombination mit Zuschüssen. Insgesamt ist die Zahl der Vorhaben, in denen auch Darlehen eingesetzt wurden, geringer als die Zahl der Vorhaben, in denen auch Zuschüsse eingesetzt wurden. Die Fördersätze sind in allen Fällen deutlich zurückgegangen.
- Die Reduzierung der finanziellen Unterstützung von Investitionsvorhaben hat zu einem Rückgang der Bruttoeffekte der Förderung geführt: Die Zahl der Förderfälle ist ebenso wie Investitionsvolumen und die neuen Arbeitsplätze deutlich zurückgegangen. Allerdings ist bei der Bewertung dieses Rückgangs zu berücksichtigen, dass kurz nach den förderpolitischen Veränderungen die Weltwirtschaft in eine außerordentliche Finanz- und Wirtschaftskrise abrutschte. Es ist nicht anzunehmen, dass die Umstellung auf Darlehen in isolierter Sicht zu einer derartigen Abnahme von Projektzahl, Investitionsvolumen und Arbeitsplätzen geführt hätte. Ein erheblicher Anteil des Rückgangs der Bruttoeffekte ist auf die Krisenerscheinungen zurückzuführen.
- Insgesamt war der Rückgang der Investitionszuschüsse weitaus größer als derjenige bei den Bruttoeffekten. Entsprechend hat sich die Hebelwirkung der Förderung um 171% erhöht. Einen besonders hohen Hebeleffekt weisen dabei die darlehensgeförderten Fälle auf.
- Eine Unternehmensbefragung im Rahmen der Evaluation hat gezeigt, dass Unternehmen zwar grundsätzlich Zuschüsse bevorzugen, die Akzeptanz für Förderdarlehen bei den Unternehmen jedoch gestiegen ist. Die Analyse von Einzelfällen (Unternehmensgespräche) hat ergeben, dass die Gewichtung von Vor- und Nachteilen der Darlehen sehr vom Einzelfall abhängig sind.
- Die Analyse der Förderdaten zeigt einen deutlichen absoluten wie auch relativen Rückgang der Förderfälle von kleinen Unternehmen. Das genaue Gewicht verschiedener Erklärungsansätze für die abnehmende Reichweite bei kleinen Unternehmen war im Rahmen der Untersuchung ist nicht zu bestimmen. Die Analyse hat aber eine Reihe von Gründen dafür geliefert, warum sich die Verschärfung der Förderbedingungen für die kleinen Unternehmen relativ stärker auswirkte.
- Im zweiten Teil des Gutachtens wird auch der Bedarf für eine Darlehensförderung untersucht. Im Ergebnis, dass für die Unternehmen in Bremen Finanzierungsschwierigkeiten in Folge von mangelnder Kreditverfügbarkeit bestehen. Einzelne empirische Studien schätzen die Kreditangebotslücke auf etwa 12%. Die Finanzierungsschwierigkeiten führen auch dazu, dass ein Teil der geplanten Investitionen nicht getätigt werden. Es wird ein Bedarf für staatliches Handeln konstatiert. Dieser besteht insbesondere dort, wo Sicherheiten und Eigenkapital nicht ausreichend ausgeprägt sind, oder Projekte mit großen Unsicherheiten verbunden sind.

Insgesamt wurde die Umstellung der Investitionsförderung auf Darlehensbasis positiv bewertet. Insbesondere die hohe Effizienz der Förderung mit geringen Mitnahmeeffekten und einer umfassenden Projektauswahl führen zu dieser Gesamtbewertung. Der Rückgang bei den Bruttoeffekten und der geringe Anteil kleiner Unternehmen sind die Nachteile der Umstellung auf Förderdarlehen.

### **Empfehlungen**

In der Evaluation wurden konkrete Empfehlungen zur Weiterentwicklung der bestehenden Förderung dargestellt. Die Empfehlungen beziehen sich auf die Finanzierungsform, Konditionen der Darlehensförderung sowie die Schwerpunkte und Zielgruppen der Förderung

- Die zentrale strategische Empfehlung des Gutachtens ist, die Investitionsförderung als wesentliches Element der Wirtschaftspolitik des Landes fortzuführen und langfristig finanziell über eine Stärkung des revolving Elements zu sichern.
- Die Gutachter empfehlen, die Umstellung von Zuschüssen auf Darlehen zu forcieren. Dabei wird als konkrete Zielsetzung vorgeschlagen, bis 2015 den Anteil der Darlehen an den eingesetzten Fördermitteln auf 50% zu erhöhen. Zur Umsetzung dieser Empfehlung wird empfohlen die Investitionsförderung im Regelfall als reine Darlehensförderung zu gestalten.
- Dazu sollte auch geprüft werden, mit welchen Konditionen der aktuellen Situation der Unternehmen zum einen und der Attraktivität der Darlehensförderung (im Vergleich zur Zuschussförderung) zum anderen Rechnung getragen werden kann. Beispiele aus anderen Regionen zeigen, dass Förderdarlehen bei attraktiven Konditionen umfassend genutzt werden. Zentrale Ansatzpunkte sollten die Zinsvergünstigung und die Besicherung sein. Auch eine Variante mit zinslosen und unbesicherten Darlehen stellt eine Option dar und sollte genauer geprüft werden.
- Es wird daher empfohlen, die Ursachen für die rückläufige Beteiligung von kleinen Unternehmen an der Förderung gesondert zu untersuchen. Dabei sollten die bestehenden Förderinstrumente untersucht und ggf. angepasst werden. Für kleine Unternehmen wird zudem eine (anteilige) Zuschussförderung empfohlen.

Des Weiteren wird empfohlen, Bekanntheit und Akzeptanz der Darlehensförderung zu verbessern und ein belastbares Monitoring bzw. eine Zielmessung einzuführen.

### Fazit

Die Evaluierung der Förderprogramme bis 2011 / 2012 unterstützt grundsätzlich die Investitionsförderung über Darlehen. Als zentraler Vorteil wird die hohe Effizienz der Förderung hervorgehoben. Um die relativ niedrigen Bruttoeffekte zu verbessern, werden verschiedene Maßnahmen für eine höhere Attraktivität der Darlehen vorgeschlagen.

Im zweiten Teil des Gutachtens wird ein Konzept für eine Darlehensförderung durch den EFRE skizziert. Dabei werden – auf allgemeiner Ebene – Finanzierungsschwierigkeiten für die Unternehmen des Landes und ein Bedarf für eine Darlehensförderung konstatiert. Dem Konzept folgt das geplante Instrument – die Investitionsdarlehen – weitgehend. Grundsätzlich entsprechen damit das geplante Instrument (und andere Elemente des EFRE OP) den zentralen Empfehlungen. Einige wesentlichen Punkte bleiben allerdings offen (Steigerung des Darlehensanteils, stärkere Berücksichtigung kleiner Unternehmen).

### 4.5.3 ERGEBNISSE UND ERFAHRUNGEN DER BISHERIGEN UMSETZUNG DER LIP-DARLEHENSFÖRDERUNG

Durch die Investitionsdarlehen wird die bisherige Darlehensförderung des LIP fortgesetzt. Da keine wesentlichen Eigenschaften des Förderinstruments geändert werden sollen, kann die bisherige Umsetzung wichtige Hinweise auf die zu erwartenden Ergebnisse und die zu erwartende Nachfrage der Investitionsdarlehen liefern. Zur Einordnung der Darlehensförderung wird dabei zunächst die Investitionsförderung des Landes mit ihren verschiedenen Förderarten (Zuschüsse, Darlehen) vorgestellt. Danach werden ausgewählte Ergebnisse der Darlehensförderung selbst aufgezeigt.

### Investitionsförderung im Überblick

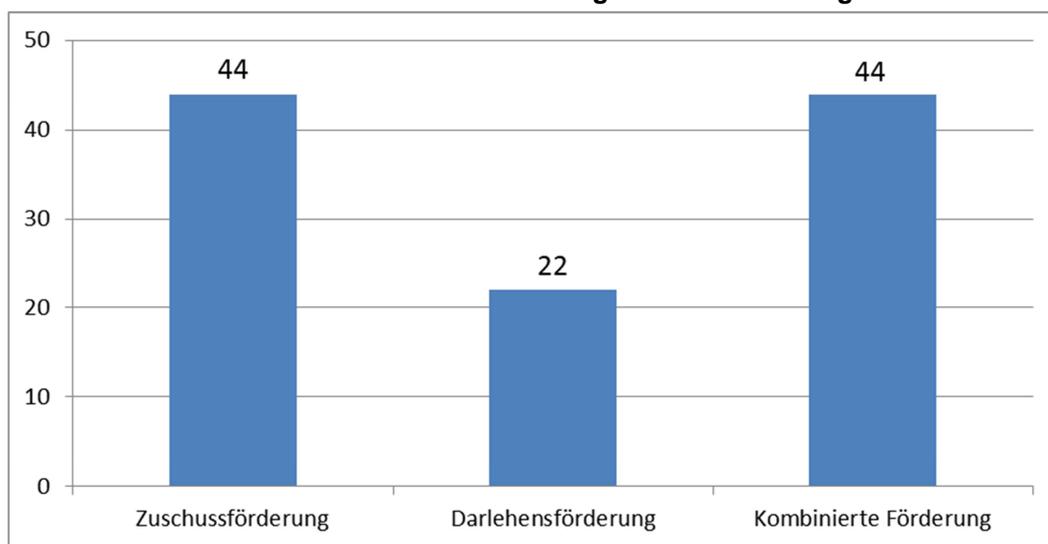
Insgesamt sind zwischen 2008 und 2013 (aktueller Rand der verfügbaren Daten) in 110 Fällen betriebliche Investitionen im Umfang von insgesamt 304 Mio. € (Gesamtinvestitionen) unter-

stützt worden. Dabei wurden Fördermittel im Umfang von 53,5 Mio. € (Darlehen und Zuschüsse) eingesetzt.

Die Fördermittel wurden für alle Unternehmensgrößen, also auch für Großunternehmen eingesetzt. Die Mittel wurden nach der LIP-Richtlinie vergeben. Dabei ist sowohl das Förderregime der GRW (Zuschussförderung), als auch die erweiterte Förderung mittels Darlehen (im Folgenden LIP-Darlehen) zum Einsatz gekommen.

Die Verteilung nach den verschiedenen Förderarten wird in folgende Abbildungen dargestellt.

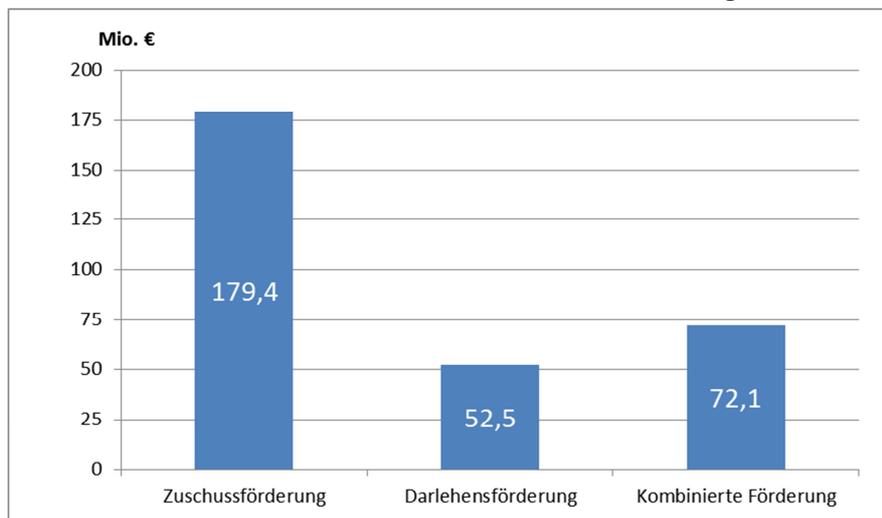
Abbildung 4.5.1:  
**Förderfälle der Investitionsförderung nach Finanzierungsarten**



Quelle: Eigene Darstellung

In 44 Fällen (40%) sind nur Zuschüsse vergeben worden, in 22 Fällen (20%) nur Darlehen. In weiteren 44 Fällen sind Darlehen und Zuschüsse kombiniert worden. Insgesamt sind damit in 66 Fällen zumindest auch Darlehen zur Förderung von betrieblichen Investitionen eingesetzt worden.

Abbildung 4.5.2:  
**Geförderte Gesamtinvestitionen nach Finanzierungsarten**

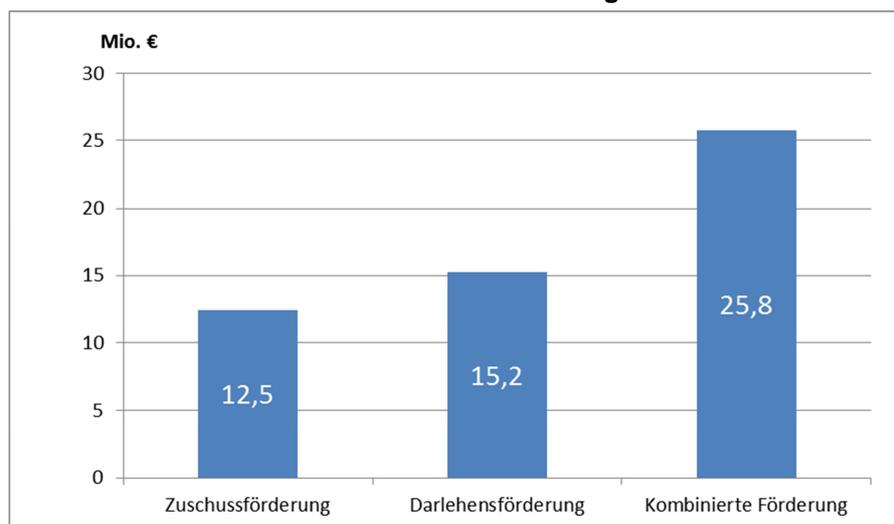


Quelle: Eigene Darstellung

Mit der reinen Zuschussförderung sind betriebliche Investitionen im Umfang von über 179 Mio. € (59% aller Investitionen) unterstützt worden. Durch die reine Darlehensförderung sind Investitionen in Höhe von knapp 53 Mio. € (17%) unterstützt worden. Der im Vergleich zu den Förderfällen hohe Anteil der durch Zuschüsse unterstützten Investitionen erklärt sich vor allem durch den hohen Anteil von Großunternehmen mit großen Investitionsprojekten in der Zuschussförderung.

Im Durchschnitt sind pro Förderfall betriebliche Investitionen in Höhe von 2,8 Mio. € unterstützt worden. Bei der Zuschussförderung liegen die Gesamtinvestitionen bei durchschnittlich 4,1 Mio. €, bei der reinen Darlehensförderung bei 2,4 Mio. €

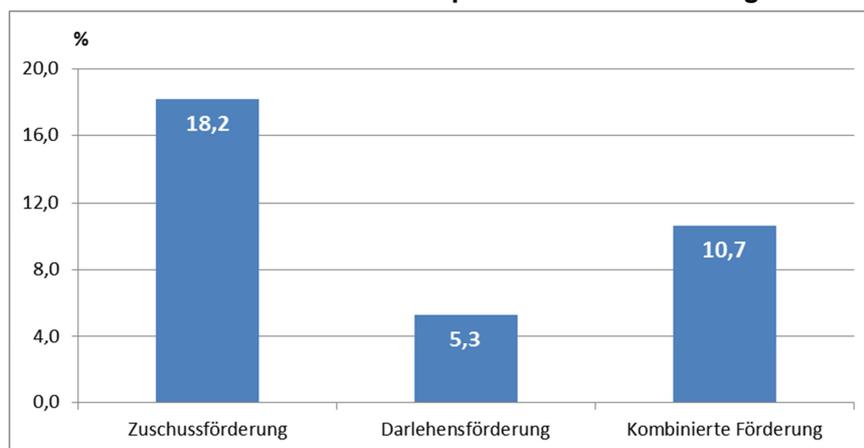
Abbildung 4.5.3:  
**Fördermittel nach Finanzierungsarten**



Quelle: Eigene Darstellung

In der Zuschussförderung sind 12,5 Mio. € an Fördermitteln eingesetzt worden, bei der Darlehensförderung mit 15,2 Mio. € etwas mehr. Zu berücksichtigen ist, dass die Mittel der Darlehensförderung verzinst zurückgezahlt werden und für weitere Investitionsförderungen zur Verfügung stehen. Dies berücksichtigt die Subventionsquote der Vorhaben, der sich aus dem Quotienten von Subventionswert der Fördermittel und geförderten Investitionen ergibt. Die durchschnittliche Subventionsquote der verschiedenen Finanzierungsarten ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

Abbildung 4.5.4:  
Durchschnittliche Subventionsquote nach Finanzierungsarten



Quelle: Eigene Darstellung

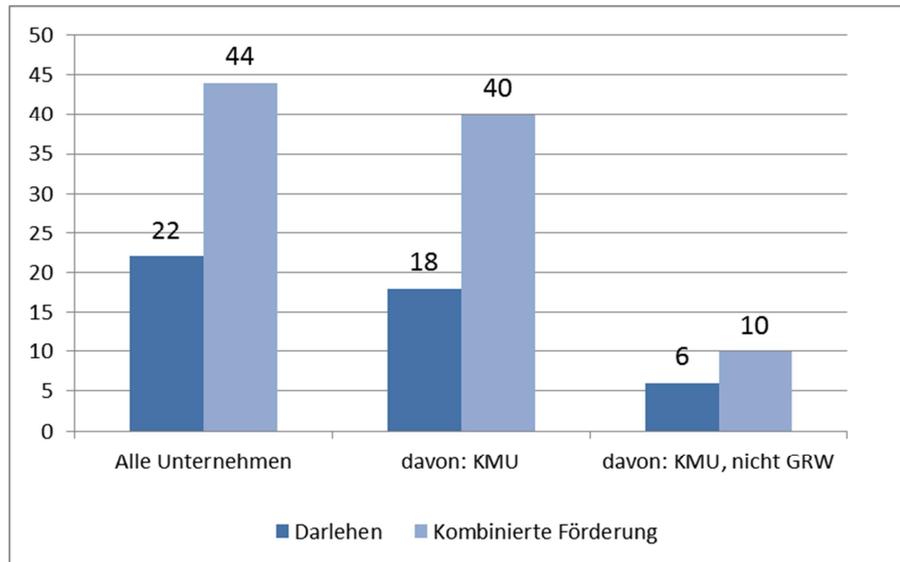
Bei der Zuschussförderung betragen die Subventionen (Zuschüsse) gut 18% der geförderten Investitionen. Bei der Darlehensförderung macht der Subventionswert der Förderung lediglich gut 5% der unterstützten Investitionen aus.

Insgesamt wird die Investitionsförderung überwiegend über die Zuschussförderung umgesetzt. In 44 Fällen wurden nur Zuschüsse, in weiteren 44 Fällen auch Zuschüsse vergeben. Mit diesen Zuschüssen ist ein hoher Anteil aller geförderten Investitionen unterstützt worden. Die Darlehensförderung hat einen deutlichen, aber geringeren Anteil. Hier werden relativ viele Fördermittel eingesetzt, die zurückgezahlt werden. Die Subventionsquote ist entsprechend gering.

#### Ergebnisse für die „LIP-Darlehen“

Die Investitionsdarlehen knüpfen an die sog. LIP-Darlehen der bisherigen Förderung an. Diese stellen einen Teil der hier skizzierten Darlehensförderung dar. Diese Teilgruppe kennzeichnet sich dadurch, dass nur KMU förderfähig sind und die Vorhaben nicht den engeren Kriterien der GRW-Förderung genügen. Diese Teilgruppe wird als Referenz für die Investitionsdarlehen im Folgenden vorgestellt. In der folgenden Abbildung wird die Teilgruppe aus allen Darlehensfällen abgeleitet.

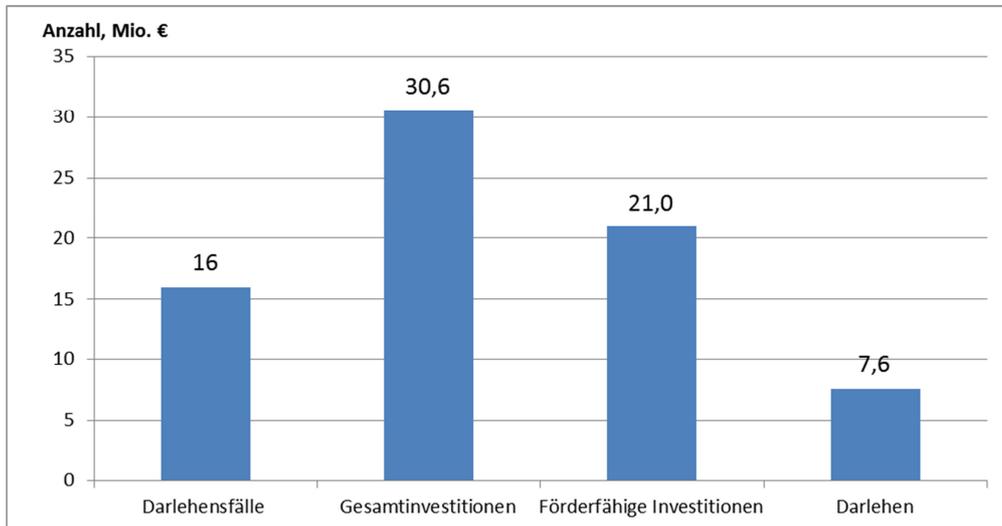
Abbildung 4.5.5:  
**Teilgruppen der Darlehensförderung**



Quelle: Eigene Darstellung

In der Investitionsförderung des Landes in den Jahren 2008 bis 2013 sind insgesamt in 22 Fällen nur Darlehen und in 44 Fällen Kombinationen von Darlehen und Zuschüssen vergeben worden. Davon ist der Großteil an KMU (18 bzw. 40 Fälle) vergeben worden. Die Darlehen an KMU, die die schärferen Kriterien der GRW nicht erfüllt haben, bilden eine relativ kleine Teilgruppe aller Darlehensfälle. Sie umfassen sechs reine Darlehen und zehn kombinierte Fälle und haben etwa ein Viertel aller Darlehensfälle ausgemacht. Diese Teilgruppe ist mit den geplanten Investitionsdarlehen vergleichbar. Die wesentlichen Ergebnisse für diese Teilgruppe werden im Folgenden dargestellt.

Abbildung 4.5.6:  
Investitionen und Fördermittel der LIP-Darlehen



Quelle: Eigene Darstellung

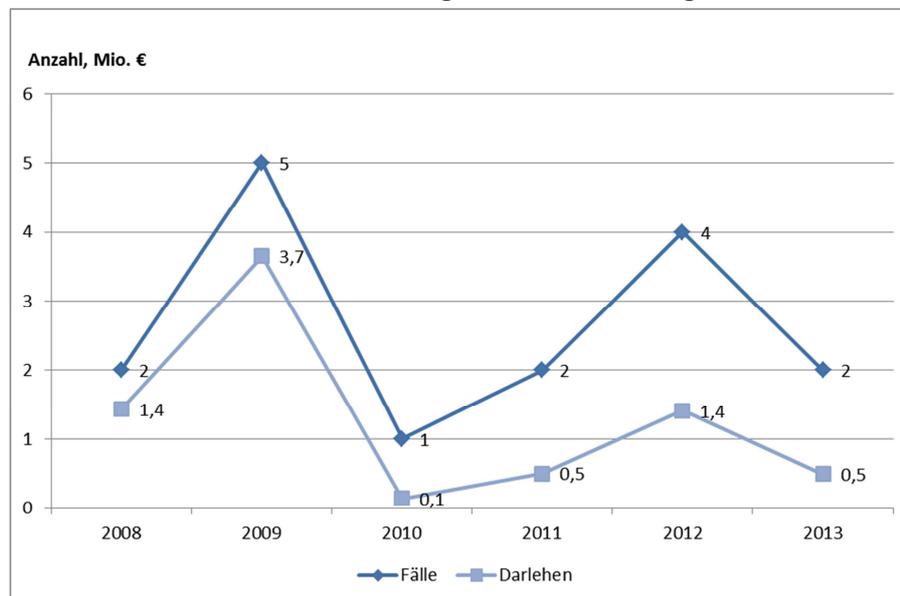
In den 16 Fällen sind Gesamtinvestitionen im Umfang 30,6 Mio. € (förderfähig: 21,0 Mio. €) mit Darlehen im Umfang von 7,6 Mio. € unterstützt worden. Im Durchschnitt sind damit Investitionen im Umfang von 1,9 Mio. € (förderfähig: 1,3 Mio. €) mit Darlehen in Höhe von knapp 480.000 € gefördert worden.

Die Beteiligung des LIP bzw. der BAB an der Gesamtfinanzierung liegt damit bei etwa 36% bezogen auf die förderfähigen Investitionen und 25% der Gesamtinvestitionen. Die durchschnittliche Subventionswert der Darlehen liegt bei knapp 41.000 €, die entsprechende Quote bei 8,6%.

In den Vorhaben wurden insgesamt gut 56 Arbeitsplätze geschaffen, durchschnittlich damit 3,5 Arbeitsplätze je Darlehensförderung.

Die zeitliche Entwicklung der Darlehensvergabe zeigt keine eindeutige Tendenz. Lässt man die beiden Extremwerte in 2009 und 2010 unberücksichtigt, so wurden jedes Jahr zwischen zwei und vier Darlehen bewilligt.

Abbildung 4.5.7:  
Zeitliche Entwicklung der Darlehensvergabe



Quelle: Eigene Darstellung

### Fazit

Die Darlehensförderung stellt einen kleineren Teil der gesamten Investitionsförderung dar. Mit der Zuschussförderung wurde der größte Teil der geförderten betrieblichen Investitionen unterstützt. Die Subventionsquote bei der Zuschussförderung ist dabei mit über 18% deutlich höher, als die Subventionsquote der reinen Darlehensförderung mit gut 5%.

Ein Viertel aller bisher vergebenen Darlehen entsprechen den Kriterien der geplanten Investitionsdarlehen. In 16 Fällen wurden Investitionen im Umfang von knapp 31 Mio. € mit Darlehen in Höhe von knapp 8 Mio. € unterstützt. Im Durchschnitt sind in jedem Referenzfall Investitionen in Höhe von 1,9 Mio. € mit Darlehen in Höhe von 480.000 € gefördert worden. In den Vorhaben sind durchschnittlich 3,5 neue Arbeitsplätze entstanden.

## 4.6 PRÜFSCHRITT E) INVESTITIONSSTRATEGIE

Die Investitionsstrategie ist die strategische Grundlage der Förderung durch Finanzinstrumente. Sie lässt sich in zwei Elemente unterscheiden. Auf der einen Seite umfasst die Investitionsstrategie Aussagen zur konkreten Ausgestaltung der Finanzinstrumente, um die thematisch-inhaltlichen Ziele der Förderung zu erreichen („Förderstrategie“). Auf der anderen Seite werden im Rahmen der Investitionsstrategie auch die verfahrenstechnischen Grundlagen für die Durchführung und Implementierung der Instrumente („Implementierungsstrategie“) festgelegt.

Während die Förderstrategie einen Bewertungsgegenstand auf Ebene der einzelnen Finanzierungsinstrumente des EFRE-Darlehensfonds darstellt, wird die Implementierungsstrategie auf Fondsebene entwickelt. Sie liegt für den EFRE-Darlehensfonds in ihren Grundzügen vor – ein explizit ausformuliertes Dokument gibt es jedoch noch nicht. Die Implementierungsstrategie auf Ebene des Gesamtfonds wird in Kap. 7 beschrieben und bewertet.

Von der Investitionsstrategie zu unterscheiden ist die Finanzierungsvereinbarung gemäß Art. 38 Abs. 7 ESIF-VO, mit der die Verwaltungsbehörde des EFRE (oder Vertreter) einen Finanzintermediär mit der Fondsumsetzung betraut. Diese beinhaltet neben konkreten Zielen auch Vereinbarungen zur Umsetzung des Instruments. Die wesentlichen Elemente der Investitionsstrategie, d.h. sowohl die Förderstrategien der einzelnen Instrumente als auch die Implementierungsstrategie des Gesamtfonds, müssen sich in der Finanzierungsvereinbarung wiederfinden.

Die prinzipielle Förderstrategie der Mikrodarlehen als wichtiger Teil der Investitionsstrategie war – explizit oder implizit – bereits Grundlage für die vorangegangenen Prüfschritte: Die erfolgreiche Prüfung von Marktunvollkommenheiten und Bedarf und die Prüfung der Kohärenz setzen voraus, dass die zentralen Eigenschaften des Finanzierungsinstruments (Zielgruppe, Fördergegenstände, Konditionen) so ausgestaltet sind, dass der Bedarf gedeckt werden kann, eine ausreichende Nachfrage entstehen wird und eine Kohärenz mit anderen Angeboten besteht. Da diese Untersuchungsschritte zu positiven Ergebnissen gekommen sind, ist auch die Förderstrategie für die Mikrodarlehen in ihren Kernelementen (Zielgruppe, Fördergegenstände, Konditionen) als geeignet und adäquat zu bewerten.

Laut ESIF-VO sind an dieser Stelle als zentrale Elemente einer Investitionsstrategie

- die Optionen für Finanzinstrumente gemäß Art 38 ESIF-VO
- die anzubietenden Finanzprodukte
- die Endbegünstigten (Zielgruppe) und
- ggf. die geplante Kombination mit Zuschüssen

zu prüfen. Dabei bezieht sich der zuerst genannte Aspekt auf das geeignete institutionelle Setting auf Ebene des gesamten EFRE-Darlehensfonds. Als wesentlicher Prüfschritt für die Implementierungsstrategie sind die Optionen zu bewerten, die für die Implementation eines ESIF-finanzierten Fonds prinzipiell zur Verfügung stehen. Die anderen Aspekte beziehen sich dagegen auf zentrale Elemente der Förderstrategie, die bereits oben beschrieben und bewertet wurden. Sie werden im Folgenden noch einmal kurz dargestellt. Empfehlungen werden zum Abschluss (Abschnitt 4.8) zusammengefasst.

#### **4.6.1 FÖRDERSTRATEGIE DER INVESTITIONSDARLEHEN**

##### **Finanzierungsstruktur**

Die Konzeption der Investitionsdarlehen sieht vor, dass sich der EFRE-Fonds mit maximal 50% an einem Investitionskredit beteiligt, wenn eine Hausbank eine Finanzierung nicht vollständig tragen kann oder wenn der Antragsteller die Beteiligung explizit wünscht. Der Fonds übernimmt damit ein Teil des Risikos der Gesamtfinanzierung, die Hausbank wird entsprechend entlastet. Die Förderung ist damit auf Fälle ausgerichtet, in denen das Investitionsprojekt oder die wirtschaftliche Lage so sind, dass die Hausbank die Finanzierung nicht vollständig ablehnt, aber auch nicht durchgängig positiv bewertet. Damit ist die Förderung sehr nah an potentiell rentablen, marktgängigen Vorhaben angelehnt. Es erfolgt eine enge Abgrenzung der unterstützten Investitionsvorhaben.

Eine Erweiterung dieser Abgrenzung könnte durch eine Erhöhung des Finanzierungsanteils des Fonds über 50% hinaus oder eine alleinige Finanzierung in Ausnahmefällen erfolgen. Damit würden auch Vorhaben, für die bei der Kreditprüfung die Erfolgswahrscheinlichkeit mit einem höheren Risiko bewertet wird oder für die geringere Sicherheiten vorhanden sind, realisiert werden können. Durch die (geringere) Beteiligung der Hausbank bzw. durch die Ablehnung einer Finanzierung bleibt die Förderung in hohem Maße marktkonform.

## Zielgruppe

Zielgruppe der Investitionsdarlehen sind KMU, die einen sog. Primäreffekt erbringen.<sup>47</sup> Die KMU müssen außerdem mindestens einen neuen Arbeitsplatz schaffen. Für bestimmte Branchen wird der Primäreffekt als gegeben vorausgesetzt (sog. Positivliste<sup>48</sup>). KMU aus anderen Branchen müssen den Primäreffekt nachweisen. Für eine Reihe von Branchen ist die Investitionsförderung ganz ausgeschlossen (sog. Negativliste). Bei bestimmten Projekten an besonderen Standorten (Industriebranchen, Wohn- und Mischgebiete) sind Ausnahmen von der Negativliste und ggf. von dem Nachweis des Primäreffekts möglich.

Inhaltlich umfasst die Zielgruppe KMU der Industrie, der unternehmensnahen Dienstleistungen und exportierende Unternehmen und damit wichtige Branchen für die regionalökonomische Entwicklung. Die Kopplung an den Primäreffekt ergibt sich aus der inhaltlichen Nähe der Darlehensförderung zur GRW-Förderung. Diese hat zum Ziel, durch zusätzliche Einkommen (aus den Exporten) die regionalen Unterschiede in den Lebensverhältnissen auszugleichen.

Die Investitionsdarlehen sind Teil des EFRE-OPs. Sie sollen direkt zur Erhöhung der Investitionsstätigkeit (spezifisches Ziel) und mittelbar zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Regionalpolitische Ausgleichsziele sind dabei nicht benannt, eine Kopplung an diese Zielsetzung erscheint aus regionalökonomischer Perspektive nicht notwendig: Auch eine Steigerung der betrieblichen Investitionen bei nicht exportierenden KMU trägt zu den genannten Zielen des OP bei.

Auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze ist im OP des Landes nicht als Ziel der Aktion oder der Prioritätsachse. Arbeitsplätze entstehen in Folge einer verbesserten Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der KMU, sie sind damit indirekte Folge der betrieblichen Investitionen. Zusätzliche Beschäftigung stellt damit eine langfristige Wirkung einer effektiven Investitionsförderung dar. Im logischen System des EFRE-OP stellt diese Wirkungsdimension einen Nebeneffekt dar. Daher erscheint auch die Kopplung der Förderung von betrieblichen Investitionen an das Arbeitsplatzkriterium nicht notwendig.

## Fördergegenstand

Durch die Investitionsdarlehen können betriebliche Investitionen im engeren Sinne finanziert werden. Dies sind vor allem Wirtschaftsgüter des Sachanlagevermögens, außerdem Standardsoftware als immaterielle Wirtschaftsgüter. Dies entspricht der Zielsetzung des OP direkt (s.o.). In der betrieblichen Praxis sind Anschaffungen zum Sachanlagevermögen oft mit komplementären Betriebsmitteln verbunden. Die Europäische Kommission hat daher beim die Möglichkeiten der Betriebsmittelfinanzierung deutlich erweitert und erleichtert. Grundsätzlich bestehen für Betriebsmittelfinanzierungen andere Förderprogramme. Allerdings stellt es einen erheblichen zusätzlichen Aufwand dar, für ein in sich geschlossenes betriebliches Projekt und eine daran gekoppelt Kreditfinanzierung mehrere Förderanträge zu stellen.

## Zins

Der Zinssatz für die Investitionsdarlehen orientiert sich an dem Zins, der mit der Hausbank für die weitere Finanzierung des Investitionsprojekts vereinbart wird. Damit erfolgt automatisch eine Orientierung an einem risikogerechten Zinssystem. Zudem wird damit ein hoher Grad von Marktkonformität gesichert. Eine relativ geringe Zinsverbilligung bei den Investitionsdarlehen erleichtert den KMU die Finanzierung und damit die Investition. Die Gestaltung des Zinssatzes ist

<sup>47</sup> In der geförderten Betriebsstätte müssen überwiegend (über 50%) Güter erzeugt oder Leistungen erbracht werden, die regelmäßig überregional abgesetzt werden.

<sup>48</sup> Die Positivliste umfasst Branchen der Industrie und von produktionsnahen Dienstleistungen.

damit positiv zu bewerten. Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass der Zinssatz die Kapitalkosten der Investitionen definiert und eine wichtige Signalfunktion hat. Günstige Zinskonditionen sind daher von hoher Bedeutung für die Effektivität der Förderung.

### **Besicherung**

Die Investitionsdarlehen sollen banküblich besichert werden, wobei in Ausnahmefällen eine nachrangige Besicherung oder anderweitige Sicherheitenabsprache möglich ist. Die Stellung von Sicherheiten ist das Finanzierungshemmnis, dass von befragten Unternehmen mit Abstand am häufigsten genannt wird (vgl. Kap. 4.2.1). Bei Investitionsvorhaben ist die Problematik abgeschwächt, da relativ gut besicherbares Sachanlagevermögen geschaffen wird. Die bankübliche Besicherung stellt zudem ein hohes Maß an Marktkonformität sicher. Inwieweit die zentrale Finanzierungsproblematik „Sicherheiten“ mit dem Instrument adressiert wird, hängt vom Umfang der Ausnahmen und der dann gewählten konkreten Regelung ab. Erleichterungen bei der Besicherung tragen tendenziell zu einer höheren Attraktivität und Effektivität des Förderinstruments bei. Zudem reduzieren einfache Besicherungsverfahren den administrativen Aufwand der Kreditbetreuung.

### **Laufzeiten, tilgungsfreie Zeiten und Zinsbindung**

Laufzeiten, tilgungsfreie Jahre und Zinsbindung sind so gewählt, dass ausreichend Planungssicherheit und ein ausreichender Zeitraum bestehen, um mit der Investition Erlöse zu generieren, die eine Tilgung ermöglichen.

### **Darlehenshöhe**

Für die Investitionsdarlehen ist keine Obergrenze festgelegt worden. Eine niedrige Obergrenze könnte eine erhebliche Einschränkung für das antragstellende Unternehmen bedeuten.<sup>49</sup> Die erwartete Nachfrage liegt nicht deutlich über dem Mittelansatz des Instruments; eine Mittelknappheit ist nicht zu erwarten. Eine Darlehensobergrenze erscheint daher derzeit nicht notwendig. Die Mindesthöhe (50.000 €) ist aufgrund des relativ hohen Prozessaufwands und der Verfügbarkeit von Mikrodarlehen unterhalb dieser Schwelle nachvollziehbar.

### **Fazit**

Im gesamten förderpolitischen System der Investitions- und Mittelstandsförderung stellen die Investitionsdarlehen einen kleineren Baustein dar. In diesem Kontext ist die Strategie der Darlehensvergabe des Instruments insgesamt passend. Einige Einschränkungen der Investitionsmöglichkeiten des Fonds erscheinen vor dem Hintergrund der Zielsetzungen nicht zwingend notwendig (Primäreffekt, Arbeitsplatzschaffung, Fördergegenstand). Hier wären grundsätzlich Vereinfachungen möglich, die gleichzeitig die Attraktivität des Instruments erhöhen würden.

## **4.6.2 KOMBINATION VON DARLEHEN UND ZUSCHÜSSEN**

Eine Kombination der Investitionsdarlehen mit Zuschüssen ist nicht vorgesehen. Die Darlehensförderung ist ein Element der gesamten Investitionsförderung des Landes (vgl. Kap. 4.3.1). Diese Investitionsförderung wird zum größten Teil über Zuschüsse umgesetzt, die Investitionsdarlehen ergänzen das Förderportfolio. Auf Projektebene erfolgt aber – anders als in der Vergangenheit – keine Kombination von Zuschüssen mit den Investitionsdarlehen mehr.

---

<sup>49</sup> Von den vergleichbaren Förderfällen im Zeitraum von 2008 bis 2013 liegen die möglichen Darlehenssummen in fünf von 16 Fällen über 500.000 €.

Eine Kombination mit einer Bonusförderung ist vorgesehen. Die Umsetzung dieser Kombination ist noch offen. Bonusförderungen können für die Schaffung von Frauenarbeitsplätzen und für die Schaffung von Ausbildungsplätzen gewährt werden. Eine Kombination innerhalb des Finanzinstruments ist nicht vorgesehen. Es wird empfohlen, die verschiedenen Förderungen nicht in einem Projekt zu kombinieren.

## **4.7 PRÜFSCHRITT F) ERWARTETE ERGEBNISSE**

In diesem Arbeitsschritt geht es zum einen darum, die erwarteten Ergebnisse – finanziell und materiell – für das geplante Instrument herzuleiten. Zum anderen soll unter Rückgriff auf diese Ergebnisse der Beitrag des Instruments zum spezifischen Ziel der Investitionspriorität beurteilt werden.

### **4.7.1 ERWARTETE ERGEBNISSE DER INVESTITIONSDARLEHEN**

In diesem Abschnitt werden die erwarteten Ergebnisse zunächst soweit dargestellt, wie sie zu quantifizieren sind. Vorausgesetzt werden dabei

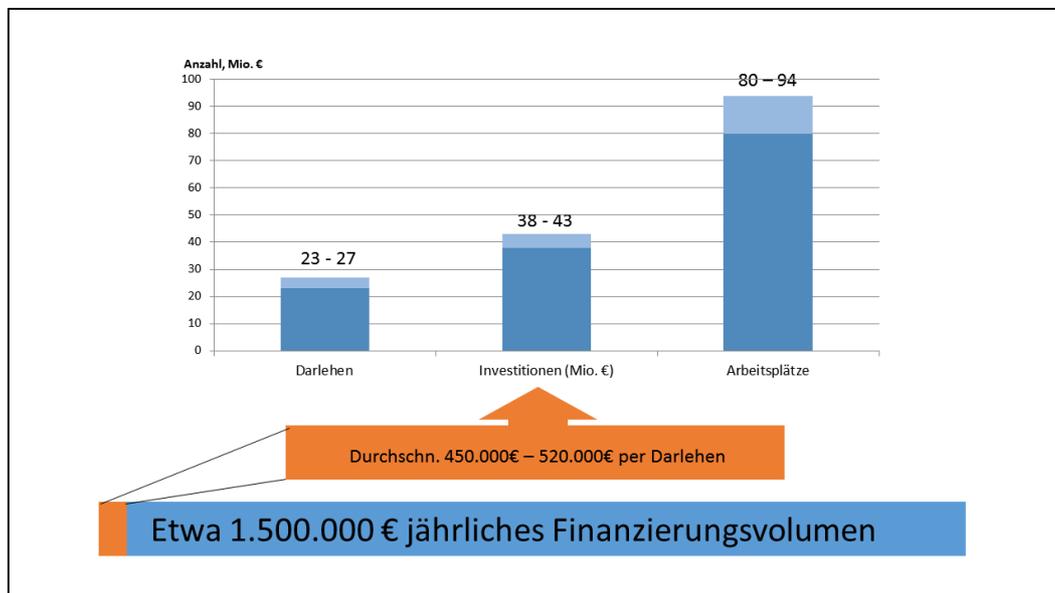
- die vollständige Umsetzung des Finanzinstruments innerhalb der Förderperiode
- die oben entwickelten Durchschnittswerte und Kennziffern zu Fallzahlen und Volumen (vgl. Kap. 4.5).

Es ergeben sich folgende quantifizierte Outputs und Ergebnisse:

#### **12 Mio. € für die Investitionsfinanzierung**

Ausgangspunkt für die Schätzung der erwarteten Ergebnisse ist das geplante Mittelvolumen in Höhe von 12 Mio. €. Es wird hier vereinfachend davon ausgegangen, dass die Verwaltungskosten überwiegend aus Zinserträgen getragen werden und den Mitteleinsatz nicht wesentlich verringern. Damit stehen 12 Mio. € oder etwa 1,5 Mio. € pro Jahr für die Unterstützung privater Investitionen zur Verfügung gestellt.

Abbildung 4.7.1:  
Erwartete Ergebnisse der Investitionsdarlehen



Quelle: Eigene Darstellung

#### Etwa 25 Darlehen für betriebliche Investitionen

Im Durchschnitt werden die Darlehen in den nächsten Jahren nach den vorliegenden Schätzungen ein Volumen haben, das zwischen 450.000 € und 520.000 € liegt. Bei einem Mittelan-satz von etwa 12 Mio. € können damit 23 bis 27 Darlehen für betriebliche Investitionen realisiert werden. Weitere Darlehen werden möglich, wenn die Rückflüsse aus der Kreditvergabe wieder eingesetzt werden (Laufzeit: 10 Jahre, ggf. zwei tilgungsfreie Jahre).

#### Private Investitionen in Höhe von etwa 40 Mio. €

Die Darlehen ergänzen weitere Finanzmittel von Hausbanken und ermöglichen die Gesamtfinanzierung der Investitionsprojekte. Bisher sind im Durchschnitt etwa 36% der förderfähigen Investitionen und 25% der Gesamtinvestitionen über die LIP-Darlehen realisiert worden (vgl. Kap. 4.2.3). Ein leichter Anstieg der Finanzierungsanteile ist zu erwarten. Legt man für die geplante Förderung einen Anteil von 40% bis 45% zugrunde, so werden durch die Darlehen förderfähige Investitionen in Höhe von 27 Mio. € bis 30 Mio. € ermöglicht. Die unterstützten Gesamtinvestitionen betragen 38 Mio. € bis 43 Mio. €.

#### Etwa 88 neue Arbeitsplätze

In der bisherigen Umsetzung der LIP-Darlehen sind in jedem Investitionsprojekt durchschnittlich 3,5 Arbeitsplätze neu geschaffen worden. Von einer relevanten Veränderung bei diesen Effekten ist nicht auszugehen. Ausgehend von der geschätzten Zahl der Darlehen, die mit dem geplanten Mittelan-satz finanziert werden können (23-270), ergeben sich gerundet ungefähr 80 bis 94 neue Arbeitsplätze in den unterstützten Unternehmen.

Nicht zu quantifizieren sind im Rahmen dieser Ex-Ante-Bewertung wirtschaftsstrukturelle Effekte wie die Umsetzung von Innovationen durch Investitionen, die Steigerung der Produktivität oder die Unterstützung des Größenwachstums (s.u.).

#### 4.7.2 BEITRAG ZUM SPEZIFISCHEN ZIEL

Die Investitionsdarlehen sind als Aktion der Prioritätsachse 2 des OP EFRE vorgesehen. Das spezifische Ziel der Investitionspriorität lautet „Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU“. Mit der Finanzierung von betrieblichen Investitionen von KMU leistet die Aktion einen unmittelbaren und zentralen Beitrag zu diesem Ziel.

Es ist davon auszugehen, dass die Effizienz bei der als Darlehensförderung ausgelegten Aktion relativ hoch ist (vgl. Kap. 4.5). Die Outputs der Förderung (betriebliche Investitionen) tragen daher mit einem hohen Wirkungsgrad zu den Zielen der Aktion und der Investitionspriorität bei. Die Ergebnisse und Wirkungen liegen in der Investitionstätigkeit, dem Anteil investierender KMU im Land sowie der Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur. Allerdings ergibt sich die Effektivität der Förderung eher in mittlerer bis langer Frist: Die Förderung ist als revolvierendes gestaltet und mit vergleichsweise niedrigen Mitteln ausgestaltet (24 bis 32 Förderfälle bis 2023). Umfassende Effekte ergeben sich daher vor allem nach der mehrfachen Verwendung der Mittel.

Mit der Unterstützung von betrieblichen Investitionen sind weitere regionalwirtschaftliche Wirkungen verbunden: Investitionen sind oft notwendige Voraussetzungen für die Umsetzung von neuen Ideen oder Problemlösungen in neue oder verbesserte Produkte. Umfassende betriebliche Investitionen sind daher oft mit Innovationen verbunden. Die Unterstützung von betrieblichen Investitionen dient damit auch der Innovationsfähigkeit des Landes.

Vor allem aber sind Investitionen zentrale Voraussetzungen für eine Verbesserung der Produktivität der Unternehmen. Diese ist die zentrale Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit entwickelter Volkswirtschaften und Voraussetzung für zusätzliche Arbeitsplätze.

#### 4.8 PRÜFSCHRITT G): ÜBERPRÜFUNG UND AKTUALISIERUNG

Die EFRE-Verwaltungsbehörde oder ggf. beauftragte Stellen (ZGS) können eine Aktualisierung der vorliegenden Ex-Ante-Bewertung veranlassen. Vorschläge für den Anlass und den Gegenstand einer solchen Aktualisierung beziehen sich auf die Ebene des gesamten EFRE-Darlehensfonds. Die Ergebnisse des Bewertungsschrittes finden sich in Kap. 7.

#### 4.9 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

##### Das Instrument Investitionsdarlehen im Überblick

Zur Verfolgung des spezifischen Ziels „Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU“ im Rahmen der Aktion 3a) des bremischen EFRE-OP für die Förderperiode 2014-2020 sollen Investitionsdarlehen gewährt werden. Im gesamten EFRE-Darlehensfonds ist hierfür ein indikatives Mittelvolumen von 12,0 Mio. € eingeplant.

Betriebliche Investitionen sind die zentrale und notwendige Voraussetzung für die Anpassung an den permanenten Strukturwandel, den Erhalt und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie die Umsetzung von Produkt- und Prozessinnovationen. So sind Ausrüstungsinvestitionen ein zentraler Mechanismus für den Transfer des technischen Fortschritts in die Unternehmen. Die Investitionsquote und die Kapitalintensität liegen in Bremen deutlich unterhalb des bundesweiten Durchschnitts; der Abstand zum Bundesniveau ist dabei seit 2000 teilweise deutlich gewachsen. Mittelfristig ergeben sich daraus erhebliche negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft. Das Land unterstützt daher betriebliche Investitionen mit einem Bündel von förderpolitischen Maßnahmen. Eine dieser Maßnahmen sollen die Investitionsdarlehen sein, die im Rahmen des EFRE-OP ab 2015 vergeben werden sollen.

Durch die Investitionsdarlehen werden Darlehen privater Banken für Investitionsprojekte von KMU im Land Bremen ergänzt. Das Förderinstrument kommt zum Einsatz, wenn die Hausbank eine Finanzierung alleine nicht durchführen kann oder wenn das Unternehmen ein Investitionsdarlehen wünscht. Der Finanzierungsanteil des Investitionsdarlehens beträgt maximal 50% der gesamten Investitionen (förderfähige Investitionskosten). Finanziert werden durch die Darlehen primär Investitionen in das Sachanlagevermögen, eingeschränkt auch immaterielle Wirtschaftsgüter und der Grunderwerb. Die Förderung ist inhaltlich und mit Bezug auf die Förderbedingungen an die einzelbetriebliche Investitionsförderung der GRW angelehnt.

### **Suboptimale Investitionssituation, Bedarf und Kohärenz**

Zentraler Gegenstand der Ex-Ante-Bewertung sind Marktschwächen und Bedarf für den Einsatz des geplanten Instruments. Zu deren Bewertung wurden der allgemeine Bedarf für die Investitionsdarlehen, die konkrete erwartete Nachfrage und das bereits bestehende Angebot untersucht. Eine einfache Abschätzung auf Grundlage empirischer Studien kommt zu dem Ergebnis, dass im Land Bremen eine allgemeine Finanzierungslücke (Bedarf) bei der Investitionsfinanzierung im Umfang von 160 Mio. € bis 400 Mio. € besteht. Die breiten Spannen bei den Berechnungen bilden die hohen Unsicherheiten bei den Berechnungen ab. Dieses allgemeine Potenzial wird nicht zwangsläufig in Folge einer Förderung realisiert; die einzelnen Investitionsentscheidungen sind von vielen Faktoren abhängig.

Die Investitionsdarlehen stellen eines von mehreren Instrumenten dar, die diesen Bedarf adressieren. Auf Grundlage ihrer konkreten Ausgestaltung ist die erwartete Nachfrage nach dem Finanzinstrument abgeschätzt werden. Demnach sind pro Jahr etwa drei Darlehensfälle und ein Gesamtvolumen von 10,8 Mio. € bis 12,5 Mio. € zu erwarten. Der im EFRE-Programm vorgesehene Mittelansatz von insgesamt 12 Mio. € (einschl. Verwaltungskosten) erscheint damit grundsätzlich adäquat.

Insgesamt kann mit dem geplanten Instrument eine Angebotslücke geschlossen werden, bzw. eine Ergänzung des bestehenden Angebots erreicht werden. Die Investitionsdarlehen sind auf eine Zielgruppe ausgerichtet, die bei reduzierten Zugangsschwellen ausschließlich mit Darlehen unterstützt werden. Die in der Ex-Ante-Bewertung abgeschätzte Nachfrage entspricht gerade dem im EFRE-Programm geplanten Finanzierungsvolumen. Dabei werden mit etwa drei Darlehen pro Jahr relativ wenige Förderfälle erwartet. Gleichzeitig sind die EFRE-Darlehen eines von mehreren Instrumenten innerhalb der gesamten Investitionsförderung. Die Mittelausstattung der Zuschussförderung (GRW) wird sich vermutlich deutlich erhöhen. Damit erhöht sich der Spielraum für die Zuschussförderung als grundsätzliche Alternative der Darlehensförderung. Aufgrund der großen Überschneidungen (Zielgruppe, Fördergegenstand, Voraussetzungen) der einzelnen Instrumente der Investitionsförderung bestehen in der Umsetzung der Förderung gewisse Steuerungsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Instrumenten. Die Zuschussförderung ist bei hohen Fördersätzen für die Antragsteller grundsätzlich sehr attraktiv. Andererseits ist die Darlehensförderung in früheren Gutachten als vergleichsweise effizientes Instrument eingeschätzt worden. Niedrige Subventionswerte und eine umfassende Kreditprüfung lassen dies auch für die geplanten Investitionsdarlehen erwarten. Die Steuerungsmöglichkeiten sollten daher so genutzt werden, dass die Umsetzung der Darlehensförderung und ihre Additionalität in ausreichendem Maße gewährleistet sind. Ein einfaches und aktuelles Monitoring der Investitionsförderung kann hier wichtige Informationen liefern. Zudem könnte die Abgrenzung zur Zuschussförderung geschärft werden und dabei der Spielraum für eine Darlehensförderung ausgebaut werden.

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

Die zentralen erwarteten Ergebnisse für die Investitionsdarlehen lassen sich wie folgt zusammenfassen. Mit den Darlehen aus dem Fonds wird – unter der Annahme der vollständigen Umsetzung des geplanten Mittelvolumens – ein Beitrag zur Finanzierung von von etwa 25 betriebli-

chen Investitionsvorhaben geleistet. Mit diesen Vorhaben werden Investitionen im Umfang von etwa 40 Mio. € getätigt werden. Dabei werden etwa 88 Arbeitsplätze geschaffen werden. Insgesamt ist zu erwarten, dass die Investitionsdarlehen einen Beitrag zum spezifischen Ziel – der Steigerung der Investitionstätigkeit der KMU – leisten und damit auch zur Steigerung der Produktivität und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Land Bremen beitragen.

Die rechnerisch gemäß der Vorgaben der Europäischen Kommission bestimmten Hebeleffekte unter Berücksichtigung der EFRE-Mittel liegen je nach Annahmen zwischen 4,0 und 6,7.

### **Investitionsstrategie**

Im Kontext der gesamten Investitionsförderung des Landes ist die Strategie der Darlehensvergabe insgesamt passend. Einige Einschränkungen der Investitionsmöglichkeiten des Fonds erscheinen vor dem Hintergrund der Zielsetzungen des OPs nicht zwingend notwendig (Primäreffekt, Arbeitsplatzschaffung, Fördergegenstand). Hier wären grundsätzlich Vereinfachungen möglich, die gleichzeitig die Attraktivität des Instruments erhöhen würden. In dieser Hinsicht könnte die zwingende Bindung an einen Primäreffekt und die Arbeitsplatzschaffung geprüft werden (vgl. ausführlich Kap. 0). Die Beteiligung der Investitionsdarlehen an der Gesamtfinanzierung ist derzeit auf höchstens 50% beschränkt. Mit der Beteiligung wird das übernimmt der EFRE-Fonds ein Teil des Risikos und ermöglicht damit auch Projekte, die die Hausbanken alleine nicht finanzieren können. Mit dieser impliziten Projektauswahl wird eine hohe Effizienz der Förderung sichergestellt. Die Unterstützung betrieblicher Investitionen durch Darlehen könnte unter Wahrung der Effizienz noch ausgedehnt werden, indem der EFRE-Fonds höhere Anteile der Finanzierung, in Ausnahmefällen auch eine Gesamtfinanzierung übernimmt.

### **Fazit**

Die Ex-Ante-Bewertung zeigt, dass grundsätzlich ein Bedarf für die Investitionsdarlehen besteht und eine Angebotslücke geschlossen werden kann. Die in der Ex-Ante-Bewertung abgeschätzte Nachfrage entspricht gerade dem im EFRE-Programm geplanten Finanzierungsvolumen. Die Investitionsdarlehen stellen dabei eine Ergänzung des bestehenden Angebots (Zuschussförderung) dar. Mit ihren Eigenschaften stellen sie ein effizientes Instrument der Investitionsförderung dar und können wesentlich zum spezifischen Ziel „Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU“ im Rahmen des Operationellen Programms beitragen.

### 5.1 EINFÜHRUNG

Gegenstand der Bewertung in diesem Kapitel ist das Instrument der so genannten Mikrodarlehen, die für das dritte spezifische Ziel, die „Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU“, des bremischen EFRE-OP eingesetzt werden sollen. Ausgangspunkt dieses spezifischen Ziels sind die vergleichsweise geringe Investitionsquote und Kapitalintensität der bremischen KMU und die in den letzten Jahren in Bremen unterdurchschnittliche Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen. Darüber hinaus werden zur Begründung des Ziels kreditmarktbedingte Investitionshemmnisse besonders für kleine Unternehmen geltend gemacht. Das spezifische Ziel wird über zwei Aktionen umgesetzt: die Landesinvestitionsförderung (Aktion 3a) und die Vergabe von Mikrodarlehen (Aktion 3b).

Mikrodarlehen, die aus dem Fonds finanziert werden, dienen der Finanzierung von kleinen Gründungsvorhaben, freiberuflich Tätigen und gewerblichen Kleinunternehmen, die am Kapitalmarkt keine (ausreichende) Finanzierung erhalten. Mit den geplanten Mikrodarlehen sollen Investitionen und/oder ein projektbezogener Betriebsmittelbedarf im Zusammenhang mit der Gründung oder der Übernahme eines Kleinunternehmens (Existenzgründung) sowie der Entwicklung, dem Aufbau und der Stabilisierung eines bereits bestehenden Kleinunternehmens finanziert werden.

Die Mikrodarlehen werden bis zu einer Höhe von 50.000 € vergeben. Sie werden gewährt, wenn eine Hausbank das Vorhaben nicht begleiten kann, weil kein oder kein ausreichendes Eigenkapital bzw. Sicherheiten zur Verfügung stehen. Die Beteiligung einer Hausbank, Eigenmittel der Existenzgründer bzw. Unternehmen und die Stellung von Sicherheiten sind daher nicht zwingend erforderlich. Laut den Planungen soll der Zinssatz in einem Bereich von 3,5 bis 4,5% und damit unterhalb vergleichbarer (öffentlicher) Angebote liegen. Die Gewährung der Mikrodarlehen erfolgt auf Grundlage der De-minimis-Verordnung.<sup>50</sup>

Mit dem Fondsmanagement soll nach derzeitigen Planungen die Bremer Aufbau-Bank (BAB) betraut werden. Im Rahmen der Aktion 7a: KMU-Beratung und Stadtteilinitiativen des EFRE-OP ist vorgesehen, die bestehenden Beratungsstrukturen der BAB im Zusammenhang mit dem Instrument der Mikrodarlehen stärker als bisher lokal zu auszurichten und modellhaft / in einem Pilotprojekt in die integrierte Stadtentwicklungspolitik für die beiden Stadtteile Bremen-Gröpelingen und Bremerhaven-Lehe vor Ort einzubinden.

---

<sup>50</sup> Zu beachten ist, dass die verfahrenstechnischen Anforderungen für Kredite über 25.000 € bis 50.000 € etwas höher sein werden (so wird die Vorlage eines Businessplans erwartet). Zudem ist geplant, die Zinskonditionen für Darlehenssummen über 25.000 € etwas ungünstiger zu gestalten.

Tabelle 5.1.1:  
**Überblick: Ausgestaltung der Mikrodarlehen**

	Mikrodarlehen
Mittelvolumen	3,8 Mio. € (EFRE + nationale Kofinanzierung)
Zielgruppe	Kleine Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sowie natürliche Personen, juristische Personen und freiberuflich Tätige, die ein Kleinunternehmen gründen, übernehmen oder fortführen wollen
Finanzierungsgegenstand	Investitionen und Betriebsmittel für die weitere Entwicklung, den Ausbau oder die Stabilisierung von bereits bestehenden kleinen Unternehmen sowie im Zusammenhang mit der Gründung oder Übernahme eines Kleinunternehmens
Finanzierungsvolumen	Bis zu 50.000 €, bis zu 100% der förderfähigen Kosten
Fördervoraussetzungen	Die Gründer- bzw. Unternehmerpersönlichkeiten müssen über ausreichende fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen und eine ordnungsgemäße Unternehmensführung gewährleisten können. Die ausgeübte Tätigkeit muss persönlich unabhängig, das heißt ohne eine direkte arbeitnehmerähnliche Bindung an einen Auftraggeber, ausgestaltet sein. Das Vorhaben muss einen nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg erwarten lassen. Das bremische Mindestlohngesetz muss berücksichtigt werden.
Zins	3,5 bis 4,5%, Zins enthält Beihilfe
Sicherheiten	Keine Sicherheiten und keine Beteiligung einer Hausbank notwendig
Laufzeiten	Die Darlehenslaufzeit kann bis zu acht Jahre betragen, bei einer tilgungsfreien Zeit von maximal zwei Jahren.
Beihilferechtliche Grundlage	De-minimis-Verordnung - Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf „De-Minimis“-Beihilfen“

Eigene Darstellung nach Angaben der BAB.

Die in diesem Kapitel vorgenommene Ex-Ante-Bewertung der Mikrodarlehen ist entsprechend des Art. 37 Abs. 2 b) der ESIF-VO gegliedert. Schwerpunkt und strategischer Ausgangspunkt der Ex-ante-Bewertung sind die Markt- und Bedarfsanalyse (Untersuchung von „Marktversagen“) und die Kohärenzanalyse. Eine umfassende theoretische und allgemeine empirische Diskussion des „Marktversagens“ bei der Gründungs- und Unternehmensfinanzierung findet sich in Kap. 2 dieses Berichts. Auf die Ergebnisse wird im Folgenden nur noch kurz rekurriert. Weitere Untersuchungspunkte sind der Mehrwert, die Hebeleffekte, die bisherigen und die erwarteten Ergebnisse sowie die Investitionsstrategie.

## 5.2 PRÜFSCHRITT A): MARKTSCHWÄCHEN

In diesem Abschnitt werden Marktunvollkommenheiten und „suboptimale“ Investitionssituationen im Zusammenhang mit der Gewährung von Mikrodarlehen untersucht. Zentrale Fragestellung ist dabei, ob an den Kreditmärkten Marktunvollkommenheiten bestehen, die zu einer Angebotslücke bei der Finanzierung von Investitionsvorhaben und einem projektbezogenen Betriebsmittelbedarf von Kleinunternehmen im Land Bremen führen: Es wird der regional- und strukturpolitische Bedarf für das geplante Instrument untersucht, der aus den Marktunvollkommenheiten und „suboptimalen“ Investitionssituationen bei Mikrodarlehen resultiert.

Marktversagen und Finanzierungsbedarf werden in drei Schritten untersucht:

1. Es erfolgt eine kurze qualitative Diskussion der Marktunvollkommenheiten bei der Finanzierung von Investitionsvorhaben von Gründern und jungen Kleinunternehmen. Dabei wird auf die grundsätzlichen Erkenntnisse aus Kap. 2 zurückgegriffen.
2. Auf Grundlage empirischer Daten wird der allgemeine Investitions- und Förderbedarf quantitativ und top-down bestimmt. Ausgehend von einer allgemeinen Finanzierungslücke, die durch die bestehenden Angebote der Privaten nicht befriedigt wird, wird der Bedarf für eine öffentliche Unterstützung in Bremen grob quantifiziert.
3. Dieser Schritt wird abschließend um einen bottom-up Ansatz ergänzt: Die konkret zu erwartende Nachfrage für die Mikrodarlehen wird abgeleitet. Dabei wird die spezifische Ausgestaltung des Instruments berücksichtigt. Die Herleitung erfolgt auf Basis eigener empirischer Erhebungen und auf Grundlage von Daten zu den derzeitigen Mikrokrediten der BAB als Vorgängerinstrument.

Im Vordergrund dieses Prüfschritts steht die Nachfrage- oder Bedarfsseite. Eine Gesamteinschätzung zum Vorliegen einer „suboptimalen“ Investitionssituation erfordert auch eine Betrachtung der bestehenden öffentlichen Förderangebote, die für diese Nachfrage potenziell zur Verfügung stehen. Diese erfolgt im Rahmen der Kohärenzanalyse im nächsten Prüfschritt. An dessen Ende erfolgt dann auch ein kurzer Vergleich von Nachfrage und dem gesamten (d.h. privatwirtschaftlichen und öffentlichen) Angebot. Im Anschluss daran wird ein Fazit zu den Marktunvollkommenheiten und Investitionsanforderungen mit Bezug auf die Mikrodarlehen aus dem geplanten Fonds gezogen.

### 5.2.1 MARKTVERSAGEN UND SUBOPTIMALE INVESTITIONSSITUATION: THEORETISCHE ERWÄGUNGEN

Das EFRE OP in Bremen hebt für die Begründung der Mikrodarlehen auf Größennachteile von Klein- und Kleinstunternehmen sowie Gründungen an den Kreditmärkten und entsprechend hohe Restriktionen beim Zugang zu Fremdkapital für diese Unternehmensgruppe ab. Mit Blick auf die Finanzierungsmöglichkeit von kleinen Investitionen und hiermit verbundener Betriebs- und Arbeitsmittel wird geltend gemacht, dass für kleine Kreditgrößen den Unternehmen aufgrund schlechter Bonitäten und bankenseitig hoher Fixkosten bei der Kreditvergabe der Zugang zu Fremdkapital auf dem herkömmlichen Kreditmarkt weitgehend verschlossen bleibt.

Dieser Begründungszusammenhang wurde in Kapitel 2 bereits bestätigt, in denen die spezifischen Ursachen für die Finanzierungsprobleme von kleinen Unternehmen und Gründungen im Kontext allgemeiner Kreditmarktrestriktionen diskutiert wurden. Als Ursachen sind insbesondere

- Informationsasymmetrien / fehlende Kredithistorie sowie
- hohe Transaktionskosten und fehlende Rentabilität bei geringen Finanzierungsvolumen

zu nennen. In Orientierung an Staak (2011) lassen sich die Argumente in zusammengefasster Form wie folgt wiedergeben:

- Bei der Finanzierung von Unternehmensgründungen ist das Problem asymmetrischer Informationsverteilung deutlich stärker ausgeprägt als bei der Finanzierung etablierter Unternehmen. Per Definition verfügen neu gegründete Unternehmen über keine Unternehmenshistorie, so dass potenzielle Kapitalgeber häufig über keine ausreichenden Informationen über wichtige Eigenschaften der Gründer bzw. Jungunternehmer und ihrer Investitionsvorhaben verfügen. Die Entwicklungs- und Marktrisiken sind zumeist sowohl für Kapitalgeber wie auch die Unternehmer mangels Erfahrungshintergrund besonders schwer zu bewerten.
- Die Informationsasymmetrien zwischen Kapitalgeber und Gründer führen zu zwei zentralen Problemen. Erstens kann ein potenzieller Kapitalgeber möglicherweise ex ante nicht zwischen guten und schlechten Gründungsvorhaben unterscheiden (hidden information), sodass es zur adversen Selektion kommt. Dies kann zur Kreditrationierung (für bestimmte Gruppen) von Gründern oder erst gar nicht zum Entstehen eines Marktes für Gründungsfinanzierung führen. Zweitens kann es ex post zum Problem des moral hazard kommen: nachdem sie das Kapital erhalten haben, können Gründer und Jungunternehmer sich besonders risikoreich verhalten (hidden action) oder das Scheitern des Gründungs- bzw. Investitionsvorhabens vortäuschen, um die vollständige Kapitalrückzahlung zu vermeiden (costly state verification).
- Der Einsatz marktlicher Instrumente zum Abbau von Informationsasymmetrien wie Signalling und Screening ist bei bestehenden Unternehmen besser möglich als bei Gründungen und jungen Unternehmen. Etablierten Unternehmen fällt es leichter, die Qualität ihres Investitionsvorhabens durch die Bereitstellung werthaltiger Sicherheiten oder durch eine anteilige Eigenmittelfinanzierung zu signalisieren. Mangels historischer Daten ist der Einsatz von Screening-Instrumenten seitens der Kapitalgeber bei Gründungen ebenfalls nur eingeschränkt möglich. Darüber hinaus haben Unternehmensgründungen oftmals einen relativ geringen Kapitalbedarf, was den Einsatz kostenintensiver Instrumente zum Abbau von Informationsasymmetrien aus Aufwand-Ertragsgründen ausschließt.
- Generell ist aus Sicht des Kapitalgebers das Verhältnis von fixen Transaktionskosten zu den erzielbaren (Zins-)Erträgen bei den in der Regel sehr kleinen Kreditsummen von Gründern und Jungunternehmen zumeist sehr ungünstig. Die hohen Transaktionskosten gehen auf einen hohen Fixkostenanteil bei der Kreditprüfung und Kreditbearbeitung zurück.<sup>51</sup>

Die skizzierten Probleme asymmetrisch verteilter Information können dazu führen, dass Kapitalgeber bei der Finanzierung von Investitionsvorhaben von Gründern und jungen Unter-

<sup>51</sup> Eine allgemein gültige Rentabilitätsschwelle ist nicht zu benennen. In verschiedenen Expertengesprächen sind mehrfach etwa 50.000 €, aber auch 100.000 € als Schwelle genannt worden. Die Schwelle von 50.000 € ist in der Förderpraxis der BAB etabliert. Darlehen, die über diesen Wert hinausgehen, werden mit Fördermitteln der KfW aus dem Programm ERP-Gründerkredit – Start-Geld kombiniert, um Darlehen im Bereich bis zu 100.000 € zu fördern (BAB-Starthilfe).

nehmen sehr zurückhaltend sind. Die Folge ist, dass Finanzierungsschwierigkeiten ein Gründungs- bzw. Investitionshemmnis für junge Unternehmen darstellen können und volkswirtschaftlich wünschenswerte Gründungs- und Investitionsprojekte möglicherweise nicht realisiert werden.

## 5.2.2 EMPIRISCHE EVIDENZ FÜR DEN REGIONALEN INVESTITIONS- UND FÖRDERBEDARF

### Allgemeine Evidenz

Repräsentative empirische Ergebnisse zu den Ursachen für Finanzierungsprobleme der gesamten Zielgruppe der Mikrodarlehen, d.h. Kleinunternehmen und Gründungen, liegen nicht vor. Empirische Untersuchungen konzentrieren sich entweder auf die Finanzierung von Investitionen der deutlich größeren Gruppe aller KMU bzw. des Mittelstandes oder fokussieren sich auf Gründungen bzw. sehr junge Unternehmen (im Folgenden wird vereinfachend von Gründungen gesprochen). Da die Mikrodarlehen überwiegend für die Finanzierung von Gründungen eingesetzt werden, steht dieser zentrale Teilbereich im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen.

Der KfW-Gründungsmonitor als größte empirische Erhebung zum Gründungsgeschehen folgert:

*„Typischerweise haben Gründer Finanzierungsschwierigkeiten, weil externe Kapitalgeber das Risiko der Gründungsprojekte bedingt durch die inhärent schlechtere Informationslage konservativ und somit höher bewerten als bei vergleichbaren etablierten Unternehmen. Aufgrund dieses systemischen Problems stehen Gründer häufiger einem beschränkten Finanzierungsangebot gegenüber.“* (KfW 2012c, 31).

Bei jungen Unternehmen geben fast 70% der Befragten an, dass sie Probleme haben, „überhaupt noch Kredite zu bekommen“ (Mehrfachnennungen möglich, KfW 2014). Es ist davon auszugehen, dass dieser Anteil bei Gründungen eher höher liegt.

Von allen Vollerwerbsgründungen hatten in den letzten Jahren zwischen 21% und 25% Finanzierungsprobleme. Bereits zu Beginn des Gründungsvorhabens wahrgenommene Finanzierungsschwierigkeiten sind zudem ein zentraler Grund für das Scheitern der Gründung (KfW 2014b). Für „verhinderte Gründer“ sind Finanzierungsprobleme ein zentrales Hemmnis (KfW 2013c).<sup>52</sup>

Im Folgenden wird zunächst der allgemeine Bedarf für „nicht-marktliche“ Finanzierungen untersucht. Dieser Bedarf entspricht nicht der erwarteten Nachfrage für das einzelne Instrument, sondern stellt das grundsätzliche Nachfragepotenzial nach öffentlichen Finanzierungen dar.

Der allgemeine Bedarf für öffentliche Finanzierungen wird abgeleitet aus

- der Anzahl der Gründungen, die Finanzierungsprobleme aufweisen und

<sup>52</sup> Als „verhinderte Gründer“ werden Personen bezeichnet, die nach Eigeneinschätzung Gründungspläne verworfen haben (KfW 2013c). Finanzierungsprobleme stehen in der Liste der wichtigsten Gründe dafür an dritter Stelle von zehn möglichen Gründen – nach dem finanziellen Risiko und dem „sozialen Risiko“ beim Scheitern.

- dem durchschnittlichen Finanzierungsvolumen der Gründungen.

Grundlage sind in erster Linie der Gründungsmonitor der KfW und das KfW/ZEW-Gründungspanel.

### 1. Anteile verschiedener Gründungstypen mit Finanzierungsproblemen

Die Zahl der Gründungen, die Finanzierungsprobleme haben und in der relevanten Zielgruppe liegen, lässt sich für Bremen nur grob schätzen. Zielgruppe des geplanten Instruments Mikrodarlehen sind Gründungen mit einem externen Finanzierungsbedarf bis 50.000 € und Finanzierungsproblemen. Angesichts der Größenordnung der Gründung und den Rückzahlungsanforderungen werden Nebenerwerbsgründungen im Folgenden nicht betrachtet. Als Zielgruppe werden damit Vollerwerbsgründungen mit externem Finanzmittelbedarf bis 50.000 € und Finanzierungsproblemen definiert.

Die Größe dieser Gruppe ist weder für Bremen noch für Deutschland direkt zu ermitteln. Im Folgenden werden daher

1. die verschiedenen Untergruppen dargestellt und dann
2. eine Schätzung der Zielgruppe auf Basis verschiedener Kennziffern

vorgenommen. Potenzielle Gründungen, die aufgrund von Finanzierungsproblemen nicht erfolgt sind, können dabei aufgrund fehlender Daten nicht berücksichtigt werden.

Als Ausgangspunkt werden die Vollerwerbsgründungen in Bremen errechnet. Laut KfW Gründungsmonitor 2014 liegt der durchschnittliche Anteil an Vollerwerbsgründern in der bremischen Bevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren bei 0,47% (KfW 2014a). Dies ergibt basierend auf der Bevölkerungszahl der 18-64-Jährigen in Bremen (rd. 432.000 Personen) einen absoluten Anteil von etwa 2.030 Vollerwerbsgründern (Statistisches Bundesamt 2015).<sup>53</sup>

Für die Gruppe der Vollerwerbsgründungen liegen verschiedene empirische Schätzungen zu Untergruppen vor, die im Folgenden kurz vorgestellt werden sollen. Die Anteile der verschiedenen Untergruppen sind jeweils repräsentative Durchschnittswerte für das Jahr 2013:

- 71,4% der Vollerwerbsgründungen setzen *eigene oder externe* Finanzmittel ein. In Bremen sind dies etwa 1.450 Gründungen.<sup>54</sup>
- Von der Gruppe, die Finanzmittel einsetzen, vertraut mehr als die Hälfte nur auf eigene Mittel (55,4%). Entsprechend setzen 44,6% aller Gründungen mit Finanzmittelbedarf externe Finanzmittel, teils nur und teil in Kombination mit eigenen Mitteln, ein. Dies sind rund 650 Gründungen.
- Die Hälfte (50,4%) der Gründungen, die Finanzmittel einsetzen, hat einen Bedarf zwischen 1.000 € und 10.000 €. Weitere 35,8% haben einen Bedarf bis 50.000 €. In der Summe haben 86,2% der Gründungen, die Finanzmitteln benötigen, einen Be-

<sup>53</sup> Das ZEW-Gründungspanel weist für das Land Bremen eine Gründungsintensität im Zeitraum 2009 bis 2013 von 43 Gründungen je 10.000 Erwerbsfähige aus. Multipliziert mit dem obigen Wert für die Erwerbsfähigen lässt sich eine jahresdurchschnittliche Zahl von 1.860 Gründungen errechnen.

<sup>54</sup> Neben Bankdarlehen am häufigsten genutzte externe Finanzierungsquellen sind Förderzuschüsse, Darlehen von Verwandten oder Freunden und Beteiligungskapital (KfW 2014b).

darf an externen Finanzmitteln von bis zu 50.000 €. Dies sind in Bremen etwa 1.250 Gründungen.

- Von den Gründungen, die externe Finanzmittel einsetzen, haben 82,1% einen Bedarf zwischen 1.000 € und 50.000 €. Für Bremen ergibt dies etwa 530 Gründungen.
- Etwa jede fünfte Gründung (21%) berichtet von Finanzierungsproblemen. Dieser Anteil bezieht sich auf die Gesamtzahl aller Gründungen. Es ist davon auszugehen, dass die Finanzierungsprobleme bei den Gründungen, die externe Finanzmittel einsetzen (wollen), deutlich höher sind.

Diese Anteile bzw. Anzahlen sind zwar als repräsentativ und statistisch belastbar einzuordnen, liefern aber keine direkte Aussage zum Anteil der Vollerwerbsgründer, die (externe) Finanzmittel einsetzen, einen Bedarf von 1.000 € bis 50.000 € *und* Finanzierungsprobleme haben. Direkt abzuleiten sind nur die einzelnen Teilgruppen, also die Gründungen mit Finanzierungsproblemen und die Gründungen mit einem Bedarf bis zu 50.000 €, nicht jedoch die Schnittmenge dieser Teilgruppen.

Eine Quantifizierung der Zielgruppe und damit des Bedarfs ist daher nur auf indirektem Wege möglich. Es ergeben sich zwei Möglichkeiten:

- a) Der Anteilswert der Gründungen mit Finanzierungsproblemen von 21 % wird auf die 1.450 Gründungen bezogen, die eigene oder externe Finanzmittel zwischen 1.000 € und 50.000 € einsetzen.

Grundlage ist hier der Gedanke, dass auch Gründungen, die eigene Finanzmittel einsetzen, einen Bedarf an externer Finanzierung haben und zur Zielgruppe zählen. Der Verzicht auf externe Mittel ist zumindest bei einem Teil der Gruppe nicht gewählt, sondern entsteht aus den Restriktionen des Kreditmarkts. Da ein – vermutlich großer – Teil dieser Gruppe freiwillig auf externe Finanzmittel verzichtet (pecking order), überschätzt der resultierende Wert den Bedarf.

Wendet man die Anteilswerte dieser Variante auf Bremen an, so ergeben sich als Schätzung gut 260 Gründerinnen und Gründer pro Jahr, die Finanzmittel bei ihrem Vorhaben in einer Größenordnung von 1.000 € bis 50.000 € einsetzen und auf Finanzierungsprobleme stoßen.

- b) Der Anteil der Gründungen mit Finanzierungsproblemen wird auf diejenigen Gründerinnen und Gründer bezogen, die nur externe Finanzmittel bis 50.000 € einsetzen (530 Gründungen).

Die Annahme ist hier, dass Finanzierungsprobleme zuerst entstehen, wenn externe Finanzmittel gesucht werden. Diese Gründungen stellen damit die Zielgruppe im engeren Sinne dar. Allerdings werden die Gründungen, die einen Bedarf haben, der aber nicht befriedigt werden konnte, und die daher nur eigene Mittel einsetzen können, hier nicht berücksichtigt. Der resultierende Wert unterschätzt damit den Bedarf.

Wendet man ausgehend von den bundesdeutschen Relationen auf diese Gruppe den Anteil der Gründungen mit Finanzierungsproblemen an, so ergibt sich eine Schätzung von etwa 110 Gründungen pro Jahr im Zielsegment.

Im Ergebnis ergibt sich eine Spanne von etwa 110 bis etwa 260 Gründungen pro Jahr mit Finanzierungsproblemen und einem Finanzierungsbedarf im gewählten Finanzierungssegment. Die mangelnde Empirie zu der Zielgruppe macht weitere Plausibilitätsüberlegungen notwendig:

- 
- Der Anteil der Gründungen mit Finanzierungsproblemen ist bei den Gründungen mit externem Finanzierungsbedarf naturgemäß höher als in der Grundgesamtheit aller Gründungen (21 %). In der Grundgesamtheit ist auch die große Gruppe der Gründungen enthalten, die keinen Mittelbedarf – und dementsprechend auch keine Finanzierungsprobleme – haben.
  - In den Erhebungen werden Gründerinnen und Gründer nach der tatsächlich realisierten eigenen und / oder externen Finanzierung befragt. Nicht berücksichtigt werden die Gründungen, die keine Finanzierung realisieren konnten, wohl aber einen entsprechenden Bedarf haben.
  - Die geplanten Mikrodarlehen richten sich an Gründungen und Kleinunternehmen. Der KFW-Gründungsmonitor erfasst als Gründer Personen, die innerhalb von 12 Monaten vor dem Befragungszeitpunkt eine selbstständige Tätigkeit begonnen haben. Diese neue selbstständige Tätigkeit kann sowohl eine Neugründung als auch eine Übernahme von oder Beteiligung an bereits bestehenden Unternehmen sein. Dabei ist es bei den Befragungen zum KFW-Gründungsmonitor unerheblich, ob die Selbstständigkeit zum Befragungszeitpunkt noch besteht oder bereits wieder beendet wurde. Die Definition von Gründungen ist somit einerseits sehr eng, weil der Finanzierungsbedarf, der nach einem Jahr auftritt, nicht mehr berücksichtigt wird. Andererseits überstehen nur rund 70% der Gründungen die ersten 36 Monate. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass der ganz überwiegende Teil der Antragsteller Gründungen bis drei Jahre sind.
  - Die Erhebungen beziehen sich auf die Gründungen, die tatsächlich realisiert wurden. Diese haben Gründungshemmnisse, wie eine erschwerte Finanzierung, erfolgreich überwunden. Nicht erfasst werden potenzielle Unternehmensgründer, die u.a. aufgrund von Finanzierungsproblemen an einer Realisierung ihres Gründungsprojektes gehindert wurden. Der Anteil dieser „verhinderten Gründungen“ ist fast so hoch wie die Anzahl erfolgreicher Gründungen: 49% aller Gründungsvorhaben scheitern bereits vor einer konkreten Aufnahme der Geschäftstätigkeit. Eine fehlende Finanzierung ist dabei einer der drei wichtigsten Gründe. Bei einem – vermutlich eher kleinen – Teil dieser verhinderten Gründungen besteht ein Bedarf an öffentlicher Gründungsfinanzierung bzw. eine Finanzierungslücke (KFW 2013c). Bei einer Vielzahl von Gründungsvorhaben, deren Kreditnachfrage durch das privatwirtschaftliche Kreditangebot nicht befriedigt wird, beruht dies auf einer fehlenden Tragfähigkeit des Geschäftsmodells.

Aus den aufgeführten Gründungsgruppen entsteht ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf. Die oben hergeleitete Anzahl der Gründungen mit Finanzierungsproblemen unterschätzt daher auf der einen Seite die Zielgruppe tendenziell. Auf der anderen Seite wird durch die Annahme, alle Gründungen mit Finanzierungsproblemen seien tatsächlich auf dem Kreditmarkt restringiert, die Zahl der Gründungen, die trotz eines tragfähigen Geschäftsmodells auf dem privatwirtschaftlichen Kreditmarkt ihre Nachfrage nicht befriedigen können, offensichtlich überschätzt. Die Zahl der Gründungen, die von Finanzierungsproblemen berichten, dürfte deutlich größer sein als die Gruppe der Gründungen, die tatsächlich kein Kreditangebot erhalten haben (Kreditablehnungsquote).

## 2. Durchschnittliches Finanzierungsvolumen

Zur Berechnung des gesamten Finanzierungsbedarfs für Gründungen in der genannten Zielgruppe ist neben der Zahl der Gründungen auch der durchschnittliche Finanzierungsbedarf zu ermitteln. Im KfW-Gründermonitor sind die Anteile der Gründungen für verschiedene Größenklassen des Finanzmittelbedarfs angegeben (1.000 bis 5.000 €, 5.000 bis 10.000 €, 10.000 bis 25.000 € und 25.000 bis 50.000 €). Hieraus lässt sich ein gemittelter Finanzmittelbedarf von rund 13.400 € berechnen, inklusive der eigenen Mittel.

Dieser Wert stellt das Volumen des benötigten Finanzierungsbedarfs bzw. die potenzielle Nachfrage nach Mikrodarlehen dar. Im Rahmen der Kreditverhandlungen wird dieser dann um die verfügbaren Eigenmittel eingeschränkt. Als Schätzer für den Anteil der eigenen Mittel an den ausgereichten Darlehen, kann der Anteil der bewilligten durchschnittlichen Darlehen am Projektvolumen bzw. an der maximalen Darlehenshöhe bei verschiedenen Mikrofinanzierungsinstrumenten als Schätzer herangezogen werden. Dieser Anteil wird dann auf den durchschnittlichen Finanzmittelbedarf angewendet.

Als Grundlage dienen die Daten von bereits umgesetzten Mikrofinanzierungsinstrumenten in Bremen und anderen Ländern, wobei auf Informationen aus Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Sachsen und Thüringen zurückgegriffen werden kann (siehe Abschnitt 0). In Bremen beträgt der Anteil der gewährten Darlehen am gesamten Projektvolumen in den letzten drei Jahren (2012-2014) etwa 80%. Für die anderen Länder liegen keine Angaben zum jeweiligen Projektvolumen, sondern nur zum Anteil der bewilligten Darlehen an der maximalen Darlehenshöhe vor. Die durchschnittliche Bewilligungshöhe liegt hier bei etwa 50% bis 70% von der Förderhöchstgrenze, wobei die Mikrokredite in der Regel nur das Segment bis 25.000 € adressieren.

Bei einem durchschnittlichen Finanzmittelbedarf von insgesamt 13.400 € ergibt sich somit ein Bedarf an externen Finanzmitteln in Höhe von 6.700 € (50% von 13.400 €) bis 10.200 €.

## 3. Allgemeiner externer Finanzierungsbedarf bei Gründungen

Die allgemeine Finanzierungslücke bei Mikrodarlehen für Gründer lässt sich mit den bisherigen Annahmen dann überschlagsartig wie folgt bestimmen:

- Ausgangspunkt ist die Gruppe der Gründer, die überhaupt eigene und externe Finanzmittel bis 50.000 € einsetzen und sich Finanzierungsproblemen gegenübersehen. Dies sind 110 bis 260 Gründungen pro Jahr.
- Der Finanzmittelbedarf dieser Gründer liegt in einer Spanne von 6.700 € bis 10.200 €.
- Demnach lässt sich ein grundsätzlicher Bedarf an Finanzmitteln für Gründungen in einer Bandbreite von 0,74 Mio. € bis 2,65 Mio. € pro Jahr ermitteln.

Das breite Intervall bildet die hohe Unsicherheit bei Top-down-gelagerten Berechnungen ab. Die genannte Summe stellt einen Finanzierungsbedarf dar, für den ein adäquates Angebot nicht zur Verfügung steht. Die Quantifizierung dieses Bedarfs ist hier nur näherungsweise in Form einer groben Überschlagsrechnung möglich und soll die prinzipiell denkbaren Größenordnungen mit Bezug auf die Zielgruppe von Gründungen mit Finanzierungsproblemen eingrenzen. Dieses allgemeine Potenzial wird nicht zwangsläufig realisiert; die Realisation von Gründungsvorhaben ist von vielen Faktoren abhängig. Insbesondere sind individuell von den

Gründern empfundene Finanzierungsprobleme nicht mit Kreditmarktbeschränkungen gleichzusetzen.

### **5.2.3 KONKRETISIERUNG DER ZU ERWARTENDEN NACHFRAGE**

Im vorherigen Unterabschnitt wurde der grundsätzliche Bedarf aus allgemeinen Überlegungen und gesamtwirtschaftlichen Kennziffern abgeleitet. Diese Top-down-Betrachtung wird im Folgenden um eine Bottom-up-Betrachtung ergänzt, bei der die konkret zu erwartende Nachfrage nach Mikrodarlehen hergeleitet wird. Grundlage hierfür sind die Erfahrungen mit bisherigen Programmen im Bereich Mikrofinanzierung in Bremen und anderen Ländern sowie Einschätzungen von Experten. Da die bestehenden Förderangebote für Mikrokredite der BAB bei Einführung des Instruments Mikrodarlehen auslaufen bzw. durch den Fonds weitergeführt werden, wird indirekt hiermit auch die künftige Kreditangebotslücke in Bremen definiert.

Die zu erwartende Nachfrage nach den Mikrodarlehen deckt einen Teil des oben hergeleiteten allgemeinen Bedarfs an Mikrofinanzierungsangeboten ab. Zugleich ist die auf Basis bisheriger Programme und empirischer Erkenntnisse zu erwartende Nachfrage in Bremen für die Bewertung der Planungen zu den Mikrodarlehen und insbesondere für die Bewertung der geplanten Mittelausstattung eine zentrale Größe. Bei den Ableitungen in diesem Abschnitt wird das geplante Finanzierungsinstrument – die Mikrodarlehen – mit seiner spezifischen Konzeption wie in Abschnitt 5.1 zugrunde gelegt.

#### **Erfahrungswerte in Bremen**

Die bisherige Umsetzung von Förderdarlehen der BAB im Bereich Mikrofinanzierung liefert wertvolle Hinweise für die zukünftige Entwicklung der Nachfrage nach Mikrodarlehen und damit für die Bewertung der geplanten Mittelausstattung. Besonders relevant sind hier die beiden Programme BAB-Mikrokredit und BAB-Starthilfe, mit denen in den letzten Jahren Gründungen und Kleinunternehmen in Bremen gefördert wurden – allerdings ohne Beteiligung des EFRE-OP 2007-2013 (vgl. ausführlich Abschnitt 5.5). Da das geplante Instrument – die Mikrodarlehen – identisch konzipiert sein wird wie die bisherigen Mikrokredite der BAB, können die Ergebnisse der Vergangenheit als geeigneter und bester Schätzer für die zu erwartenden Entwicklungen beim neuen Instrument genutzt werden.

Die Auswertung der bisherigen Darlehensvergabe im Rahmen der Mikrofinanzierung durch die BAB in den Jahren 2012 bis 2014 ergibt folgende Kennziffern:

- Das gesamte Darlehensvolumen der letzten drei Jahre beläuft sich auf 1,081 Mio. €, das Investitionsvolumen auf 1,357 Mio. €.
- Es wurden insgesamt 63 Mikrokredite vergeben.
- Im Durchschnitt sind pro Jahr 21 Darlehen gewährt worden. Das durchschnittliche Volumen der Darlehen beläuft sich auf 17.200 €.
- Das jahresdurchschnittliche Darlehensvolumen lässt sich mit 360.250 € beziffern.
- im Durchschnitt der letzten drei Jahre wurden Investitionen im Umfang von rund 452.500 € unterstützt.

Sowohl die Zahl der Darlehensfälle auch das Darlehens- und Investitionsvolumen sind von 2012 auf 2013 und dann noch einmal von 2013 auf 2014 gewachsen. Im letzten Jahr wurden 24 Mikrokredite mit einem Kreditvolumen von 430.450 Mio. € vergeben.

### **Erfahrungswerte in anderen Ländern**

Mikrodarlehen werden in einer Reihe von Bundesländern angeboten - eine Übersicht findet sich in Abschnitt 5.5. Im Durchschnitt über mehrere Jahre wurden zwischen etwa 60 (Mecklenburg-Vorpommern) und 380 (Sachsen) Mikrokredite pro Jahr vergeben. Bezogen auf die Einwohnerzahl schwanken die Werte zwischen 6-7 Gründungen (NRW) über 38 (Mecklenburg-Vorpommern) und 94 Gründungen (Sachsen) je Mio. Einwohner. Der bremische Wert von 32 Gründungen je Mio. Einwohner liegt unter dem (ungewichteten) Mittelwert für die anderen Bundesländer (rund 45 Gründungen je Mio. Einwohner).

Die Mikrofinanzierungsinstrumente unterscheiden sich teils deutlich – sowohl hinsichtlich der zentralen Konditionen (max. Förderhöhe, Zins, Besicherung) als auch hinsichtlich ihrer Struktur (Vergabe über spezifische Einrichtungen oder Förderbank, Antragsprüfung). Im Vergleich zu den gesamten Gründungen weist vor allem das Mikrokreditinstrument in Sachsen hohe Fallzahlen auf. Die Mikrokredite werden in Sachsen zu einem sehr niedrigen Zinssatz (3,5%), ohne Besicherung und mit einem Höchstsatz bis 20.000 € ausgereicht.

### **Planungen im Rahmen des EFRE OP**

Die Quantifizierung von ausgewählten Zielwerten ist wesentlicher Bestandteil des neuen EFRE OP für die Förderperiode 2014-2020. Für die geplanten Mikrodarlehen wurden im Rahmen der Programmerstellung bereits Planungen und Schätzungen zu Fallzahlen und Volumen vorgenommen. Im Programmtext finden sich diese Planwerte jedoch nicht im Detail wieder, sondern im Einklang mit den verordnungsseitigen Anforderungen werden im OP nur ausgewählte Output- und Finanzindikatoren auf Ebene der Investitionspriorität 3d ausgewiesen. Gemäß den indikativen Angaben zur Codierung bei der Finanzierungsform (Code 03 – Unterstützung durch Finanzinstrumente: Risikokapital, Beteiligungskapital oder Gleichwertiges) beteiligt sich der EFRE mit 7,9 Mio. € an den beiden Finanzierungsinstrumenten Investitions- und Mikrodarlehen. Die internen Planungsgrundlagen und differenzierten Ergebnisse für die Mikrodarlehen wurden durch eine schriftliche Abfrage bei der BAB erhoben. Diese werden im Folgenden kurz skizziert. Anschließend wird die Plausibilität dieser Planungen im Kontext der vorhandenen Erfahrungswerte diskutiert.

Den Planungen für die Mikrodarlehen liegt ein Anteil aus dem Fondsvolumen von 3,8 Mio. € zugrunde. 50% dieser Summe stammen aus dem EFRE. Pro Darlehensfall wird von einer durchschnittlichen Darlehenssumme von 20.000 € ausgegangen. Aus diesen Angaben ergibt sich als quantifizierter Zielwert eine Gruppe von 190 unterstützten Gründungen und Kleinunternehmen bis 2023.

Unter der Annahme, dass der Fonds zur Jahresmitte 2015 aufgelegt wird und bis Ende 2023 Investitionen vornimmt, beträgt die Laufzeit bzw. die Dauer der Investitionsphase des Fonds 8 ½ Jahre. Für die jahresdurchschnittliche Anzahl an Darlehensfällen ergibt sich folglich ein Wert von 22,4 (190 Fälle / 8,5 Jahre).

Multipliziert man die Laufzeit von 8 ½ Jahren mit den oben aufgeführten Jahresdurchschnittswerten für die Mikrokredite der BAB, dann ergeben sich 179 Darlehensfälle, ein Darlehensvolumen von 3,062 Mio. € und ein Investitionsvolumen von 3,846 Mio. €. Diese Werte

bleiben hinter den Planwerten für die Mikrodarlehen (190 Fälle, durchschnittliches Darlehensvolumen 20.000 €, 3,8 Mio. € Darlehensvolumen) zurück. Dabei ist der Planwert für die jahresdurchschnittliche Zahl an Darlehensfällen mit 22,4 nicht weit von dem historisch erzielten Wert entfernt. Im Jahr 2014 (24 Fälle) wurde er bereits übertroffen.

Wesentlich für die Abweichung des gesamten Darlehensvolumens ist der merklich höhere Durchschnittswert für die Darlehenssumme je Vorhaben bei den Planungen (20.000 €) im Vergleich zu den letzten drei Jahren (17.200 €). Multipliziert man die geplante Zahl von 190 Fällen mit der tatsächlichen durchschnittlichen Darlehenssumme je Projekt (17.200 €) dann resultiert ein gesamtes Darlehensvolumen bis 2023 von 3,275 Mio. €. Dieser Wert liegt rund 14% unter dem Planwert.

Veränderungen der Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Mikrodarlehen vergeben werden, sowie Anpassungen des Instruments selbst können dazu führen, dass ein Teil der bislang nicht bedienten potenziellen Nachfrage auf ein Angebot trifft und somit die realisierte Nachfrage nach Mikrodarlehen künftig höher ausfällt.

Allerdings sind keine Veränderungen des Instruments im Vergleich zum Status Quo geplant. Die Zinskonditionen wurden bereits in den letzten Jahren auf Grundlage des Marktzinses permanent angepasst und sollen auch weiterhin sehr günstig ausgestaltet werden. Im Rahmen der im EFRE verankerten integrierten Stadtentwicklungspolitik (Prioritätsachse 4) sollen jedoch modellhaft neue, vor Ort verankerte Beratungsstrukturen für die lokale Ökonomie und die Förderung des Gründergeistes geschaffen werden, die den Zugang möglicher Zielgruppen zu den Mikrokrediten in benachteiligten Stadtteilen erleichtern soll. Darüber hinaus plant die BAB den Anteil der kleinen Bestandsunternehmen unter den Darlehensnehmern durch ein verbessertes Marketing zu erhöhen und die Gruppe der Kleinunternehmen gezielter anzusprechen. Diese Bemühungen sprechen aber eher dafür die geplante Zahl der Darlehensfälle zu erhöhen. Ein höheres durchschnittliches Darlehensvolumen zeichnet sich nur sehr moderat bei den bisherigen Darlehensfällen ab. Selbst wenn man die Werte des Jahres 2014 fortschreibt, resultiert mit 3,659 Mio. € eine Summe die leicht unterhalb der Planwerte bleibt.

Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass die gegenwärtigen Planwerte für die Mikrodarlehen in Bremen keine konservative Schätzung darstellen. Die Planwerte liegen moderat über Schätzungen, die sich aus einer einfachen Projektion der Vergangenheitswerte ergeben. Allerdings dürften bei ähnlichen Rahmenbedingungen und verstärkten distributionspolitischen Bemühungen für die Mikrodarlehen die Planzahlen durchaus erreichbar sein.

## **Fazit**

Die Mikrokredite, die die BAB in den letzten drei Jahren finanziert hat, liefern einen guten Schätzwert für die bestehende privatwirtschaftliche Angebotslücke. Unter der Annahme, dass private Kreditgeber diesen Teil des Marktes nicht bedient hätten, wenn die BAB sich nicht als Mikrofinanzierer betätigt hätte, wäre in den letzten drei Jahren ein Investitionsvolumen von 1,357 Mio. € nicht realisiert worden. Davon waren 1,081 Mio. € als Darlehen durch die BAB finanziert. Im Jahresdurchschnitt bedeutete dies ein Darlehensvolumen von 360.250 € p.a., im letzten Jahr waren es 430.450 € p.a. Dieses jährliche Volumen bildet einen bedingten Schätzwert für das Mindestmaß der Angebotslücke bzw. der nicht realisierten Nachfrage.

In den letzten drei Jahren sind durchschnittlich 21 Mikrokredite in Bremen vergeben worden. Die Konditionen der bisherigen Mikrokredite der BAB werden für die nunmehr geplanten

Mikrodarlehen unverändert übernommen. Es ist daher von einer ähnlich hohen Nachfrage nach den Mikrodarlehen auszugehen.

In anderen Ländern sind – bezogen auf die Zahl der Einwohner – zum Teil deutlich mehr Mikrokredite ausgereicht worden. Relativ hohe Fallzahlen wurden vor allem in Sachsen realisiert. Der bremische Wert liegt unter dem Mittelwert für die anderen Bundesländer. Die geplanten Mikrodarlehen in Bremen sind dabei im Vergleich nicht weniger attraktiv gestaltet. Grundsätzlich zeigt vor allem das sächsische Beispiel, dass noch höhere Fallzahlen auch in Bremen möglich sind, es erscheint den Gutachtern aber nicht realistisch, dass ein Niveau wie in Sachsen kurzfristig erreicht werden kann.

Überträgt man die jahresdurchschnittlichen Werte der BAB-Mikrokredite auf die vorgesehene Laufzeit der Mikrodarlehen von 8 ½ Jahren, dann ergeben sich insgesamt 179 Darlehensfälle und ein wahrscheinliches Darlehensvolumen von 3,062 Mio. €. Diese rechnerischen Werte liegen unter den derzeitigen Planwerten von 190 Fällen und einem Darlehensvolumen von 3,8 Mio. €. Mit Blick auf den tendenziell positiven Trend bei den bisherigen Mikrokrediten der BAB und den geplanten Bemühungen zu einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit erscheint das geplante Darlehensvolumen durchaus erreichbar und angemessen. Durch eine Verbesserung der Zinskonditionen kann die Nachfrage nach Mikrodarlehen – sowohl hinsichtlich der Fallzahl als auch der Darlehenssummen – positiv beeinflusst werden. Allerdings sollte die Entwicklung der Nachfrage nach den Mikrodarlehen während der Laufzeit genau beobachtet werden. Aufgrund der geringen Darlehenssummen pro Fall ist selbst eine geringe Abweichung auf der Gesamtebene wie ein Betrag von 0,5 Mio. € nur schwer wieder auszugleichen. Eine vorsichtige Schätzung liegt aus Gutachtersicht den Planwerten nicht zugrunde.

#### 5.2.4 FAZIT

Gegenstand dieses Abschnitts war die Prüfung der Frage, ob von einem Marktversagen und dem Bestehen einer suboptimalen Investitionssituation bei der Finanzierung von Mikrodarlehen in Bremen ausgegangen werden kann.

Die Analyse erfolgte hierbei in drei Schritten:

- Erstens wurden allgemeine Argumente aus der Institutionenökonomie zum Auftreten von Marktversagen bei der Finanzierung von Gründern und (jungen) Kleinunternehmen vorgestellt.
- Zweitens wurde der allgemeine Investitions- und Förderbedarf in Bremen empirisch hergeleitet. Ausgehend von vorliegenden Befragungsergebnissen zu den Schwierigkeiten von Gründern beim Zugang zu externen Finanzierungsmitteln wurde Top-down eine grobe Schätzung des Bedarfs in vorgenommen.
- Drittens wurde durch eine Bottom-Up-Analyse die konkrete, zu erwartende Nachfrage nach den Mikrodarlehen abgeschätzt. Grundlage hierfür bildeten die Erfahrungen, die in Bremen in den letzten Jahren mit der Vergabe von Mikrokrediten, deren Konzeption identisch zu den geplanten Mikrodarlehen ist, gemacht wurden.

### **Theoretische Überlegungen zum Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation**

Die theoretischen Argumente und Überlegungen zeigen, dass Marktversagen aufgrund asymmetrisch verteilter Information auf Finanzmärkten für Gründer und (junge) Kleinunternehmen von besonderer Relevanz ist. Informationsbedingte Finanzierungsprobleme sind für diese Gruppe erheblich stärker ausgeprägt als bei etablierten Unternehmen und entsprechend ein zentrales Gründungs- und Investitionshemmnis. In der Konsequenz werden volkswirtschaftlich wünschenswerte Gründungs- und Investitionsprojekte nicht realisiert. Staatliche Eingriffe zur Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten insbesondere für Gründer und (junge) Kleinunternehmen lassen sich grundsätzlich rechtfertigen.

### **Empirische Evidenz für den allgemeinen Investitions- und Förderbedarf**

Auf Grundlage empirischer Erhebungen wurde eine grobe Schätzung des Investitions- und Förderbedarfs in Bremen vorgenommen. Ausgehend von aktuellen Befragungsergebnissen lässt sich danach ein grundsätzlicher Bedarf an öffentlichen Finanzmitteln für Gründungen in einer Bandbreite von 0,74 Mio. € bis 2,65 Mio. € pro Jahr ermitteln. Die genannte Spanne bildet ein grundsätzliches Investitionspotenzial für Mikrokredite in Bremen ab, für die eine Finanzierungslücke besteht. Das breite Intervall bildet die hohe Unsicherheit bei Top-down-gelagerten Berechnungen ab und gibt die Resultate einer Überschlagsrechnung als erste Annäherung wieder. Dieses allgemeine Potenzial wird nicht zwangsläufig durch einzelne öffentliche Förderinstrumente realisiert.

### **Die konkrete, zu erwartende Nachfrage nach Mikrodarlehen**

Die Top-down-Betrachtung wurde im Anschluss um eine Bottom-up-Analyse der bisherigen Vergabe von Mikrokrediten durch die BAB ergänzt, um die künftige Nachfrage nach Mikrodarlehen in Bremen quantitativ bestimmen und eine Plausibilitätsbewertung der geplanten Mittelausstattung vornehmen zu können. In den letzten drei Jahren sind jahresdurchschnittlich 21 Mikrokredite in Bremen mit einem Darlehensvolumen von insgesamt 360.250 € p.a. vergeben worden. Dieses jährliche Volumen bildet einen guten Schätzwert für das Mindestmaß der Angebotslücke. Weil die Konditionen der bisherigen Mikrokredite für die geplanten Mikrodarlehen unverändert übernommen werden, kann künftig von einer ähnlich hohen Nachfrage nach den Mikrodarlehen ausgegangen werden. Diese zu erwartende Nachfrage deckt einen Teil des oben hergeleiteten allgemeinen Bedarfs ab.

Übertragen auf die vorgesehene Laufzeit der Mikrodarlehen von 8 ½ Jahren ergibt sich ein wahrscheinliches Darlehensvolumen von 3,062 Mio. €. Dieser rechnerische Wert liegt unter dem derzeitigen Planwert von 3,8 Mio. €, der somit nicht das Ergebnis einer konservativen, vorsichtigen Schätzung abbildet. Mit Blick auf den tendenziell positiven Trend bei den bisherigen Mikrokrediten der BAB und den geplanten Bemühungen zu einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit erscheint das geplante Darlehensvolumen durchaus erreichbar und angemessen. Allerdings sollten die Entwicklung der Nachfrage nach den Mikrodarlehen während der Laufzeit genau beobachtet und die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten bei zurückbleibender Nachfrage genutzt werden.

### 5.3 PRÜFSCHRITT B): MEHRWERT UND KOHÄRENZ

Der vorliegende Abschnitt umfasst zwei grundsätzliche Aspekte:

- die Kohärenz der Mikrodarlehen mit anderen öffentlichen Interventionen soll geprüft werden,
- der Mehrwert der Förderung soll analysiert und dargestellt werden.

Besondere Bedeutung hat dabei die Kohärenz mit anderen öffentlichen Angeboten im Bereich der Mikrofinanzierung: Das neue Instrument sollte keine Konkurrenz zu bestehenden Instrumente bilden, sondern ein zusätzliches öffentliches Angebot darstellen und eine marktliche Angebotslücke (Lücke im privaten Kreditmarkt) schließen. In diesem Fall erzeugt es einen Mehrwert, der sich aus seinen Ergebnissen und Wirkungen ergibt.

Im Folgenden steht daher zunächst die Prüfung der Kohärenz der Mikrodarlehen im Vordergrund. Die Kohärenzprüfung ergänzt die Markt- und Bedarfsanalyse des vorangegangenen Abschnitts: Der allgemeine Bedarf für öffentliche Interventionen ist dort hergeleitet worden. Er kann prinzipiell durch verschiedene Instrumente befriedigt werden. Daher ist zu fordern, dass sich die Mikrodarlehen ergänzend in die bestehende Förderlandschaft einordnen. Die Mikrodarlehen werden dazu mit anderen, ähnlichen öffentlichen Angeboten verglichen. Auf Basis dieser Angebotsanalyse und auf Basis der Untersuchung von Bedarf und Nachfrage im vorherigen Abschnitt lässt sich dann ein Fazit hinsichtlich der Eignung des geplanten Instruments ziehen. Auf Grundlage dieser grundsätzlichen Bewertung erfolgen dann die Darstellung des „Mehrwerts“ des Instruments und die weiteren Prüfschritte der ESIF-VO.

#### 5.3.1 KOHÄRENZ DER MIKRODARLEHEN

##### Screening der Förderprogramme

Das Screening<sup>55</sup> der bestehenden Förderangebote hat keine Programme aufgezeigt, bei denen relevante und wesentliche Konkurrenzen zu den geplanten Mikrodarlehen bestehen. Einzelne Überschneidungen können sich zu

- dem ERP-Gründerkredit – StartGeld und
- dem Mikrokreditfonds Deutschland

ergeben. Einige weitere Programme wurden überprüft, sind aber für eine Kohärenzanalyse nicht relevant, da sie nicht überschneidend sind. Dazu gehören verschiedene Darlehensprogramme der BAB im Bereich der Unternehmensfinanzierung wie der Bremer Gründerkredit ERP (BGK-ERP), der Bremer Unternehmerkredit (BUK), das Programm Wachstumsfinanzierung oder das Landesinvestitionsförderprogramm (LIP). Grundsätzlich sind diese Programme auch für Gründungen und Kleinunternehmen geöffnet. Hier sind allerdings Mindestgrenzen bei förderfähigen Investitionen oder Darlehen gesetzt, die an die Obergrenze der Mikrodarlehen anschließen. Diese Programme haben nicht die für die Mikrofinanzierung typische Zielsetzung und -gruppe. Entsprechend sind die Zugangsbedingungen deutlich höher (Bücherung, Kreditprüfung) und die Zinskonditionen – mit Bezug auf die Risikoklasse – deutlich weniger günstig ausgestaltet.

<sup>55</sup> Grundlage: Förderdatenbank des BMWi, Internetrecherche und Expertenauskunft für Programme in Bremen.

**Kohärenzcheck**

Im Folgenden wird somit die Kohärenz zu den zwei folgenden Darlehensprogrammen diskutiert

- ERP-Gründerkredit – StartGeld,
- Mikrokreditfonds Deutschland

Zur Bewertung der Kohärenz werden die Programme in der folgenden Übersicht anhand der zentralen Kriterien für Förderinstrumente verglichen. Auf dieser Basis erfolgt eine Diskussion und Bewertung der Kohärenz.

Tabelle 5.3.1:  
Kohärenzcheck für die Mikrodarlehen

	BAB Mikrodarlehen	ERP-Gründerkredit – StartGeld	Mikrokreditfonds Deutschland (Konditionen auf Basis von Angaben zum Vorgängerinstrument)
Zielgruppe	Kleine Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sowie natürliche Personen, juristische Personen und freiberuflich Tätige, die ein Kleinunternehmen gründen, übernehmen oder fortführen wollen	Gründer sowie Freiberufler und kleine Unternehmen, die noch keine 3 Jahre am Markt aktiv sind (Aufnahme der Geschäftstätigkeit)	Gründer, kleine und junge Unternehmen, die von Hausbanken keine Kredite bekommen.
Finanzierungsgegenstand	Investitionen und projektbezogene Betriebsmittel	Investitionen und Betriebsmittel (bis zu 30.000 €)	Investitionen und Betriebsmittel
Finanzierungsvolumen	Bis zu 50.000 €, bis zu 100% der förderfähigen Investitionskosten	Bis zu 100.000 €, bis zu 100% der förderfähigen Investitionskosten	Kleinbeträge bis zu 10.000 €, nach erfolgreicher Rückzahlung Erhöhung auf bis zu maximal 20.000 € möglich
Fördervoraussetzungen	Die Gründer- bzw. Unternehmerpersönlichkeiten müssen über ausreichende fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen und eine ordnungsgemäße Unternehmensführung gewährleisten können. Die ausgeübte Tätigkeit muss persönlich unabhängig, das heißt ohne eine direkte arbeitnehmerähnliche Bindung an einen Auftraggeber, ausgestaltet sein. Das Vorhaben muss einen nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg erwarten lassen. Das Bremische Mindestlohngesetz muss berücksichtigt werden	Das Vorhaben lässt einen nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg erwarten. Der Antragsteller verfügt über die erforderliche fachliche und kaufmännische Qualifikation. Der Antragsteller besitzt - insbesondere aufgrund eines Gesellschaftsanteils von grundsätzlich mindestens 10 % - hinreichenden unternehmerischen Einfluss. Förderschädlich ist ein Stimmenanteil eines anderen Gesellschafters, der Satzungsänderungen ermöglicht.	Keine Angaben
Zinskonditionen	3,5 bis 4,5%, Zins enthält Beihilfe	Derzeit nominal zwischen 2,05% (5/1) und 2,60% (10/2)	effektiv 8,9% p. a.

	<b>BAB Mikrodarlehen</b>	<b>ERP-Gründerkredit – StartGeld</b>	<b>Mikrokreditfonds Deutschland (Konditionen auf Basis von Angaben zum Vorgängerinstrument)</b>
Laufzeit	bis zu 8 Jahre, bei einer tilgungsfreien Zeit von maximal 2 Jahren	bis zu 5 Jahre, davon bis zu 1 Jahr til- gungsfreie Anlaufzeit (5/1) bis zu 10 Jahre, davon bis zu 2 Jahre tilgungsfreie Anlaufzeit (10/2)	kurze Laufzeiten, maximal drei Jahre
Sicherheiten	Keine Sicherheiten notwendig	Festlegung und Vereinbarung durch Hausbank, keine Vorgaben von Seiten der KfW	Referenzen bzw. kleine Bürgschaften aus dem persönlichen und geschäftli- chen Umfeld zum Teil Voraussetzung.
Haftungsfreistellung	Nicht relevant, keine Beteiligung einer Hausbank	80-prozentige Haftungsfreistellung	Nicht relevant, keine Beteiligung einer Hausbank
Verfahren, Aufwand	Vergabe direkt über BAB, keine Haus- bank involviert	Vergabe über Hausbank	Vergabe über akkreditierte Mikrofinan- zinstitute

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

### **ERP-Gründerkredit – StartGeld**

Der ERP-Gründerkredit – StartGeld, der von der KfW angeboten wird, richtet sich an Gründer sowie Freiberufler und kleine Unternehmen, die noch keine 3 Jahre am Markt aktiv sind (Aufnahme der Geschäftstätigkeit). Mit dem Programm wird die Finanzierung von Investitionen und Betriebsmitteln von Existenzgründern und jungen Unternehmen mit einem Fremdfinanzierungsbedarf von bis zu 100.000 € unterstützt. Finanziert werden bis zu 100 % des Gesamtfremdfinanzierungsbedarfs. Der Investitionsbetrag kann über 100.000 € liegen, wenn der übersteigende Betrag mit eigenen Mitteln finanziert wird. Die Investitionssumme kann max. 30.000 € für Betriebsmittel enthalten, wozu z.B. Personal- und Mietkosten oder Aufwendungen für Marketingmaßnahmen gehören.

Der ERP-Gründerkredit - StartGeld wird im Hausbankenverfahren vergeben. Er ist mit einer 80-prozentigen Haftungsfreistellung ausgestattet, d.h. die KfW übernimmt grundsätzlich 80% des Kreditausfallrisikos, während die restlichen 20% die Hausbank trägt. Im Regelfall sind bankübliche Sicherheiten notwendig, wobei Form und Umfang im Rahmen der Kreditverhandlungen zwischen Kreditnehmer und Hausbank zu vereinbaren sind. Die KfW selbst stellt keine Anforderungen an die Besicherung.

Nach Expertenaussagen wird der ERP-Gründerkredit - StartGeld im Allgemeinen erst bei größeren Darlehen eingesetzt. Die geringe Rentabilität der Kreditvergabe bei kleinen Abschnitten bleibt ein latentes Problem. Auch von der BAB wird der ERP-Gründerkredit – StartGeld angeboten, dort allerdings im Rahmen der BAB-Starthilfe. Sicherheiten sind bei der BAB-Starthilfe nicht zwingend notwendig. Der Nominalzins liegt zwischen 2,6% und 3,5% und richtet sich nach dem jeweils eingesetzten Programm.

Eine aktuelle Auswertung der Vergabe von Darlehen im Rahmen des Förderprogramms ERP-Gründerkredit – StartGeld in Bremen für das Jahr 2014 bestätigt die größeren durchschnittlichen Darlehenssummen. In Bremen wurden insgesamt 37 Darlehen mit einem Volumen von 2,015 Mio. € gewährt. Die BAB hatte hieran einen Marktanteil von knapp 26%. Aus den Angaben lässt sich ein Darlehensvolumen von 54.460 € je Vorhaben errechnen, welches mehr als dreimal so groß ist wie das durchschnittliche Volumen (17.200 €) bei den Mikrokrediten der BAB.

Insgesamt ist die Überschneidung zu den Mikrodarlehen mit Blick auf die Darlehensvolumina kaum relevant. Der zentrale Unterschied ist die Einbindung der Hausbanken und die in der Regel beim ERP-Gründerkredit – StartGeld gegebene Notwendigkeit Sicherheiten zu stellen. Dies erklärt auch die im Vergleich zu den geplanten Mikrodarlehen aus Unternehmenssicht sehr attraktiven Zinskonditionen der Darlehen aus dem ERP-Gründerkredit – StartGeld. In der Praxis richtet sich der ERP-Gründerkredit – StartGeld weniger auf Existenzgründungen sondern mehr auf junge Kleinunternehmen. Das Ausfallrisiko ist in diesem Bereich deutlich geringer ausgeprägt.

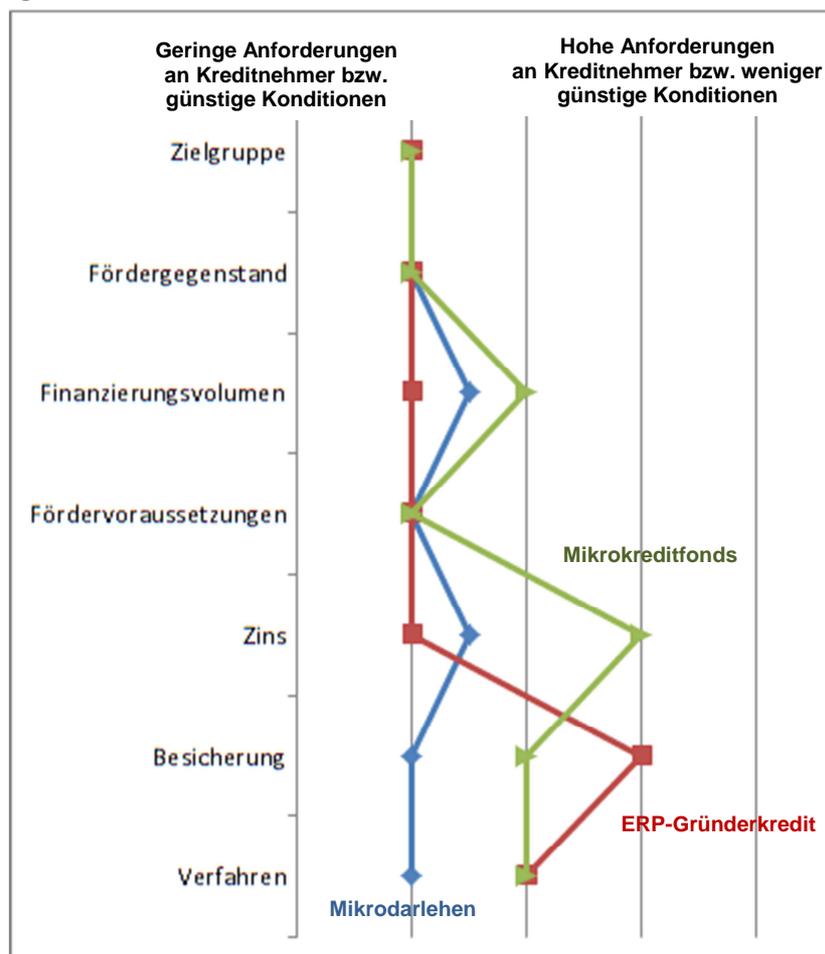
### **Mikrokreditfonds Deutschland**

Der Mikrokreditfonds Deutschland wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) Ende 2009 im Rahmen des ESF-Bundesprogramms eingerichtet. Der Fonds hatte ein Volumen von 100 Mio. €. Mit dem Mikrokreditfonds Deutschland sollte ein flächendeckendes Mikrokredit-Angebot in ganz Deutschland geschaffen werden. Der Fonds wurde aufgrund verschiedener Probleme zwischenzeitlich ausgesetzt. Im weiteren Verlauf wurden die Bedingungen für die Kreditvergabe deutlich restriktiver gestaltet. Zumindest in seiner früheren Form ist der Fonds ausgelaufen. Nach Angaben auf der offiziellen Homepage des Mikrokreditfonds Deutschland soll die Kreditvergabe voraussichtlich ab Ende des ersten Quartals 2015 wieder aufgenommen

werden. Information zur genauen Ausgestaltung des Fonds und seine konkrete Kreditkonditionen liegen derzeit (noch) nicht vor.

In der vergangenen Förderperiode war der Mikrokreditfonds Deutschland eher auf Bestandsunternehmen ausgerichtet. Kurze Laufzeiten, geringe tilgungsfreie Zeiten und relativ hohe Zinsen erforderten direkte Erlöse aus den getätigten Investitionen und Ausgaben. Dies ist bei Gründungen und insbesondere bei kleineren Gründungen typischerweise nicht zu erwarten. Hier entstehen Vorlaufzeiten zu Geschäftsaufbau, Marketing, Kundengewinnung, die eine unmittelbare Tilgung zu relativ hohen Raten relativ schwierig werden lassen. Zudem ist in Bremen kein Mikrofinanzinstitut vor Ort aktiv gewesen. Es ist nicht damit zu rechnen, dass der Mikrokreditfonds Deutschland angesichts der aus der Vergangenheit bekannten Konditionen und dem mangelnden Beratungsangebot vor Ort ein Konkurrenzprodukt zu den Mikrodarlehen sein wird. Eher dürfte der Fall sein, dass wegen der günstigen Konditionen der Mikrodarlehen und den etablierten Beratungsstrukturen der Mikrokreditfonds Deutschland im Land Bremen nur sehr selten zum Einsatz kommen wird.

Abbildung 5.3.1:  
Vergleich Mikrodarlehen mit ERP-Gründerkredit und Mikrokreditfonds



Quelle: Eigene Darstellung

### Fazit zur Kohärenz

Die Betrachtung der Kohärenz hat gezeigt, dass sich für die geplanten Mikrodarlehen keine wesentlichen Schnittmengen zu bestehenden Darlehensprogrammen auf Bundesebene feststellen lassen. Die wesentlichen Unterschiede zwischen den existierenden Darlehensangeboten im Bereich der Mikrofinanzierung werden in Abbildung 5.3.1 illustriert. Prinzipiell können Vorhaben von Gründern und jungen Unternehmen auch mit dem von Seiten der KfW betreuten Programm ERP-Gründerkredit – StartGeld gefördert werden. Allerdings wird der ERP-Gründerkredit im Hausbankenverfahren vergeben, wobei der Umfang der Besicherung mit der Hausbank zu verhandeln ist. Die Darlehenssummen beim ERP-Gründerkredit – StartGeld liegen über den typischen Beträgen bei Mikrokrediten. Da auch die BAB das KfW-Produkt ERP-Gründerkredit – StartGeld anbietet, bestehen interne Steuerungsmöglichkeiten. Die künftigen Konditionen des Mikrokreditfonds Deutschland sind derzeit nicht bekannt. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Vergangenheit ist aber nicht damit zu rechnen, dass dieses Instrument in Bremen häufig zum Einsatz kommt. Die Zinskonditionen der Kredite waren in den letzten Jahren für die Gründer und jungen Unternehmen beim Mikrokreditfonds erheblich schlechter als bei den BAB-Mikrokrediten.

### 5.3.2 ZWISCHENFAZIT: BEDARF UND ANGEBOTSLÜCKE

Zentraler Gegenstand der Ex-Ante-Bewertung ist es, die Angebotslücke zu bewerten, die den Einsatz eines weiteren Darlehensinstruments rechtfertigt. In den vorangegangenen Abschnitten wurden dazu

- das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation und der besondere Bedarf für die Förderung von Mikrodarlehen in Bremen theoretisch und empirisch hergeleitet,
- die konkrete, zu erwartende Nachfrage nach den Mikrodarlehen sowie
- das bestehende öffentliche Förderangebot

untersucht. Zusammengefasst führt die Untersuchung zu folgenden Einschätzungen:

- Theoretische Argumente und Überlegungen zeigen, dass Marktversagen aufgrund asymmetrisch verteilter Information auf Finanzmärkten für Gründer und (junge) Kleinunternehmen von besonderer Relevanz ist. Informationsbedingte Finanzierungsprobleme sind für diese Gruppe erheblich stärker ausgeprägt als bei etablierten Unternehmen und entsprechend ein zentrales Gründungs- und Investitionshemmnis. In der Konsequenz werden volkswirtschaftlich wünschenswerte Gründungs- und Investitionsprojekte nicht realisiert.
- Ausgehend von aktuellen Befragungsergebnissen lässt sich ein grundsätzlicher Investitions- und Förderbedarf in Bremen in einer Bandbreite von 0,74 Mio. € bis 2,65 Mio. € pro Jahr ermitteln. Die genannte Spanne bildet ein grundsätzliches Potenzial für Mikrokredite in Bremen ab, für die eine Finanzierungslücke und suboptimale Investitionssituation besteht. Das breite Intervall bildet die hohe Unsicherheit bei Top-down-gelagerten Berechnungen ab. Dieses allgemeine Potenzial wird nicht zwangsläufig durch einzelne öffentliche Förderinstrumente realisiert.
- Die tatsächlich zu erwartende Nachfrage nach den Mikrodarlehen, die einen Teil des oben hergeleiteten allgemeinen Bedarfs abdeckt, wird auf Grundlage der bisherigen Erfahrungen mit Mikrokrediten in Bremen geschätzt. Es ergibt sich ein wahrscheinliches Mittelvolumen von rund 3,1 Mio. €. Dieser rechnerische Wert liegt unter dem derzeitigen Planwert von 3,8 Mio. €. Mit Blick auf den tendenziell positiven Trend bei den bisherigen Mikrokrediten der BAB und den geplanten Bemühungen zu einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit erscheint das geplante Darlehensvolumen aber durchaus erreichbar und angemessen.

- Die Betrachtung der Kohärenz hat gezeigt, dass für die geplanten Mikrodarlehen ein konkurrierendes oder überschneidendes Angebot im Bereich der Mikrofinanzierung derzeit nicht besteht. Darlehensprogramme, die für Gründungen oder (junge) Kleinunternehmen geöffnet sind, weisen implizit oder explizit Mindestgrenzen auf, die über dem Angebot der Mikrokredite liegen und werden über Hausbanken vergeben. Auch wenn die künftigen Konditionen des Mikrokreditfonds Deutschland derzeit nicht bekannt sind, ist nicht damit zu rechnen, dass dieses Instrument in Bremen häufig zum Einsatz kommt.

Insgesamt sind Bedarf und Angebotslücke für Mikrodarlehen in Bremen eindeutig gegeben. Mit den Darlehen wird ein zielführender Beitrag geleistet, um die Realisierung und Finanzierung von wünschenswerten Gründungs- und Investitionsvorhaben junger und kleiner Unternehmen sicherzustellen. Der geplante Mittelansatz für die Förderung erscheint grundsätzlich adäquat. Allerdings sollten die Entwicklung der Nachfrage nach den Mikrodarlehen während der Laufzeit genau beobachtet und die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten bei zurückbleibender Nachfrage genutzt werden.

### 5.3.3 MEHRWERT

Bedarf, Kohärenz und Mehrwert der Finanzinstrumente bedingen sich: Der Mehrwert der Instrumente ist der zusätzliche Nutzen für das Land Bremen im Vergleich zur gegebenen Situation. Letztere bestimmt sich aus den privaten, marktgängigen und den öffentlichen Finanzierungsangeboten. Ein Mehrwert der Finanzinstrumente, die durch den Einsatz des EFRE ermöglicht werden, kann dementsprechend nur dann entstehen

- wenn sie „kohärent“ sind, d.h. wenn sie additional zu den Angeboten des privaten Finanzmarktes und anderer öffentlicher Angebote eingesetzt werden und
- wenn sie ex-ante als „effektiv“ einzuschätzen sind, d.h. wenn der zunächst theoretisch und empirisch abstrakt identifizierte Bedarf sich in einer tatsächlichen Nachfrage der Unternehmen nach den Finanzinstrumenten konkretisiert.

Die erste Bedingung ist im vorherigen Abschnitt untersucht und bestätigt worden. Die Effektivität ist durch die Ex-Ante-Bewertung des EFRE-OP grundsätzlich bestätigt worden. Sie kann an dieser Stelle nicht vertieft untersucht werden und wird vorausgesetzt.<sup>56</sup>

Die Grundbedingungen für einen Mehrwert der Mikrodarlehen sind damit erfüllt. Im Folgenden wird dieser Mehrwert beschrieben und – soweit möglich – quantifiziert.

Grundsätzlich hängt die Bestimmung des „Mehrwerts“ von der Definition des Zustands ab, mit dem die neue Situation verglichen wird. In einfacher – und hier verwendeter - Form ergibt sich der Mehrwert aus dem Vergleich einer Situation mit Einsatz der EFRE-Mittel mit der Situation ohne den Einsatz der EFRE-Mittel (with – without). Der realwirtschaftliche Mehrwert der Förderung entspricht damit den „erwarteten Ergebnissen“ der Förderung. Diese werden in Abschnitt 5.7 in ihren quantitativen und qualitativen Dimensionen ausführlich hergeleitet.

#### Mehrwert durch die erwarteten Ergebnisse

Mit dem EFRE-Darlehensfonds steht ein (geplantes) Fondsvolumen von 3,8 Mio. € für die Gewährung von Mikrodarlehen zur Verfügung. In einer einfachen Ex-Ante-Abschätzung sind die zentralen Ergebnisse der Mikrodarlehen und damit der regional- und strukturpolitische Mehrwert der Förderung (vgl. 5.7):

<sup>56</sup> Vgl. dazu GEFRA, Kovalis (2014), Ex-Ante-Evaluierung, Evaluationsplan und Strategische Umweltprüfung (SUP) für das operationelle EFRE-Programm der Förderperiode 2014-2020 im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ im Land Bremen.

- 221 Mikrodarlehen für Gründungsvorhaben und Investitionsprojekte von Kleinunternehmen
- ein zusätzliches langfristig gehebeltes Investitionsvolumen in Höhe von 4,77 Mio. €
- die Finanzierung von 166 Gründungsvorhaben
- die Schaffung und Sicherung von 376 Arbeitsplätzen

Den Mikrodarlehen kann eine hohe strategische Konsistenz und Relevanz bestätigt werden. Durch die Darlehensförderung werden Anreize zur Projektdurchführung gesetzt, die aus einem Rentabilitäts-, Liquiditäts- und Risikoübernahmeeffekt resultieren. Es entsteht ein positiver Finanzierungsimpuls, der quasi als „deal maker“ für das Zustandekommen einer gesicherten Finanzierung und damit auch Realisierung der Vorhaben sorgt. Bereits grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Mitnahmeeffekte bei einer Darlehensförderung relativ niedrig sind.

Aufgrund der spezifischen Vorgaben und Besonderheiten bei Mikrodarlehen sind etwaige Mitnahmeeffekte der Förderung praktisch sehr gering. Mit der öffentlichen Darlehensfinanzierung zur Unterstützung von Gründungen und Investitionen von Kleinunternehmen gehen zudem weitere indirekte arbeitsmarkt- und strukturpolitische Effekte wie eine Verbesserung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit durch ihren Beitrag zur kontinuierlichen Erneuerung der Unternehmenslandschaft sowie zur Stärkung der Kultur der Selbständigkeit und des Unternehmergeistes in Bremen einher. Hinzu kommen indirekte regionalwirtschaftliche Kreislaufeffekte durch die steigende Investitionstätigkeit. Allerdings sollten bei einer Bewertung dieser indirekten, übergreifenden Effekte an die Förderung keine überzogenen Erwartungen gestellt werden.

### **Mehrwert der Ausgestaltung als revolvingierende Förderung**

Finanzinstrumenten wird ein besonderer Mehrwert aufgrund ihres revolvingierenden Charakters zugesprochen. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Eigenschaften und Effekte genannt (Kovalis / IfS / MR 2013), die auch als Mehrwert diskutiert werden:<sup>57</sup>

- Die Mittel des Finanzinstruments werden als Darlehen an Gründungen und Unternehmen vergeben und von diesen zurückgezahlt. Durch die Rückzahlung bleibt das Fondsvermögen mittel- bis langfristig erhalten und kann wieder zu Förderzwecken verwendet werden.
- Da aus Sicht des EFRE-OP der Fonds selbst das Förderprojekt ist, entsteht der Aufwand für die Projektdurchführung und -prüfung vor allem beim Fondsmanagement und weiteren Intermediären. Die einzelnen Gründerinnen und Gründer sowie Kleinunternehmer werden von diesem Aufwand grundsätzlich entlastet.
- Durch das Finanzinstrument wird privates Kapital mobilisiert, das die Fördermittel ergänzt und zu den Förderzielen beiträgt.
- Durch ein externes Fondsmanagement wird bankwirtschaftliches Know-how in die Förderung mit einbezogen, welches die Umsetzung erleichtert und die Ergebnisse verbessert.
- Durch die Darlehensform wird eine Gewöhnung der Unternehmen an eine umfassende Förderung durch nicht rückzahlbare Zuschüsse gemildert bzw. rückgängig gemacht.

Der Mehrwert gegenüber anderen Instrumenten – insbesondere einer Zuschussförderung – ist durch den revolvingierenden Charakter nicht per se gegeben, sondern hängt von der jeweiligen Gestaltung der Instrumente ab. So entstehen bei Darlehen gegenüber einer Zuschussförderung

---

<sup>57</sup> Vgl. EIB (2014): Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period, Volume I.

zwar Rückflüsse, es sind aber zunächst auch deutlich höhere Mittelansätze notwendig – oder deutlich weniger Förderfälle möglich.

Die im methodischen Leitfaden vorgeschlagene Quantifizierung des Mehrwerts von Darlehensinstrumenten ist stark von der Modellierung abhängig. Der Mehrwert einer Darlehensförderung entsteht hier lediglich durch die geringere Subventionsintensität von Darlehen. Diese ist derzeit empirisch zwar meistens gegeben, aber keine inhärente Eigenschaft einer rückzahlbaren Förderung. Der Mehrwert liegt dann nicht im Instrument, sondern in dem Subventionswert begründet.

Im Fall der Gründungsförderung durch Mikrokredite ist diese Form des Mehrwerts mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit gegeben: In Zuschussprogrammen wie etwa der Gründungsprämie, der frühere Gründungszuschuss oder Meistergründungsprämien im Handwerk werden Zuschüsse ausgereicht, die nicht deutlich unter den geplanten Mikrokrediten liegen. Die Subventionsintensität der Mikrodarlehen ist im Vergleich dazu sehr niedrig.

#### **5.3.4 MARKTKONFORMITÄT**

Durch die spezifische Implementation der Mikrodarlehen ist die Marktkonformität des Instruments in hohem Maße sicher gestellt: Die Mikrodarlehen werden dann vergeben, wenn eine Hausbank das Gründungs- oder Investitionsvorhaben des Kleinunternehmens aufgrund nicht ausreichenden Eigenkapitals, mangelnder Sicherheiten oder Bonität nicht begleiten kann. Die BAB vergibt die Mikrodarlehen in engem Kontakt zu den Hausbanken, die Kreditnehmer müssen ein Geschäftskonto bei einer Hausbank vorweisen. Das Vorhaben muss nach Kreditvergabe durch die BAB von einer Hausbank begleitet werden, damit ggf. ein kurzfristiger Betriebsmittelbedarf und Gesamtfinanzierungsbedarf sichergestellt sowie eine Bankhistorie aufgebaut werden kann.

In der Regel schlagen die Hausbanken den Gründern und Kleinunternehmern nach ersten Beratungsgesprächen die Beantragung eines Mikrokredits bei der BAB vor. Insgesamt ist somit die Beteiligung privater Marktakteure an der Unternehmens- bzw. Mikrofinanzierung soweit möglich und sinnvoll gesichert. Damit ist auch eine direkte Marktkonformität gegeben.

#### **5.4 PRÜFSCHRITT C): HEBELEFFEKT**

In diesem Prüfschritt ist die erwartete Hebelwirkung darzustellen. Die Hebeleffekte ergeben sich aus dem Verhältnis der im Rahmen des Fonds eingesetzten gemeinschaftlichen Mittel (hier: EFRE-Mittel) zu den auf Ebene des Endbegünstigten insgesamt investierten (öffentlichen und privaten) Mitteln. Dabei soll beurteilt werden, ob und in welcher Größenordnung und ggf. durch welche Anreizmechanismen der Einsatz von EFRE-Mitteln zusätzliche Mittel für die Finanzierung der Zielunternehmen der Fonds generiert. Die grundsätzliche Zielsetzung ist es, ein möglichst großes Volumen zusätzlicher privater und ggf. weiterer öffentlicher Finanzmittel pro Euro eingesetzter EFRE-Mittel zu induzieren und somit eine hohe Hebelwirkung (Finanzmittel an Endempfänger / EU-Beitrag) zu erreichen.

##### **Definition des Hebeleffekts für Finanzinstrumente**

Grundsätzlich versteht die Kommission unter dem Hebeleffekt für Finanzinstrumente eine Größe, bei der der gemeinschaftliche Beitrag in ein Verhältnis zu dem Finanzierungsbetrag, der den Endbegünstigten insgesamt von außen zufließt, gesetzt wird (vgl. Box 5.1).

Für die Mikrodarlehen werden aus diesem Grund

- die nationale öffentliche oder private Kofinanzierung,

- ggf. die eingesetzten EFRE-Mittel selbst (s. Definition) sowie
- ggf. zusätzliche öffentliche wie private Mittel auf Ebene der Investitionsprojekte

als „gehebelte“ Mittel berücksichtigt. Als Impuls für die Hebelwirkung gelten die eingesetzten EFRE-Mittel.

Neben der Herkunft der Mittel, d.h. dem Mittelgeber, ist die Ebene zu unterscheiden, auf der die Mittel für die Finanzierung bereitgestellt werden:

- auf der einen Seite können die Mittel auf Fondsebene zufließen, indem durch zusätzliches Fondskapital von öffentlichen und / oder privaten Gebern der Fonds-Gesamtbetrag gegenüber den reinen EFRE-Mitteln erhöht wird;
- auf der anderen Seite können zusätzliche Mittel direkt auf Ebene des Unternehmens mobilisiert werden, wenn neben der Finanzierung aus den Fonds weitere externe Investoren dem Unternehmen Eigen- oder Fremdkapital zu Verfügung stellen. Eigenmittel die durch das Unternehmen selbst in die Finanzierung eingebracht werden, sind jedoch bei der Berechnung des Hebeleffekts nicht zu berücksichtigen.

Anzumerken ist, dass in der Förderperiode 2014-2020 die nationale öffentliche oder private Kofinanzierung nicht zwingend auf der Fondsebene zu erfolgen hat. Art. 38 Abs. 9 der ESIF-VO sieht vor, dass „Nationale öffentliche und private Beiträge [...] auf der Ebene des Dachfonds, auf der Ebene des Finanzinstruments oder auf der Ebene der Endbegünstigten im Einklang mit fondsspezifischen Regelungen bereitgestellt werden“ können. Die genauen Regelungen für den Transfer und die Verwaltung der Programmbeiträge zu einem Finanzinstrument werden in Art. 1 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 821/2014 der Kommission festgelegt. Insbesondere für den Fall, dass die nationale Kofinanzierung auf der Ebene der Endbegünstigten erbracht werden soll, sieht die Durchführungsverordnung detaillierte Vorschriften mit Bezug auf die Aufbewahrung von Unterlagen zu den rechtlichen Vereinbarungen, der tatsächlichen Übertragung von Ressourcen an die Endbegünstigten und den als nationale Kofinanzierung gemeldeten Beiträgen vor.

#### **Box 5.1: Definition „Hebeleffekt“**

Eine eindeutige Definition des „Hebeleffekts“ liegt nicht vor. ESIF-VO und delegierte Verordnungen sagen dazu nichts aus. Begriffsbestimmungen finden sich in der Haushaltsverordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union sowie den Anwendungsbestimmungen der Haushaltsverordnung:

*„Hebelwirkung (leverage effect): Mit dem Beitrag der Union zu einem Finanzierungsinstrument soll eine Gesamtinvestition ausgelöst werden, die den Beitrag der Union entsprechend den vorab festgelegten Indikatoren übersteigt.“ (VERORDNUNG (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES, Art. 139 Abs. 2 lit d))*

*Die Hebelwirkung der Unionsmittel entspricht dem Quotienten aus dem Finanzbetrag für förderfähige Endempfänger und dem Betrag des Unionsbeitrags.“ (DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) Nr. 1268/2012 DER KOMMISSION, Art. 233 Abs. 1).*

Das Methodenpapier der EIB enthält keine explizite Definition des Begriffs, an einige Stellen aber Hinweise: *„The leverage is a calculation of the estimated additional public and private resources divided by the nominal amount of the ESI-Funds expenditure“ (EIB 2014, Vol. I, 70)*

Die Definitionen divergieren hinsichtlich des Finanzbeitrags: während die Haushaltsordnung den Finanzbeitrag nicht einschränkt, die ESI-Mittel also einschließt, geht das Methodenpapier nur von den zusätzlichen Mitteln aus. Die Ex-Ante-Bewertung verwendet beide Definitionen und schätzt zwei Hebeleffekte ab. Der Hebeleffekt ergibt sich also als

$$(1) \quad \frac{\text{EFRE-Mittel+Nationale Kofinanzierung+weitere öffentliche Mittel+Private Mittel}}{\text{EFRE-Mittel}}$$

bzw.

$$(2) \quad \frac{\text{Nationale Kofinanzierung+weitere öffentliche Mittel+Private Mittel}}{\text{EFRE-Mittel}}$$

Mit Bezug auf die Formulierung „Finanzbetrag für förderfähige Endempfänger“ der VO 1268/2012 (im Englischen „amount of finance to eligible final recipients divided by the amount of the Union contribution“) werden die von Endbegünstigten eingebrachten Mittel auf Projektebene nur dann als zusätzliche Mittel angesehen, wenn sie den Unternehmen von externer Seite zufließen. Für die Ermittlung der Hebelwirkung gilt somit vereinfachend die folgende Formel:

*Hebeleffekt = Finanzmittel an Endempfänger / EU-Beitrag.*

Im Leitfaden (EIB 2014, Vol. I, 70) heißt es entsprechend:

*“The calculation of leverage follows the rules of the Regulation and as shown above (i) own contributions from the final recipient are not taken into account, (ii) the face value of the expenditure is counted irrespective of the financial nature (e.g. repayable or non-repayable) and (iii) future investment cycles are not considered if there are any (e.g. revolving instruments).”*

Von dieser Definition abweichend wird in der Evaluationsliteratur der Hebeleffekt („Leverage“) üblicherweise als Verhältnis der privaten Mittel zu den öffentlichen Mitteln gesetzt. In seiner einfachen Form ist der Hebeleffekt dann letztlich nur eine Umformung des Subventionswerts der Förderung, d.h. des effektiven Fördersatzes.

$$(3) \quad \frac{\text{Öffentliche Mittel+Private Mittel}}{\text{Öffentliche Mittel}} - 1 = \frac{1}{\text{Fördersatz}} - 1$$

Bei dieser Berechnung des Hebeleffekts wird von Mitnahmeeffekten abstrahiert und somit keine Aussage über die tatsächliche Wirkung der Förderung getroffen. Wenn der Hebeleffekt im Sinne von Additionalität der Förderung bestimmt werden soll, ist zu berücksichtigen, dass öffentliche Fördermittel private Mittel substituieren können. Die Bestimmung eines „echten“ Hebeleffekts erfordert jedoch den Einsatz von mikroökonomischen Verfahren, um die Situation mit und ohne Förderung vergleichen zu können, vgl. Alecke et al. (2012).

### Berechnung des Hebeleffekts

Der Hebeleffekt kann ex-ante – ohne genaue Kenntnis der finanzierten Einzelprojekte – nur unter Annahmen bestimmt werden. Die Berechnung baut hierbei auf den Festlegungen zur Ausgestaltung der Mikrodarlehen auf. Im Allgemeinen sind bei Darlehensfonds die nationale Kofinanzierung mit öffentlichen bzw. privaten Mitteln, ggf. die geforderte Einbindung von Hausbanken und Bereitstellung von Eigenmitteln sowie der gesamte Fördersatz (inkl. Kumulationsmöglichkeiten mit zuschussbasierten Förderinstrumenten) wesentliche Einflussgrößen. Für die Mikrodarlehen lassen sich die folgenden Punkte festhalten:

- Als Impuls für die Hebelwirkung gelten die eingesetzten EFRE-Mittel. Gemäß der indikativen Finanzplanung sind für die Mikrodarlehen EFRE-Mittel in Höhe von 1,9 Mio. € vorgesehen.
- Zusätzlich zu den EFRE-Mitteln ist eine nationale Kofinanzierung von 1,9 Mio. € zu berücksichtigen. Die Kofinanzierung wird von der BAB auf Fondsebene bereitgestellt. Die hälftige Aufteilung der Fondsmittel auf EFRE und nationale Kofinanzierung spiegelt den Kofinanzierungssatz von 50% auf Ebene des OPs und der Prioritätsachse wider. Eine Beteiligung von weiteren Investoren auf Fondsebene kann ausgeschlossen werden.
- Der Finanzierungsanteil der Darlehen kann sich auf bis zu 100% der förderfähigen Investitionskosten belaufen. Aufgrund der Konzeption des Instruments und als quasi definitorisches Merkmal von Mikrodarlehen findet keine Beteiligung von Hausbanken statt.
- Im Rahmen der Gesamtfinanzierung der Projekte kommen in begrenztem Maße Eigenmittel der Unternehmen und sonstige Fremdmittel (v.a. Kontokorrentkredite) zum

Einsatz. Daten aus der Umsetzung der Mikrokredite der BAB in den letzten drei Jahren zeigen, dass bei der bisherigen Mikrofinanzierung im Durchschnitt rund 20% Eigen- oder Fremdmittel (d.h. Mittel der Gründerinnen und Gründer, Familie, Privatkredite oder Kontokorrentkredite) eingesetzt wurden. Eigenmittel der Unternehmen (unter Vernachlässigung der Kontokorrentkredite) sind für die Berechnung der Hebeleffekte aber nicht relevant (vgl. Tabelle 5.4.1).

Tabelle 5.4.1:  
**Finanzmittel der Projekte bei den BAB-Mikrokrediten 2012-2014**

	Mio. €	Anteil (in %)
Gesamtinvestitionen	1,357	100,0
Nationale öffentliche Mittel	1,081	79,6
Private Mittel	0,276	20,4

Quelle: Eigene Darstellung, Daten der BAB, gerundete Werte

Auf Grundlage dieser Setzungen lassen sich die einzelnen Finanzmittel und ihre Anteile an der Gesamtfinanzierung bei den künftigen Mikrodarlehen wie in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 5.4.2:  
**Aufteilung der Finanzmittel bei den Mikrodarlehen**

Finanzmittel	Mio. €	Anteil (in %)
Gesamtinvestitionen	4,77	100,0
EFRE	1,90	39,8
Nationale Kofinanzierung	1,90	39,8
Private Mittel	0,97	20,4

Quelle: Eigene Darstellung, Daten der BAB

Angesichts der angenommenen Aufteilung der Finanzmittel lassen sich die Hebel für die Mikrodarlehen ableiten. Relevant sind nur die EFRE-Mittel und die nationale Kofinanzierung, so dass sich die Hebeleffekte „trivial“ ermitteln lassen:

Tabelle 5.4.3:  
**Erwarteter Hebel für die Mikrodarlehen**

	Wert
Hebel (1) (mit EFRE)	2,0
Hebel (2) (ohne EFRE)	1,0

Quelle: Eigene Darstellung

Der Impuls für die zukünftigen Hebeleffekte – also die EFRE-Mittel – beträgt 1,9 Mio. €. Die gehelpten Finanzmittel bleiben, da per definitionem keinerlei weitere private Investoren in die Mikrofinanzierung eingebunden sind, auf die nationale Kofinanzierung beschränkt.

Tabelle 5.4.4:  
**Erwartete Hebeleffekte für die Mikrodarlehen**

	In Mio. €
Hebel (1) (mit EFRE)	3,8
Hebel (2) (ohne EFRE)	1,9

Quelle: Eigene Darstellung, gerundete Werte

Einschließlich der EFRE-Mittel beträgt im Rahmen der Mikrodarlehen der Einsatz von Finanzmitteln, die den Unternehmen als Endbegünstigte von außen zufließen, insgesamt 3,8 Mio. €. Zusätzlich zum EFRE werden 1,9 Mio. € an Finanzmitteln durch die nationale Kofinanzierung bereitgestellt.

Unberücksichtigt bleiben bei den obigen Berechnungen zwei Effekte:

- Die Verwaltungskosten sind nicht berücksichtigt worden. Die Kosten reduzieren den Impuls und damit die Hebeleffekte proportional: Wenn der Kostenanteil 10% beträgt, reduzieren sich alle dargestellten Effekte um 10%. Entsprechend werden der Impuls und die Hebeleffekte durch Zinsen aus den Darlehen oder der Zwischenanlage ggf. erhöht.
- Die Instrumente sind als revolvingende Fonds gestaltet. Grundsätzlich werden die zurück fließenden Mittel wieder als Darlehen eingesetzt, und dies über mehrere Runden. In theoretischer Betrachtung erhöht sich der Hebel damit erheblich. Da die weiteren Finanzierungseffekte in großer Zukunft liegen, wäre allerdings auch ihre Diskontierung notwendig.

Auf entsprechende Rechenmodelle wird hier im Einklang mit den Vorgaben des methodischen Leitfadens (siehe Box 5.1) verzichtet.

## 5.5 PRÜFSCHRITT D): LESSONS LEARNED

Revolvingende Fonds, rückzahlbare Darlehen und Beteiligungskapital sind im Kontext des EFRE relativ junge Förderinstrumente. Konkrete und spezifische empirische Untersuchungen oder Evaluationen im EFRE-Kontext liegen daher nur in beschränktem Ausmaß vor. Insbesondere sind nach derzeitigem Kenntnisstand bislang nur wenige Ex-Ante-Evaluationen zu den geplanten Finanzinstrumenten der Förderperiode 2014-2020 abgeschlossen bzw. bereits veröffentlicht. Darüber hinaus liegen Erfahrungen aus der Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten bzw. Darlehensprogrammen in anderen Ländern und auch Bremen vor, die keine Förderung über den EFRE erhalten haben.

Um die bisherigen Erkenntnisse im Sinne von „Lessons learned“ darzustellen, werden im nächsten Abschnitt zunächst vorliegende Studien und Evaluationen von Finanzinstrumenten im Überblick dargestellt. Zusätzlich zu den Bremen-spezifischen Erfahrungswerten, die im Rahmen der bereits in der Einleitung erwähnten Darlehensstudie gewonnen wurden, werden hierbei Erkenntnisse zur Umsetzung von EFRE-Fonds bzw. ähnlich gelagerten Förderdarlehen aus anderen Ländern ausgewertet und auf ihre Übertragbarkeit hin überprüft.

Danach werden die zentralen Ergebnisse der bisherigen Umsetzung von mit den Mikrodarlehen grundsätzlich vergleichbaren Interventionen in Bremen und anderen Ländern vorgestellt. Die empirischen Resultate, die in der jüngeren Vergangenheit mit Mikrofinanzierungsinstrumenten

erzielt werden könnten, lassen sich als Grundlage und „beste Schätzer“ für die Ermittlung und Bewertung der zu erwartenden Nachfrage, Mehrwerteffekte und materiellen Ergebnisse nutzen.

### 5.5.1 ERGEBNISSE VON STUDIEN UND EVALUATIONEN VON FINANZINSTRUMENTEN

Die zentralen Ergebnisse der bisherigen Evaluationen von Finanzinstrumenten sind in einer Tabelle im Anhang dargestellt (vgl. A.2). Zusammengefasst lässt sich folgender Wissensstand zu Finanzinstrumenten festhalten:

- Nahezu alle Evaluationen kommen bisher zu insgesamt positiven Gesamtschätzungen. Dabei werden allerdings oft die bisher kurze Laufzeit und die mangelnde Datenbasis als Einschränkung für eine umfassende und abschließende Bewertung benannt. Lediglich die Evaluation der Finanzinstrumente des EFRE in Berlin empfiehlt, zwei Instrumente (einen Mezzanine- und einen Risikokapitalfonds) nicht fortzuführen.
- Ein ähnliches, grundsätzlich positives Bild ergibt sich – bei allerdings nur grober Recherche – auf europäischer Ebene.
- Mehrere Studien liefern Grundlagen für die Implementation von Finanzinstrumenten, insbesondere hinsichtlich der Bedarfe für solche Instrumente. Die Studien kommen durchgängig zu positiven Beurteilungen zum Bedarf.
- Inzwischen liegen Ex-Ante-Bewertungen zu einzelnen Instrumenten öffentlich vor. Nach derzeitigem Stand sind nur wenige Instrumente nicht für eine Umsetzung empfohlen worden. Abgeschlossene Bewertungen zu Mikrodarlehen sind den Autoren vereinzelt bekannt. Die Bewertungen kommen nach unserem Kenntnisstand durchgängig zu grundsätzlich positiven Bewertungen.
- Es sind weitere Studien oder Evaluationen durchgeführt worden, die nicht veröffentlicht sind. Diese betreffen inhaltlich vor allem die Mikrokredite. Einzelne Erkenntnisse dazu sind in Expertengesprächen aufgenommen worden und fließen in diese Ex-Ante-Bewertung ein.
- Es sind bisher nur relativ wenige Evaluationen durchgeführt worden, die die regionalwirtschaftlichen Ergebnisse und Wirkungen betrachten. Entsprechend liegen hier nur vereinzelt Aussagen vor. Zu den ökologischen und Klimaschutzpolitischen Effekten sind keine Studien bekannt.
- Dies betrifft genauso die betriebs- bzw. bankwirtschaftliche Analyse: Über die Entwicklung der Fonds, ihre Erlöse und insbesondere ihre Kosten liegen kaum Aussagen vor. Ausnahmen stellen die Evaluation der Finanzinstrumente in Berlin und eine Bilanz des Kleinkreditprogramms in Hamburg dar. Grundsätzlich sind die Finanzinstrumente noch zu jung, um endgültige Aussagen z.B. zu Ausfällen und Vermögensentwicklung zu machen. Für die Finanzinstrumente in Berlin wird zum Stand der Studie angenommen, dass das Fondsvermögen weitgehend erhalten bleibt. Dabei ist die Entwicklung von Risikokapitalfonds naturgemäß besonders unsicher.

Eine zentrale Eigenschaft der Finanzinstrumente ist der mögliche Zielkonflikt zwischen hoher Rentabilität der eingesetzten Mittel und förderpolitischen Zielsetzungen: Auf der einen Seite führt tendenziell die Orientierung an der Rentabilität eher zu niedrigen Fördereffekten (z.B. Forschungsprojekte von jungen, innovativen Unternehmen, kleine Gründungsvorhaben). Auf der anderen Seite gefährdet eine sehr breite, unspezifische Förderung in der Tendenz das Fondsvermögen. Dieses Spannungsfeld kann bei gegebenen Konstruktionen nicht vollständig aufgelöst werden. Zumindest erleichtern aber klare förderpolitische Zielsetzungen die Steuerung der Instrumente und das Agieren des Fondsmanagements.

## 5.5.2 ERGEBNISSE UND ERFAHRUNGEN DER BISHERIGEN UMSETZUNG MIT VERGLEICHBAREN INSTRUMENTEN

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die Erfahrungen mit Finanzinstrumenten im Allgemeinen dargestellt wurden, konzentriert sich dieser Abschnitt auf die Auswertung der spezifischen Erkenntnisse, die bislang im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Mikrodarlehen in Bremen und anderen Ländern gewonnen werden konnten.

### Mikrokredite der BAB in Bremen

Seit Anfang 2012 wird in Bremen das Instrument der BAB-Mikrokredite umgesetzt. Diese Darlehen werden bis zu einer maximalen Höhe von 25.000 € gewährt. Darüber hinaus gibt es in Bremen das Programm BAB-Starthilfe, mit dem Kredite in einer Höhe von bis zu 100.000 € an Gründungen und Kleinunternehmen vergeben werden. Hierbei kommen Kreditmittel der KfW aus dem Programm ERP-Gründerkredit – StartGeld zum Einsatz. Im Verlauf der Förderpraxis hat sich innerhalb der BAB-Starthilfe jedoch ergeben, dass für Kreditnachfragen bis zu einer Summe von 50.000 € nur Kreditmittel der BAB eingesetzt und dabei die grundsätzlichen Konditionen der BAB-Mikrokredite gewährt werden. Faktisch hat es somit in den letzten Jahren ein einheitliches Mikrofinanzierungsangebot von Seiten der BAB bis zu der Summe von 50.000 € gegeben. Im Folgenden werden daher die bisherigen Förderresultate der Programme BAB-Mikrokredite und BAB-Starthilfe, hier der Darlehensvergabe bis zu einem Bereich von 50.000 €, zusammengefasst dargestellt.

Die Mikrokredite der BAB können bis zu 100% der Investitionssumme finanzieren. Die Laufzeit kann bis zu 8 Jahren betragen, davon maximal 2 tilgungsfreie Jahre. Sicherheiten sind nicht zwingend erforderlich. Weil die geplanten Mikrodarlehen als Nachfolgeinstrument identisch zum BAB-Mikrokredit konzipiert sind (lediglich mit explizit höherer Darlehensobergrenze von 50.000 €) besteht eine direkte Referenz für die zu erwartende Entwicklung des neuen Instruments.

#### Darlehensfälle und Volumen insgesamt

Für die Jahre 2012 bis 2014 liegen aus dem Monitoringsystem der BAB Daten zur Umsetzung von BAB-Mikrokredit und BAB-Starthilfe (bis 50.000 €) (im Folgenden wird für beide Programme vereinfachend von den Mikrokrediten der BAB gesprochen) vor. Bis zum 31.12.2014 wurden in den letzten drei Jahren insgesamt 63 Darlehen gewährt. Das Kreditvolumen beläuft sich auf 1,081 Mio. €. Hiermit wurden Investitionen (und Betriebsmittel) im Umfang von 1,357 Mio. € unterstützt. Die Umsetzung ist insgesamt positiv verlaufen, die Zahl der ausgereichten Darlehen sowie das Kredit- und Investitionsvolumen weisen einen leicht ansteigenden Trend auf (vgl. Abbildung 5.5.1).

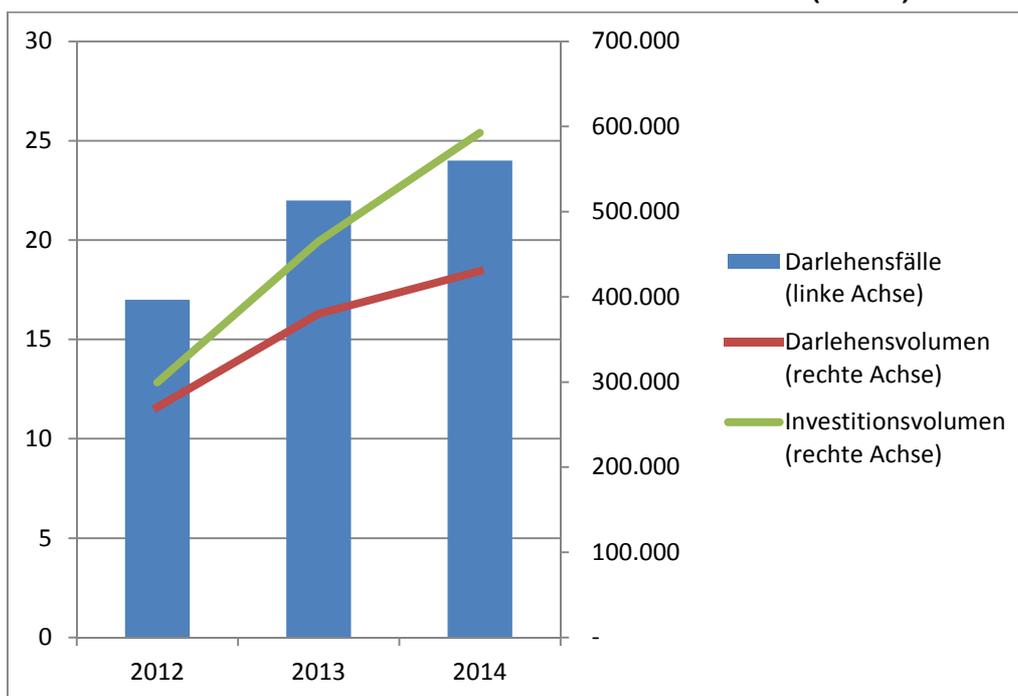
Unter den Darlehensfällen dominieren die Existenzgründungsvorhaben, 47 der 63 geförderten Projekte waren Existenzgründungen. Bestehende Kleinunternehmen wurden in 14 Fällen gefördert. Betriebsübernahmen, die mit Mikrokrediten finanziell unterstützt wurden, gab es nur in 2 Fällen.

#### Durchschnitte je Vorhaben und Jahr

Die durchschnittliche Darlehenssumme je Mikrokredit betrug 17.155 €, die durchschnittliche Investitionssumme 21.547 €. Der Finanzierungsanteil beläuft sich somit im Durchschnitt auf 79,6%. Während zwischen Existenzgründungen, bestehenden Kleinunternehmen und Betriebsübernahmen keine größeren Abweichungen zwischen den Darlehenssummen auszumachen sind, fällt auf, dass bei den Existenzgründungen der Finanzierungsanteil mit im Durchschnitt 75,7% deutlich geringer war als bei Kleinunternehmen und Betriebsübernahmen (94,6 bzw. 100,0%). Entsprechend wurden bei Existenzgründungen zu fast einem Viertel Eigenmittel mit in das Vorhaben eingebracht.

Im Jahresdurchschnitt wurden bisher 21 Mikrokredite vergeben. Das jahresdurchschnittliche Darlehensvolumen lässt sich mit 360.250 € beziffern. Hiermit wurden im Durchschnitt der letzten drei Jahre Investitionen im Umfang von rund 452.500 € unterstützt.

Abbildung 5.5.1:  
Mikrokredite der BAB – Darlehensfälle und Volumen (Tsd. €)



Eigene Darstellung. Daten der BAB.

#### Ausfälle und Rückflüsse

Nach Angaben der BAB gibt es bei rund 15% der Mikrokredite, d.h. 10 Darlehensfälle, „Leistungsstörungen“. Unter diesen Begriff fallen 6 Darlehen bei denen temporäre Liquiditätsstockungen vorliegen und somit Zins- und Tilgungszahlungen ausgesetzt bzw. gestundet werden. 4 Darlehen wurden von Seiten der BAB bislang gekündigt, weil die Unternehmen aufgegeben wurden, dauerhafte Fehler bei der Verwendungsnachprüfung vorlagen oder kein Kontakt mehr zum Unternehmen bestand. Die tatsächliche Ausfallrate liegt daher unter 15%. Unterstellt man, dass die gekündigten Darlehen Ausfälle im Sinne eines Scheiterns des Unternehmenkonzepts am Markt sind, beträgt die Ausfallrate bezogen auf diese 4 Fälle 6%. Diese Ausfallrate liegt im Bereich der Erfahrungswerte aus anderen Ländern.

Rückflüsse werden aus Kredittilgungen und außerdem aus Zinszahlungen erzielt. Sie sind bisher nur in geringem Umfang entstanden, da die Vergabe von Mikrokrediten der BAB erst seit dem Jahr 2012 aufgenommen wurden und angesichts der tilgungsfreien Zeit von maximal zwei Jahren Tilgungen noch nicht im nennenswerten Umfang eingesetzt haben.

#### **Mikrokredite in anderen Ländern**

In einigen Bundesländern werden – überwiegend seit Beginn der letzten Förderperiode – Mikrokredite vergeben. In vielen Fällen werden die Mikrofinanzierungsinstrumente durch den EFRE oder ESF unterstützt. Im Folgenden werden die den Gutachtern bekannten Instrumente

mit ihren zentralen Eigenschaften und, soweit verfügbar, Förderergebnissen kurz vorgestellt. Eine Übersicht liefert Tabelle 5.5.1. Zur Einordnung ist die absolute Zahl der Gründungen in den Ländern im Jahr 2013 angegeben. Ein Vergleich mit den Fallzahlen verdeutlicht die unterschiedliche Reichweite der Instrumente in ihrer spezifischen Auslegung.

Tabelle 5.5.1:  
**Übersicht zu verschiedenen Mikrokreditprogrammen**

	Mikrokredite, Bremen	KMU-Fonds Berlin, Mikrodarlehen	ESF-Mikrokredite Mecklenburg-Vorpommern	NRW/EU. Mikrodarlehen NRW	MKD Mikrodarlehen Sachsen	Mikrofinanzagentur Thüringen
Darlehensfälle pro Jahr (Durchschnitt)	21	190	60	100 – 120	380	70
Durchschnittliche Darlehenshöhe	17.200	13.000	11.000	20.000	16.000	6.000
Max. Darlehenshöhe	50.000	25.000	20.000	25.000	20.000	10.000
Zins	4,5%	5,8%	5%	6,8%	3,5%	8,9%
Besicherung	Keine	Keine	Teilweise banküblich	Keine	Keine	Persönlich / Bürge
Laufzeit	8/2	6/1	5	6/1	5/1	3
Nachrichtlich:						
Zahl der geförderten Mikrokredite je Mio. Einwohner	32	56	38	6 – 7	94	32
Zahl der Einwohner (in Mio. Personen)	0,657	3,422	1,597	17.572	4,046	2,162
Gründungen <sup>1</sup>	3.147	26.339	4.474	67.008	10.203	5.001
Gründungsintensität <sup>2</sup>	48	125	50	67	47	43

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Recherchen.

Anmerkungen: <sup>1</sup>Gewerbliche Unternehmensgründungen, ohne Freie Berufe. Quelle: IfM Bonn,

<sup>2</sup>Gründungsintensität: Anzahl der Existenzgründungen je 10.000 Erwerbsfähige. Quelle: IfM Bonn

Bei dem Vergleich zeigen sich relativ hohe Fallzahlen insbesondere in Sachsen. Die Mikrokredite sind hier mit einem sehr niedrigen Zinssatz (3,5%), keinen Sicherheitsanforderungen und einem relativ hohen Darlehenshöchstbetrag (20.000 €) sehr attraktiv gestaltet. Antragsprüfung, Vergabe der Darlehen und Kreditbetreuung erfolgen durch die Sächsische AufbauBank (SAB).

Ein Unterschied aller anderen Programme zu den bisherigen und den geplanten Mikrokrediten in Bremen liegt in der maximalen Darlehenshöhe: Während in anderen Ländern die Kredite nur bis zu einem Umfang von 20.000 € bzw. 25.000 € (in Thüringen nur 10.000 €) vergeben werden, liegt die geplante Darlehensobergrenze in Bremen mit 50.000 € deutlich höher.

Über die genannten Instrumente hinaus sind mindestens in Brandenburg, Niedersachsen und Thüringen Mikrokredite geplant. In Niedersachsen wird derzeit eine Pilotphase dazu durchgeführt. Die Mikrokredite werden dort mit einem Zins von 2% angeboten; nach Expertenaussagen ist die Nachfrage sehr hoch.

Neben den Instrumenten in den Ländern hat auch der Mikrokreditfonds Deutschland über regionale Mikrofinanzinstitute Darlehen ausgereicht. Eine aktuelle Bilanz zu diesem Instrument liegt nicht vor. Die letzten veröffentlichten Zahlen datieren von Anfang 2012. Danach wurden 6.630

Mikrokredite durch die akkreditierten Mikrofinanzinstitute vergeben. Die Summe der Mikrokredite lag bei 39,8 Mio. €. Im Durchschnitt hatten die Darlehen des Mikrokreditfonds Deutschland einen Umfang von rund 6.000 €.

#### Mecklenburg-Vorpommern

Durch das Programm „Mikrodarlehen für Existenzgründer“ werden Mikrokredite bis zu einer Höhe von 20.000 € an Gründungen in den ersten drei Jahren ihrer Existenz vergeben. Der Zinssatz beträgt derzeit 5%, die Kreditvergabe erfolgt gestaffelt nach verschiedenen Typen. Ein Darlehen in Höhe von 20.000 € ist nur gemeinsam mit einer Hausbank möglich. Darlehen bis 10.000 € werden auch ohne Beteiligung einer Hausbank vergeben.

Im Jahr 2012 sind 70 Darlehen mit einem Gesamtvolumen von etwa 770.000 € vergeben worden, im Jahr 2013 dann 49 Darlehen mit einer Gesamtsumme von 500.000 €. Das durchschnittliche Kreditvolumen liegt damit bei etwa 10.700 € (LFI 2013).

Die Ausfallquote liegt nach älteren Angaben unter 5 % (Ramböll 2011).

#### Sachsen

Über das sächsische „Mikrodarlehen für Existenzgründer und junge Unternehmen“ (MKD) können Gründungsvorhaben und junge Unternehmen (max. 5 Jahre nach Geschäftsaufnahme) ein Darlehen bis 20.000 € aufnehmen. Der Zinssatz liegt derzeit bei 3,5 %. Vorhaben werden nur bei einem Eigenanteil von mindestens 20% (40% bei betrieblichen Investitionen) auf das Gesamtvorhaben genehmigt. Im Jahr 2012 wurden 272 Darlehen vergeben, im Durchschnitt der vergangenen Jahre wurden 383 Verträge abgeschlossen (ESF Sachsen 2012). Die durchschnittlich vergebene Darlehenshöhe beträgt fast 16.000 €. Die Darlehen wurden in den Bereichen Dienstleistung, Handwerk und dem Gesundheitswesen, dabei zu 37% an Frauen vergeben. Die Ausfallquote ist nach älteren Angaben gering (Ramböll 2011).

#### Berlin

Im Rahmen des KMU-Fonds (EFRE) werden in Berlin Mikrodarlehen an Gründungen und bestehende Unternehmen vergeben. Die Vergabe erfolgt direkt durch die Investitionsbank Berlin (IBB). Die Darlehen können bis zu 25.000 € betragen. Die Laufzeit beträgt sechs Jahre, das erste Jahr ist tilgungsfrei. Der Zinssatz beträgt zurzeit 5,8%. Eine Besicherung ist nicht notwendig, führt aber zu einem Zinsabschlag. Die Antragsprüfung und Kreditvergabe erfolgen in einfachen Verfahren, der Antrag kann komplett online eingereicht werden. Das Konzept ist mit einem intensiven Marketing verbunden.

Zwischen 2008 und 2012 sind 948 Mikrodarlehen vergeben worden, also etwa 190 Darlehen pro Jahr. Die durchschnittliche Darlehenshöhe betrug dabei 15.700 €. Gut drei Viertel der Darlehen sind an Gründungen gegangen, davon etwa die Hälfte an Gründungen durch Frauen.

Bis Ende 2012 sind 63 Darlehen endgültig ausgefallen und als Forderungen abgeschrieben worden. Dies entspricht 6,6 % aller Mikrodarlehen. Die Zahl der gekündigten Darlehen liegt deutlich höher. Insgesamt waren bis Ende 2012 etwa 140.000 € an Forderungen abzuschreiben. Dies entspricht 1,0 % der getätigten Auszahlungen an Darlehensnehmer.<sup>58</sup> Weitere Ergebnisse und Wirkungen zu den Mikrodarlehen in Berlin finden sich in der Evaluation für die dort eingesetzten Finanzinstrumente (Kovalis / IfS / MR 2013).

#### Nordrhein-Westfalen

Nach zweijähriger Pilotphase ist das NRW/EU.Mikrodarlehen seit dem Jahr 2011 landesweit verfügbar. Gründer oder junge Unternehmer (max. 3 Jahre nach Geschäftsaufnahme) können einen Kredit bis 25.000 € aufnehmen. Diese laufen über 5 Jahre zu einem festen Zinssatz von 6,8%. Sie werden durch eine Beratung für die Gründer begleitet. Eine zentrale Rolle haben die Startercenter des Landes, die die Antragsberatung, eine Vorprüfung und die Kreditbegleitung

<sup>58</sup> Die durchschnittliche Darlehenslaufzeit betrug zum genannten Zeitpunkt etwa 2,5 Jahre.

übernehmen. Bewilligt und ausgezahlt werden die Mikrokredite durch die NRW.BANK. Im Rückzahlungszeitraum beraten Senior-Coaches die Jungunternehmer.

Seit dem Ende der Pilotphase konnten jährlich 100 bis 120 Vorhaben gefördert werden. Die durchschnittliche Höhe betrug 20.000 €. Mit 70% Anteil an den Bewilligungen werden die Darlehen hauptsächlich zur Existenzgründung verwendet. 40% der Gründungen wurden durch Frauen vorgenommen. Die Ausfallquote war am Ende der Pilotphase und nach kurzer Laufzeit der Mikrokredite relativ gering (vgl. MR 2010).

### Erkenntnisse aus Expertengesprächen

Im Rahmen verschiedener Studien und Evaluationen sind eine Reihe von Expertengesprächen auch zu Mikrodarlehen geführt worden. Einige zentrale Ergebnisse werden im Folgenden vorgestellt:

- Die Förderung mittels Mikrokrediten ist bisher nicht selbsttragend; dies ist aus Gutachtersicht auch nicht zu erwarten. Zinserlöse aus Mikrokrediten sind nicht ausreichend, um Kosten für die Kreditberatung und insbesondere die Kreditbetreuung zu tragen.
- Wesentliche Kosten im Mikrokreditgeschäft entstehen bei der Kreditberatung und bei der Kreditbetreuung. Die engeren Verwaltungskosten der Kreditbearbeitung werden eher geringer eingeschätzt. Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung werden insbesondere durch Skaleneffekte (höhere Fallzahlen) und eine Standardisierung der Verfahren gesehen.
- Die Kreditentscheidung ist zu einem erheblichen Anteil personenorientiert. Die Gespräche deuten darauf hin, dass erfahrungsbasierte Kompetenzen der Kreditberater wesentlich für eine effiziente Kreditvergabe und für eine geringe Ausfallquote sind.
- Es besteht ein Spannungsfeld zwischen sozial- oder wirtschaftspolitischen Zielen und betriebswirtschaftlichen Zielen eines nach bankwirtschaftlichen Kriterien handelnden Fondsmanagements. Eine hohe Reichweite / Bedarfsdeckung des Instruments ist tendenziell mit höheren Prozesskosten (aber auch mit Skaleneffekten) und tendenziell mit höheren Ausfällen verbunden. Dies gilt insbesondere, wenn bestimmte Zielgruppen gezielt und bevorzugt angesprochen werden sollen. Bei einer starken Orientierung an den Kosten führen Unsicherheiten über das Risiko tendenziell zu einer sehr verhaltenen Kreditvergabe. Dabei werden Kreditnehmer bevorzugt, die tendenziell eine eher markt-gängige Kreditnachfrage haben.
- In den bisherigen Modellen zur Vergabe von Mikrokrediten wird die private Geschäftsbank grundsätzlich jeweils durch verschiedene Institutionen ersetzt. Für die kostenintensive Kreditberatung und -betreuung sind dabei zumeist regional verankerte Institutionen verantwortlich; die Funktion einer Bank im Sinne des Kreditwesengesetzes übernimmt eine beauftragte Bank oder ein Landesförderinstitut. Das Fondsmanagement liegt ggf. bei einer weiteren Einrichtung.<sup>59</sup>

Die verschiedenen institutionellen Strukturen bzw. die Anreizstrukturen haben einen direkten Einfluss auf die Reichweite der Förderung und damit auf die Zielerreichung (Fallzahlen) und auf die betriebswirtschaftliche Entwicklung des Finanzinstruments (Kosten, Ausfälle). Nach Einschätzung der Evaluatoren sollten Strukturen mit wenigen Akteuren vorgezogen werden. Wenn die Förderberatung und -betreuung vom eigentlichen Bankgeschäft institutionell getrennt ist, sollte eine Vergütung bzw. Kostenerstattung eher auf Basis von Rückflüssen und Zinsen als auf Basis der zugesagten Kredite erfolgen, um keine falschen Anreize zu setzen. Zielvereinbarun-

<sup>59</sup> Eine Ausnahme stellt die Vergabe von Mikrokrediten in Berlin dar. Hier übernimmt die IBB sowohl die Kreditberatung und -betreuung, wie auch die Bankenfunktion und das eigentliche Fondsmanagement.

gen zu Reichweite und zum Risiko sollten vorab getroffen werden und eine abgestimmte Öffentlichkeitsarbeit erfolgen.

Sowohl aus den Expertengesprächen als auch der Forschungsliteratur lässt sich das Fazit ziehen, dass neben der finanziellen Förderung die Qualität der Beratungs- und Coachingleistungen nicht nur im Vorfeld sondern auch in der Nachgründungs- bzw. Stabilisierungsphase von Existenzgründern und jungen Unternehmen ein zentraler Faktor für deren nachhaltigen Erfolg ist. Die Kombination von Beratung und Finanzierung und die besondere beratende Unterstützung von spezifischen Zielgruppen wird immer wieder empfohlen. Zugleich wird betont, dass die persönlichen Eigenschaften der Existenzgründerinnen und -gründer, ihr Gründungsmotiv und ihre unternehmerische Kompetenz wichtiger Erfolgsfaktor sind. Finanzierungsschwierigkeiten sind ein wichtiges Gründungshemmnis, deren Überwindung allein aber nicht den Erfolg von Gründungs- und Festigungsvorhaben garantiert.

## 5.6 PRÜFSCHRITT E): INVESTITIONSSTRATEGIE

Die Investitionsstrategie ist die strategische Grundlage der Förderung durch Finanzinstrumente. Sie lässt sich in zwei Elemente unterscheiden. Auf der einen Seite umfasst die Investitionsstrategie Aussagen zur konkreten Ausgestaltung der Finanzinstrumente, um die thematisch-inhaltlichen Ziele der Förderung zu erreichen („Förderstrategie“). Auf der anderen Seite werden im Rahmen der Investitionsstrategie auch die verfahrenstechnischen Grundlagen für die Durchführung und Implementierung der Instrumente („Implementierungsstrategie“) festgelegt.

Während die Förderstrategie einen Bewertungsgegenstand auf Ebene der einzelnen Finanzierungsinstrumente des EFRE-Darlehensfonds darstellt, wird die Implementierungsstrategie auf Fondsebene entwickelt. Sie liegt für den EFRE-Darlehensfonds in ihren Grundzügen vor – ein explizit ausformuliertes Dokument gibt es jedoch noch nicht. Die Implementierungsstrategie auf Ebene des Gesamtfonds wird in Kap. 7 beschrieben und bewertet.

Von der Investitionsstrategie zu unterscheiden ist die Finanzierungsvereinbarung gemäß Art. 38 Abs. 7 ESIF-VO, mit der die Verwaltungsbehörde des EFRE (oder Vertreter) einen Finanzintermediär mit der Fondsumsetzung betraut. Diese beinhaltet neben konkreten Zielen auch Vereinbarungen zur Umsetzung des Instruments. Die wesentlichen Elemente der Investitionsstrategie, d.h. sowohl die Förderstrategien der einzelnen Instrumente als auch die Implementierungsstrategie des Gesamtfonds, müssen sich in der Finanzierungsvereinbarung wiederfinden.

Die prinzipielle Förderstrategie der Mikrodarlehen als wichtiger Teil der Investitionsstrategie war – explizit oder implizit – bereits Grundlage für die vorangegangenen Prüfschritte: Die erfolgreiche Prüfung von Marktunvollkommenheiten und Bedarf und die Prüfung der Kohärenz setzen voraus, dass die zentralen Eigenschaften des Finanzierungsinstruments (Zielgruppe, Fördergegenstände, Konditionen) so ausgestaltet sind, dass der Bedarf gedeckt werden kann, eine ausreichende Nachfrage entstehen wird und eine Kohärenz mit anderen Angeboten besteht. Da diese Untersuchungsschritte zu positiven Ergebnissen gekommen sind, ist auch die Förderstrategie für die Mikrodarlehen in ihren Kernelementen (Zielgruppe, Fördergegenstände, Konditionen) als geeignet und adäquat zu bewerten.

Laut ESIF-VO sind an dieser Stelle als zentrale Elemente einer Investitionsstrategie

- die Optionen für Finanzinstrumente gemäß Art 38 ESIF-VO
- die anzubietenden Finanzprodukte
- die Endbegünstigten (Zielgruppe) und
- ggf. die geplante Kombination mit Zuschüssen

zu prüfen. Dabei bezieht sich der zuerst genannte Aspekt auf das geeignete institutionelle Setting auf Ebene des gesamten EFRE-Darlehensfonds. Als wesentlicher Prüfschritt für die Implementierungsstrategie sind die Optionen zu bewerten, die für die Implementation eines ESI-finanzierten Fonds prinzipiell zur Verfügung stehen. Die anderen Aspekte beziehen sich dagegen auf zentrale Elemente der Förderstrategie, die bereits oben beschrieben und bewertet wurden. Sie werden im Folgenden noch einmal kurz dargestellt. Empfehlungen werden zum Abschluss (Abschnitt 5.9) zusammengefasst.

### 5.6.1 WAHL DES FINANZPRODUKTS

Die Unterstützung erfolgt bei dem geplanten Instrument in Form von Darlehen, wobei eine breitenwirksame Förderung für Gründerinnen und Gründer sowie für (junge) Kleinunternehmen angestrebt wird. Angesichts dieser Zielgruppe und des Finanzierungsgegenstands (Investitionen und projektbezogenen Betriebsmittel) erscheint die Finanzierung über Darlehen naheliegend und sinnvoll. Als alternative Finanzprodukte kommen Bürgschaften und Risikokapital nicht in Frage:

- Ein Bürgschaftsinstrument kann fehlende Sicherheiten als wesentliches Finanzierungshemmnis kompensieren. Allerdings haben Bürgschaften keine direkten Liquiditäts- und Rentabilitätseffekte und können damit eine fehlende Finanzierungsbereitschaft der Hausbanken nicht ausgleichen. Ein Engagement von Hausbanken scheitert oft nicht nur an dem vermeintlich hohen Risiko der Mikrodarlehen, sondern weil das Aufwand-Ertrag-Verhältnis bei Kleinkrediten nicht ausreicht. Die Reichweite eines Bürgschaftsinstruments ist damit deutlich niedriger, die angestrebten Ziele der Mikrodarlehen könnten nicht im angestrebten Maß erreicht werden.
- Es ist offensichtlich, dass Zielgruppe und Fördergegenstand nicht den Anforderungen von Risikokapital entsprechen. Dieses wird für junge innovative Unternehmen eingesetzt, wenn ein starkes Wachstum insbesondere durch skalierbare Geschäftsmodelle zu erwarten ist. Vielfach besitzen die jungen sehr wachstumsstarken Unternehmen eine hohe Technologie- und Wissensintensität. Der Kapitalbedarf übersteigt die typischen Kreditsummen bei Mikrodarlehen um ein Vielfaches. Für eine Förderung von kleinen Gründungsvorhaben und Kleinunternehmen, bei denen als Zielsetzung nicht ein überdurchschnittliches Wachstum, sondern zunächst einmal das Überleben am Markt bzw. die Stabilisierung der Marktposition im Vordergrund steht, ist diese Finanzierungsform nicht geeignet. Sie wird von den Gründerinnen und Gründern bzw. den Kleinunternehmen bei einer Projekt- bzw. Investitionsfinanzierung auch nicht angestrebt.

### 5.6.2 AUSWAHL DER ZIELGRUPPE

Die Zielgruppe ist implizit bereits im Rahmen der Bedarfs- und Kohärenzanalyse untersucht worden. Die Zielgruppe besteht aus Gründern, freiberuflich Tätigen und bestehenden Kleinunternehmen ohne branchenspezifische Einschränkungen. Lediglich auf Grundlage der De-minimis-Verordnung werden Kleinunternehmen im Bereich im Bereich des Steinkohlebergbaus, bestimmter exportbezogener Tätigkeiten und Unternehmen des gewerblichen Straßengütertransports ausgeschlossen. Hinsichtlich der Zielsetzung des Förderinstruments – Finanzierung von Investitionen und zugehörigen Betriebsmitteln für die Entwicklung, den Aufbau und die Stabilisierung von bestehenden Unternehmen sowie im Zusammenhang mit einer Gründung oder Betriebsübernahme – ist die Zielgruppe adäquat gewählt.

Mit der Förderung wird ein breiter Ansatz verwirklicht, die Förderung steht grundsätzlich allen Unternehmen offen. Die Selektion von im Sinne der Förderziele und des Förderzwecks geeigneten Unternehmen findet nicht über eine a-priori Einschränkung des Kreises an Zuwendungsempfängern sondern den Fördergegenstand und die Fördervoraussetzungen statt.

In Bremen wird die Förderung von Mikrodarlehen nach derzeitigen Planungen auf eine maximale Darlehenshöhe von 50.000 € begrenzt. Damit wird die Zielgruppe der Gründerinnen und Gründer kaum beschränkt: Nur wenige Vollerwerbsgründungen, die externe Finanzmittel einsetzen, haben einen Finanzierungsbedarf vom mehr als 50.000 € (17,9%, siehe Abschnitt 5.2). Für die „Anschlussgruppe“ stehen alternative Finanzierungsmöglichkeiten bereit.

### **5.6.3 KOMBINATION VON DARLEHEN UND ZUSCHÜSSEN**

Eine Kombination der Mikrodarlehen mit Zuschüssen ist nicht vorgesehen. Eine Überschneidung mit zuschussbasierten Förderprogrammen ist nicht zu erkennen.

## **5.7 PRÜFSCHRITT F): ERWARTETE ERGEBNISSE**

In diesem Arbeitsschritt geht es zum einen darum, die erwarteten Ergebnisse – finanziell und materiell – für die Mikrodarlehen herzuleiten und soweit möglich zu quantifizieren. Zum anderen soll unter Rückgriff auf diese Ergebnisse der Beitrag der Mikrodarlehen zu dem spezifischen Ziel der Investitionspriorität bzw. des Operationellen Programms beurteilt werden.

### **5.7.1 QUANTIFIZIERTE ERGEBNISSE**

In diesem Abschnitt werden die erwarteten Ergebnisse zunächst soweit dargestellt, wie sie zu quantifizieren sind. Ausgangspunkte sind dabei

- die vollständige Umsetzung der geplanten Mittel für die Mikrodarlehen innerhalb der Förderperiode
- die oben entwickelten Durchschnittswerte und Kennziffern zu Fallzahlen und Volumen.

Die Berechnungen und Schätzungen in den Abschnitten 5.2 und 5.5 lassen für die Mikrodarlehen folgende Outputs und Ergebnisse erwarten:

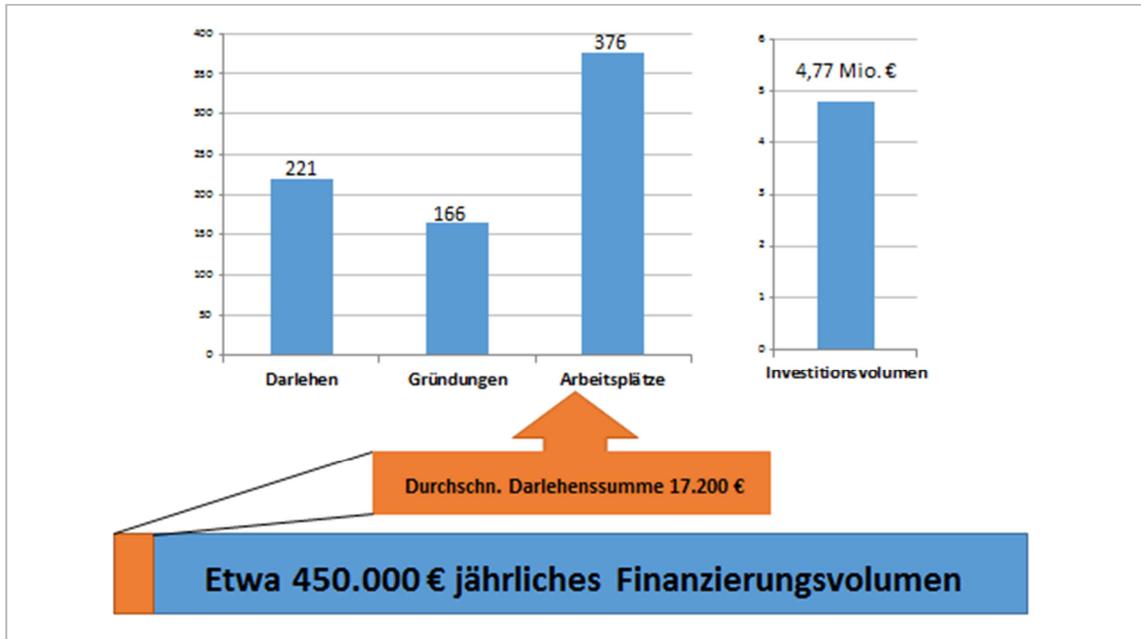
#### **Anzahl und Volumen der Darlehen**

Den Ausgangspunkt für die Ableitung der Ergebnisse bildet das geplante Fondsvolumen in Höhe von 3,8 Mio. €. Diese Summe steht ab dem dritten Quartal 2015 bis Ende 2023 aus dem EFRE-Darlehensfonds für die Unterstützung von Mikrodarlehen zur Verfügung.

Im Rahmen der Berechnungen zu der zu erwartenden Nachfrage (Abschnitt 5.2) nach den Fondsmitteln wurde ein durchschnittliches Darlehensvolumen der Investitionsvorhaben von etwa 17.200 € ermittelt. Unterstellt man die vollständige Verausgabung der geplanten Mittel für die Mikrodarlehen dann lassen sich bei diesem durchschnittlichen Darlehensvolumen der Investitionsvorhaben etwa 221 Darlehensfälle realisieren. Damit würden jährlich 26 Finanzierungen im Umfang von 0,45 Mio. € für Gründerinnen und Gründer sowie Kleinunternehmer zur Verfügung gestellt werden.

Weitere Darlehen werden möglich, wenn Rückflüsse aus den Mikrodarlehen wieder eingesetzt werden können. Diese werden bei der obigen Berechnung allerdings vernachlässigt.

Abbildung 5.7.1:  
Erwartete Ergebnisse der Mikrodarlehen



Quelle: Eigene Darstellung

### Langfristig gehebelte private Investitionen

Die Finanzierung von Investitionsvorhaben erfolgt – neben öffentlichen Zuschüssen und Darlehen – grundsätzlich durch einen Mix aus Eigen- und Fremdmitteln (üblicherweise Darlehen von Hausbanken). Für Mikrodarlehen ist es jedoch typisch, dass sie nur in sehr geringem Umfang durch Eigenmittel (ggf. inklusive Kontokorrentkredite) ergänzt werden. In den vergangenen Jahren waren es rund 20%. Fremdmittel durch Hausbanken (ohne Kontokorrentkredite) sind bei den Mikrodarlehen ausgeschlossen. Aus diesem Grund ergibt sich ein nur geringer Hebeleffekt, wenn man hierunter das Verhältnis der gesamten Investitionssumme zum Einsatz öffentlicher Mittel versteht: Mit dem geplanten Wert für die Darlehen von insgesamt 3,8 Mio. € wird voraussichtlich ein Investitionsvolumen von 4,77 Mio. € ausgelöst.

### Gründungen

Wesentliches Ergebnis der Förderung sind zusätzliche Unternehmensgründungen in Bremen. Die geschätzten Darlehensfälle sind aber nicht eins zu eins mit Existenzgründungen gleichzusetzen, da die Mikrodarlehen auch an bestehende Unternehmen sowie für Betriebsübernahmen eingesetzt werden. An den bislang gewährten Mikrokrediten der BAB hatten Gründungsvorhaben einen Anteil von rund 75%. Übertragen auf die Gesamtzahl an erwarteten Darlehensfällen (bei vollständiger Umsetzung) kann daher mit etwa 166 zusätzlichen Gründungen gerechnet werden. Künftig ist jedoch geplant, bei der Darlehensvergabe die bestehenden Unternehmen, insbesondere in den benachteiligten Stadtteilen, stärker in das Blickfeld zu rücken.

### Arbeitsplatzeffekte

Mit den Mikrodarlehen wird die Schaffung neuer Arbeitsplätze bzw. die Sicherung bestehender Arbeitsplätze unterstützt. Die Auswertung der Monitoringdaten zu den Mikrokrediten der BAB

zeigt, dass in den letzten drei Jahren insgesamt 107 Arbeitsplätze geschaffen bzw. gesichert wurden. Je Vorhaben sind dies etwa 1,7 geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze.

Diese Zahl deckt sich mit den Erfahrungswerten aus anderen Ländern: Die Auswertung der Mikrokredite aus dem Mikrokreditfonds in Thüringen zeigt, dass je vergebenem Darlehen 1,5 Arbeitsplätze geschaffen und gesichert wurden. Eine Auswertung der Mikrokredite aus dem KMU-Fonds in Berlin ergibt etwa 1,4 Arbeitsplätze je Darlehen (vgl. Kovalis / IfS / MR 2013).

Unter der Annahme, dass mit jedem Mikrodarlehen 1,7 Arbeitsplätze unterstützt werden, ergeben sich pro Jahr etwa 44 neue oder gesicherte Arbeitsplätze. Insgesamt werden durch die Mikrodarlehen in der Förderperiode voraussichtlich 376 Arbeitsplätze unterstützt.

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.

Da die Gründungen und Investitionen der Kleinstunternehmen ohne die Mikrodarlehen nicht oder nur in deutlich kleinerem Umfang realisiert würden, sind nur geringe Mitnahmeeffekte zu erwarten. Die genannten Effekte können damit als Nettoeffekte aufgefasst werden.

#### **Indirekte wirtschaftsstrukturelle Effekte**

Nicht zu quantifizieren sind im Rahmen dieser Ex-Ante-Bewertung arbeitsmarktpolitische und wirtschaftsstrukturelle Effekte wie die Umsetzung von Innovationen durch die Gründungsvorhaben, die Steigerung der Produktivität oder die nachhaltige Unterstützung der Lebensdauer oder des Größenwachstums der geförderten Gründungen bzw. Kleinunternehmen. Dies trifft auch für nachfrageseitig positive Effekte auf den regionalen Wirtschaftskreislauf zu (s.u.). Diese Effekte könnten ggf. Gegenstand einer vertiefenden Bewertungsstudie für das EFRE-OP sein.

### **5.7.2 BEITRAG ZUM SPEZIFISCHEN ZIEL SOWIE QUALITATIVE WIRKUNGEN**

#### **Strategie**

Die Mikrodarlehen bilden die Aktion 3b „EFRE-Mikrodarlehen“ in der Prioritätsachse 2 („Diversifizierung und Modernisierung der Wirtschaftsstruktur“) des EFRE OP des Landes Bremen und sind hier der Investitionspriorität 3d): „Unterstützung der Fähigkeit von KMU, sich am Wachstum der regionalen, nationalen und internationalen Märkte sowie am Innovationsprozess zu beteiligen“ gemäß Art. 5 der EFRE-VO zugeordnet. Das spezifische Ziel der Investitionspriorität lautet „Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU“.

Mit der Finanzierung von Mikrodarlehen ermöglicht die Förderung zusätzliche Investitionsvorhaben, die mit der Gründung von neuen oder weiteren Entwicklung bestehender Kleinunternehmen verbunden sind. Die Maßnahme leistet einen unmittelbaren Beitrag zum spezifischen Ziel. Die Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln ist ein entscheidendes Gründungs- und Investitionshemmnis. Mit den Mikrodarlehen gehen weitere positive wirtschaftliche Effekte einher. Der Beitrag der Mikrodarlehen zum EFRE OP ist von hoher strategischer Relevanz.

#### **Effektivität**

Mit den Mikrodarlehen werden die erforderlichen Anreize für private Investitionen geschaffen. Ziel der Förderung ist es, bestehende Finanzierungs- und Rentabilitätslücken im Bereich der

Mikrofinanzierung zu schließen, die eine Durchführung von gesamtwirtschaftlich sinnvollen Investitionsvorhaben verhindern. Durch die Förderung werden Anreize zur Projektdurchführung gesetzt, die aus einem Rentabilitäts-, Liquiditäts- und Risikoübernahmeeffekt resultieren. Hierdurch entsteht ein positiver Finanzierungsimpuls, der quasi als „deal maker“ für das Zustandekommen einer gesicherten Finanzierung und damit auch Realisierung der Vorhaben sorgt. Im Fokus von Mikrodarlehen stehen der Liquiditäts- und Risikoübernahmeeffekt. Durch die Mikrodarlehen wird für die Gründungs- und Investitionsvorhaben eine geschlossene Finanzierung überhaupt erst ermöglicht, weil das Kreditrisiko angesichts von mangelnden Sicherheiten und nachprüfbarer Bonität nicht von den Hausbanken übernommen wird. Durch die günstige Bereitstellung von Finanzmitteln erhöht sich zudem die Stabilität der Gründungen und Kleinunternehmen: Eine gute Ausstattung mit finanziellen Ressourcen erhöht die Überlebenswahrscheinlichkeit und die Wahrscheinlichkeit, zu wachsen.<sup>60</sup>

### Effizienz

Bereits grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Mitnahmeeffekte bei einer Förderung von öffentlichen Darlehen relativ niedrig sind.<sup>61</sup> Für den Fall von Mikrodarlehen trifft dies erst recht zu. Ohne die Bereitschaft zur Vergabe der Darlehen durch die öffentlichen Förderinstitutionen würde eine Projektfinanzierung nicht zustande kommen. Die Darlehen werden nur dann gewährt, wenn Hausbanken die jeweiligen Vorhaben nicht begleiten können.

Auch wenn die Mikrodarlehen nicht im Hausbankenverfahren vergeben werden, müssen die Unternehmen bei der BAB im Rahmen des Antrags- und Bewilligungsverfahrens ihre prinzipielle Fähigkeit zur Rückzahlung des Darlehens nachweisen. Die Erwartung eines nachhaltigen wirtschaftlichen Projekterfolgs ist ebenso Fördervoraussetzung wie Anforderungen an die fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten der Gründer- bzw. Unternehmerpersönlichkeiten für eine ordnungsgemäße Unternehmensführung.<sup>62</sup> Je nach Größenordnung des Darlehens unterscheiden sich die verfahrenstechnischen Anforderungen (bei Darlehen über 25.000 € ist ein Businessplan vorzulegen), in jedem Fall wird für die potenziellen Darlehensnehmer ein kriterienbezogener Abfragebogen ausgefüllt („Ampelrating“), der bei Unterschreiten einer Mindestpunktzahl zu einer Kreditablehnung führt. Durch diese Vorgehensweise wird – zumindest nach den üblichen marktwirtschaftlichen Grundsätzen – sichergestellt, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit nur Vorhaben in den Genuss eines öffentlichen Darlehens kommen, die über die Kreditlaufzeit den Zins- und Tilgungsverpflichtungen nachkommen können und dementsprechend ein geringes Kreditausfallrisiko tragen. Nach Angaben der BAB münden nur rund ein Drittel der Anfragen bzw. Anträge in einem Vertragsverhältnis.

### Übergreifende Effekte

Mit der öffentlichen Finanzierung von Gründungen und Kleinunternehmen durch Mikrodarlehen sind zudem weitere arbeitsmarktpolitische, regionalwirtschaftliche und stadtentwicklungspolitische Effekte verbunden:

- Der Markteintritt von Gründungen in bestehende Märkte fördert den Wettbewerb und motiviert bestehende Unternehmen z.B. zur Verbesserung ihrer Produkte oder Prozesse. Damit erhöht sich tendenziell die Effizienz der wirtschaftlichen Aktivitäten. Gründun-

<sup>60</sup> Vgl. ZEW / KfW 2012, ZEW / ZIS / creditreform 2010.

<sup>61</sup> Etwa im Vergleich zu einer Zuschussförderung (vgl. dafür GEFRA / MR 2012). Hier ist allerdings nur eine grundsätzliche Aussage möglich. Schon alleine durch die im Allgemeinen geringeren Subventionswerte bei einer Darlehens- im Vergleich zur Zuschussförderung sind die Mitnahmeeffekte beschränkt.

<sup>62</sup> Vgl. BAB-Mikrokredit und BAB-Starthilfekredit, Förderkriterien (Stand: 01.01.2014). [www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/F%F6rderkriterien%20Mikrokredit%20und%20Starthilfe%20Stand%202017%2012%202013.pdf](http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/F%F6rderkriterien%20Mikrokredit%20und%20Starthilfe%20Stand%202017%2012%202013.pdf)

gen leisten auf diese Weise einen Beitrag zur Verbesserung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit.

- Aus regionalwirtschaftlicher Perspektive erscheint es vorteilhaft, zusätzliche Wettbewerber in Branchen mit einer starken überregionalen Konkurrenz zu etablieren. Aber auch in Branchen mit lokal gehandelten Gütern und Dienstleistungen kann eine höhere Wettbewerbsintensität zu Effizienzgewinnen führen. Unter Umständen – etwa bei relativ geringen Lohnniveaus – kann der steigende Wettbewerbsdruck auch zu unerwünschten Nebeneffekten führen.
- Gründungen erschließen sich Nischen und neuartige Produktfelder. Sie tragen damit grundsätzlich zur Generierung, Adoption und Diffusion von Wissen, neuen Technologien und spezifischen Problemlösungen bei und erhöhen so die Innovationsfähigkeit der regionalen Wirtschaft. Dabei bestehen grundsätzlich zwei Entwicklungspfade: Gründungen können direkt in Zukunftsbranchen stattfinden oder sie können in gereiften Branchen Marktneuheiten entwickeln.
- Neugründungen sind ein wesentliches Element der Anpassungsprozesse im permanenten Strukturwandel. Durch neue Unternehmen werden Arbeit und Kapital aus reifen Märkten auf Wachstumsmärkte geleitet.
- Die Förderung wirkt auch in Richtung allgemeiner sozial- und wirtschaftspolitischer Ziele, wie einem Ausbau der unternehmerischen Basis und der Kultur der Selbständigkeit sowie der Stärkung des Unternehmergeistes. Für Deutschland wird in dieser Hinsicht Aufholbedarf gesehen: Im internationalen Vergleich steht Deutschland bei „weichen“ Faktoren wie einer Kultur der Selbstständigkeit oder der Gründungsmotivation insgesamt weniger gut da (Sternberg / Vorderwülbecke / Brixy 2012).
- Aufgrund der spezifischen modellhaften Ausgestaltung des Darlehenangebots in den benachteiligten Stadtteilen in Gröpelingen und Bremerhaven-Lehe, bei der (im Rahmen der Aktion 7a des OP EFRE: KMU-Beratung und Stadtteilinitiativen) die Vergabe der Mikrodarlehen an das Quartiersmanagement angebunden und eine zielgruppenspezifische Beratung vor Ort erfolgen soll, sind weitere stadtentwicklungspolitisch intendierte Aufwertungseffekte für die Quartiersentwicklung möglich: Durch die Gründung neuer Betriebe sowie die Stabilisierung und Erweiterung bestehender Kleinstbetriebe der lokalen Ökonomie verbessert sich die lokale Angebotsvielfalt in diesen Stadtteilen (bzw. bleibt zumindest erhalten), und es kommt zu einer Attraktivierung der Quartiere (bzw. wird ein weiterer Funktionsverlust vermieden).

Die Gründungsförderung über Mikrodarlehen leistet grundsätzlich einen Beitrag zur kontinuierlichen Erneuerung der Unternehmenslandschaft in Bremen. Bei einer Bewertung dieser indirekten, übergreifenden Effekte sollten mit Blick auf die Zahl der unterstützten Darlehensfälle und das Investitionsvolumen aber an die Förderung keine überzogenen Erwartungen gestellt werden. Hinsichtlich der Verbesserung der Innovationsfähigkeit und der Anpassung an den Strukturwandel ist der Einfluss der Förderung angesichts der Fallzahlen, Investitionssummen und typischen Branchenstruktur aber eher gering. Die Mikrokredite haben ihren Wirkungsschwerpunkt eher bei den beschäftigungspolitischen Effekten und in ihrem Beitrag zu einer Kultur der Selbständigkeit.

## **5.8 PRÜFSCHRITT G): ÜBERPRÜFUNG UND AKTUALISIERUNG**

Die EFRE-Verwaltungsbehörde oder ggf. beauftragte Stellen (ZGS) können eine Aktualisierung der vorliegenden Ex-Ante-Bewertung veranlassen. Vorschläge für den Anlass und den Gegenstand einer solchen Aktualisierung beziehen sich auf die Ebene des gesamten EFRE-Darlehensfonds. Die Ergebnisse des Bewertungsschrittes finden sich in Kap. 7.

## 5.9 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

### Das Instrument Mikrodarlehen im Überblick

Zur Verfolgung des spezifischen Ziels „Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU“ im Rahmen der Aktion 3a) des bremischen EFRE-OP für die Förderperiode 2014-2020 sollen Mikrodarlehen gewährt werden. Im gesamten EFRE-Darlehensfonds ist hierfür ein indikatives Mittelvolumen von 3,8 Mio. € eingeplant. Die Mikrodarlehen dienen der Finanzierung von kleinen Gründungsvorhaben, freiberuflich Tätigen und gewerblichen Kleinunternehmen, die am Kapitalmarkt keine (ausreichende) Finanzierung erhalten. Mit den geplanten Mikrodarlehen sollen Investitionen und /oder ein projektbezogener Betriebsmittelbedarf im Zusammenhang mit Gründungen, Betriebsübernahmen sowie der Erweiterung und Stabilisierung bereits bestehender Kleinunternehmen finanziert werden.

Die Mikrodarlehen werden bis zu einer Höhe von 50.000 € unter der Voraussetzung vergeben, dass eine Hausbank das Vorhaben nicht begleiten kann, weil kein oder kein ausreichendes Eigenkapital bzw. Sicherheiten zur Verfügung stehen. Die Gewährung der Mikrodarlehen erfolgt auf Grundlage der De-minimis-Verordnung.

Mit dem Fondsmanagement soll nach derzeitigen Planungen die Bremer Aufbau-Bank (BAB) betraut werden. Flankierend werden im Rahmen der im EFRE verankerten integrierten Stadtentwicklungspolitik (Prioritätsachse 4, Aktion 7a KMU-Beratung und Stadtteilinitiativen) zudem modellhaft neue, vor Ort verankerte Beratungsstrukturen für die lokale Ökonomie und die Förderung des Gründergeistes geschaffen, die den Zugang möglicher Zielgruppen zu den Mikrokrediten in benachteiligten Stadtteilen erleichtern sollen.

### Suboptimale Investitionssituation, Bedarf und Kohärenz

Theoretische Überlegungen und empirische Evidenz belegen sehr deutlich das Vorliegen einer suboptimalen Investitionssituation. Marktversagen ist aufgrund asymmetrisch verteilter Information auf Finanzmärkten für Gründer und (junge) Kleinunternehmen von besonderer Relevanz. Informationsbedingte Finanzierungsprobleme sind für diese Gruppe erheblich stärker ausgeprägt als bei etablierten Unternehmen und entsprechend ein zentrales Gründungs- und Investitionshemmnis. In der Konsequenz werden volkswirtschaftlich wünschenswerte Gründungs- und Investitionsprojekte nicht realisiert.

Die grundsätzlich bestehenden Investitions- und Förderbedarfe in Bremen lassen erwarten, dass die Mikrodarlehen auf hohe Akzeptanz treffen werden. Für die geplanten Mikrodarlehen werden die Konditionen der bisherigen Mikrokredite der BAB unverändert übernommen. Die Mikrokredite, die die BAB in den letzten drei Jahren finanziert hat, liefern somit einen guten Anhaltspunkt um die künftige Nachfrage nach Mikrodarlehen in Bremen quantitativ bestimmen und eine Plausibilitätsbewertung der geplanten Mittelausstattung vornehmen zu können. Im Ergebnis der Projektion beläuft sich die wahrscheinliche Nachfrage auf ein Darlehensvolumen von 3,1 Mio. €.

Der auf Grundlage der Vergangenheitswerte ermittelte Wert liegt unter dem derzeit im EFRE vorgesehenen Planwert von 3,8 Mio. €. Mit Blick auf den tendenziell positiven Trend bei den bisherigen Mikrokrediten der BAB und den geplanten Bemühungen zu einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit sowie der modellhaften Vor-Ort-Anbindung der Beratungsstrukturen erscheint das geplante Darlehensvolumen aber durchaus erreichbar und angemessen.

Die Mikrodarlehen betten sich kohärent in die bestehende Förderlandschaft ein, insbesondere besteht derzeit kein konkurrierendes Angebot im Bereich der Mikrofinanzierung. Darlehensprogramme, die für Gründungen oder (junge) Kleinunternehmen geöffnet sind, weisen implizit oder explizit Mindestgrenzen bei den Darlehensvolumina auf, die über dem geplanten Angebot der Mikrodarlehen liegen, und werden über Hausbanken vergeben.

Insgesamt sind Bedarf und Angebotslücke für Mikrodarlehen in Bremen eindeutig gegeben. Mit den Darlehen wird ein zielführender Beitrag geleistet, um die Realisierung und Finanzierung von wünschenswerten Gründungs- und Investitionsvorhaben junger und kleiner Unternehmen sicherzustellen. Allerdings sollten die Entwicklung der Nachfrage nach den Mikrodarlehen während der Laufzeit genau beobachtet und die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten bei zurückbleibender Nachfrage genutzt werden.

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

Die zentralen erwarteten Ergebnisse für die Mikrodarlehen lassen sich wie folgt zusammenfassen. Mit den Darlehen aus dem Fonds wird – unter der Annahme der vollständigen Umsetzung des geplanten Mittelvolumens – ein Beitrag zur Finanzierung von Gründungsvorhaben und Investitionsvorhaben bestehender Kleinunternehmen im Umfang von etwa 4,77 Mio. € geleistet. Die rechnerisch gemäß der Vorgaben der Europäischen Kommission bestimmten Hebeleffekte unter Berücksichtigung der EFRE-Mittel können mit einem Wert von 2,0 angegeben werden.

Der Schwerpunkt der Darlehen wird dabei auf Vorhaben von Gründerinnen und Gründern liegen, auch wenn geplant ist bestehende Unternehmen stärker in den Fokus zu rücken. Auf Basis der Erfahrungswerte der letzten drei Jahre dürften von den rund 220 zu erwartenden Darlehensfällen bis zu 170 Darlehen der Unterstützung von Gründungen dienen. In Summe kann mit der Schaffung und Sicherung von etwa 380 Arbeitsplätzen gerechnet werden. Mit den Mikrodarlehen gehen zudem weitere indirekte arbeitsmarkt- und strukturpolitische Effekte wie eine Verbesserung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit durch ihren Beitrag zur kontinuierlichen Erneuerung der Unternehmenslandschaft sowie zur Stärkung der Kultur der Selbständigkeit und des Gründer- und Unternehmergeistes in Bremen einher. Hinzu kommen indirekte regionalwirtschaftliche Kreislaufeffekte durch die steigende Investitionstätigkeit. Angesichts der geplanten, modellhaften Verankerung von Beratungsstrukturen, mit denen der Zugang zu den Mikrokrediten in benachteiligten Stadtteilen erleichtert werden soll, sind weitere stadtentwicklungspolitische Impulse für die Unterstützung der lokalen Ökonomie und die Förderung des Gründergeistes zu erwarten. An die indirekten, übergreifenden Effekte sollten jedoch keine überzogenen Erwartungen gestellt werden.

Aufgrund der spezifischen Vorgaben und Besonderheiten bei der Gewährung von Mikrodarlehen 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. Die Darlehen werden nur dann gewährt, wenn Hausbanken die jeweiligen Vorhaben nicht begleiten können.

### **Investitionsstrategie**

Die Investitionsstrategie der Mikrodarlehen ist insgesamt als schlüssig und adäquat zu bewerten. In seinen zentralen Kernelementen (Zielgruppe, Fördergegenstände, Konditionen) ist das Instrument so ausgestaltet, dass der Bedarf gedeckt werden kann, eine ausreichende Nachfrage entstehen wird und eine Kohärenz mit anderen öffentlichen Angeboten besteht.

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:

- Mit den Mikrodarlehen wird eine breitenwirksame Förderung für Gründerinnen und Gründer sowie für (junge) Kleinunternehmen angestrebt. Angesichts dieser Zielgruppe und des Finanzierungsgegenstands (Investitionen und projektbezogenen Betriebsmittel) erscheint die Finanzierung über Darlehen naheliegend und sinnvoll. Als alternative Finanzprodukte kommen Bürgschaften und Risikokapital nicht in Frage.
- Die breite Abgrenzung der Zielgruppe ist plausibel. Die Selektion von im Sinne der Förderziele und des Förderzwecks geeigneten Endbegünstigten findet nicht über eine a-

priori Einschränkung des Kreises an Antragstellern sondern über die Definition des Fördergegenstandes und die Fördervoraussetzungen statt.

- In Bremen wird die Förderung von Mikrodarlehen nach derzeitigen Planungen auf eine maximale Darlehenshöhe von 50.000 € begrenzt. Damit wird die Zielgruppe der Gründerinnen und Gründer kaum beschränkt. Für größere Gründungsvorhaben stehen alternative Finanzierungsmöglichkeiten bereit.

### **Fazit**

Die Untersuchung zeigt insgesamt, dass ein Bedarf und eine Angebotslücke für die Mikrodarlehen bestehen. Die Mikrodarlehen sind ein geeignetes und effizientes Förderinstrument und daher ein wichtiger Baustein für die Erreichung des spezifischen Ziels „Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU“ im Rahmen des EFRE-OP in der Förderperiode 2014-2020.

### 6.1 EINFÜHRUNG

Gegenstand der Bewertung in diesem Kapitel ist das Instrument der so genannten Energieeffizienzdarlehen, die für das fünfte spezifische Ziel, die „Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wirtschaft“, des bremischen EFRE-OP eingesetzt werden sollen. Das spezifische Ziel wird vor allem durch die besondere Potenziale und Zielsynergien bei Energieeffizienzmaßnahmen in der gewerblichen Wirtschaft begründet: In den bremischen Unternehmen werden große CO<sub>2</sub>-Einsparpotenziale gesehen und entsprechend wird im OP auf einen hohen Handlungsbedarf bei der CO<sub>2</sub>-Reduktion im Unternehmenssektor verwiesen (hoher Anteil an den CO<sub>2</sub>-Emissionen, geringer Rückgang der Emissionen). Gleichzeitig werden im Unternehmenssektor erhebliche Potenziale für eine Erhöhung der Energieeffizienz ausgemacht. Aufgrund von Informationsdefiziten und hoher Suchkosten führen Unternehmen eigentlich lohnenswerte Energieeffizienzmaßnahmen nur zögerlich durch. Im OP wird explizit darauf aufmerksam gemacht, dass Finanzierungsrestriktionen am Kapitalmarkt – gerade für kleinere, bonitäts- und eigenkapitalschwache Unternehmen – immer noch ein großes Hemmnis zur Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen sind. Das spezifische Ziel wird über zwei Aktionen umgesetzt: zum einen über die Aktion 5a) Anreize für Energieeffizienzinvestitionen in Unternehmen und zum anderen über die die Aktion 5b) Energieberatung, Information und Zertifizierung für Unternehmen. Bei der Aktion 5a) ist neben einer zuschussbasierten Förderung von Energieeffizienzinvestitionen über das REN-Programm auch die Vergabe von Darlehen vorgesehen.<sup>63</sup>

Durch die Energieeffizienzdarlehen werden Darlehen für betriebliche Maßnahmen zur effizienten Energieverwendung und Einsparung von Treibhausgasen vergeben. Der Finanzierungsanteil der Darlehen kann sich auf bis zu 100% der förderfähigen Kosten belaufen.

Finanziert werden überwiegend investive Maßnahmen zur Einsparung und effizienten Verwendung von Energie und zur direkten oder indirekten Einsparung von Treibhausgasen. Dabei ist eine breite Palette von Fördergegenstände vorgesehen (Verbesserung an Gebäuden, Modernisierung von Anlagentechnik und Maschinenpark, Kradft-Wärme-Kopplung, Wärmerückgewinnung / Abwärmennutzung, IuK-Technik, Mess-, Steuer- und Regeltechnik u.a.).

Die Energieeffizienzdarlehen werden durch die BAB vergeben. Die Darlehensvergabe kann dabei ohne Beteiligung einer Hausbank erfolgen. Die Prüfung der Fördervoraussetzungen erfolgt durch einen Sachverständigen. Dabei ist ein einfaches Verfahren ohne gesonderte Antragstellung für eine Beratung o.ä. geplant.

---

<sup>63</sup> Arbeitstitel der Energieeffizienzdarlehen ist inzwischen „Bremer Effizienz in Energie“. Im Folgenden wird die Bezeichnung „Energieeffizienzdarlehen“ beibehalten.

Die Darlehensvergabe ist nicht an direkt eine Energieberatung für die Unternehmen gekoppelt. Die Bestätigung der Einsparung erfolgt integriert im Verfahren der Kreditprüfung und -vergabe. Geplant ist außerdem, die Energieberaterinnen und -berater des Landes für die Fördermöglichkeit frühzeitig zu sensibilisieren, so dass direkt auf die Energieeffizienzdarlehen hingewiesen wird.

Für Vorhaben mit hohen ökologischen Effekten stehen in einem anderen Programm (REN) Zuschüsse zur Verfügung. Die Instrumente sind über die Fördervoraussetzungen abgegrenzt; eine Kombination ist nicht vorgesehen.

Tabelle 6.1.1:  
**Überblick: Ausgestaltung der Energieeffizienzdarlehen**

	<b>Energieeffizienzdarlehen</b>
Mittelvolumen	15,0 Mio. € (EFRE + nationale Kofinanzierung)
Zielgruppe	Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft (produzierendes Gewerbe, Handwerk, Handel und sonstiges Dienstleistungsgewerbe), Freie Berufe, Kontraktoren
Finanzierungsgegenstand	Betriebliche Maßnahmen zur effizienten Energieverwendung und Einsparung von Treibhausgasen
Finanzierungsvolumen	Finanzierung bis 100%, max. 500.000 €
Fördervoraussetzungen	Energieeinsparung mindestens 10% bei Ersatz- und Neuinvestitionen; bei Sanierung: mind. Vorgaben der EnEV Neubau; bei Neubau 10% unter EnEV Keine Erneuerbare Energien-Anlagen, die überwiegend der Netzeinspeisung dienen, keine Wohngebäude
Zins	Einheitlicher Zins, unabhängig von Besicherung und Bonität, leicht oberhalb der Preisklasse für gute Bonitäten; derzeit 3,0% geplant.
Sicherheiten	Möglichst einfache Sicherheitengestaltung (Besicherung am Finanzierungsobjekt)
Laufzeiten	Variable Laufzeiten, tilgungsfreie Zeit je nach Laufzeit 1 - 3 Jahre

Eigene Darstellung nach Angaben der BAB.

Die in diesem Kapitel vorgenommene Ex-Ante-Bewertung der Energieeffizienzdarlehen ist entsprechend des Art. 37 Abs. 2 b) der ESIF-VO gegliedert. Schwerpunkt und strategischer Ausgangspunkt der Ex-ante-Bewertung sind die Markt- und Bedarfsanalyse (Untersuchung von „Marktversagen“) und die Kohärenzanalyse. Eine umfassende theoretische und allgemeine empirische Diskussion des „Marktversagens“ bei der Unternehmensfinanzierung findet sich in Kapitel 2 dieses Berichts. Auf die Ergebnisse wird im Folgenden nur noch kurz rekurriert. Weitere Untersuchungspunkte sind der Mehrwert, die Hebeleffekte, die bisherigen und die erwarteten Ergebnisse sowie die Investitionsstrategie.

## 6.2 PRÜFSCHRITT A): MARKTSCHWÄCHEN

In diesem Abschnitt werden Marktunvollkommenheiten und „suboptimale“ Investitionssituationen untersucht. Zentrale Fragestellung ist dabei, ob an den Kreditmärkten Marktschwächen bestehen, die zu einer Finanzierungslücke bei betrieblichen Investitionen für Energieeffizienz führen: Es wird der Bedarf für das geplante Instrument untersucht. Nur kurz thematisiert und vorausgesetzt werden die Marktunvollkommenheiten beim Umweltschutz bzw. der Versorgung mit Umweltgütern. Derzeit werden die Investitionen der Unternehmen in Energieeffizienz und die Bemühungen zur Vermeidung von CO<sub>2</sub> aus politischer Sicht als nicht ausreichend bewertet.

Die Untersuchung gliedert sich in drei Schritte:

- Im nächsten Unterkapitel werden kurz die Unvollkommenheiten und Hemmnisse bei Energieeffizienzinvestitionen diskutiert. Eine ausführliche Diskussion von Marktversagen findet sich in Kap. 2.
- Danach wird der allgemeine Bedarf für die Unterstützung von Energieeffizienz in KMU hergeleitet. Dieser wird aus den potenziell investierenden Unternehmen, deren Investitionsvolumen und dem Anteil der Unternehmen mit Finanzierungsproblemen abgeleitet. Diese Bedarfsberechnung stellt eine relativ grobe Schätzung dar.
- Abschließend wird die zu erwartete Nachfrage für das konkrete Instrument im Land Bremen hergeleitet. Diese Herleitung erfolgt auf Basis eigener empirischer Erhebungen und auf Grundlage von Daten zu vergleichbaren Instrumenten.

Eine Gesamteinschätzung zur Marktsituation erfordert auch eine Betrachtung der bestehenden Angebote. Diese erfolgt im Rahmen der Kohärenzanalyse (Kap. 0). Im Anschluss daran wird ein Fazit zur Marktsituation für die geplanten Energieeffizienzdarlehen gezogen.

### 6.2.1 MARKTUNVOLLKOMMENHEITEN UND HEMMNISSE BEI INVESTITIONEN IN ENERGIEEFFIZIENZ

Im Folgenden werden kurz

- die wesentlichen Gründe für Marktunvollkommenheiten aus Sicht der theoretischen Literatur und
- zentrale empirische Ergebnisse zu den Hemmnissen, die Unternehmen davon abhalten in Energieeffizienz zu investieren,

dargestellt.

#### Marktunvollkommenheiten bei Energieeffizienz

Zentrale Motivation für die Unterstützung von Maßnahmen, die zu einer effizienten Nutzung von Energie in Unternehmen führen sollen (wie etwa die Energieeffizienzdarlehen im EFRE), sind klimapolitische Zielsetzungen. Marktunvollkommenheiten liegen hier in dem Energieverbrauch der Unternehmen und der damit einher gehenden Klimabelastung, die im politischen Prozess als zu hoch bewertet werden.

Gleichzeitig werden grundsätzlich auch ökonomische Einsparmöglichkeiten für die Unternehmen gesehen: Einerseits machen die Energiekosten einen nicht unerheblichen Anteil der

betrieblichen Kosten aus,<sup>64</sup> andererseits werden in vielen Studien Einsparpotenziale bei den Energiekosten gesehen.<sup>65</sup>

In theoretischer Sicht werden vor allem folgende Ursachen für diese Marktunvollkommenheiten - zu geringe Energieeffizienz in Unternehmen – gesehen (Dobroschke 2012):

- Fehlende Internalisierung negativer externer Effekte
- Informationsasymmetrien / Informationsdefizite
- Investor-Nutzer-Dilemma<sup>66</sup>
- Begrenzte Rationalität<sup>67</sup>

Darüber hinaus werden in einzelnen Studien weitere Ursachen für suboptimale Energieeffizienz in Unternehmen genannt. Insgesamt existiert eine recht breite wirtschaftstheoretische Literatur, die Marktversagen bzw. Marktunvollkommenheiten thematisiert und bestätigt.

### Hemmnisse für Energieeffizienz

Für die instrumentelle Umsetzung der Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz in Unternehmen können empirische Untersuchungen zu den Hemmnissen für eine höhere Energieeffizienz in Unternehmen wichtige Hinweise liefern. Hier existieren verschiedene Befragungen, von denen zwei jüngeren Datums und mit größerer Stichprobe sind (KfW 2014, prognos 2010). Zusammengefasst bestehen folgende zentralen Hemmnisse:

- Amortisationszeit und Rentabilität der Investitionen
- Finanzierungsmöglichkeiten
- Strategische Relevanz / Mittel für andere Investitionen gebunden
- Unsicherheit über Einsparung

Die Ergebnisse der beiden genannten Befragungen sind hier zusammengefasst. Wesentliche Kriterien sind – wie grundsätzlich bei jeder betrieblichen Investition – die Rentabilität der Maßnahme und ihre Amortisationszeit.<sup>68</sup> Der Amortisationszeit kommt dabei nach Auffas-

<sup>64</sup> Nach einer Befragung aus dem Jahr 2009 liegt der Energiekostenanteil im Durchschnitt bei etwa 6%. Vgl. Prognos (2010).

<sup>65</sup> Für einen Überblick: Dobroschke (2012).

<sup>66</sup> Investor und Nutzer einer Effizienzmaßnahme fallen auseinander. Der Investor trägt die Kosten der Maßnahme, der Nutzer kann Erträge realisieren. Erträge und Kosten sind nicht oder nur mit hohem Aufwand auszugleichen.

<sup>67</sup> Akteure handeln aus eigener Sicht und insbesondere nach eigenem Informationsstand rational, in einem übergreifenden Kontext sind die Handlungen aber nicht optimal (sondern begrenzt rational). Im Unternehmen etwa durch Zuweisung von Investitions- und Betriebskosten bei unterschiedlichen Einheiten, Vorrang von bekannten, „strategischen“, Investitionen im Kerngeschäft u.ä.

<sup>68</sup> Als einfache Richtschnur für das unternehmerische Entscheidungskalkül wird oftmals die so genannte Amortisationszeit berechnet, d.h. der Zeitpunkt ab dem die zusätzlichen Umsätze (bzw. genauer die zusätzlichen Deckungsbeiträge (Cash Flow)) die anfänglichen Projektkosten übersteigen. In der Literatur finden sich hierzu keine allgemeingültigen Angaben; eine jüngere Umfrage bspw. zu den akzeptierten Zeitspannen für Energieeffizienzmaßnahmen zeigt, dass knapp die Hälfte der Unternehmen erwartet, dass innerhalb eines Zeitraums von höchstens drei Jahren die

sung der Experten<sup>69</sup> in Bremen und in den genannten Studien eine besondere Bedeutung zu. Sie stellt ein einfach zu berechnendes Kriterium gerade in größeren Unternehmen dar. Oft ist dieses Kriterium notwendigerweise zu erfüllen, damit Investitionsprojekte in der Gesamtplanung berücksichtigt werden.

Fehlende Finanzierungsmöglichkeiten und fehlendes Kapital werden in keiner der Befragungen als erstes Hemmnis genannt, aber durchgängig als sehr wichtiges Problem. In der aktuellen Befragung der KfW nennen 29% aller Unternehmen den „Mangel an Finanzierungsmöglichkeiten“ als Hemmnis für Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz. Besonders relevant ist dieses Hemmnis bei kleineren Unternehmen mit entsprechend kleinen Investitionsvolumen. Hier liegt der Anteil der Unternehmen mit Finanzierungsschwierigkeiten je nach Größenklasse bei 44% bzw. 36%. Dies ergibt sich auch aus dem höheren Bedarf an Fremdkapital in diesen Größenklassen (prognos 2010).

Auch junge Unternehmen und Handwerksunternehmen nennen besonders häufig fehlende Finanzierungsmöglichkeiten als Hemmnis (KfW 2014). Diese Gruppen überschneiden sich stark mit den kleineren Unternehmen.

Weitere Hemmnisse werden in den verschiedenen Befragungen – auch abhängig von den Antwortmöglichkeiten – in sehr unterschiedlichem Maße genannt. Die Konkurrenz mit anderen Investitionen wird in einer Befragung an erster Stelle genannt (prognos 2010) und auch von den Experten in Bremen betont: Demnach konzentrieren sich die Unternehmen stark auf ihr Kerngeschäft und ziehen unmittelbar absatzpolitisch wirksame Maßnahmen (z.B. Investitionen zur Produktionserweiterung oder zur Umsetzung von Innovationen) vor – ggf. ohne dabei Rentabilitäten vollständig zu berücksichtigen.<sup>70</sup>

Ein weiteres häufiger genanntes Hemmnis sind Unsicherheiten über den Sparerfolg. Die zukünftige Entwicklung z.B. der Energiepreise ist unsicher, zudem fallen diese Marktkenntnisse nicht in den Kernbereich der Unternehmen. Fehlendes Wissen über Einsparmöglichkeiten ist als Hemmnis zumindest in den genannten Befragungen insgesamt eher nachrangig.

Die Befragung der KfW (KfW 2014) zeigt eindeutige Unterschiede nach Unternehmensgröße: Kleinere Unternehmen berichten häufiger über Hemmnisse als größere Unternehmen. Besonders ausgeprägt ist der Unterschied bei den Finanzierungsschwierigkeiten.

## Fazit

Es existiert eine breite Wahrnehmung und theoretische Fundierung von Marktunvollkommenheiten bei der Energieeffizienz in Unternehmen. Die Begründungen sind dabei recht unterschiedlich. Konkrete Hemmnisse werden von den Unternehmen in den üblichen betriebswirtschaftlichen Kriterien der Rentabilität und der Amortisationszeit gesehen. Wesentliches Hemmnis ist aber auch die Finanzierung. 29% aller Unternehmen sehen restriktive Finanzierungsmöglichkeiten als Hemmnis bei Energieeffizienz-Aktivitäten. Kleinere Unternehmen mit

---

Kosten für Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz wieder zurückfließen sollten. Vgl. iw dienst (2012): Zwischen Säen und Ernten, Heft Nr. 44.

<sup>69</sup> Expertengespräche wurde mit Vertretern der Einrichtungen, die Energieberatungen anbieten (energiekonsens, RKW), mit Vertretern von Hausbanken (Sparkasse Bremen, Bremer Landesbank, Commerzbank) und mit Vertretern der Fachverwaltung und der Handelskammer Bremen geführt.

<sup>70</sup> In der theoretischen Literatur wird dieses Phänomen unter dem Begriff der „begrenzten Rationalität“ thematisiert.

kleineren Investitionen sehen höhere Hemmnisse, insbesondere hinsichtlich der Finanzierung. Gleichzeitig haben diese kleineren Unternehmen einen höheren Bedarf an Fremdkapital für ihre Effizienzmaßnahmen.

## **6.2.2 DER BEDARF FÜR FINANZIERUNGSANGEBOTE IM BEREICH DER ENERGIEEFFIZIENZ**

Zur Bewertung der Finanzierungslücke wird zunächst der Bedarf an öffentlichen Finanzierungen untersucht. Dieser Bedarf entspricht nicht der erwarteten Nachfrage für das einzelne Instrument, sondern stellt das grundsätzliche Nachfragepotenzial nach öffentlichen Finanzierungen im Bereich Energieeffizienz – den allgemeinen Bedarf – dar. Das konkrete Angebot an und die konkrete Nachfrage nach Finanzierungen, die tatsächlich realisiert werden, ergeben sich jeweils aus dem Zusammenspiel von Kreditanfragen mit ihren individuellen Eigenschaften und Kreditangeboten mit ihren spezifischen Konditionen.

Der allgemeine Bedarf für öffentliche Finanzierungen im Bereich der betrieblichen Energieeffizienz wird im Folgenden abgeleitet aus

- der Anzahl der Unternehmen, die grundsätzlich in Energieeffizienz investieren wollen
- dem durchschnittlichen Volumen dieser Investition,
- der Häufigkeit solcher Investitionen im gesamten Programmzeitraum und
- dem Anteil der so berechneten Investitionen, die aufgrund von Finanzierungsproblemen nicht durchgeführt werden können.

Aus der Zahl der potentiell investierenden Unternehmen, dem durchschnittlichen Investitionsvolumen und der Anzahl der Investitionen ergibt sich das gesamte potentielle Investitionsvolumen in Energieeffizienz.<sup>71</sup> Der Anteil, für den nach derzeitigem Kenntnisstand Finanzierungsprobleme bestehen, ist der allgemeine Bedarf für unterstützende Förderangebote, u.a. für die untersuchten Energieeffizienzdarlehen.<sup>72</sup>

### **Unternehmen, die grundsätzlich in Energieeffizienz investieren wollen**

Die grundsätzliche Frage ist zunächst, wie viele Unternehmen grundsätzlich bereit sind, unabhängig von ihrer konkreten Finanzierungssituation Investitionen in Energieeffizienz vorzunehmen. Dazu liegen verschiedene empirische Ergebnisse vor, die im Folgenden kurz ausgeführt werden:

- Ein „wichtiges“ oder „sehr wichtig“ Thema ist Energieeffizienz je nach Befragung für 45% bis 86% der Unternehmen (KfW 2014, prognos 2010, dena 2012, 2013). In Bremen hat eine Befragung im Produzierenden Gewerbe einen Wert von 75% erge-

<sup>71</sup> Fiktives Beispiel: 3000 Unternehmen würden investieren, im Durchschnitt 200.000 € im Vierjahrestakt. Im Gesamtzeitraum würden zwischen potenziell 2015 und 2023 (8 Jahre) 1.200 Mio. € an Investitionen getätigt werden.

<sup>72</sup> Fiktives Beispiel Fortsetzung: Die genannten Investitionen werden weitgehend über den Kreditmarkt finanziert. Bei einem gewissen Anteil der Unternehmen bestehen aber Finanzierungsprobleme – z.B. bei 10%. Dementsprechend besteht der allgemeine Bedarf für eine Unterstützung für 10% der potenziellen Investitionen in Energieeffizienz – also für 120 Mio. €.

ben (HK Bremen 2014). Die befragten Experten in Bremen<sup>73</sup> sehen den Anteil der Unternehmen, für die Energieeffizienz ein wichtiges Thema ist, eher bei 50%.

- Einsparmöglichkeiten bestehen nach eigener Einschätzung der Unternehmen bei 64% der deutschen Unternehmen (prognos 2010) Die befragten Experten in Bremen sehen den Anteil der Unternehmen mit Einsparpotenzial bei der Hälfte bis zwei Drittel aller Unternehmen.

Direkten Aufschluss über potenzielle Investoren geben die wiederholten Befragungen der dena und des DIHK:

- Demnach sind Investitionen in Energieeffizienz „in näherer Zukunft“ bei etwa 30% (25% bis 38% zwischen 2009 und 2012) der befragten Unternehmen „sehr wahrscheinlich“ und bei weiteren etwa 33% (28% bis 36% zwischen 2009 und 2012) „wahrscheinlich“ (dena 2012, 2013)
- Eine Befragung des DIHK ergab, dass im Jahr 2012 32% aller Unternehmen Effizienzmaßnahmen geplant haben, im Jahr 2013 etwa 24% (DIHK 2013).

Die befragten Experten in Bremen halten den Anteil der Unternehmen, die tatsächlich investieren werden, für schwer abzugrenzen. Ein Anteil von etwa 30% bezogen auf das Land Bremen wird aber als grundsätzlich plausibel eingeschätzt.

Als Grundgesamtheit für die Bedarfsschätzung – die Zahl der Unternehmen in Bremen – werden zunächst grundsätzlich die Unternehmen berücksichtigt, die in die Handelsregister des Landes eingetragen sind. Damit bleibt ein Teil aller Unternehmen unberücksichtigt, da insbesondere kleine Unternehmen und Freie Berufe nicht in das Handelsregister eingetragen sein müssen. In einem zweiten Schritt werden eingetragene Kleingewerbetreibende und Einzelfirmen aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen.

Die genannten Gruppen sind nach der Konzeption der Energieeffizienzdarlehen zwar antrags- und förderberechtigt. Sie sind aber relativ klein und lösen vermutlich eher kleinere Investitionsvolumen aus. Die so abgegrenzte Grundgesamtheit besteht vor allem aus Kapitalgesellschaften, insbesondere GmbHs. Diese Grundgesamtheit ist als konservative Abgrenzung einzuordnen.

Im Ergebnis werden für das Land Bremen 14.264 Unternehmen als Grundgesamtheit zugrunde gelegt. Mit 9.549 Unternehmen sind die GmbHs die größte Teilgruppe.<sup>74</sup>

Unter der Annahme, dass 30% davon mit hoher Wahrscheinlichkeit in nächster Zukunft in Energieeffizienz investieren wollen, ergeben sich etwa 4.300 Unternehmen, die unter den jetzt gegebenen Bedingungen potentiell Maßnahmen durchführen werden. Um den Unsicherheiten dieser Herleitung Rechnung zu tragen wird im Folgenden von 3.800 bis 4.500 Unternehmen ausgegangen.

<sup>73</sup> Liste der Experten s.o. Konkrete Aussagen liegen von drei Experten vor.

<sup>74</sup> Andere Abgrenzungen ergeben sich aus dem Unternehmensregister des Statistischen Bundesamtes und aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Im Unternehmensregister finden sich für das Jahr 2011 insgesamt 27.208 Unternehmen im Land Bremen. Nach Statistik der Agentur für Arbeit gab es in Bremen am 30.6.2012 insgesamt 16.088 Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gegeben. Nicht enthalten sind dabei einzelne Betriebsstätten. Der gewählte Ansatz stellt damit eher eine konservative Schätzung der gesamten Zielgruppe dar.

### Durchschnittliche betriebliche Investitionen in Maßnahmen der Energieeffizienz

Zur Berechnung des gesamten Investitionspotentials sind neben der Zahl der investierenden Unternehmen auch die durchschnittlichen Investitionen in Energieeffizienz notwendig. Die Energieeffizienzinvestitionen im engeren Sinne sind in der betrieblichen Praxis oft mit weiteren allgemeinen betrieblichen Investitionen verbunden. Die Abgrenzung zwischen diesen Investitionsarten ist auf aggregierter Ebene nicht einfach. Zudem sind in Förderprogrammen – als eine Grundlage für Schätzungen – teils alle Investitionen Fördergegenstand, teils nur die direkt auf Energieeffizienz bezogenen Ausgaben.

Im Folgenden werden die Energieeffizienzinvestitionen im engeren Sinne abgeschätzt.

Aus den vorliegenden Befragungen und Studien lassen sich folgende Werte ableiten:

- Die genannten Befragungen der dena ergeben für das Jahr 2012 eine Median von 50.000 € für die Investitionen, die von den Unternehmen in den zwei Jahren vor der Befragung getätigt wurden (dena 2013). Knapp die Hälfte der Befragten hat dabei zwischen 10.000 € und 250.000 € investiert, ein Viertel zwischen 10.000 € und 50.000 €.
- Eine Evaluation der Energieeffizienzberatung der KfW hat ergeben, dass in beratenen Unternehmen im Durchschnitt 3,1 Einzelmaßnahmen im Anschluss an die Beratung durchgeführt wurden.<sup>75</sup> Je Maßnahme wurden dabei durchschnittlich 23.000 € investiert. Dabei sind aber auch Maßnahmen durchgeführt worden, die nicht oder nur in sehr geringem Umfang mit Investitionen verbunden waren. Insgesamt hat jedes beratene (und befragte) Unternehmen im Durchschnitt etwa 70.000 € investiert (IREES / ISI 2010).
- Im REN-Programm des Landes Bremen wurden in den Jahren 2004 bis 2013 je Förderfall durchschnittliche Investitionen im Umfang von 200.000 € getätigt und durch Zuschüsse gefördert. Hierbei handelt es sich um allgemeine betriebliche Investitionen, von denen ein Teil Energieeffizienzinvestitionen im engeren Sinne sind. Diese Investitionen im engeren Sinne belaufen sich auf ungefähr 40.000 € bis 60.000 € (eigene Berechnungen).
- Im Rahmen des KfW-Programms „Energieeffizienz“ wurden im Zeitraum von 2011 bis zum ersten Quartal 2014 Darlehen in Höhe von durchschnittlich etwa 1,3 Mio. € vergeben. Da 100% der betrieblichen Investitionen förderfähig sind, stellt diese Summe die Untergrenze der getätigten Investitionen dar. Aufgrund der Förderfähigkeit aller Investitionen sind hier nicht die Energieeffizienzinvestitionen im engeren Sinne erfasst.

Die Energieeffizienzdarlehen der KfW unterstützen das gesamte betriebliche Investitionsvorhaben. Zudem ist davon auszugehen, dass die Darlehen nur für große bis sehr große Vorhaben – und damit tendenziell auch von größeren Unternehmen – nachgefragt werden (s.u.). Als Schätzungen für durchschnittliche Investitionsvolumen erscheinen die Daten der KfW daher nicht geeignet.

---

<sup>75</sup> Ein Zeitraum für die Maßnahmen ist dabei nicht benannt worden. Die Befragung fand ungefähr zwei Jahre nach den ersten Beratungsförderungen statt. Es ist daher davon auszugehen, dass die Maßnahmen in einem Zeitraum von höchstens zwei Jahren durchgeführt wurden.

Die anderen empirischen Werte liegen in einer relativ kleinen Spanne von 40.000 € bis 70.000 €. Um der mit diesen Schätzungen verbundenen Unsicherheit Rechnung zu tragen wird im Folgenden von einem durchschnittlichen Volumen von 30.000 € bis 80.000 € für Energieeffizienzinvestitionen im engeren Sinne ausgegangen.

### **Investitionspotenzial bis 2022**

Es wird davon ausgegangen, dass die Darlehen in der Programmlaufzeit von 2015 bis 2022 und damit in einem Zeitraum von acht Jahren vergeben werden. Für die Häufigkeit von Energieeffizienzinvestitionen liegen nur sehr wenig empirische Daten vor. Ergebnis der dena-Befragungen ist u.a., dass in den jeweils zwei Jahren vor dem Befragungszeitpunkt im Median 50.000 € investiert wurden. Bei den unterstellten durchschnittlichen Investitionsvolumen von 30.000 € bis 80.000 € ist damit von mehrfachen Investitionen in der Programmlaufzeit auszugehen.

Die befragten Experten haben darauf hingewiesen, bzw. bestätigt, dass Unternehmen, die eine Effizienzinvestitionen getätigt haben, oft weitere Investitionen tätigen. Ein ähnlicher Effekt wird durch die genannte Evaluation der Effizienzberatung (IREES / ISI 2010) beschrieben: Auf die Beratung folgen bei den befragten Unternehmen im Durchschnitt 3,1 Einzelmaßnahmen, die in Art und Volumensehr unterschiedlich sind. Um diesen Effekt zu berücksichtigen, wird in den folgenden Berechnungen von zwei Investitionsprojekten im Programmzeitraum ausgegangen. Vor dem Hintergrund der wenigen empirischen Grundlagen erscheint diese Annahme eher vorsichtig.

Ausgehend von

- 3.800 bis 4.500 Unternehmen,
- einem durchschnittlichen Investitionsvolumen von 30.000 € bis 80.000 € und
- jeweils zwei Investitionen im Förderzeitraum

ergibt sich ein grundsätzliches Investitionspotenzial von 230 Mio. € bis 720 Mio. € für Effizienzmaßnahmen im engeren Sinne im Zeitraum bis 2022 im Land Bremen.

### **Allgemeiner Finanzierungsbedarf – Bedarf für öffentliche Fördermittel**

Das genannte Investitionspotenzial wird bei Realisierung aus verschiedenen Quellen finanziert. Neben Eigenkapital gehört dazu auch Fremdkapital, wobei der Anteil von Fremdfinanzierungen nach einzelnen Untersuchungen im Vergleich zu anderen betrieblichen Investitionen relativ hoch ist (prognos 2010). Dies ist vermutlich eine Ursache für die konstatierten Finanzierungsprobleme. Einzelne Studien und die Aussagen der befragten Experten deuten darauf hin, dass Effizienzinvestitionen strategisch eher nachgeordnet sind. Damit könnte auch das vorhandene Eigenkapital – etwa einbehaltene Gewinne – zunächst für Investitionen in das Kerngeschäft genutzt werden. Zusätzliche Effizienzinvestitionen sind dann stärker auf Fremdkapital angewiesen und unterliegen damit auch eher Finanzierungsrestriktionen – etwa hinsichtlich der Hinterlegung mit Eigenkapital und Sicherheiten.

Der Anteil der Unternehmen, für die fehlende Finanzierungsmöglichkeiten ein wesentliches Hemmnis für Effizienzmaßnahmen sind, liegt nach einer Befragung jüngerer Datums bei den gegenwärtigen gegebenen Bedingungen bei 29% (KfW 2014, s.o.). Das allgemeine Zinsniveau ist derzeit außerordentlich niedrig; die allgemeinen Finanzierungsbedingungen

sind zumindest in Deutschland derzeit relativ gut. Bei einer längerfristigen Betrachtung ist davon auszugehen, dass der genannte Wert eher eine Untergrenze darstellt. Für die Berechnung des allgemeinen Bedarfs wird der genannte Wert als vorsichtige Schätzung verwendet.

Unter den gegebenen Prämissen bestehen im Land Bremen für 29% der Unternehmen Finanzierungsprobleme bei Maßnahmen der Energieeffizienz. Der allgemeine Finanzierungsbedarf – der Bedarf für eine Unterstützung betrieblicher Investitionen in Energieeffizienz, die aufgrund von Finanzierungsproblemen nicht getätigt werden - beläuft sich damit für die Programmlaufzeit auf etwa 70 Mio. € bis 210 Mio. €.

### **Fazit**

Die Untersuchung auf Grundlage verschiedener empirischer Erhebungen (Unternehmensbefragung) und von Expertengesprächen in Bremen hat eine grobe Schätzung des Bedarfs ermöglicht. Demnach ist im Land Bremen von einem grundsätzlichen Investitionspotenzial von 230 Mio. € bis 720 Mio. € für betriebliche Effizienzmaßnahmen im engeren Sinne im Zeitraum bis zum Jahr 2022 auszugehen. Dieses allgemeine Potenzial wird nicht zwangsläufig realisiert; die einzelnen Investitionsentscheidungen sind von vielen Faktoren abhängig. Ein zentraler Faktor sind die Finanzierungsmöglichkeiten, bei denen erhebliche Restriktionen bestehen. Ausgehend von aktuellen Befragungsergebnissen ist im Land Bremen von einem Finanzierungsbedarf, der nicht durch bestehende Angebote des privaten Kreditmarkts abgedeckt wird, sondern bei dem Finanzierungsprobleme bestehen im Umfang von 70 Mio. € bis 210 Mio. € (Mittel: 125 Mio. €) auszugehen.

### **6.2.3 KONKRETISIERUNG DER ZU ERWARTENDEN NACHFRAGE**

Im vorherigen Abschnitt wurde der grundsätzliche Bedarf aus gesamtwirtschaftliche Kennziffern und allgemeinen Überlegungen mit langfristiger Perspektive abgeleitet und auf den konkreten regionalen Fall übertragen. Dieser top-down Betrachtung wird im Folgenden eine bottom-up Betrachtung ergänzt. Dabei wird von den Erfahrungen mit ähnlichen Programmen in Bremen und Einschätzungen von Experten ausgegangen. Auf diesem Wege wird eher die konkrete erwartete Nachfrage abgeschätzt.

#### **Fallzahlen und Volumen bei ähnlichen Instrumenten in Bremen**

Die bisherige Umsetzung ähnlicher Instrumente kann Hinweise auf die zukünftige Entwicklung der Energieeffizienzdarlehen liefern. Relevant sind vor allem die REN-Förderung<sup>76</sup> und die regionale Nachfrage nach dem Energieeffizienzprogramm der KfW:

- Das REN-Programm gewährt Zuschüsse für den Anteil von betrieblichen Investitionen, der mit deutlichen und zusätzlichen ökologischen Effekten verbunden ist. In den Jahren 2004 bis 2013 wurden pro Jahr durchschnittlich 13 Zuschüsse im Land Bremen gewährt. Die Investitionsvolumen betragen dabei durchschnittlich 200.000 €.

---

<sup>76</sup> „Richtlinie zur Förderung der sparsamen und rationellen Energienutzung und -umwandlung in Industrie und Gewerbe“ des Landes Bremen, umgesetzt durch den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV).

- Im KfW-Programm sind bundesweit seit 2011 im jährlichen Durchschnitt knapp 2.750 Darlehen mit einem durchschnittlichen Volumen von knapp 1,3 Mio. € vergeben worden.<sup>77</sup>
- Im Land Bremen sind nach Angaben der KfW in den Jahren 2012 und 2013 in 32 Fällen Energieeffizienzdarlehen im Umfang von insgesamt 54 Mio. € vergeben worden. Das durchschnittliche Darlehensvolumen liegt bei 1,7 Mio. €. <sup>78</sup> Die Fallzahlen der Förderung in Bremen sind damit eher gering, die Darlehen und Investitionen dagegen sehr groß. Sie werden vermutlich überwiegend von größeren und großen Unternehmen getätigt. Dieser Eindruck wird durch die Expertengespräche mit Bankenvertretern (s.o.) bestätigt.

Die KfW-Darlehen haben ein sehr hohes durchschnittliches Darlehensvolumen. Dies ist nach Aussagen von Experten auf das Vergabeverfahren unter Beteiligung der Hausbanken zurückzuführen. Da die Zinsmarge für die Hausbanken beschränkt ist, sind die KfW-Darlehen tendenziell eher bei hohen Darlehen rentabel.<sup>79</sup> Da hohe Investitionen eher selten getätigt werden, scheinen die Fallzahlen und Volumen aus dem KfW-Programm als Referenz nur eingeschränkt geeignet.

Im Rahmen des REN-Programms werden nur die Investitionsanteile unterstützt, die erkennbare zusätzliche Anstrengungen bedeuten und ökologische Effekte erbringen. Außerdem wirken die zusätzlichen Erträge der Investitionen (eingesparte Energiekosten) mindernd auf die Zuschüsse. Die Unterstützung hat damit relativ hohe Zugangsschwellen, die Fallzahlen erscheinen als Referenz eher zu niedrig.

## Ableitung der zu erwartenden Nachfrage

### Erwartete Fallzahlen

Für das geplante Instrument in seiner spezifischen Auslegung liegen keine Erfahrungswerte aus der Vergangenheit vor. Die genannten Referenzen sind durch hohe ökonomische (KfW-Darlehen) und ökologische (REN) Zugangsschwellen gekennzeichnet. Sie sind daher als Referenz nur bedingt geeignet. Insbesondere unterschätzen sie die möglichen Fallzahlen bei einem einfachen, leicht zugänglichen Energieeffizienzdarlehen vermutlich. Die genannten Zahlen können aber als Untergrenze für die geplanten Energieeffizienzdarlehen herangezogen werden.

Höhere Fallzahlen für die geplanten Energieeffizienzdarlehen im Land Bremen sind nach Einschätzung der Gutachter vor allem deshalb zu erwarten, weil die Finanzierungsrestriktionen bei kleineren Unternehmen ein besonders relevantes Hemmnis darstellen. Ein einfacher und unkomplizierter Zugang zu den Darlehen (Antragstellung, Prüfung) erleichtert gerade

<sup>77</sup> Durchschnittswert ohne das Jahr 2013. Die Daten für 2013 zeigen stark abweichende Fallzahlen bei ungefähr gleichem Gesamtfördervolumen. Hier liegt ggf. ein Fehler in der Datenverarbeitung vor.

<sup>78</sup> Im Jahr 2014 sind lediglich ca. 2 Mio. € an Darlehen aus dem Programm im Land Bremen vergeben worden. Die Zahl der Unternehmen wird dabei aus Geheimhaltungsgründen nicht angegeben, sie ist entsprechend niedrig. Angesichts der durchschnittlichen Fördervolumen ist von ein bis zwei Fällen in Bremen im Jahr 2014 auszugehen.

<sup>79</sup> Die Darlehen sind für Großunternehmen zudem attraktiver, weil sie keine externe Bestätigung der Einspareffekte benötigen.

kleineren Unternehmen mit geringen Kapazitäten den Zugang zur Förderung. Zudem sind kleine und mittlere Darlehensvolumen bei der Vergabe von KfW-Darlehen weniger attraktiv.

Einzelne Experten (s.o.) halten vor diesem Hintergrund 20 bis 30 Fälle pro Jahr in Bremen zusätzlich zum Status-Quo bei einem einfachen Instrument mit relativ geringen Anforderungen für „durchschnittliche“ KMU für realistisch.<sup>80</sup>

#### Darlehenshöhe

Auch für die erwartete Darlehenshöhe liegen keine Erfahrungswerte vor. Die KfW-Darlehen sind sehr hoch, aus genannten Gründen erscheinen sie als Referenz nicht tauglich. Sie liegen zudem über der geplante Förderhöchstgrenze von 500.000 €.

Einen realistischeren Anhaltspunkt liefern die Investitionen, die durch das REN-Programm unterstützt wurden (durchschnittlich 200.000 €). Da im geplanten Instrument die Investitionen vollständig durch Darlehen gedeckt werden können, wäre 200.000 € eine erste Richtmarke für die zu erwartende Darlehenshöhe.

Vergleichbare Instrumente in anderen Ländern gehen nach Kenntnis des Gutachter in ihrer Planung von Darlehen im Umfang 100.000 € bis 200.000 € aus. Für die Planung des Instruments im Rahmen des Operationellen Programms in Bremen ist dagegen von einem durchschnittlichen Darlehensvolumen von 500.000 € ausgegangen worden.<sup>81</sup>

Vor diesem Hintergrund scheint für die durchschnittliche Darlehenshöhe eine Bandbreite von 100.000 € bis 250.000 € grundsätzlich realistisch.<sup>82</sup> Dabei ist von einem trade-off zwischen Fallzahlen und Darlehensvolumen auszugehen: Hohe Fallzahlen pro Jahr (30) und hohe durchschnittliche Darlehensvolumen (250.000 €) erscheinen eher unrealistisch.

#### **6.2.4 FAZIT**

Marktunvollkommenheiten bei Maßnahmen der Energieeffizienz in Unternehmen werden in der theoretischen Literatur recht breit thematisiert. Konkrete Hemmnisse für mehr Investitionen sind Rentabilität und Amortisationszeit; wesentliches Hemmnis ist aber auch die Finanzierung. 29% aller Unternehmen sehen restriktive Finanzierungsmöglichkeiten als Hemmnis bei Energieeffizienz-Aktivitäten.

Auf Grundlage von empirischen Erhebungen und Expertengesprächen ist eine grobe Schätzung des Bedarfs für eine öffentliche Unterstützung von betrieblichen Investitionen in Energieeffizienz vorgenommen worden. Dazu ist der Anteil der Unternehmen, die grundsätzlich in Energieeffizienz investieren wollen, geschätzt worden. Im zweiten Schritt sind dann die potenziellen Investitionen in Energieeffizienz dieser Unternehmen geschätzt worden. Schließlich wurde der Anteil dieser Investitionen, der aufgrund von Finanzierungsproblemen nicht zustande kommt, geschätzt. Daraus ergibt sich insgesamt ein Finanzierungsbedarf bzw. eine Kreditangebotslücke im Umfang von 70 Mio. € bis 210 Mio. € im Land Bremen.

<sup>80</sup> Aussagen von zwei Experten.

<sup>81</sup> Grundlage waren dabei Daten der KfW zu ihren Umweltprogrammen insgesamt (Durchschnitt im Jahr 2013: 470.000 €). Die Recherchen im Rahmen dieser Ex-Ante-Bewertung haben ergeben, dass das vergleichbare KfW-Programm de facto eine andere Ausrichtung und Zielgruppe als die EFRE-Energieeffizienzdarlehen hat. Vgl. Kap. 6.3.

<sup>82</sup> Die Schätzung setzt die genannten Eigenschaften der geplanten Darlehen voraus. Aufgrund fehlender Referenzen ist die Schätzung mit deutlichen Unsicherheiten verbunden.

Auf Grundlage der konkreten Ausgestaltung der geplanten Energieeffizienzdarlehen kann die erwartete Nachfrage abgeschätzt werden. Da hier Erfahrungswerte fehlen, bestehen relativ hohe Unsicherheiten. Demnach sind pro Jahr etwa 10 bis 30 Darlehensfälle mit einem durchschnittlich Volumen von 100.000 € bis 250.000 € zu erwarten. Die erwartete Nachfrage nach Darlehen beträgt damit pro Jahr in vorsichtiger Schätzung 2,5 Mio. € bis 4 Mio. €. Bei einer Laufzeit von acht Jahren (Mitte 2015 bis Mitte 2023) ist eine Nachfrage nach Darlehensmitteln im Umfang von 20 Mio. € bis 32 Mio. €. Voraussetzung ist eine einfache und niederschwellige Gestaltung des Instruments, wie sie bisher geplant wird.

Der im Operationellen Programm vorgesehene Mittelansatz von insgesamt 15 Mio. € (einschl. Verwaltungskosten) erscheint damit grundsätzlich adäquat. Falls die Nachfrage sich wie hier hergeleitet entwickelt, ist das Instrument entweder mit zusätzlichen Mitteln auszustatten oder die Kreditvergabe restriktiver zu gestalten. Dies gilt auch, wenn deutliche höhere als die hier geschätzten Darlehenssummen realisiert werden.

### **6.3 PRÜFSCHRITT B): MEHRWERT UND KOHÄRENZ**

Der vorliegende Abschnitt umfasst zwei grundsätzliche Aspekte:

- die Kohärenz der Energieeffizienzdarlehen mit anderen öffentlichen Interventionen soll geprüft werden,
- der Mehrwert der Förderung soll analysiert und dargestellt werden.

Besondere Bedeutung hat dabei die Kohärenz mit anderen öffentlichen Angeboten im Bereich der Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen: Das neue Instrument sollte keine Konkurrenz zu bestehenden Instrumente bilden, sondern ein zusätzliches öffentliches Angebot darstellen und eine marktliche Angebotslücke (Lücke im privaten Kreditmarkt) schließen. In diesem Fall erzeugt es einen Mehrwert, der sich aus seinen Ergebnissen und Wirkungen ergibt.

Im Folgenden steht daher zunächst die Prüfung der Kohärenz der Energieeffizienzdarlehen im Vordergrund. Die Kohärenzprüfung ergänzt die Markt- und Bedarfsanalyse des vorangegangenen Abschnitts: Der allgemeine Bedarf für öffentliche Interventionen ist dort hergeleitet worden. Er kann prinzipiell durch verschiedene Instrumente befriedigt werden. Daher ist zu fordern, dass sich die Energieeffizienzdarlehen ergänzend in die bestehende Förderlandschaft einordnen. Die Energieeffizienzdarlehen werden dazu mit anderen, ähnlichen öffentlichen Angeboten verglichen. Auf Basis dieser Angebotsanalyse und auf Basis der Untersuchung von Bedarf und Nachfrage im vorherigen Abschnitt lässt sich dann ein Fazit hinsichtlich der Eignung des geplanten Instruments ziehen. Auf Grundlage dieser grundsätzlichen Bewertung erfolgen dann die Darstellung des „Mehrwerts“ des Instruments und die weiteren Prüfschritte der ESIF-VO.

### 6.3.1 KOHÄRENZ DER ENERGIEEFFIZIENZDARLEHEN

#### Screening der Förderprogramme

Ein Screening<sup>83</sup> der bestehenden Förderangebote hat drei Programme ergeben, bei denen Überschneidungen zum geplanten Energieeffizienzdarlehen grundsätzlich möglich sind. Dies sind:

- Die „Richtlinie zur Förderung der sparsamen und rationellen Energienutzung und -umwandlung in Industrie und Gewerbe“ des Landes Bremen (REN)
- Das bundesweite Energieeffizienzprogramm der KfW
- Die „Richtlinie für die Förderung von energieeffizienten und klimaschonenden Produktionsprozessen“ des BMWi

Einige weitere Programme wurden überprüft, sind aber für eine Kohärenzanalyse nicht relevant, d.h. nicht ähnlich oder überschneidend. Dazu gehört auch die Förderung erneuerbarer Energien über verschiedene Programme<sup>84</sup> sowie das „Technologieprogramm Energieeinsparung und Energieeffizienz“ des BMWi. Das Technologieprogramm vergibt Zuschüsse für spezifische, wechselnde technologische Themen. Die Vorhaben müssen mit „hohem technischen ... Risiko“ verbunden sein, die Förderung hat den Charakter einer Forschungsförderung.

Die Programme zu erneuerbaren Energien zielen auf eine allgemeine Stromproduktion und die Netzeinspeisung. Im Konzept der Energieeffizienzdarlehen ist die Erzeugung erneuerbarer Energie lediglich zum Eigenbedarf förderfähig. Die Programme haben damit eine grundsätzlich unterschiedliche Ausrichtung.

#### Kohärenzcheck

Zur Bewertung der Kohärenz werden die ausgewählten Programme in der folgenden Übersicht anhand der zentralen Kriterien für Förderinstrumente verglichen. Zur Übersichtlichkeit werden nur die Tatbestände und Eigenschaften aufgenommen, bei denen die Programme variieren. Anschließend erfolgt eine Diskussion und Bewertung der Kohärenz.

---

<sup>83</sup> Grundlage: Förderdatenbank des BMWi, Internetrecherche und Expertenauskunft für Programme in Bremen.

<sup>84</sup> KfW-Programm Erneuerbare Energien – Standard, KfW-Programm Erneuerbare Energien - Premium

Tabelle 6.3.1:  
Kohärenzcheck für die Energieeffizienzdarlehen

	Energieeffizienzdarlehen „Bremer Effizienz in Energie“ (EFRE)	KfW- Energieeffizienzprogramm	Förderung der sparsamen und rationellen Energienut- zung und -umwandlung (REN)	„Energieeffiziente und klima- schonenden Produktionspro- zesse“
Zielgruppe	Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft (produzierendes Gewerbe, Handwerk, Handel und sonstiges Dienstleistungsgewerbe), Freie Berufe, Kontraktoren. Ausrichtung auf kleine und mittlere Unternehmen, auch weniger bonitätsstarke Unternehmen.	(keine Beschränkung)	Industrie, gewerbliche Wirtschaft, wirtschaftsnahe Freie Berufe	Produzierendes Gewerbe ohne Energieversorgung
Finanzierungsgegenstand	Alle Maßnahmen, die eine definierte Energieeinsparung erwarten lassen. Ersatzinvestitionen, Neuinvestitionen, Sanierung und Neubau von Gebäuden, Planung, Managementsystemen	(Wie „Bremer Effizienz in Energie“)	Einschränkungen: Investitionen nur oberhalb geltender Standards, keine Investitionen, die nur aus anderen Gründen durchgeführt werden, nur über die Höhe hinaus, die auch ohne Einspareffekte aufgewendet werden müsste. Großer Anteil spezifischer Fördergegenstände (KWK) Energiekonzepte	Umstellung von Produktionsprozessen auf energieeffiziente Technologien Effiziente Nutzung von Energie aus Produktionsanlagen
Finanzierungsart	Darlehen	Darlehen	Zuschuss	Zuschuss
Finanzierungsvolumen	bis 500.000 €, 100%	bis 25 Mio. €, 100%	Grundsätzlich 40% der förderfähigen Kosten KMU: 50% In Fördergebieten: +5% (c), +10% (a)	20% der förderfähigen Kosten

	Energieeffizienzdarlehen „Bremer Effizienz in Energie“ (EFRE)	KfW- Energieeffizienzprogramm	Förderung der sparsamen und rationellen Energienut- zung und -umwandlung (REN)	„Energieeffiziente und klima- schonenden Produktionspro- zesse“
Fördervoraussetzungen	Energieeinsparung mindestens: 10% bei Ersatz- und Neuinvestitionen Sanierung: mind. EnEV Neubau Neubau: 10% unter EnEV Keine Erneuerbare Energien-Anlagen, die überwiegend der Netzeinspeisung dienen. Keine Wohngebäude	Energieeinsparung mindestens: 20% bei Ersatzinvestitionen 15% bei Neuinvestitionen Sanierung: mind. EnEV-Neubau Neubau: 20% unter EnEV Keine Erneuerbare Energien-Anlagen, die überwiegend der Netzeinspeisung dienen. Keine Wohngebäude	Förderfähige Kosten: Umweltmehrkosten Kosteneinsparungen der ersten fünf Jahre werden abgezogen Keine expliziten Mindestgrenzen bei Einspareffekten (außer gesetzliche Standards)	Förderfähige Kosten sind die Umweltmehrkosten Umweltmehrkosten müssen mind. 50.000 € betragen Energieeinsparung mind. 5% Pro 100 € Umweltmehrkosten mind. 100 kg CO <sub>2</sub> -Einsparung pro Jahr.
Konditionen	Einheitlicher Zins, unabhängig von Besicherung und Bonität, leicht oberhalb der Preisklasse für gute Bonitäten (derzeit 3,0% geplant)	Zins: risikoadjustiert durch Hausbank, Obergrenzen durch KfW (derzeit 1,26% bis 9,05%).	Entfällt, aber zusätzliche Finanzierung über Hausbank / Förderkredit	Entfällt, aber zusätzliche Finanzierung über Hausbank / Förderkredit
Sicherheiten	Einfache Besicherung am Finanzierungsgegenstand ohne persönliche Sicherheiten angestrebt	Banküblich, Festlegung und Verwaltung durch Hausbank	Entfällt, aber zusätzliche Finanzierung über Hausbank	Entfällt, aber zusätzliche Finanzierung über Hausbank
Beratung	Bestätigung der Einsparungen durch Sachverständigen; einfaches, integriertes Verfahren ohne gesonderten Antrag geplant	Beratung und Bestätigung vor Antrag durch erforderlich, ggf. gesonderter Antrag	Beratung nicht zwingend, Bestätigung durch Sachverständigen	Nachweis durch Energieberater
Verfahren, Aufwand	Direktvergabe durch BAB Haftung bei BAB / Fonds Bestätigung der Einsparung integriert in Antragsverfahren geplant	Vergabe über Hausbank Haftung bei der Hausbank Ggf. gesonderter Antrag für Energieberatung	Vergabe durch Senatsbehörde Prüfung durch energiekonsens Teils standardisierte Verfahren Ggf. zusätzliches Kreditverfahren für Gesamtfinanzierung	Wettbewerb mit Entscheidung zum Quartalsende Verfahren über PTKA Vergleichsangebote notwendig

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Das Programm „Energieeffiziente und klimaschonenden Produktionsprozesse“ des BMWi, umgesetzt durch den Projektträger Karlsruhe bildet sowohl hinsichtlich der Zielgruppe (Industrie) als auch des Fördergegenstand (v.a. Produktionsprozess) eine kleine Teilmenge der im EFRE geplanten Energieeffizienzdarlehen dar. Zudem sind die Fördervoraussetzungen relativ hoch und komplex in der Nachweisführung. Es ist zu erwarten, dass Antragsteller vor allem größere Industrieunternehmen mit ausgeprägten und sicher absehbaren Einspareffekten sind.

Insgesamt ist der Unterschied zu den geplanten Energieeffizienzdarlehen sehr ausgeprägt. In Einzelfällen könnten die Instrumente ergänzt genutzt werden.<sup>85</sup> Im Folgenden wird daher nur die Kohärenz mit dem KfW-Programm und der REN-Förderung genauer betrachtet.

### **Das Energieeffizienzprogramm des KfW**

Im Fördergegenstand sind das Energieeffizienzprogramm der KfW und die geplanten EFRE-Energieeffizienzdarlehen identisch. Unterschiede ergeben sich vor allem in den Konditionen, bei der Zielgruppe, in den Verfahren und in der Umsetzungspraxis. Die Unterschiede sind in Abbildung 4.3.2 dargestellt und werden im Folgenden erläutert:

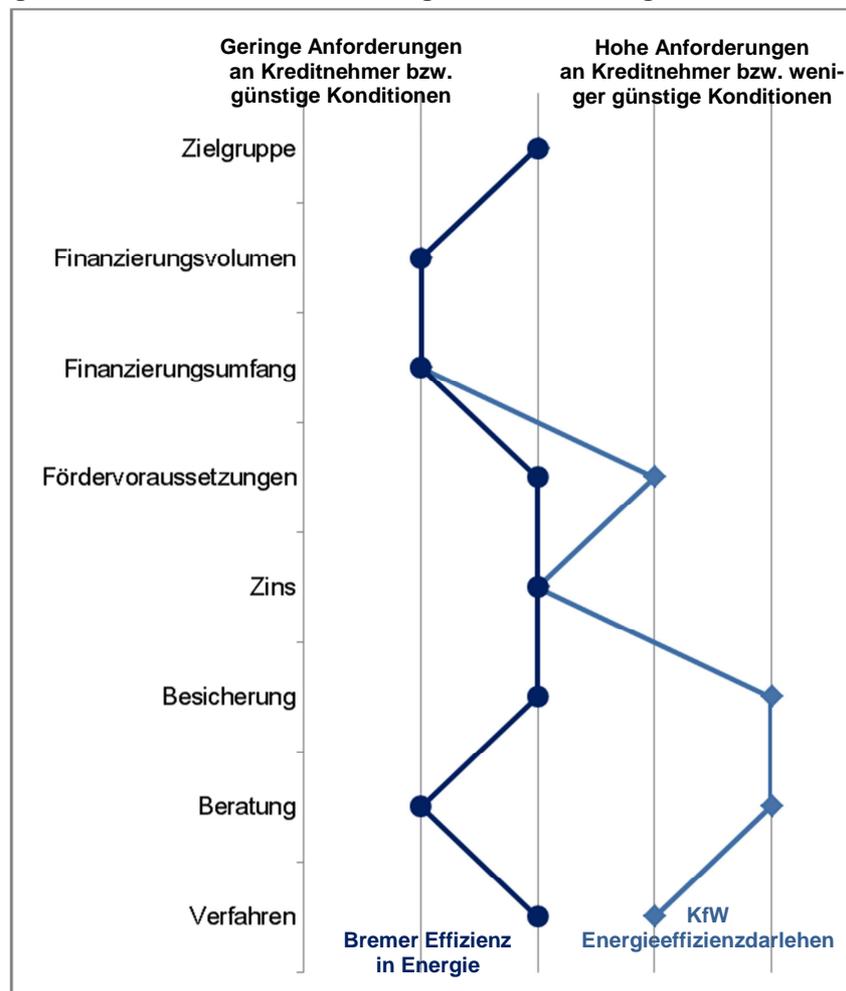
- Das Energieeffizienzprogramm der KfW hat keine formale Mindestgrenze. De facto sind die ausgereichten Darlehen aber sehr hoch. Im Durchschnitt haben die Darlehen ein Volumen von knapp 1,3 Mio. €, in Bremen ein Volumen von 1,7 Mio. €. <sup>86</sup> Die Ursache dafür liegt nach Aussagen der Experten und der Banken in der Umsetzung über die Hausbanken und der Gestaltung der Konditionen: Durch die niedrige Zinssätze ist die Zinsmarge der Hausbanken relativ gering. Gleichzeitig tragen die Hausbanken das volle Risiko bei Kreditausfall. Der Anreiz, Darlehen aus dem Energieeffizienzprogramm zu bewerben und zu vergeben ist damit relativ gering. Erst bei großen Projekten mit hohen Darlehenssummen und entsprechend hohen Zinseinnahmen ergibt sich eine attraktive Rentabilität.  
Die geplanten Energieeffizienzdarlehen im Land Bremen haben eine Obergrenze von 500.000 € und sind durch die Konditionen – insbesondere den Zinssatz - auf kleinere Projekte und kleinere bis mittlere Unternehmen ausgerichtet (s. nächster Absatz).

---

<sup>85</sup> Die Komplementarität ist vermutlich eher mit den ebenfalls auf größere Vorhaben ausgerichteten KfW-Energieeffizienzdarlehen gegeben. Überschneidungen bestehen vermutlich in Einzelfällen mit der REN-Förderung, die dabei deutlich attraktiver erscheint.

<sup>86</sup> Durchschnittswert seit dem Jahr 2011, ohne das Jahr 2013. Die Daten für 2013 zeigen stark abweichende Darlehenshöhen bei gleichbleibenden Fallzahlen.

Abbildung 6.3.1:  
Vergleich „Bremer Effizienz in Energie“ mit KfW Energieeffizienzdarlehen



Quelle: Eigene Darstellung

- Beim Energieeffizienzprogramm der KfW wird der Zins von der Hausbank in Abhängigkeit von Risiko, Laufzeit u.a. individuell festgelegt. Nach Konditionsübersicht der KfW liegen die möglichen Zinsen derzeit zwischen 1,26 % (beste Preisklasse, kurze Laufzeit) und knapp 9 %. Bei den Energieeffizienzdarlehen ist ein fester Zinssatz vorgesehen, der oberhalb der Zinssätze für Unternehmen mit guten Bonitäten und Sicherheiten liegt – nach derzeitigen Planungen etwa 3,0%. Große und bonitätsstarke Unternehmen können sich nach Aussagen von Bankenvertretern derzeit am Markt günstiger finanzieren. Attraktiv ist der Zins des geplanten Instruments für Unternehmen mit etwas weniger guter Bonität und / oder geringeren Sicherheiten. Gerade für kleinere Unternehmen treffen diese Eigenschaften oft zu.
- Die Besicherung der KfW-Darlehen erfolgt banküblich und im vollen Umfang. Bei den EFRE-Energieeffizienzdarlehen des Landes Bremen ist eine möglichst einfache Besicherung - z.B. am Finanzierungsobjekt - geplant. Dies vereinfacht die Umsetzung und erleichtert vor allem kleineren Unternehmen die Sicherheitenstellung und damit die Finanzierung.

- Die Zugangsschwellen hinsichtlich der Einspareffekte sind beim Energieeffizienzprogramm der KfW höher als bei den geplanten Energieeffizienzdarlehen. De facto sind die Einspareffekte nach Aussage einzelner befragter Experten oft technisch bedingt und nicht frei skalierbar. Dementsprechend werden zwar niedrige Werte vorausgesetzt, aber durchschnittliche Effekte erwartet.
- Das KfW-Programm setzt eine explizite Energieberatung vor Antragstellung voraus, beim Energieeffizienzdarlehen ist die Einsparung durch einen Sachverständigen zu bestätigen. Bei den neuen Effizienzdarlehen im EFRE ist geplant, diesen Nachweis einschl. seiner Kosten in das Kreditverfahren zu integrieren. Damit reduzieren sich die Voraussetzungen für den Kreditantrag, zudem wird den Unsicherheiten und Befürchtungen gerade kleinerer, inhabergeführter Unternehmen gegenüber externen Beratungen Rechnung getragen.<sup>87</sup>
- Die regionale Präsenz der BAB erleichtert den Zugang zu den Unternehmen und geht einher mit einer hohen Marktkenntnis. Im direkten Verfahren ohne zwischengeschaltete Hausbanken können einfache und schnelle Antragsbewertungen vorgenommen werden und flexible Entscheidungen getroffen werden.

Die EFRE-Energieeffizienzdarlehen in Bremen sind durch verschiedene Eigenschaften deutlich stärker auf kleine und mittlere Unternehmen ausgerichtet. Der Zugang zu dieser Zielgruppe soll durch Zinsgestaltung, Sicherheitenpolitik, niedrige Zugangsschwellen und vereinfachte Verfahren deutlich erleichtert werden. Zudem ist explizit eine Ausrichtung auf weniger bonitätsstarke Unternehmen vorgesehen. Diese stellen nach Expertenaussagen einen großen Teil der gesamten Zielgruppe dar. Die KfW-Darlehen richten sich dagegen eher an größere bis große Unternehmen bzw. an größere Investitionsvorhaben. Die Fallzahlen zeigen, dass diese Gruppe eher ein kleiner Teil der gesamten Zielgruppe (KMU mit Finanzierungsproblemen bei Energieeffizienz) ist. Zudem erfordern die KfW-Darlehen eine explizite und externe Prüfung der Energieeinsparungen.<sup>88</sup>

### Die REN-Förderung

Bei ähnlichem Fördergegenstände unterscheidet sich die REN-Förderung vor allem durch die Förderart (Zuschüsse) und durch die Abgrenzung der Investitionen bzw. der förderfähigen Kosten.

- Der Gegenstand der REN-Förderung ist ähnlich breit wie bei den Energieeffizienzdarlehen. In der Umsetzung bezieht sich ein großer Teil der Förderfälle (etwa die Hälfte) auf spezifische Fördergegenstände (KWK in vereinfachtem Verfahren). Förderfähig sind nur die Umweltmehrkosten. Zudem werden die Einspareffekte der ersten fünf Jahre abgezogen.
- Die REN-Förderung zielt vor allem auf die Rentabilität von Investitionen, die explizit auf hohe Energieeinsparungen ausgerichtet sind. Für diesen Teil der Gesamtinvestitionen werden hohe Zuschüsse (40% bis 60% der förderfähigen Kosten) gewährt. Die Rentabilität dieses Anteils wird deutlich verbessert, die Amortisationszeit gesenkt.
- Die Zuschüsse haben insgesamt einen Rentabilitätseffekt. Bezogen auf die gesamten Investitionsprojekte betragen sie im Durchschnitt knapp 13%. Für die Gesamtinvestition sind daher weitere Finanzmittel in erheblichem Umfang notwendig. Dabei bestehen die oben ausgeführten Finanzierungsschwierigkeiten. Der Zuschuss spricht daher eher Unternehmen mit guten Finanzierungsmöglichkeiten oder hohem Eigenkapital an.

<sup>87</sup> Die Integration der Beratung in das Kreditantragsverfahren ist geplant und wird derzeit geprüft; bisher wird diese Integration als machbar eingeschätzt.

<sup>88</sup> Großunternehmen können diese Prüfung selbst vornehmen.

- Da für die Investition über die Zuschüsse hinaus weitere Finanzmittel notwendig sind, ist mit der Förderung in vielen Fällen indirekt auch ein Kreditverfahren mit den entsprechenden Verfahrensaufwänden und Kosten verbunden.
- Durch die Berechnung der tatsächlich förderfähigen Kosten besteht eine gewisse Unsicherheit über Antragsbewilligung und Höhe der Förderung. In einzelnen Fällen konnten bei Anträgen keine förderfähigen Kosten ermittelt werden.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen REN-Förderung und Energieeffizienzdarlehen liegt in der Funktion der Unterstützung: Die Zuschüsse erhöhen die Rentabilität der Energieeffizienzinvestitionen im engeren Sinne, die Darlehen erleichtern die Gesamtinvestition im Unternehmen. Damit werden grundsätzlich unterschiedliche Zielgruppen angesprochen.

Mit den Regelungen zur Bestimmung der förderfähigen Kosten (Umweltmehrkosten, Abzug der ersten Einspareffekte) bestehen relativ hohe Zugangsvoraussetzungen. Dafür werden die Energieeffizienzinvestitionen im engeren Sinne dann relativ stark bezuschusst (40% bis 60%). Die Förderung ist damit auf Investitionen mit explizitem und umfassendem Bezug auf Energieeffizienz und mit hohen ökologischen Effekten ausgerichtet.

In den letzten Jahren wurden durchschnittlich 13 Zuschüsse pro Jahr gewährt. Ein großer Teil der Förderung ist auf spezielle Fördergegenstände ausgerichtet (Kraft-Wärme-Kopplung). Insgesamt ergeben sich hinsichtlich einer breiten Energieeffizienzförderung keine hohen Fallzahlen bei der REN-Förderung. Sie ist eher als (ökologische) Spitzenförderung, denn als Breitenförderung einzuschätzen. Bei Vorhaben mit hohen Einspareffekten können sich Überschneidungen mit einem Darlehensinstrument ergeben. KMU mit sehr positiven und gut absehbaren Effekten könnten die Zuschussförderung vorziehen. Dagegen ermöglichen die Darlehen eine Gesamtfinanzierung auch bei höherer Unsicherheit.

### 6.3.2 ZWISCHENFAZIT: BEDARF UND ANGEBOTSLÜCKE

Zentraler Gegenstand der Ex-Ante-Bewertung ist es, die Angebotslücke zu bewerten, die den Einsatz eines weiteren Darlehensinstruments rechtfertigt. In den vorangegangenen Abschnitten wurden dazu

- der allgemeine Bedarf für die Förderung von Energieeffizienz,
- die konkrete erwartete Nachfrage nach Energieeffizienzdarlehen in ihren geplanten Konzeption und
- das bestehende Angebot

untersucht. Zusammengefasst führt die Untersuchung zu folgenden Einschätzungen.

- Die Kosten für Energie machen einen deutlichen Anteil der betrieblichen Gesamtkosten aus. Gleichzeitig erwarten die Unternehmen überwiegend steigende Energiepreise. Da trotzdem nicht alle Einsparpotenziale genutzt werden, kann von Marktunvollkommenheiten in diesem Bereich ausgegangen werden. Eine grobe Schätzung des allgemeinen, zusätzlichen öffentlichen Finanzierungsbedarf (Kreditangebotslücke) hat eine Spanne von 70 Mio. € bis 210 Mio. € in Bremen ergeben.
- Vor dem Hintergrund der konkreten Konzeption der Energieeffizienzdarlehen wurde dann die erwartbare Nachfrage geschätzt. Es sind pro Jahr etwa 10 bis 30 Darlehensfälle mit einem durchschnittlich Volumen von 100.000 € bis 250.000 € zu erwarten. Da das Instrument neu ist, bestehen hier deutliche Unsicherheiten. Die erwartete Nachfrage beträgt damit pro Jahr in vorsichtiger Schätzung 2,5 Mio. € bis 4 Mio. €. Voraussetzung ist eine einfache und niedrigschwellige Gestaltung des Instruments, wie sie bisher diskutiert wurde. Der im Operationellen Programm vorgesehene Mittelansatz von insgesamt 15 Mio. € ist damit grundsätzlich adäquat.

- Dem Bedarf stehen auf der Angebotsseite verschiedene Instrumente gegenüber, die in erster Betrachtung in Bremen – etwa im Vergleich zur Investitionsfinanzierung - bisher nicht oft in Anspruch genommen wurden. Die geplanten Energieeffizienzdarlehen kennzeichnen sich durch ein breites Förderspektrum und relativ niedrig Fördervoraussetzungen (Sicherheiten, Einspareffekte). Die Darlehen ermöglichen eine Gesamtfinanzierung des Vorhabens. Sie sind explizit auf KMU ausgerichtet, die relativ hohe Finanzierungsprobleme aufweisen. Wesentliche Eigenschaften sind relativ niedrige Fördervoraussetzungen, ein Einheitszins und einfache, integrierte Verfahren. Mit diesen Eigenschaften grenzen sie sich von anderen Angeboten (KfW-Darlehen, REN) deutlich ab.

Insgesamt kann mit den Energieeffizienzdarlehen eine Angebotslücke geschlossen werden: Die bestehenden Angebote decken mit ihren höheren ökonomischen und ökologischen Zugangsschwellen eher den oberen Bereich zu diesem Thema ab. Die Energieeffizienzdarlehen können in diesem Feld in deutlich stärkerem Umfang eine Breitenförderung etablieren. Damit könnten Unternehmen auch Erfahrungen und Anreize für permanente Maßnahmen zur Energieeffizienz gewinnen.

Voraussetzung für den Erfolg des Instruments ist es, die dargestellten Vorteile – eine möglichst einfache Besicherung, die Unterstützung weniger bonitätsstarker Unternehmen sowie einfache, integrierte Verfahren auch umzusetzen. Da die Darlehen ein neues, bisher unbekanntes Angebot darstellen, ist die Informationsvermittlung besonders wichtig. Hier wird die enge Zusammenarbeit u.a. mit den Einrichtungen im Land empfohlen, die die betriebliche Energie- und Umweltberatung umsetzen.

### 6.3.3 MEHRWERT

Bedarf, Kohärenz und Mehrwert der Finanzinstrumente bedingen sich: Der Mehrwert der Instrumente ist der zusätzliche Nutzen für das Land Bremen im Vergleich zur gegebenen Situation. Letztere bestimmt sich aus den privaten, marktgängigen und den öffentlichen Finanzierungsangeboten. Ein Mehrwert der Finanzinstrumente, die durch den Einsatz des EFRE ermöglicht werden, kann dementsprechend nur dann entstehen

- wenn sie „kohärent“ sind, d.h. wenn sie additional zu den Angeboten des privaten Finanzmarktes und anderer öffentlicher Angebote eingesetzt werden und
- wenn sie ex-ante als „effektiv“ einzuschätzen sind, d.h. wenn der zunächst theoretisch und empirisch abstrakt identifizierte Bedarf sich in einer tatsächlichen Nachfrage der Unternehmen nach den Finanzinstrumenten konkretisiert.

Die erste Bedingung ist im vorherigen Abschnitt untersucht und bestätigt worden. Die Effektivität ist durch die Ex-Ante-Bewertung des EFRE-OP grundsätzlich bestätigt worden. Sie kann an dieser Stelle nicht vertieft untersucht werden und wird vorausgesetzt.<sup>89</sup>

Die Grundbedingungen für einen Mehrwert der Energieeffizienzdarlehen sind damit erfüllt. Im Folgenden wird dieser Mehrwert beschrieben und – soweit möglich – quantifiziert.

Grundsätzlich hängt die Bestimmung des „Mehrwerts“ von der Definition des Zustands ab, mit dem die neue Situation verglichen wird. In einfacher – und hier verwendeter - Form ergibt sich der Mehrwert aus dem Vergleich einer Situation mit Einsatz der EFRE-Mittel mit der Situation ohne den Einsatz der EFRE-Mittel (with – without). Der realwirtschaftliche Mehrwert der Förderung entspricht damit den „erwarteten Ergebnissen“ der Förderung. Diese werden in Abschnitt 6.7 in ihren quantitativen und qualitativen Dimensionen ausführlich hergeleitet.

<sup>89</sup> Vgl. dazu GEFRA, Kovalis (2014), Ex-Ante-Evaluierung, Evaluationsplan und Strategische Umweltprüfung (SUP) für das operationelle EFRE-Programm der Förderperiode 2014-2020 im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ im Land Bremen.

### Mehrwert durch die erwarteten Ergebnisse

Durch die Energieeffizienzdarlehen werden Darlehensmittel im Umfang von 15 Mio. € zur Unterstützung von betrieblichen Effizienzmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Diese Darlehen sind mit Investitionen im Umfang von 17 Mio. € verbunden (Herleitung vgl. Abschnitt 6.4). In einer einfachen Ex-Ante-Abschätzung (Herleitung vgl. Abschnitt 6.7) sind die zentralen Ergebnisse dieser Investitionen und damit der klimaschutzpolitische Mehrwert der Förderung:

- 60 bis 150 betriebliche Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz in Bremen
- Energieeinsparungen im Umfang von ungefähr 4,3 GWh pro Jahr und die damit verbundenen Kosteneinsparungen in den Unternehmen
- Die Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Emissionen im Umfang von ungefähr 2,3 kt pro Jahr

Mit der Förderung sind zudem weitere indirekte klimapolitische und regionalwirtschaftliche Effekte verbunden. Insbesondere sind Effizienz- und Produktivitätssteigerungen in den Unternehmen sowie gewisse Innovationseffekte zu erwarten.

### Mehrwert der Ausgestaltung als revolvingende Förderung

Finanzinstrumenten wird ein besonderer Mehrwert aufgrund ihres revolvingenden Charakters zugesprochen. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Eigenschaften und Effekte genannt (Kovalis / IfS / MR 2013), die auch als Mehrwert diskutiert werden:

- Die Mittel des Finanzinstruments werden als Darlehen an Unternehmen vergeben und von diesen zurückgezahlt. Durch die Rückzahlung bleibt das Fondsvermögen mittel- bis langfristig erhalten und kann wieder zu Förderzwecken verwendet werden.
- Da aus Sicht des OP der Fonds selbst das Förderprojekt ist, entsteht der Aufwand für die Projektdurchführung und -prüfung vor allem beim Fondsmanagement und weiteren Intermediären. Die Unternehmen werden von diesem Aufwand grundsätzlich entlastet.
- Durch das Finanzinstrument wird privates Kapital mobilisiert, das die Fördermittel ergänzt und zu den Förderzielen beiträgt.
- Durch ein externes Fondsmanagement wird bankwirtschaftliches Know-how in die Förderung mit einbezogen, welches die Umsetzung erleichtert und die Ergebnisse verbessert.
- Durch die Darlehensform wird eine Gewöhnung der Unternehmen an eine umfassende Förderung durch nicht rückzahlbare Zuschüsse gemildert bzw. rückgängig gemacht.

Der Mehrwert gegenüber anderen Instrumenten – insbesondere gegenüber einer Zuschussförderung – ist durch den revolvingenden Charakter nicht per se gegeben, sondern hängt von der jeweiligen Gestaltung der Instrumente ab. So entstehen bei Darlehen gegenüber einer Zuschussförderung zwar Rückflüsse, es sind für die gleichen Fallzahlen - und damit tendenziell für die gleiche Effektivität - zunächst auch deutliche höhere Mittelansätze notwendig – oder eben nur deutlich weniger Förderfälle möglich.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Wenn die Fördermittel als Zuschuss eingesetzt werden, sind in aller Regel eher niedrige Förderintensitäten notwendig (z.B. 20% der förderfähigen Kosten). Bei einer Darlehensförderung sind dagegen eher hohe Förderintensitäten notwendig – im vorliegenden Fall der Energieeffizienzdarlehen 100% der förderfähigen Kosten. Im Rahmen der Darlehensförderung sind damit zunächst höhere Mittelansätze notwendig, um gleiche Fallzahlen zu realisieren.

Im Fall der geplanten Effizienzförderung liegt der Mehrwert der Darlehensförderung gegenüber einer Zuschussförderung vor allem in dem Liquiditätseffekt<sup>91</sup> sowie den – ex-ante zu erwartenden – geringeren Mitnahmeeffekten und einer rentabilitätsorientierten Projektauswahl.

#### 6.3.4 MARKTKONFORMITÄT

Die Analyse in Abschnitt 6.2 hat erhebliche Marktunvollkommenheiten bei der Finanzierung von Investitionen in die unternehmerische Energieeffizienz aufgezeigt. Die Energieeffizienzdarlehen decken einen Teil der identifizierten Angebotslücke ab. Ein großer Teil – in einer zentralen Befragung sind 29% aller Unternehmen genannt – der Unternehmen, die in Energieeffizienz investieren wollen, sehen Finanzierungsprobleme als wesentliches Hemmnis.

Das Instrument ist spezifisch auf kleine und mittlere Unternehmen ausgerichtet, die oft über höhere Finanzierungshemmnisse berichten. Durch die Direktvergabe und die Zinsgestaltung ist zudem eine Ausrichtung auf weniger bonitätsstarke Unternehmen, die eher Probleme beim Finanzierungszugang haben, vorgenommen worden. Insgesamt ist die Marktkonformität des Instruments damit gesichert.

#### 6.4 PRÜFSCHRITT C): HEBELEFFEKT

In diesem Prüfschritt ist die erwartete Hebelwirkung darzustellen. Die Hebeleffekte ergeben sich aus dem Verhältnis der im Rahmen des Fonds eingesetzten gemeinschaftlichen Mittel (hier: EFRE-Mittel) zu den auf Ebene des Endbegünstigten insgesamt investierten (öffentlichen und privaten) Mitteln. Dabei soll beurteilt werden, ob und in welcher Größenordnung und ggf. durch welche Anreizmechanismen der Einsatz von EFRE-Mitteln zusätzliche Mittel für die Finanzierung der Zielunternehmen der Fonds generiert. Die grundsätzliche Zielsetzung ist es, ein möglichst großes Volumen zusätzlicher privater und ggf. weiterer öffentlicher Finanzmittel pro Euro eingesetzter EFRE-Mittel zu induzieren und somit eine hohe Hebelwirkung (Finanzmittel an Endempfänger / EU-Beitrag) zu erreichen.

##### Definition des Hebeleffekts für Finanzinstrumente

Grundsätzlich versteht die Kommission unter dem Hebeleffekt für Finanzinstrumente eine Größe, bei der der gemeinschaftliche Beitrag in ein Verhältnis zu dem Finanzierungsbetrag, der den Endbegünstigten insgesamt von außen zufließt, gesetzt wird (vgl. Box 6.1).

Für die Energieeffizienzdarlehen werden

- die nationale öffentliche oder private Kofinanzierung,
- ggf. die eingesetzten EFRE-Mittel selbst (s. Definition) sowie
- ggf. zusätzliche öffentliche wie private Mittel auf Ebene der Investitionsprojekte

als „gehebelte“ Mittel berücksichtigt. Als Impuls für die Hebelwirkung gelten die eingesetzten EFRE-Mittel.

Neben der Herkunft der Mittel, d.h. dem Mittelgeber, ist die Ebene zu unterscheiden, auf der die Mittel für die Finanzierung bereitgestellt werden:

<sup>91</sup> Durch die Darlehen ist eine vollständige Finanzierung des Vorhabens möglich. Eigene Mittel oder Fremdkapital aus anderen Quellen sind nicht erforderlich. Die Möglichkeit, weitere Finanzierungen zu realisieren bleibt weitgehend erhalten.

- auf der einen Seite können die Mittel auf Fondsebene zufließen, indem durch zusätzliches Fondskapital von öffentlichen und / oder privaten Gebern der Fonds-Gesamtbetrag gegenüber den reinen EFRE-Mitteln erhöht wird;
- auf der anderen Seite können zusätzliche Mittel direkt auf Ebene des Unternehmens mobilisiert werden, wenn neben der Finanzierung aus den Fonds weitere externe Investoren dem Unternehmen Eigen- oder Fremdkapital zu Verfügung stellen. Eigenmittel die durch das Unternehmen selbst in die Finanzierung eingebracht werden, sind jedoch bei der Berechnung des Hebeleffekts nicht zu berücksichtigen.

Anzumerken ist, dass in der Förderperiode 2014-2020 die nationale öffentliche oder private Kofinanzierung nicht zwingend auf der Fondsebene zu erfolgen hat. Art. 38 Abs. 9 der ESIF-VO sieht vor, dass „Nationale öffentliche und private Beiträge [...] auf der Ebene des Dachfonds, auf der Ebene des Finanzinstruments oder auf der Ebene der Endbegünstigten im Einklang mit fondsspezifischen Regelungen bereitgestellt werden“ können. Die genauen Regelungen für den Transfer und die Verwaltung der Programmbeiträge zu einem Finanzinstrument werden in Art. 1 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 821/2014 der Kommission festgelegt. Insbesondere für den Fall, dass die nationale Kofinanzierung auf der Ebene der Endbegünstigten erbracht werden soll, sieht die Durchführungsverordnung detaillierte Vorschriften mit Bezug auf die Aufbewahrung von Unterlagen zu den rechtlichen Vereinbarungen, der tatsächlichen Übertragung von Ressourcen an die Endbegünstigten und den als nationale Kofinanzierung gemeldeten Beiträgen vor.

#### **Box 6.1: Definition „Hebeleffekt“**

Eine eindeutige Definition des „Hebeleffekts“ liegt nicht vor. ESIF-VO und delegierte Verordnungen sagen dazu nichts aus. Begriffsbestimmungen finden sich in der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union sowie den Anwendungsbestimmungen der Haushaltsordnung:

*„Hebelwirkung (leverage effect): Mit dem Beitrag der Union zu einem Finanzierungsinstrument soll eine Gesamtinvestition ausgelöst werden, die den Beitrag der Union entsprechend den vorab festgelegten Indikatoren übersteigt.“ (VERORDNUNG (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES, Art. 139 Abs. 2 lit d))*

*Die Hebelwirkung der Unionsmittel entspricht dem Quotienten aus dem Finanzbetrag für förderfähige Endempfänger und dem Betrag des Unionsbeitrags.“ (DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) Nr. 1268/2012 DER KOMMISSION, Art. 233 Abs. 1).*

Das Methodenpapier der EIB enthält keine explizite Definition des Begriffs, an einige Stellen aber Hinweise: *„The leverage is a calculation of the estimated additional public and private resources divided by the nominal amount of the ESI-Funds expenditure“ (EIB 2014, Vol. I, 70)*

Die Definitionen divergieren hinsichtlich des Finanzbeitrags: während die Haushaltsordnung den Finanzbeitrag nicht einschränkt, die ESI-Mittel also einschließt, geht das Methodenpapier nur von den zusätzlichen Mitteln aus. Die Ex-Ante-Bewertung verwendet beide Definitionen und schätzt zwei Hebeleffekte ab. Der Hebeleffekt ergibt sich also als

$$(1) \quad \frac{\text{EFRE-Mittel+Nationale Kofinanzierung+weitere öffentliche Mittel+Private Mittel}}{\text{EFRE-Mittel}}$$

bzw.

$$(2) \quad \frac{\text{Nationale Kofinanzierung+weitere öffentliche Mittel+Private Mittel}}{\text{EFRE-Mittel}}$$

Mit Bezug auf die Formulierung *„Finanzbetrag für förderfähige Endempfänger“* der VO 1268/2012 (im Englischen *„amount of finance to eligible final recipients divided by the amount of the Union contribution“*) werden die von Endbegünstigten eingebrachten Mittel auf Projektebene nur dann als zusätzliche Mittel angesehen, wenn sie den Unternehmen von externer Seite zufließen. Im Leitfaden (EIB 2014, Vol. I, 70) heißt es entsprechend:

*“The calculation of leverage follows the rules of the Regulation and as shown above (i) own contributions from the*

*final recipient are not taken into account, (ii) the face value of the expenditure is counted irrespective of the financial nature (e.g. repayable or non-repayable) and (iii) future investment cycles are not considered if there are any (e.g. revolving instruments).*

Von dieser Definition abweichend wird in der Evaluationsliteratur der Hebeleffekt („Leverage“) üblicherweise als Verhältnis der privaten Mittel zu den öffentlichen Mitteln gesetzt. In seiner einfachen Form ist der Hebeleffekt dann letztlich nur eine Umformung des Subventionswerts der Förderung, d.h. des effektiven Fördersatzes.

$$(3) \quad \frac{\text{Öffentliche Mittel} + \text{Private Mittel}}{\text{Öffentliche Mittel}} - 1 = \frac{1}{\text{Fördersatz}} - 1$$

Bei dieser Berechnung des Hebeleffekts wird von Mitnahmeeffekten abstrahiert und somit keine Aussage über die tatsächliche Wirkung der Förderung getroffen. Wenn der Hebeleffekt im Sinne von Additionalität der Förderung bestimmt werden soll, ist zu berücksichtigen, dass öffentliche Fördermittel private Mittel substituieren können. Die Bestimmung eines „echten“ Hebeleffekts erfordert jedoch den Einsatz von mikroökonomischen Verfahren, um die Situation mit und ohne Förderung vergleichen zu können (Alecke et al. 2012).

### Berechnung des Hebeleffekts

Der Hebeleffekt kann ex-ante – ohne genaue Kenntnis der finanzierten Einzelprojekte – nur unter Annahmen bestimmt werden. Die Berechnung baut hierbei auf der Konzeption der Energieeffizienzdarlehen auf. Im Allgemeinen sind bei Darlehensfonds die nationale Kofinanzierung mit öffentlichen Mitteln, eine mögliche Einbindung von Hausbanken und die Bereitstellung von Eigenmitteln wesentliche Einflussgrößen. Für die Energieeffizienzdarlehen gelten folgende Punkte:

- Als Impuls für die Hebelwirkung gelten die eingesetzten EFRE-Mittel. Gemäß der individuellen Finanzplanung sind für die Energieeffizienzdarlehen EFRE-Mittel in Höhe von 7,5 Mio. € vorgesehen.
- Als nationale Kofinanzierung sind ebenfalls 7,5 Mio. € zu berücksichtigen. Die Kofinanzierung wird von der BAB auf Fondsebene bereitgestellt.
- Der Finanzierungsanteil der Energieeffizienzdarlehen kann sich auf bis zu 100% der förderfähigen Investitionskosten belaufen. Grundsätzlich ist damit eine vollständige Finanzierung des Förderprojekts durch die Energieeffizienzdarlehen möglich.
- Auf Ebene der Endbegünstigten werden möglicherweise zusätzliche Mittel durch ergänzende Kredite der Hausbanken mobilisiert. Private Banken können in die Gesamtfinanzierung integriert werden, z.B. wenn die Förderhöchstgrenze überschritten wird. Eine Beteiligung von privaten Banken ist im Durchschnitt in kleinem Umfang zu erwarten. Dieser Anteil wird unten hergeleitet.
- Darüber hinaus werden regelmäßig private Mittel der Unternehmen für das Investitionsvorhaben eingesetzt. Definitionsgemäß werden diese privaten Mittel der Endbegünstigten selbst beim Hebel nicht berücksichtigt.

Für die Schätzungen der weiteren Beteiligung von privaten Banken kann zum einen auf die Auswertung der KfW-Förderung im Bereich Energieeffizienz (prognos 2014) und zum anderen auf Erfahrungen mit einschlägigen Finanzinstrumenten in einem anderen Bundesland (GEFRA / Kovalis 2015) zurückgegriffen werden:

- Die Auswertung des KfW-Energieeffizienzprogramms zeigt, dass Darlehen 84% der Gesamtinvestitionen ausmachen. Die Fördergegenstände sind identisch zu denen der Energieeffizienzdarlehen, die Finanzierung durch Darlehen ist zu 100% möglich. Über die Herkunft der weiteren Mittel wird keine Aussage gemacht (prognos 2014).

- Die Auswertung des „NRW/EU.KWK-Investitionskredit I“<sup>92</sup> zeigt, dass der Finanzierungsanteil der öffentlichen Darlehen bei 81% liegt. Auch hier ist eine vollständige Finanzierung durch die Förderdarlehen möglich, die Höchstgrenze liegt bei 2,5 Mio. €. Die weitere Finanzierung erfolgt überwiegend durch Hausbanken.

In beiden Fällen erfolgt die Kreditvergabe im Hausbankenverfahren. Da die Energieeffizienzdarlehen als Direktarlehen der BAB vergeben werden können, ist von einer geringeren Beteiligung privater Banken auszugehen. Zur Berechnung des Hebeleffekts wird im Folgenden die einfache Annahme getroffen, dass 90% der Investitionen durch die Energieeffizienzdarlehen und weitere 10% durch private Banken als zusätzliche Finanzierung getragen wird.

Daraus sind direkt folgende Werte und Schätzungen für den Hebel der Energieeffizienzdarlehen abzuleiten:

- Impuls: EFRE-Mittel im Umfang von 7,5 Mio. €.
- Induzierte Mittel: Nationale Kofinanzierung in Höhe von ebenfalls 7,5 Mio. €. Je nach Definition zuzüglich der EFRE-Mittel (7,5 Mio. €).
- Induzierte Mittel: Kredite der Hausbanken als private Mittel. Diese betragen etwa 10% der Gesamtfinanzierung einschl. der öffentlichen Mittel, also etwa 1,7 Mio. €.

Unter Verwendung dieser Mittelsätze ergeben sich folgende Hebel:

Tabelle 6.4.1:  
**Erwarteter Hebel für die Energieeffizienzdarlehen**

	Wert
Hebel (1) (mit EFRE)	2,2
Hebel (2) (ohne EFRE)	1,2

Quelle: Eigene Darstellung, gerundete Werte

Der Impuls für die zukünftigen Hebeleffekte – also die EFRE-Mittel – beträgt 7,5 Mio. €. Die gehelpten Finanzmittel sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 6.4.2:  
**Erwartete Hebeleffekte für die Energieeffizienzdarlehen**

	In Mio. €
Hebel (1) (mit EFRE)	16,7
Hebel (2) (ohne EFRE)	9,2

Quelle: Eigene Darstellung, gerundete Werte

<sup>92</sup> Der „NRW/EU.KWK-Investitionskredit I“ wird als Finanzinstrument im EFRE-OP des Landes NRW seit Anfang 2013 umgesetzt. Die Auswertung erfolgte im Rahmen der Ex-Ante-Bewertung für das Nachfolgeinstrument, den NRW/EU.KWK-Investitionskredit II. Durch das Instrument wird die Errichtung und Modernisierung von Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung unterstützt. Diese Anlagen sind typische Maßnahmen der Energieeffizienz und auch Fördergegenstand der Energieeffizienzdarlehen im Land Bremen.

Einschließlich der EFRE-Mittel werden den Unternehmen im Rahmen des Energieeffizienzdarlehens Mittel im Umfang von knapp 17 Mio. € für Maßnahmen im Bereich der Energieeffizienz zur Verfügung gestellt. Zusätzlich zum EFRE werden vermutlich gut 9 Mio. € bereitgestellt. Dazu kommen die weiteren Mittel, die die Unternehmen selbst einsetzen.

Unberücksichtigt bleiben hier zwei Effekte:

- Die Verwaltungskosten sind nicht berücksichtigt worden. Die Kosten reduzieren den Impuls und damit die Hebeleffekte proportional: Wenn der Kostenanteil 10% beträgt, reduzieren sich alle dargestellten Effekte um 10%. Entsprechend werden der Impuls und die Hebeleffekte durch Zinsen aus den Darlehen oder der Zwischenanlage ggf. erhöht.
- Die Instrumente sind als revolvingende Fonds gestaltet. Grundsätzlich werden die zurück fließenden Mittel wieder als Darlehen eingesetzt, und dies über mehrere Runden. In theoretischer Betrachtung erhöht sich der Hebel damit erheblich. Da die weiteren Finanzierungseffekte in großer Zukunft liegen, wäre allerdings auch ihre Diskontierung notwendig.

Auf entsprechende Rechenmodelle wird hier im Einklang mit den Vorgaben des methodischen Leitfadens (siehe Box 6.1) verzichtet.

Der in Evaluationen üblicherweise verwendete Hebeleffekt („leverage“) setzt die öffentlichen Mittel in das Verhältnis zu den gesamten Mitteln. Ohne die Eigenmittel der Unternehmen beträgt dieser Hebel bei den Energieeffizienzdarlehen etwa 1,1 (Knapp 17 Mio. € Gesamtmittel beim Einsatz von 15 Mio. € an öffentlichen Mitteln).

## 6.5 PRÜFSCHRITT D): LESSONS LEARNED

Rückzahlbare Darlehen und revolvingende Instrumente sind im Kontext des EFRE relativ junge Förderinstrumente. Konkrete empirische Untersuchungen oder Evaluationen liegen bisher nur in beschränktem Ausmaß vor. Insbesondere sind derzeit nur wenige Ex-Ante-Evaluationen zu geplanten Finanzinstrumenten der Förderperiode 2014-2020 veröffentlicht.

Für die rückzahlbare Unterstützung von betrieblichen Energieeffizienzmaßnahmen liegen in Bremen keine Erfahrungen vor; auch aus anderen Ländern gibt es nur sehr wenig verwertbare Ergebnisse. Einige Ergebnisse zur Förderung von Energieeffizienz liefert die Auswertung des KfW-Energieeffizienzprogramms (prognos 2014).

Zur Darlehensförderung in Bremen liegen die Ergebnisse einer zentralen Evaluation aus dem Jahr 2012 vor (GEFRA / MR 2012). In dieser Evaluation wurde die partielle Umstellung der Investitionsförderung auf Darlehensbasis untersucht. Die Ergebnisse werden hier nicht aufbereitet, finden sich aber in Abschnitt 4.5.2.

Um die bisherigen Erkenntnisse darzustellen, werden im nächsten Abschnitt vorliegende Studien und Evaluationen von Finanzinstrumenten im Überblick dargestellt. Danach werden die wesentlichen Ergebnisse einer Studie zum KfW Energieeffizienzprogramm vorgestellt. Die Studie wertet das Monitoring aus und ergänzt die Daten.

### 6.5.1 ERGEBNISSE VON STUDIEN UND EVALUATIONEN VON FINANZINSTRUMENTEN

Die zentralen Ergebnisse der bisherigen Evaluationen von Finanzinstrumenten sind in einer Tabelle im Anhang dargestellt (vgl. A.2). Zusammengefasst lässt sich folgender Wissensstand zu Finanzinstrumenten festhalten:

- Nahezu alle Evaluationen kommen bisher zu insgesamt positiven Gesamtschätzungen. Dabei werden allerdings oft die bisher kurze Laufzeit und die mangelnde Datenbasis als Einschränkung für eine umfassende und abschließende Bewertung benannt. Lediglich die Evaluation der Finanzinstrumente des EFRE in Berlin empfiehlt, zwei Instrumente (einen Mezzanine- und einen Risikokapitalfonds) nicht fortzuführen.
- Ein ähnliches, grundsätzlich positives Bild ergibt sich – bei allerdings nur grober Recherche – auf europäischer Ebene.
- Mehrere Studien liefern Grundlagen für die Implementation von Finanzinstrumenten, insbesondere hinsichtlich der Bedarfe für solche Instrumente. Die Studien kommen durchgängig zu positiven Beurteilungen zum Bedarf.
- Inzwischen liegen einige wenige Ex-Ante-Bewertungen zu einzelnen Instrumenten öffentlich vor. Nach derzeitigem Stand sind nur wenige Instrumente nicht für eine Umsetzung empfohlen worden. Abgeschlossene und veröffentlichte Bewertungen zu Darlehensinstrumenten im Bereich der Energieeffizienz, des Umweltschutzes oder ähnlicher Bereiche sind nicht bekannt. Ein Gutachten zu zwei Finanzinstrumenten in diesem Bereich in NRW (u.a. zur Kraft-Wärme-Kopplung) ist grundsätzlich zu positiven Ergebnissen gekommen (GEFRA / Kovalis 2015).
- Es sind weitere Studien oder Evaluationen durchgeführt worden, die nicht veröffentlicht sind. Diese betreffen inhaltlich nach unserem Kenntnisstand vor allem Mikrokredit-Instrumente.
- Es sind bisher nur relativ wenige Evaluationen durchgeführt worden, die die regionalwirtschaftlichen Ergebnisse und Wirkungen betrachten – als Grundlage für erwartete Ergebnisse. Entsprechend liegen hier nur vereinzelte Aussagen vor. Ein Vergleich mit den erwarteten Ergebnissen in Bremen erscheint derzeit nicht hinreichend belastbar.
- Dies betrifft genauso die betriebs- bzw. bankwirtschaftliche Analyse: Über die Entwicklung der Fonds, ihre Erlöse und insbesondere ihre Kosten liegen kaum Aussagen vor. Ausnahmen stellen die Evaluation der Finanzinstrumente in Berlin und eine Bilanz des Kleinkreditprogramms in Hamburg dar. Grundsätzlich sind die Finanzinstrumente noch zu jung, um endgültige Aussagen z.B. zu Ausfällen und Vermögensentwicklung zu machen. Für die Finanzinstrumente in Berlin wird zum Stand der Studie angenommen, dass das Fondsvermögen bei den Darlehensinstrumenten weitgehend erhalten bleibt.

Eine zentrale Eigenschaft der Finanzinstrumente ist der mögliche Zielkonflikt zwischen hoher Rentabilität der eingesetzten Mittel und förderpolitischen Zielsetzungen: Auf der einen Seite führt die Orientierung an der Rentabilität eher zu niedrigen Fördereffekten. Auf der anderen Seite gefährdet eine sehr breite, unspezifische Förderung in der Tendenz das Fondsvermögen. Dieses Spannungsfeld kann bei gegebenen Konstruktionen nicht vollständig aufgelöst werden. Zumindest erleichtern aber klare förderpolitische Zielsetzungen die Steuerung der Instrumente und das Agieren des Fondsmanagements.

### **6.5.2 ERGEBNISSE UND ERFAHRUNGEN DER BISHERIGEN UMSETZUNG MIT DEM KfW ENERGIEEFFIZIENZPROGRAMM**

Das KfW-Energieeffizienzprogramm fördert betriebliche Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz. Es wird seit 2011 in der derzeitigen Form umgesetzt. Das Programm ähnelt den geplanten Energieeffizienzdarlehen stark: Fördergegenstand und Förderart (Darlehen bis 100% der Investitionen) sind identisch, die Förderbedingungen sind ähnlich. Die bisherige Umsetzung des KfW-Programms kann daher wertvolle Informationen für die erwartete Umsetzung der Energieeffizienzdarlehen in Bremen liefern. Die Umsetzung des Programms ist für das Jahr

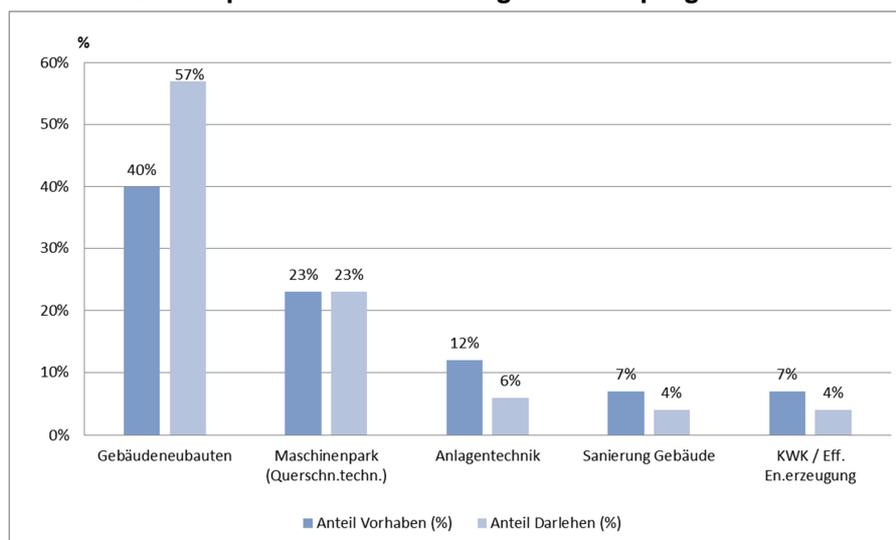
2012 ausgewertet worden (prognos 2014). Dabei wurden die Monitoringdaten ausgewertet und stellenweise ergänzt. Die zentralen Ergebnisse dieser Studie werden im Folgenden vorgestellt. Neben der Struktur der Förderung werden dabei die Energieeinsparung, die damit verbundene Kostenersparnis und die Treibhausgasminderung dargestellt. Abschließend werden zentrale Ergebnisse für die Förderung über dieses Programm im Land Bremen formuliert.

### Struktur der Förderung

Das Programm finanzierte im Jahr 2012 bundesweit 2.117 Vorhaben mit Darlehen in Höhe von 3.161 Mio. €. Mit diesen Darlehen sind Investitionen in Höhe von 3.779 Mio. € unterstützt worden.

Im Durchschnitt sind damit je Effizienzvorhaben Darlehen im Umfang von 1,5 Mio. € ausgereicht worden. Diese Darlehen wurde für Investitionen in Höhe von 1,8 Mio. € eingesetzt. Die wesentlichen Fördergegenstände sind in der folgenden Abbildung dargestellt.

Abbildung 6.5.1:  
Schwerpunkte des KfW Energieeffizienzprogramms



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von prognos (2014)

Das mit Abstand größte Fördersegment sind Gebäudeneubauten. Hier konzentrieren sich 40% der Darlehensfälle mit 57% der Darlehensmittel. Zusammen mit den anderen auf Gebäude bezogenen Maßnahmen (Sanierung, Hülle) werden in diesem Bereich 63% aller Darlehensmittel eingesetzt.

Ein weiterer wichtiger Bereich ist die Modernisierung des Maschinenparks mit etwa einem Viertel aller Fälle und Darlehen. In den aufgezeigten fünf von 13 Fördersegmente werden zusammen gut 94% der Darlehensmittel eingesetzt. Einen sehr geringen Anteil an der Förderung haben Maßnahmen zur IuK und zur Mess-, Regel- und Steuertechnik.

Besonders große Vorhaben wurden im Bereich der Gebäudeneubauten (durchschnittliche Darlehenshöhe 2,1 Mio. €) und bei Investitionen in den Maschinenpark einschl. Querschnittstechnologien (durchschnittliche Darlehenshöhe 1,5 Mio. €) unterstützt. In allen anderen Segmenten liegen die Darlehenshöhe teils deutlich unter 1,0 Mio. €.

## Energieeinsparung

Die Energieeinsparung wird als Endenergieeinsparung definiert. Diese meint die eingesparte Energie abzüglich der Energieverluste bei Durchführung der Energieeffizienzmaßnahme.<sup>93</sup> Die Energieeinsparungen schwanken nach Vorhabenart und Größe stark.

Die 2.117 Vorhaben führten und führen in Summe zu eingesparter Energie in Höhe von knapp 900 GWh pro Jahr (899,2 GWh/a). Dabei sparen die Maßnahmen zur Modernisierung des Maschinenparks (einschl. Querschnittstechnologien) einen relativ großen Teil ein. Hier liegt nach Aussage der Studie ein hohes Potential, da die Diskrepanz der Energieverbräuche zwischen konventionellen und energieeffizienten Maschinenparks sehr groß ist. Bezogen auf die eingesetzten Darlehensmittel (je 1 Mio. €) haben Maßnahmen an der Gebäudehülle, die Modernisierung des Maschinenparks, die Anlagentechnik und die KWK besonders hohe Einspareffekte.

Bezieht man die Betriebsdauern der neuen Anlagen mit ein, so ergibt sich sogar eine Einsparung von gut 15.000 GWh über die gesamte Nutzungsdauer (15.205). Die Nutzungsdauer ist dabei in der Studie gesetzt worden und schwankt je nach Maßnahmenart zwischen drei (LuK) und 25 Jahren (Gebäude).

Aus den Daten lässt sich als zentrale Kennziffer die Endenergieeinsparung je 1 Mio. € an Darlehen oder Investitionen bilden. Diese Kennziffer lässt auch vorsichtige Rückschlüsse auf die Wirksamkeit der Darlehen zu. Es ergeben sich Werte von knapp 0,24 GWh/a pro 1 Mio. € an Investitionen und gut 0,28 GWh/a pro 1 Mio. € Darlehen.

## Treibhausgasminderung

In der Studie wird zwischen den direkten CO<sub>2</sub>-Emissionen als „energiebedingte Treibhausgasemissionen“ und Emissionen einschließlich globaler Vorketten<sup>94</sup> unterschieden.

Laut Schätzung der Studie unterstützte das Energieeffizienzprogramm der KfW im Jahr 2012 eine direkte CO<sub>2</sub>-Minderung im Umfang von 505 kt pro Jahr. Berücksichtigt man auch die Emissionen der Vorkette, so ergeben sich Treibhausgasminderungen im Umfang von 545 kt pro Jahr. Werden die genannten Nutzungsdauern zugrunde gelegt so ergeben sich aus den unterstützten Vorhaben des Jahres 2012 in den Folgejahren Minderungen von 8.211 kt (direkte CO<sub>2</sub>-Minderung) bzw. 8.909 kt (THG-Minderung inkl. Vorketten).

Bezogen auf die eingesetzten Darlehen ergeben sich Minderungseffekte im Umfang von 0,16 kt pro Jahr je 1 Mio. € (direkte CO<sub>2</sub>-Minderungen) bzw. 0,17 kt pro Jahr je 1 Mio. € (inkl. Vorketten). Über die gesamte Nutzungsdauer ergeben sich Minderungseffekte in Höhe von 2,6 kt je 1 Mio. € (direkte Minderung) und 2,8 kt je 1 Mio. € (inkl. Vorketten).

Absolut erfolgen im Bereich der KWK und der Modernisierung des Maschinenparks die höchsten CO<sub>2</sub>-Minderungen. Bezogen auf die eingesetzten Darlehensmittel ist die KWK besonders CO<sub>2</sub>-mindernd, auf deutlichem niedrigerem Niveau auch die Verbesserung der Anlagentechnik.

<sup>93</sup> Zwar werden meist Primär- und Endenergie in den Bilanzen aufgeführt, jedoch ist die Endenergieersparnis geeigneter für ein aussagekräftiges Bild der Energieeffizienzmaßnahmen. Kennziffern der Primärenergie machen eine Interpretation des Anteils der Energieverluste möglich. Hier handelt es sich aber mehr um die technische Optimierung der Maßnahmen selbst, als eine Bewertung der generellen Wirksamkeit im Vergleich zur konventionellen Energienutzung. Sie wird deshalb in dieser Darstellung vernachlässigt.

<sup>94</sup> Dabei werden auch die (vermiedenen) Emissionen aus anderen Bereichen, insbesondere bei Bereitstellung der Energieträger berücksichtigt (prognos 2014). Die Emissionen einschl. Vorketten werden aus einem Energieträgermix (Annahme) und spezifischen Umrechnungsfaktoren abgeleitet.

## Energiekosteneinsparung

Die eingesparte Energie führt direkt zu eingesparten Energiekosten. Die Kosten bzw. Kosteneinsparungen werden nicht direkt bei den Antragstellern erhoben. Sie werden in der Studie daher in einem Verfahren mit relativ umfassenden Annahmen hergeleitet. Annahmen waren dabei vor allem zum Energieträgermix, der Entwicklung der einzelnen Energiepreise und der Substitution von Energieträgern nach den Effizienzmaßnahmen notwendig. Die Ergebnisse der Schätzungen sind stark von diesen Annahmen abhängig (hohe Sensitivität).<sup>95</sup>

Die Kosteneinsparungen werden als Barwert bezogen auf die jeweils unterschiedliche Nutzungsdauer und als annuierte Einsparungen geschätzt. Pro Jahr betragen die Kosteneinsparungen der unterstützten Maßnahmen etwa 147 Mio. €. Der Barwert aller Einsparungen in Folge der im Jahr 2012 unterstützten Maßnahmen beträgt demnach 2.231 Mio. €. Bei Darlehen im Umfang von insgesamt 3.161 Mio. € bzw. Gesamtinvestitionen in Höhe von 3.779 Mio. € hätten sich die Vorhaben daher durchschnittlich nach weniger als zwei Jahren rentiert. Die Darlehen werden dabei für die betrieblichen Investitionen insgesamt gewährt, nicht nur für die Mehrkosten, die aus den besonderen Effizienzmaßnahmen entstehen.<sup>96</sup>

Die Kosteneinsparungen werden zum größten Teil von den KWK-Anlagen getragen. Knapp die Hälfte der gesamten Einsparungen entsteht in diesem Segment. Des Weiteren führt die Modernisierung des Maschinenparks nach Schätzungen der Studie zu deutlichen Kosteneinsparungen. Im Verhältnis zu den eingesetzten Darlehensmitteln ergeben sich dementsprechend bei der KWK hohe Einsparungen: Rechnerisch und unter den gesetzten Annahmen werden hier je eingesetztem Euro Energiekosten im Umfang von acht Euro gespart. Die Einsparungen ergeben sich vollständig durch gesparte Stromkosten. Relativ hohe Einsparungen ergeben sich bei Maßnahmen zur Anlagentechnik (1,4 € Einsparungen je € Darlehen) und Maßnahmen an der Gebäudehülle (1,2 €).

## Ergebnisse für Bremen

Die genannte Studie liefert teilweise auch eine Differenzierung der Ergebnisse nach Bundesländern. Aufgrund der geringen Fallzahlen in Bremen sind diese Ergebnisse aber vorsichtig zu interpretieren.

Im Land Bremen sind im Jahr 2012 im Rahmen des KfW-Energieeffizienzprogramms Darlehen im Umfang von 21,6 Mio. € bewilligt worden. Damit werden Investitionen im Umfang von 23,9 Mio. € unterstützt.<sup>97</sup> Das Land hat damit einen Anteil von 0,7% an allen Darlehen.<sup>98</sup> Dabei wurden nahezu ausschließlich Gebäudeneubauten unterstützt (98% der Darlehen).

Durch die Maßnahmen soll Endenergie im Umfang von 1,2 GWh pro Jahr bzw. 28 GWh über die Nutzungsdauer eingespart werden. Die direkte CO<sub>2</sub>-Minderung durch diese Einsparungen beträgt 0,37 kt pro Jahr bzw. 9,0 kt über die Nutzungsdauer. Weitere Differenzierungen oder Vergleiche sind aufgrund der geringen Fallzahlen nicht sinnvoll.

## 6.6 PRÜFSCHRITT E): INVESTITIONSSTRATEGIE

Die Investitionsstrategie ist die strategische Grundlage der Förderung durch Finanzinstrumente. Sie lässt sich in zwei Elemente unterscheiden. Auf der einen Seite umfasst die Investitionsstra-

<sup>95</sup> So sind für Strom- und Ölpreise teils deutliche Preissteigerungen für die Periode 2012-2015 angenommen worden. Tatsächlich sind beide Energieträger deutlich günstiger geworden.

<sup>96</sup> Diese Mehrkosten würden sich dementsprechend noch deutlich schneller rentieren.

<sup>97</sup> Die Anzahl der Darlehen im Land Bremen wird in der Studie nicht angegeben. Der KfW Förderreport nennt für das Jahr 2012 14 Fälle mit Darlehen im Umfang von 23 Mio. €.

<sup>98</sup> Der Anteil Bremens an den deutschen Bruttoanlageninvestitionen betrug im Jahr 2011 ebenfalls 0,7%.

tegie Aussagen zur konkreten Ausgestaltung der Finanzinstrumente, um die thematisch-inhaltlichen Ziele der Förderung zu erreichen („Förderstrategie“). Auf der anderen Seite werden im Rahmen der Investitionsstrategie auch die verfahrenstechnischen Grundlagen für die Durchführung und Implementierung der Instrumente („Implementierungsstrategie“) festgelegt.

Während die Förderstrategie einen Bewertungsgegenstand auf Ebene der einzelnen Finanzierungsinstrumente des EFRE-Darlehensfonds darstellt, wird die Implementierungsstrategie auf Fondsebene entwickelt. Sie liegt für den EFRE-Darlehensfonds in ihren Grundzügen vor – ein explizit ausformuliertes Dokument gibt es jedoch noch nicht. Die Implementierungsstrategie auf Ebene des Gesamtfonds wird in Kap. 7 beschrieben und bewertet.

Von der Investitionsstrategie zu unterscheiden ist die Finanzierungsvereinbarung gemäß Art. 38 Abs. 7 ESIF-VO, mit der die Verwaltungsbehörde des EFRE (oder Vertreter) einen Finanzintermediär mit der Fondsumsetzung betraut. Diese beinhaltet neben konkreten Zielen auch Vereinbarungen zur Umsetzung des Instruments. Die wesentlichen Elemente der Investitionsstrategie, d.h. sowohl die Förderstrategien der einzelnen Instrumente als auch die Implementierungsstrategie des Gesamtfonds, müssen sich in der Finanzierungsvereinbarung wiederfinden.

Die prinzipielle Förderstrategie der Energieeffizienzdarlehen als wichtiger Teil der Investitionsstrategie war – explizit oder implizit – bereits Grundlage für die vorangegangenen Prüfschritte: Die erfolgreiche Prüfung von Marktunvollkommenheiten und Bedarf und die Prüfung der Kohärenz setzen voraus, dass die zentralen Eigenschaften des Finanzierungsinstruments (Zielgruppe, Fördergegenstände, Konditionen) so ausgestaltet sind, dass der Bedarf gedeckt werden kann, eine ausreichende Nachfrage entstehen wird und eine Kohärenz mit anderen Angeboten besteht. Da diese Untersuchungsschritte zu positiven Ergebnissen gekommen sind, ist auch die Förderstrategie für die Mikrodarlehen in ihren Kernelementen (Zielgruppe, Fördergegenstände, Konditionen) als geeignet und adäquat zu bewerten.

Laut ESIF-VO sind an dieser Stelle als zentrale Elemente einer Investitionsstrategie

- die Optionen für Finanzinstrumente gemäß Art 38 ESIF-VO
- die anzubietenden Finanzprodukte
- die Endbegünstigten (Zielgruppe) und
- ggf. die geplante Kombination mit Zuschüssen

zu prüfen. Dabei bezieht sich der zuerst genannte Aspekt auf das geeignete institutionelle Setting auf Ebene des gesamten EFRE-Darlehensfonds. Als wesentlicher Prüfschritt für die Implementierungsstrategie sind die Optionen zu bewerten, die für die Implementation eines ESIF-finanzierten Fonds prinzipiell zur Verfügung stehen. Die anderen Aspekte beziehen sich dagegen auf zentrale Elemente der Förderstrategie, die bereits oben beschrieben und bewertet wurden. Sie werden im Folgenden noch einmal kurz dargestellt. Empfehlungen werden zum Abschluss (Abschnitt 6.9) zusammengefasst.

### **Strategische Ausrichtung der Förderung**

Für die Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen stehen grundsätzlich zwei Ansatzpunkte in den Unternehmen zur Verfügung:

- Die Maßnahmen können als gesonderte Maßnahmen durch eine spezifische Förderung unterstützt werden. Die Maßnahmen werden dabei isoliert betrachtet und ggf. als spezifische betriebliche Maßnahme durchgeführt (Austausch der Beleuchtung, Einsatz einer effizienten Wärmepumpe etc.). Zielgruppe einer spezifischen Förderung solcher Maßnahmen sind Unternehmen, die entsprechend sensibilisiert und informiert sind, z.B. durch eine Energieberatung.

- Die Maßnahmen können im Rahmen umfassender betrieblicher Investitionen durchgeführt und in diese integriert werden. Zielsetzung ist hier, die Unternehmen dazu anzureizen, möglichst effiziente Anlagen, Gebäudetechnik etc. einzuführen. Die Maßnahmen sind hier nur ein Teil der Gesamtinvestitionen. Eine Förderung kann dabei in eine mögliche breite Investitionsförderung integriert werden oder ergänzend – als Kompensation besonderer Anstrengungen - angeboten werden. Zielgruppe sind hier Unternehmen, die betriebliche Investitionen vornehmen wollen.

Im zweiten Fall steht den Unternehmen im Land Bremen für die breiten betrieblichen Investitionen eine Reihe von Instrumente der Investitionsförderung zur Verfügung.<sup>99</sup>

Beide Ansätze stellen fundierte Ansätze mit Vor- und Nachteilen dar. Die Energieeffizienzdarlehen entsprechen einem spezifischen Ansatz; sie sind auf Unternehmen ausgerichtet, die in Energieeffizienz investieren wollen. Damit sind verschiedene Anforderungen verbunden:

- Das Instrument stellt ein gesondertes und im Fall der Energieeffizienzdarlehen auch ein neues Angebot dar. Es ist Unternehmen und Hausbanken bekannt zu machen. Bei den Energieeffizienzdarlehen soll dabei vor allem mit den Einrichtungen des Landes kooperiert werden, die einzelbetriebliche Energieberatungen anbieten. Unternehmen, die eine Energieberatung erhalten haben, sind damit die engere Zielgruppe des Instruments.
- Wenn betriebliche Investitionen auch eine „Effizienzkomponente“ haben, ist eine Koordination der möglichen Förderinstrumente notwendig. Grundsätzlich müssen Unternehmen, die eine spezifische Förderung dieser „Effizienzkomponente“ wünschen, einen gesonderten Kreditantrag stellen. Durch eine enge und abgestimmte Zusammenarbeit mit den Hausbanken bzw. der für die Investitionsförderung zuständigen Einheit sollte der Aufwand dafür möglichst gering gehalten werden.

### Zielgruppe

Hinsichtlich der Zielsetzung des Förderinstruments – eine breite Unterstützung der Energieeffizienz in Unternehmen – ist die Zielgruppe adäquat gewählt. Die Zielgruppe ist breit abgegrenzt: Anträge können von Unternehmen der gesamten gewerblichen Wirtschaft, Angehörigen der Freien Berufe und Kontraktoren gestellt werden.

Durch die Direktvergabe von Krediten ohne Beteiligung der Hausbanken, eine möglichst einfache Besicherung und den Festzins sollen KMU mit weniger guten Bonitäten und / oder Sicherheiten angesprochen werden. Damit werden eine hohe Marktkonformität und eine Orientierung an den Finanzierungsproblemen der KMU (fehlende Sicherheiten) angestrebt.

Nicht förderfähig sind derzeit gemeinnützige Unternehmen und Unternehmen, die nicht mehrheitlich in privater Hand liegen. Grundsätzlich können auch in diesen Unternehmen deutliche Potenziale für die effiziente Verwendung von Energie aufweisen. Über die Finanzierungsbedingungen dieser Unternehmen im Land Bremen liegen derzeit kaum Informationen vor. Die Unternehmen sind aber von anderen Programmen der Energieeffizienz ausgenommen. Spezifische Kreditangebote z.B. der KfW für Unternehmen der öffentlichen Hand zeichnen sich durch Konditionen aus, die eher als unattraktiv einzuordnen sind. Erfahrungen mit einem ähnlichen Finanzinstrument in NRW zeigen, dass von der genannten Teilgruppe eine erhebliche Nachfrage nach Investitionskrediten ausgeht. Falls die Umsetzung der Energieeffizienzdarlehen in den nächsten Jahren einen entsprechenden finanziellen Spielraum lässt, wäre eine Erweiterung der Zielgruppe zu prüfen.

<sup>99</sup> Insbesondere die Investitionsförderung durch Zuschüsse und Darlehen im Rahmen des LIP-Programms, aber auch breit ausgerichtete Darlehensinstrumente wie der Bremer Unternehmerkredit (BUK).

### **Kombination mit Zuschüssen**

Eine Kombination der Energieeffizienzdarlehen mit Zuschüssen ist nicht vorgesehen. Im Land Bremen existiert ein gesondertes Zuschussprogramm („Richtlinie zur Förderung der sparsamen und rationellen Energienutzung und -umwandlung in Industrie und Gewerbe“ – REN). Die Fördergegenstände überlagern sich teilweise, ein großer Teil der REN-Förderung ist jedoch auf spezielle Fördergegenstände ausgerichtet (Kraft-Wärme-Kopplung). Die REN-Förderung ist als (ökologische) Spitzenförderung, die Energieeffizienzdarlehen als Breitenförderung einzuschätzen. Eine relevante Überschneidung ist nicht zu erwarten (vgl. ausführlich Abschnitt 6.3).

## **6.7 PRÜFSCHRITT F): ERWARTETE ERGEBNISSE**

In diesem Arbeitsschritt geht es zum einen darum, die erwarteten Ergebnisse – finanziell und materiell – für die Energieeffizienzdarlehen herzuleiten und soweit möglich zu quantifizieren. Zum anderen soll unter Rückgriff auf diese Ergebnisse der Beitrag der Energieeffizienzdarlehen zu dem spezifischen Ziel der Investitionspriorität bzw. des Operationellen Programms beurteilt werden.

### **6.7.1 QUANTIFIZIERTE ERGEBNISSE**

In diesem Abschnitt werden die erwarteten Ergebnisse zunächst soweit dargestellt, wie sie zu quantifizieren sind. Ausgangspunkte sind dabei

- die vollständige Umsetzung der geplanten Mittel für die Energieeffizienzdarlehen innerhalb der Förderperiode
- die oben entwickelten Durchschnittswerte und Kennziffern zu Fallzahlen und Volumen.

Die Berechnungen und Schätzungen in den Abschnitten 6.2 und 6.4 lassen für die Energieeffizienzdarlehen folgende Outputs und Ergebnisse erwarten:

#### **15 Mio. € für Energieeffizienz in Unternehmen**

Durch das Instrument stehen in den nächsten Jahren zusätzliche Mittel für Energieeffizienz in Unternehmen im Umfang von 15 Mio. € oder knapp 1,9 Mio. € pro Jahr zur Verfügung. Es wird dabei davon ausgegangen, dass die Verwaltungskosten überwiegend aus Zinserträgen getragen werden und den Mitteleinsatz allenfalls geringfügig verringern. Zu diesen originären Mitteln kommen die Rückflüsse aus der Tilgung der Darlehen hinzu. Bei einer gewissen Anlaufzeit und unter Berücksichtigung der tilgungsfreien Zeiten werden diese zusätzlichen Mittel allerdings erst in einigen Jahren im nennenswerten Umfang zu realisieren sein.

Die öffentlichen Mittel werden um weitere Finanzierungen und die Eigenmittel der Unternehmen ergänzt. Ausgehend von Erfahrungswerten ist von Gesamtinvestitionen im Umfang von knapp 17 Mio. € auszugehen (vgl. Abschnitt 6.4).

#### **Zwischen 60 und 150 Darlehen für Effizienzprojekte**

Im Durchschnitt werden die Energieeffizienzdarlehen nach den vorliegenden Schätzungen ein Volumen von 100.000 € bis 250.000 € haben (vgl. Abschnitt 6.2). Ausgehend von einem Mitteleinsatz von 15 Mio. € sind damit zwischen 60 bis 150 Darlehensfälle zu erwarten. Weitere Projekte können langfristig aus den Rückflüssen finanziert werden.

### Energieeinsparung im Umfang von 4,3 GWh/a

Primärer Effekt der finanzierten Vorhaben ist die effiziente Verwendung von Energie. Gegenüber dem Referenzszenario – einer Situation ohne die durchgeführten Maßnahmen – wird damit Energie eingespart. Die Einsparungen unterscheiden sich stark nach den jeweils durchgeführten Maßnahmen (vgl. Abschnitt 6.5).

Zur Herleitung der Energieeinsparungen kann auf die Auswertung des KfW-Energieeffizienzprogramms zurückgegriffen werden. Bei einem Darlehensvolumen von 3.161 Mio. € und einem Investitionsvolumen von 3.779 Mio. € sind jährliche Einsparungen im Umfang von 899,2 GWh entstanden. Überträgt man diese Ergebnisse auf das Volumen der Energieeffizienzdarlehen, so sind jährliche Energieeinsparungen im Umfang von etwa 4,3 GWh. Dieser Effekt stellt sich ein, wenn die Mittel vollständig für Effizienzvorhaben eingesetzt worden sind und bleibt über die Nutzungszeit der finanziert Anlagen oder Maßnahmen erhalten.<sup>100</sup>

Weitere Energieeinsparungen entstehen durch die Vorhaben, die aus den Rückflüssen der Energieeffizienzdarlehen finanziert werden.

### CO<sub>2</sub>-Minderung im Umfang von 2,4 kt/a

Durch die effiziente Verwendung von Energie werden im Vergleich zur Referenzsituation CO<sub>2</sub>-Emissionen insbesondere bei der Energieerzeugung vermieden. Je nach Art der betrieblichen Maßnahmen sind die Vermeidungseffekte sehr unterschiedlich.

Die genannte Auswertung des KfW-Programms ergibt eine direkte CO<sub>2</sub>-Minderung von 505 kt pro Jahr.<sup>101</sup> Überträgt man dieses Ergebnis auf das Volumen der Energieeffizienzdarlehen, so sind jährliche CO<sub>2</sub>-Minderungen im Umfang von etwa 2,4 kt pro Jahr. Auch dieser Effekt stellt sich ein, wenn die Mittel vollständig für Effizienzvorhaben eingesetzt worden sind und bleibt über die Nutzungszeit der finanziert Anlagen oder Maßnahmen erhalten.<sup>102</sup>

Weitere CO<sub>2</sub>-Einsparungen ergeben sich durch die Vorhaben, die aus den Rückflüssen der Energieeffizienzdarlehen finanziert werden.

### Wirtschafts- und regionalpolitische Effekte

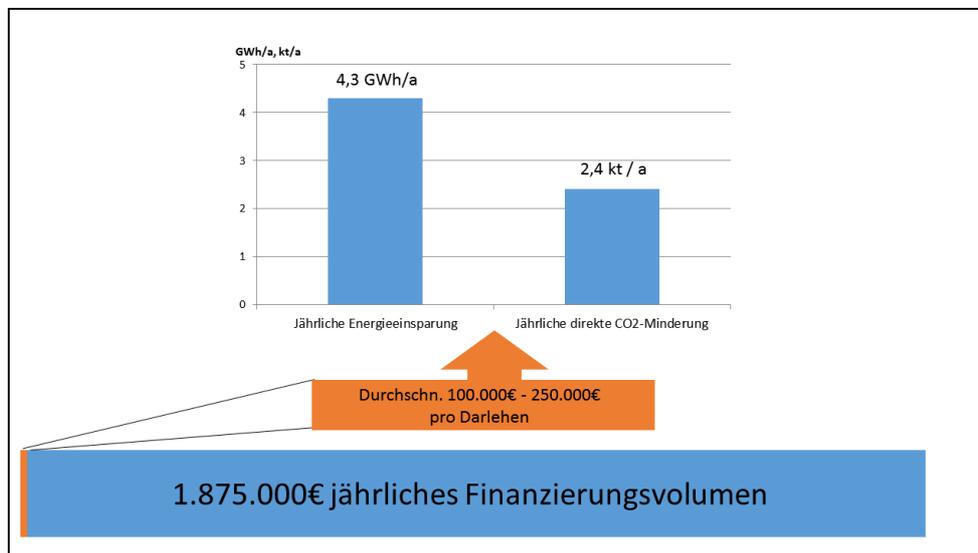
Nicht zu quantifizieren sind im Rahmen dieser Ex-Ante-Bewertung Effekte, die sich aus der Effizienzsteigerung in den Unternehmen ergeben. Es ist zu erwarten, dass sich Effizienzeffekte nicht nur für die eingesetzte Energie, sondern für andere betriebliche Kosten ergibt. Die genannten Kosteneinsparungen zeigen auf, dass mit den Investitionen in Energieeffizienz auch positive betriebswirtschaftliche Effekte verbunden sind. Die verbesserte Effizienz kann zu gesteigerter Produktivität und damit zu verbesserter Wettbewerbsfähigkeit führen.

<sup>100</sup> Die Nutzungsdauer der finanzierten Anlagen und Maßnahmen liegen entsprechend der Auswertung des KfW-Energieeffizienzprogramms zwischen drei Jahren (LuK) und 25 Jahren (Gebäude) (prognos 2014). Die gesamte Energieeinsparung über die Laufzeiten wird mit 15.205 GWh und damit etwa dem 17-fachen der jährlichen Einsparungen beziffert. Für die Energieeffizienzdarlehen würde sich damit eine Gesamteinsparung von gut 72 GWh ergeben.

<sup>101</sup> Einschl. der Vorleistungsketten ergibt sich eine Minderung von globalen Treibhausgasen im Umfang von 545 kt CO<sub>2</sub>-Äquivalente pro Jahr.

<sup>102</sup> Die gesamte direkte CO<sub>2</sub>-Minderung des KfW Energieeffizienzprogramms mit 8.211 GWh und damit etwa dem 16-fachen der jährlichen Einsparungen beziffert. Für die Energieeffizienzdarlehen würde sich damit eine Gesamteinsparung von gut 39 kt ergeben

Abbildung 6.7.1:  
Erwartete Ergebnisse der Energieeffizienzdarlehen



Eigene Darstellung.

## 6.7.2 BEITRAG ZUM SPEZIFISCHEN ZIEL SOWIE QUALITATIVE WIRKUNGEN

### Strategie

Zusammen mit dem REN Programm bilden die Energieeffizienzdarlehen die Aktion 5a) „Anreize für Energieeffizienzinvestitionen in Unternehmen“ in der Prioritätsachse 3 („Förderung CO2-effizienter Wirtschafts- und Stadtstrukturen“) des EFRE OP des Landes Bremen und sind hier der Investitionspriorität 4b: „Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in Unternehmen“ gemäß Art. 5 der EFRE-VO zugeordnet. Das spezifische Ziel der Investitionspriorität lautet „Senkung der CO2-Emissionen in der Wirtschaft“.

Mit der Finanzierung von langfristigen Darlehen für die Steigerung der Energieeffizienz trägt die Teilmaßnahme zu dem spezifischen Ziel bei: Die Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen wird mit dem Instrument erleichtert und attraktiver. Die betrieblichen Investitionen und Maßnahmen führen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem effizienteren Energieeinsatz, zumindest im Vergleich zu einem Szenario ohne solche Maßnahmen.<sup>103</sup> In der Folge ergeben sich gegenüber dem Referenzszenario (keine Maßnahmen) auch Minderungen bei der CO2-Entstehung bei der Energieproduktion und -verteilung. Die Energieeffizienzdarlehen sind damit von strategischer Bedeutung für das spezifische Ziel.

### Effektivität

Mit den Energieeffizienzdarlehen werden die erforderlichen Anreize für private Investitionen im Bereich der unternehmerischen Energieeffizienz geschaffen. Ziel der Förderung ist es, bestehende Finanzierungs- und Rentabilitätslücken im Bereich der Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen zu schließen, die eine Durchführung von gesamtwirtschaftlich sinnvollen Investitionsvorhaben verhindern. Durch die Förderung werden Anreize zur Projektdurchführung

<sup>103</sup> Die tatsächlichen Energieeinsparungen hängen von verschiedenen Faktoren, etwa dem Verbrauchsverhalten oder der wirtschaftlichen Entwicklung des Unternehmens ab.

gesetzt, die aus einem Rentabilitäts-, Liquiditäts- und Risikoübernahmeeffekt resultieren. Hierdurch entsteht ein positiver Finanzierungsimpuls, der quasi als „deal maker“ für das Zustandekommen einer gesicherten Finanzierung und damit auch Realisierung der Vorhaben sorgt. Im Fokus der Energieeffizienzdarlehen stehen der Liquiditäts- und Risikoübernahmeeffekt. Durch die Energieeffizienzdarlehen wird für die geplanten Projekte der Unternehmen eine geschlossene Finanzierung überhaupt erst ermöglicht, weil das Kreditrisiko angesichts von mangelnden Sicherheiten, weniger guten Bonitäten sowie Informations- und Bewertungsproblemen nicht von den Hausbanken übernommen wird. Durch die günstige Bereitstellung von Kreditmitteln (bei den relevanten Preisklassen für KMU mit keinen guten Sicherheiten und Bonitätsbewertungen) bei den Energieeffizienzdarlehen wird zudem ein nicht zu vernachlässigender Subventionswert erzielt, womit sich zudem die Rentabilität der Projekte erhöht.

Die Outputs der Förderung (effizienzsteigernde betriebliche Maßnahmen) tragen mit einem hohen Wirkungsgrad zu den Zielen der Aktion und der Investitionspriorität bei. Die Ergebnisse und Wirkungen liegen zunächst bei einer erhöhten Energieeffizienz und der Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Emissionen. Über ihre energie- und Klimaschutzpolitische Relevanz hinaus leisten die Energieeffizienzdarlehen auch durch einen Beitrag zu den regionalwirtschaftlichen Zielsetzungen des Programms: Betriebliche Maßnahmen, die eine effizientere Energienutzung zur Folge haben, haben auch einen positiven Einfluss auf die gesamte Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

### Effizienz

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Mitnahmeeffekte bei einer Förderung von öffentlichen Darlehen relativ niedrig sind.<sup>104</sup> Auch wenn die Energieeffizienzdarlehen nicht im Hausbankenverfahren vergeben werden, müssen die Unternehmen bei der BAB ein intensives Antrags- und Bewilligungsverfahren („Kreditwürdigkeitsprüfung“) durchlaufen. Durch diese Vorgehensweise wird – zumindest nach den üblichen marktwirtschaftlichen Grundsätzen – sichergestellt, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit nur Vorhaben in den Genuss eines öffentlichen Darlehens kommen, die über die Kreditlaufzeit den Zins- und Tilgungsverpflichtungen nachkommen können und dementsprechend ein geringes Kreditausfallrisiko tragen.

### Übergreifende Effekte

Grundsätzlich sind weitere klimaschutzpolitische und regionalwirtschaftliche Wirkungen möglich:<sup>105</sup>

- Energie stellt einen teilweise sehr relevanten Input und Kostenträger für die Unternehmen dar. Die effiziente Nutzung von Strom und Wärme bedeutet daher gleichzeitig Kosteneinsparungen oder Effizienzgewinne für die Unternehmen. Grundsätzlich wird mit den Anlagen die Produktivität der Unternehmen verbessert. Der Umfang dieser Verbesserungen ist dabei abhängig von dem Anteil der Energiekosten und ihrer Entwicklung.
- Zudem sind technologische Effekte durch die Einführung und Diffusion von technischen Anlagen und Lösungen zu erwarten. Umwelteffiziente Technik wird oft als Zukunftstechnologien mit entsprechenden Marktpotenzialen gesehen. Die Modernisierung bestehender Technik und die Errichtung moderner Anlagen führen zum Zuwachs an technischen, betriebswirtschaftlichen und systemischen Know-how. Werden besonders am-

<sup>104</sup> Etwa im Vergleich zu einer Zuschussförderung (vgl. dafür GEFRA / MR 2012). Hier ist allerdings nur eine grundsätzliche Aussage möglich. Schon alleine durch die im Allgemeinen geringeren Subventionswerte bei einer Darlehens- im Vergleich zur Zuschussförderung sind die Mitnahmeeffekte beschränkt.

<sup>105</sup> In dieser Ex-Ante-Bewertung können die erwarteten Ergebnisse und Effekte auf Basis bisheriger Erfahrungen dargestellt werden. Welche Effekte in welchem Umfang tatsächlich auftreten, kann ex-ante nicht bewertet werden.

bitionierte Projekte durchgeführt, so entstehen Referenzprojekte für die Vermarktung neuer Lösungen.

- Von den neuen oder modernisierten Kapazitäten profitieren zunächst und direkt die unterstützten Unternehmen. Die Investitionen werden durch die zusätzliche Nachfrage nach Vorleistungen und Anlagentechnik zudem nachfrageseitig positive Effekte auf den regionalen Wirtschaftskreislauf haben. Wenn der technischen Realisierung der Vorhaben auch neue, innovative Technologien zur Anwendung kommen, sind positive Impulse auf die Innovationsfähigkeit des Landes denkbar.

Diese indirekten, übergreifenden Effekte sollten mit Blick auf die Zahl der unterstützten Darlehensfälle und das Investitionsvolumen aber eher verhalten bewertet werden. Dies gilt in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung bereits für den primären Effekt der Förderung in Form der CO<sub>2</sub>-Reduzierung.

## **6.8 PRÜFSCHRITT G): ÜBERPRÜFUNG UND AKTUALISIERUNG**

Die EFRE-Verwaltungsbehörde oder ggf. beauftragte Stellen (ZGS) können eine Aktualisierung der vorliegenden Ex-Ante-Bewertung veranlassen. Vorschläge für den Anlass und den Gegenstand einer solchen Aktualisierung beziehen sich auf die Ebene des gesamten EFRE-Darlehensfonds. Die Ergebnisse des Bewertungsschrittes finden sich in Kap. 7.

## **6.9 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

### **Das Instrument Energieeffizienzdarlehen im Überblick**

Zur Verfolgung des spezifischen Ziels „Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wirtschaft“ im Rahmen der Aktion 5a) des bremischen EFRE-OP für die Förderperiode 2014-2020 sollen Energieeffizienzdarlehen gewährt werden. Im gesamten EFRE-Darlehensfonds ist hierfür ein indikatives Mittelvolumen von 15,0 Mio. € eingeplant. Durch das geplante Instrument werden Darlehen für betriebliche Maßnahmen zur effizienten Energieverwendung und Einsparung von Treibhausgasen vergeben. Im Operationellen Programm werden große CO<sub>2</sub>-Einsparpotenziale in der gewerblichen Wirtschaft gesehen; entsprechend wird auf einen hohen Handlungsbedarf bei der CO<sub>2</sub>-Reduktion im Unternehmenssektor verwiesen. Gleichzeitig werden im Unternehmenssektor erhebliche Potenziale für eine Erhöhung der Energieeffizienz ausgemacht.

Mit den Energieeffizienzdarlehen werden überwiegend investive Maßnahmen zur Einsparung und effizienten Verwendung von Energie und zur direkten oder indirekten Einsparung von Treibhausgasen finanziert. Dabei ist eine breite Palette von Fördergegenständen vorgesehen. Der Finanzierungsanteil der Darlehen kann sich auf bis zu 100% der förderfähigen Kosten belaufen. Die Energieeffizienzdarlehen werden durch die BAB vergeben. Die Darlehensvergabe kann dabei ohne Beteiligung einer Hausbank erfolgen. Für die Darlehen ist ein einheitlicher Zinssatz vorgesehen, der besonders für Unternehmen mit weniger guter Bonität oder fehlende Sicherheiten attraktiv ist.

### **Suboptimale Investitionssituation, Bedarf und Kohärenz**

Eine höhere Energieeffizienz u.a. in Unternehmen ist ein zentraler Ansatzpunkt der Umwelt- und Klimapolitik. Mit einem effizienteren Einsatz von Energie sind nicht nur Minderungseffekte bei der CO<sub>2</sub>-Entstehung, sondern auch Kosteneinsparungen bei den Unternehmen verbunden. Damit entsteht für die Unternehmen ein Anreiz, klimaschützende Maßnahmen umzusetzen. Auf

regionaler Ebene können sowohl klimapolitische wie auch regionalökonomische Ziele mit einer entsprechenden Förderung verfolgt werden.

Trotz des bestehenden Anreizes sehen verschiedene empirische und theoretische Studien ungenutzte Potenziale bei der effizienten Nutzung von Energie in Unternehmen. Dafür bestehen demnach verschiedene Ursachen: Zentral sind zu lange Amortisationszeiten von Effizienzinvestitionen und Finanzierungshindernisse. An diesen Ursachen setzen die Energieeffizienzdarlehen an. Sie sollen den Unternehmen im Land effektive Unterstützung bei Effizienzmaßnahmen anbieten.

Zentraler Gegenstand der Ex-Ante-Bewertung sind Marktschwächen und Bedarf für den Einsatz des geplanten Instruments. Zu deren Bewertung wurden der allgemeine Bedarf für die Energieeffizienzdarlehen, die konkrete erwartete Nachfrage und das bereits bestehende Angebot untersucht. Eine einfache Abschätzung auf Grundlage empirischer Studien kommt zu dem Ergebnis, dass im Land Bremen eine allgemeine Finanzierungslücke (Bedarf) bei der Finanzierung von betrieblicher Energieeffizienz im Umfang von 70 Mio. € bis 210 Mio. € besteht. Dieser Bedarf bezieht sich auf die Effizienzinvestitionen im engeren Sinne, die oft Teil umfassender betrieblicher Investitionen. Die breiten Spannen bei den Berechnungen bilden die hohen Unsicherheiten bei den Berechnungen ab. Dieses allgemeine Potenzial wird nicht zwangsläufig in Folge einer Förderung realisiert; die einzelnen Investitionsentscheidungen sind von vielen Faktoren abhängig.

Auf Grundlage der Konzeption der Energieeffizienzdarlehen wurde die zu erwartenden Nachfrage nach den Darlehen geschätzt. Es sind pro Jahr etwa 10 bis 30 Darlehensfälle mit einem durchschnittlichen Volumen von 100.000 € bis 250.000 € zu erwarten. Da das Instrument neu ist, bestehen hier deutliche Unsicherheiten. Bei einer Laufzeit von ungefähr acht Jahren ist eine Nachfrage nach Darlehensmittel im Umfang von 20 Mio. € bis 32 Mio. € zu erwarten. Der im Operationellen Programm vorgesehene Mittelansatz von insgesamt 15 Mio. € ist damit vorsichtig eingeschätzt. Falls die Umsetzung der Energieeffizienzdarlehen in den nächsten Jahren einen entsprechenden finanziellen Spielraum lässt, wäre eine Erweiterung der Zielgruppe zu prüfen.

Zentrale und wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung ist eine einfache und niedrigschwellige Gestaltung des Instruments. Dazu gehören eine möglichst einfache Besicherung, einfache und integrierte Verfahren bei der Prüfung der Fördervoraussetzungen (Einspar-effekte) und die enge Zusammenarbeit mit den Einrichtungen im Land, die die betriebliche Energie- und Umweltberatung umsetzen. Da die Darlehen ein neues, bisher unbekanntes Angebot darstellen, ist zudem die Informationsvermittlung besonders wichtig.

Zentrale und wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung ist eine einfache und niedrigschwellige Gestaltung des Instruments. Dazu gehören eine möglichst einfache Besicherung, einfache und integrierte Verfahren bei der Prüfung der Fördervoraussetzungen (Einspar-effekte) und die enge Zusammenarbeit mit den Einrichtungen im Land, die die betriebliche Energie- und Umweltberatung umsetzen. Da die Darlehen ein neues, bisher unbekanntes Angebot darstellen, ist zudem die Informationsvermittlung (Marketing) besonders wichtig.

Insgesamt kann mit den Energieeffizienzdarlehen eine Angebotslücke geschlossen werden: Die bereits bestehenden Angebote decken mit ihren höheren ökonomischen und ökologischen Zugangsschwellen eher den oberen Bereich zu diesem Thema ab. Die Energieeffizienzdarlehen können in diesem Feld in deutlich stärkerem Umfang eine Breitenförderung etablieren. Sie sind durch die niedrigen Zugangsschwellen und eine Vergabe ohne Beteiligung einer Hausbank auch auf kleine und mittlere Unternehmen mit weniger großen Vorhaben ausgerichtet. Außerdem werden auch Unternehmen mit weniger guten Bonitäten adressiert. Bei einfachen Verfahren und positiven Erfahrungen mit energieeffizienten Investitionen könnten Unternehmen zudem eher zu weiteren Maßnahmen bereit und motiviert sein.

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

Zu den zentralen erwarteten Ergebnissen der Energieeffizienzdarlehen zählt die Finanzierung von etwa 60 bis 150 betrieblichen Vorhaben zur Verbesserung der Energieeffizienz, in denen voraussichtlich Investitionen im Umfang von etwa 17 Mio. € getätigt werden. Setzt man eine ähnliche Effektivität wie beim KfW-Energieeffizienzprogramm voraus, so sind außerdem jährliche Energieeinsparungen im Umfang von 4,3 GWh und eine jährliche Minderung der CO<sub>2</sub>-Belastung im Umfang von 2,3 kt zu erwarten. Der Mehrwert der Förderung wird u.a. durch diese Ergebnisse beschrieben, die ohne eine Förderung nicht zu realisieren wären. Ein zentraler Mehrwert entsteht durch Ausgestaltung als Darlehensförderung mit den - ex-ante zu erwartenden – Effizienzvorteilen. Zudem kann eine leicht zugängliche Förderung von Energieeffizienz eine Initialfunktion in den Unternehmen haben (s.o.).

Die rechnerisch gemäß der Vorgaben der Europäischen Kommission bestimmte Hebeleffekt unter Berücksichtigung der EFRE-Mittel liegt bei 2,2.

### **Investitionsstrategie**

Die Investitionsstrategie der Energieeffizienzdarlehen ist insgesamt adäquat. Insbesondere die Ausrichtung auf weniger bonitätsstarke Unternehmen und die Vergabe von Direktdarlehen ohne die Beteiligung einer Hausbank erscheint sinnvoll.

Mit den Energieeffizienzdarlehen wird ein spezifisches Instrument geschaffen, das auf eine spezifische betriebliche Maßnahme (Energieeffizienz) ausgerichtet ist. Zielgruppe sind damit vor allem Unternehmen, die bereits entsprechend sensibilisiert und informiert sind. Eine strategische Option – etwa für eine veränderte Ausgestaltung der Energieeffizienzdarlehen - wäre die Ausrichtung auf Unternehmen, die allgemeine betriebliche Investitionen vornehmen wollen. Dadurch wird ein größerer Adressatenkreis angesprochen. Effizienzmaßnahmen werden in diesen Fällen im Rahmen umfassender betrieblicher Investitionen durchgeführt. Zielsetzung wäre hier, die Unternehmen dazu anzureizen, möglichst effiziente Anlagen, Gebäudetechnik etc. einzuführen. Die -Förderung von Energieeffizienz wäre dabei in eine mögliche breite Investitionsförderung zu integrieren.

### **Fazit**

Die Ex-Ante-Bewertung zeigt, dass eine deutliche Angebotslücke bei der Unterstützung von Investitionen in Energieeffizienz in KMU in Bremen besteht. Die bestehenden Angebote zielen eher auf größere Unternehmen und Investitionsvorhaben sowie auf Vorhaben in ausgewählten Segmenten mit hohen ökologischen Effekten. Eine Darlehensförderung mit niedrigen Zugangsschwellen und einfachen Verfahren wird derzeit nicht angeboten.

Die in der Ex-Ante-Bewertung abgeschätzte Nachfrage übersteigt – unter den genannten Voraussetzungen – das geplante Finanzierungsvolumen deutlich. Die Mittelausstattung und die Investitionsstrategie erscheinen adäquat. Insgesamt sind die Energieeffizienzdarlehen damit ein zentraler Baustein für die Klimaschutzziele des Operationellen Programms des EFRE und leisten einen wesentlichen Beitrag zum spezifischen Ziel.

## **7.1 EINFÜHRUNG**

### **Hintergrund**

Das Land Bremen beabsichtigt mit Unterstützung des EFRE in der Förderperiode 2014-2020 einen „EFRE-Darlehensfonds“ (im Folgenden Fonds) 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. Die derzeit im Rahmen des EFRE-OP verfolgten Planungen stehen im Einklang zu dem erklärten Ziel der Europäischen Kommission, die Nutzung von Finanzinstrumenten im Programmzeitraum 2014-2020 als Alternative zur traditionellen zuschussbasierten Unterstützung von Unternehmen weiter auszubauen. Auch aus der derzeit geltenden Koalitionsvereinbarung des Landes Bremen ergibt sich explizit die politische Zielsetzung, in der Förderperiode 2014-2020 EFRE-Mittel in Verbindung mit Darlehens- und Beteiligungsprodukten der Bremer AufbauBank (BAB) einzusetzen, um die Effektivität der Förderung zu steigern, den Rückgriff auf Haushaltsmittel zu verringern und revolving Fonds zu bilden.

Außer in Bremen sind in der Förderperiode 2007-2013 in allen anderen deutschen Bundesländern Finanzinstrumente innerhalb der EFRE-Programme zum Einsatz gekommen. Im EFRE-Programm 2007-2013 des Landes erfolgte die Unternehmensförderung ausschließlich über Zuschüsse. Außerhalb des EFRE-Programms bestehen aber bereits seit einiger Zeit Erfahrungen mit der Darlehensförderung. In zentralen Programmen der Wirtschaftsförderung werden Darlehen eingesetzt: Seit 2008 werden im Rahmen des Landesinvestitionsförderprogramms (LIP) und seit 2009 auch in der Richtlinie zur Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI-Richtlinie) Unternehmen durch zinsvergünstigte Förderdarlehen unterstützt.

Zur Unterstützung der Planungen für das neue EFRE-OP 2014-2020 wurde im Auftrag der Verwaltungsbehörde im Jahr 2012 eine „Evaluierung der Darlehensvergabe im Rahmen der Wirtschaftsförderung des Landes Bremen, insbesondere mit Blick auf die Förderperiode 2014-2020 des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)“ unternommen. Mit der sogenannten Darlehensstudie sollte durch die Bewertung der Darlehensförderung im Rahmen von LIP und FEI zunächst eine fundierte Informationsgrundlage geschaffen werden, um hierauf aufbauend Schlussfolgerungen für die Programmierung des neuen bremischen EFRE-OP ziehen zu können. Als zentrale Empfehlung wurden die Einführung eines integrierten Dachfonds in das bremische EFRE-Programm 2014-2020 abgeleitet, in den verschiedene unternehmensbezogene Darlehensangebote integriert werden könnten. Zugleich wurden mehrere konkrete Interventionsfelder vorgeschlagen. Als Reaktion auf die Darlehensstudie wurden Prüfaufträge bei den fachlich verantwortlichen Referaten und bei der Bremer Aufbau-Bank (BAB) durchgeführt. Auf dieser Basis wurde der Kreis der möglichen Finanzierungsinstrumente mit Relevanz für die EFRE-Programmplanung weiter eingegrenzt und die einzelnen Ansätze spezifiziert.

### **Planungen für den integrierten EFRE-Darlehensfonds**

Im Ergebnis sieht das EFRE-Programm für die Strukturfondsförderperiode 2014-2020 vor, die Förderung in Bereichen, in denen Unternehmen als Zielgruppe adressiert werden, teilweise o-

der vollständig durch Darlehen umzusetzen. Die Darlehensinstrumente betreffen insgesamt vier Aktionen in drei verschiedenen Prioritätsachsen des Programms. Sie werden im EFRE-Darlehensfonds in einem integrierten Fonds gebündelt, der programmtechnisch als ein achsenübergreifendes Projekt umgesetzt wird. Der EFRE-Darlehensfonds umfasst vier Darlehensinstrumente:

- F&E-Darlehen
- Investitionsdarlehen
- Mikrodarlehen
- Energieeffizienzdarlehen

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.

Tabelle 7.1.1:  
**Überblick: Geplanter EFRE-Darlehensfonds 2014-2020**

<b>EFRE-Darlehensfonds (40,1 Mio. € Gesamtvolumen)</b>			
<b>Darlehensinstrument</b>	<b>Prioritätsachse/Aktion</b>	<b>Spezifisches Ziel</b>	<b>Volumen</b>
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 CO <sub>2</sub> -effizienter Wirtschafts- und Stadtstrukturen Aktion 5a: Anreize für Energieeffizienzinvestitionen in Unternehmen	Spezifisches Ziel 5: Senkung der CO <sub>2</sub> -Emissionen in der Wirtschaft	15,0 Mio. €

Eigene Darstellung nach Angaben des SWAH und der BAB.

### **Bewertungskriterien für den integrierten EFRE-Darlehensfonds**

Die vier einzelnen Darlehensinstrumente wurden in den vorstehenden Kapiteln entlang den Vorgaben von Art. 37 Abs. 2 der ESIF-VO bewertet. Diese Vorgehensweise ergibt sich systemimmanent aus der Logik aus eines integrierten Fonds: nicht das Fondskonstrukt als solches zeitigt Effekte, sondern die einzelnen Darlehensinstrumente als seine konstituierenden Elemente.

Art. 37 Abs. 2 Buchstabe a) der ESIF-VO fordert daher auch, als strategischen Ausgangspunkt eine Analyse der Marktschwächen, suboptimalen Investitionssituationen und Investitionsanforderungen, die sich auf die spezifischen Ziele bezieht, die mit den Finanzinstrumenten unterstützt werden sollen. Die nachfolgenden Bewertungsschritte (Kohärenz, Mehrwert, Hebeleffekte und erwartete Ergebnisse) sind entsprechend der Verordnungslogik ebenfalls instrumentenspezifisch abzu prüfen.

Es gibt allerdings mit Blick auf die Bewertungsschritte von Art. 37 Abs. 2 der ESIF-VO Ausnahmehereiche:

- der Bewertungsschritt e) zur Investitionsstrategie sieht eine Prüfung der Optionen für die Einsatzregelung im Sinne von Art. 38 ESIF-VO vor. Diese Prüfung bezieht sich nur auf den integrierten Fonds, nicht die einzelnen Darlehensinstrumente. Hierbei geht es u.a. um Fragen zur Festlegung des Fondsmanagements.
- der Bewertungsschritt c) beinhaltet neben einer Diskussion von Hebeleffekten auch einer Einschätzung des Bedarfs und Umfangs der vorrangigen Vergütung, um entsprechende zusätzliche Mittel seitens privater Investoren zu mobilisieren. Hier geht es um ebenfalls um Fragestellungen, die den integrierten Fonds bzw. das Managements des Fonds betreffen.
- der Bewertungsschritt g) umfasst Bestimmungen, die gegebenenfalls zu einer Überprüfung und Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung während des Einsatzes eines Finanzinstruments führen. Auch diese Bestimmungen sind allgemein auf Ebene des integrierten Fonds zu entwickeln

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Ergebnisse für die beiden Bewertungsschritte

- Prüfschritt e) Investitionsstrategie
- Prüfschritt g) Überprüfung und Aktualisierung

auf Ebene des integrierten Fonds dokumentiert. Die Einschätzung zum Bedarf und Umfang einer vorrangigen Vergütung wird hierbei als Teilaspekt unter den Prüfschritt e) Investitionsstrategie subsumiert.

## 7.2 PRÜFSCHRITT E): INVESTITIONSSTRATEGIE

Die Investitionsstrategie ist die strategische Grundlage der Förderung durch Finanzinstrumente. Sie lässt sich in zwei Elemente unterscheiden. Auf der einen Seite umfasst die Investitionsstrategie Aussagen zur konkreten Ausgestaltung der Finanzinstrumente, um die thematisch-inhaltlichen Ziele der Förderung zu erreichen („Förderstrategie“). Auf der anderen Seite werden im Rahmen der Investitionsstrategie auch die verfahrenstechnischen Grundlagen für die Durchführung und Implementierung der Instrumente („Implementierungsstrategie“) festgelegt.

Während die Förderstrategie einen Bewertungsgegenstand auf Ebene der einzelnen Darlehensinstrumente des EFRE-Darlehensfonds darstellt, wird die Implementierungsstrategie auf Fondsebene entwickelt. Sie liegt für den EFRE-Darlehensfonds in ihren Grundzügen vor – ein explizit ausformuliertes Dokument gibt es jedoch noch nicht.

Von der Investitionsstrategie zu unterscheiden ist die Finanzierungsvereinbarung gemäß Art. 38 Abs. 7 ESIF-VO, mit der die Verwaltungsbehörde des EFRE (oder Vertreter) einen Finanzintermediär mit der Fondsumsetzung betraut. Diese beinhaltet neben konkreten Zielen auch Vereinbarungen zur Umsetzung des Instruments. Die wesentlichen Elemente der Investitionsstrategie, d.h. sowohl die Förderstrategien der einzelnen Instrumente als auch die Implementierungsstrategie des Gesamtfonds, müssen sich in der Finanzierungsvereinbarung wiederfinden.

Laut ESIF-VO sind in der Ex-ante-Bewertung als zentrale Elemente einer Investitionsstrategie

- die Optionen für Finanzinstrumente gemäß Art 38 ESIF-VO
- die anzubietenden Finanzprodukte
- die Endbegünstigten (Zielgruppe) und
- ggf. die geplante Kombination mit Zuschüssen

zu prüfen. Die drei zuletzt genannten Aspekte beziehen sich dabei auf zentrale Elemente der Förderstrategien der einzelnen Darlehensinstrumente, die bereits in den vorstehenden Kapiteln beschrieben und bewertet wurden. Der zuerst genannte Aspekt betrifft dagegen das geeignete institutionelle Setting auf Ebene des gesamten EFRE-Darlehensfonds. Als wesentlicher Prüfschritt für die Implementierungsstrategie werden daher im Folgenden die Optionen bewertet, die für die Implementation eines ESIF-finanzierten Fonds prinzipiell zur Verfügung stehen. In diesem Rahmen wird auch untersucht, wie realistisch und zweckmäßig es ist, die Investitionsbereitschaft von Ko-Investoren durch Einräumung einer vorrangigen Vergütung oder einer Risikoabschirmung zu erhöhen. Dieser Bewertung ist eine kurze Zusammenfassung der Vorteile einer integrierten Fondslösung vorangestellt.

### **7.2.1 VORTEILE EINER INTEGRIERTEN FONDSLÖSUNG**

Mit dieser Ausgestaltung des Fonds als achsenübergreifendes Finanzinstrument werden die Möglichkeiten der ESIF-VO genutzt. In den Art. 37 und Art. 38 ESIF-VO gibt es keine Bestimmungen und entsprechend auch keine Beschränkungen für den Sachverhalt, dass Finanzinstrumente nur zur Verfolgung eines spezifischen Ziels oder einer Investitionspriorität eingesetzt werden können.

In der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 821/2014 (D-VO 821/2014) der Kommission wird einleitend bemerkt, dass mit Bezug auf die ESIF-VO zu präzisieren ist, „unter welchen Umständen ein Finanzinstrument Beiträge aus mehr als einem Programm oder aus mehr als einer Prioritätsachse oder Maßnahme desselben Programms erhalten kann“. In Art. 1 Abs. 1 der D-VO 821/2014 wird dann als Bestimmung formuliert: „Bei Beiträgen aus mehr als einem Programm oder aus mehr als einer Prioritätsachse oder Maßnahme desselben Programms zu einem Finanzinstrument führt die Stelle, die das Finanzinstrument einsetzt, für die Zwecke der Berichterstattung und der Prüfung gesondert Buch oder verwendet einen geeigneten Buchführungscode für den Beitrag aus jedem Programm, aus jeder Prioritätsachse oder Maßnahme.“

Für die Implementierung der einzelnen Darlehensinstrumente, die Gegenstand der vorherigen Kapitel waren, bestehen somit grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

- Jedes Darlehensinstrument wird als Finanzinstrument gemäß Art. 37 ESIF-VO eingerichtet.
- Es wird ein Finanzinstrument gemäß Art. 37 ESIF-VO eingerichtet, welches verschiedene Produkte anbietet. Diese Produkte entsprechen den untersuchten Darlehensinstrumenten.

Unter Vorgriff auf diese Regelungen wurde bereits in der Darlehensstudie (2012, S. 113) die Empfehlung ausgesprochen, dass – falls Darlehen im EFRE durch Finanzinstrumente vergeben werden sollten – eine integrierte Fondslösung verwirklicht werden sollte:

*„Für eine effiziente Umsetzung sollten verschiedene Darlehen in einem Fonds integriert werden. In erster Linie ist in diesem Fonds die Förderung von betrieblichen Investitionen („Investitionsdarlehen“) und betrieblicher FuE („Innovationsdarlehen“) zu integrieren. In den Dachfonds können aber auch weitere Darlehensinstrumente, die sich an Unternehmen richten, integriert werden. Ein integrierter Ansatz steigert die Effizienz der Umsetzung, vereinfacht die Umsetzungsstrukturen, erleichtert die Kommunikation der Angebote und erhöht die Bekanntheit kleinerer*

*Förderinstrumente bei den Unternehmen. Wenn eine Markenbildung gelingt, die an der bekannten Investitionsförderung anknüpft, können Programme mit relativ geringer Nachfrage davon profitieren.*<sup>106</sup>

Mit dem geplanten integrierten EFRE-Darlehensfonds wird die Empfehlung aus der Darlehensstudie nachvollziehbar aufgegriffen. Aus Sicht der Gutachter überwiegen die Vorteile einer integrierten Fondslösung – insbesondere mit Blick auf die Tatsache, dass die einzelnen Darlehensinstrumente jeweils ein relativ kleines Mittelvolumen haben. Diese Vorteile liegen zum einen im geringeren administrativen Aufwand, zum anderen in der höheren finanziellen Flexibilität bei der Umsetzung der Instrumente:

- Eine Reihe von administrativen Vorgängen ist auf der Ebene des Finanzinstruments, d.h. des EFRE-Darlehensfonds, zu vollziehen. Dazu gehören die Finanzierungsvereinbarung, Abrechnungen und Zahlungsanträge, das Monitoring und Prüfungen. Bei den einzelnen Vorgängen ist teilweise auf die Besonderheiten der einzelnen Darlehensinstrumente bzw. auf die Zuordnung zu den Prioritätsachsen einzugehen. Eine Implementierung als ein Finanzinstrument erspart aber zumindest Dopplungen.
- Eine Implementierung als ein Finanzinstrument erlaubt eine unkomplizierte Veränderung von finanziellen Gewichtungen zwischen den einzelnen Darlehensinstrumenten, die einfache Reaktion auf Kofinanzierungsanforderungen und die Zuweisung von bestimmten Arten der Verwaltungskosten bereits auf Ebene des Fondsmanagements. Eine Abstimmung zwischen verschiedenen Managementstellen wird ggf. obsolet, die Abstimmung mit Fachreferaten und -aufsicht vereinfacht sich. Gleichwohl sind natürlich bei Verschiebungen von Finanzmitteln zwischen Prioritätsachsen die übergeordneten Restriktionen der Finanzplanung auf OP-Ebene zu beachten. Ggf. können aber veränderte Ansätze für die Darlehensinstrumente innerhalb des EFRE-Darlehensfonds, die über die Prioritätsachse hinausreichen wie z.B. zwischen F&E-Darlehen und Mikrodarlehen, durch Anpassungen anderer Fördermaßnahmen aufgefangen werden, um Änderungen am Mittelvolumen auf Prioritätsachsebene auszugleichen.

Die Verfahren vereinfachen sich insbesondere dann, wenn auch auf Seiten der Verwaltungsbehörde bzw. von Stellen, die durch die Verwaltungsbehörde beauftragt sind, eine Stelle für die Implementierung und Umsetzung des Finanzinstruments zuständig ist.

## 7.2.2 OPTIONEN FÜR DIE ART DER IMPLEMENTIERUNG

Art. 38 der ESIF-VO sieht eine ganze Reihe von Umsetzungsformen für geplante Finanzinstrumente vor. Diese sollen der Gesamtheit der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedsstaaten Rechnung tragen – die von langjährigen Erfahrungen und äußerst professionellen Umsetzungsstrukturen bis hinzu fehlenden regionalen Institutionen oder fehlendem Know-how im Bereich von Finanzinstrumenten in noch jungen Mitgliedsstaaten reichen.

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. Dies gilt umso mehr, je spezifischer das Angebot ist.

<sup>106</sup> Anzumerken ist, dass in der Zwischenzeit der Begriff „Dachfonds“ von der Kommission in ihren Verordnungs-texten im Sinne des früheren Begriffs „Holdingsfonds“ („fund of funds“) verwendet wird. Für das Konzept eines Finanzinstruments, welches Darlehen unterschiedlicher Art zur Verfolgung mehrerer spezifischer Ziele umfasst, wird daher in der vorliegenden Ex-ante-Bewertung der Begriff EFRE-Darlehensfonds oder integrierter Fonds verwendet.

- 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 – wie im Fall der energie- und klimaschutzorientierten Energieeffizienzdarlehen – auch Teil der klimaschutz- und energiepolitischen Förderung des Landes. Sie sind innerhalb dieses förderpolitischen Spektrums zu koordinieren und überschneidungsfrei zu gestalten. Veränderungen innerhalb des Gesamtangebots müssen koordiniert werden.

Vor diesem Hintergrund werden die folgenden Implementationsmöglichkeiten kurz beleuchtet.

### **Finanzinstrumente auf Unionsebene<sup>107</sup>**

In Bremen wie in den meisten anderen Bundesländern bestehen professionelle Strukturen der Unternehmens- und insbesondere Mittelstandsförderung und langjährige Erfahrungen bei der Umsetzung von EFRE-Fördermaßnahmen. Seit dem Jahr 2008 wurde das Instrument der Darlehensförderung in die LIP- und FEI-Förderung und damit in die zentralen Bereiche der Wirtschaftsförderung eingebracht. Die BAB als Wirtschafts- und Strukturförderbank des Landes Bremen ist seitdem mit der Umsetzung dieser und weiterer Förderdarlehen betraut. Die geplanten Instrumente des EFRE-Darlehensfonds basieren auf sehr ähnlich gelagerten Darlehensprogrammen, die zwar bislang nicht als EFRE-Fondslösung aber mit Bezug auf die Ausgestaltung und Konditionen der Förderung in sehr ähnlicher Form erfolgreich umgesetzt wurden. Eine Umstrukturierung der Darlehensförderung des Landes Bremen in Richtung auf die Unionsebene erscheint daher nicht notwendig, insbesondere da damit zusätzliche Kosten verbunden sind. Zudem sind zumindest verschiedene Bedingungen für die Beteiligung an überregionalen Instrumenten nicht gegeben (z.B. die Unterstützung von Nicht-KMU).

### **Finanzinstrumente auf regionaler Ebene – „off the shelf“ oder „tailor made“<sup>108</sup>**

Für die Einrichtung der Finanzinstrumente auf regionaler Ebene bestehen mehrere Optionen. Zunächst ist zu entscheiden, ob Standardinstrumente der Europäischen Kommission („off the shelf“) oder spezifisch konzipierte Instrumente („tailor made“) genutzt werden sollen. Die geplanten spezifischen Darlehensinstrumente finden in dem derzeitigen Katalog aus Standardinstrumenten aber keine vollständige Entsprechung. Zudem bleibt unklar, wie „off the shelf“-Instrumente im Rahmen eines integrierten Fonds umgesetzt werden sollen. Die derzeitigen Verordnungen hierzu sehen implizit eine Durchführung der „off the shelf“-Instrumente als eigenständige Finanzinstrumente vor. Eine andere als die gewählte Umsetzungsform „tailor made“ erscheint somit gegenwärtig nicht möglich.

### **Finanzinstrumente auf regionaler Ebene<sup>109</sup> - Managementformen**

Für die konkrete Verwaltung und Steuerung der Finanzinstrumente stehen gemäß Art. 38 ESIF-VO wiederum mehrere Optionen zur Verfügung:<sup>110</sup>

- Eine Investition in das Kapital einer bestehenden oder neuen Institution
- Die Beauftragung der EIB, einer Finanzinstitution (z.B. Förderbank) oder einer Einrichtung des öffentlichen oder privaten Rechts

<sup>107</sup> Nach Art. 38 (1) a und Art. 39

<sup>108</sup> Nach Art. 38 (3).

<sup>109</sup> Nach Art. 38 (1) b, differenziert nach Art. 38 (4).

<sup>110</sup> Art. 38 (4) a, b, c.

- Die Durchführung durch die Verwaltungsbehörde

Bei entsprechender Gestaltung können sich diese Varianten in der Durchführungspraxis stark ähneln. Allerdings weisen die drei Optionen spezifische Vor- und Nachteile auf:

- Eine Investition in das Eigenkapital einer Institution ist mit weiterem Verfahrensaufwand verbunden, mit dem insbesondere sichergestellt werden muss, dass die Mittel zweckentsprechend eingesetzt werden. Die Steuerungsmöglichkeiten der Fachaufsicht hinsichtlich der konkreten Fondspolitik sind in dieser Variante vermutlich am stärksten eingeschränkt.

Mit Bezug auf die Zweckbindung der EFRE-Mittel dürfte diese Option für die BAB ausgeschlossen sein. Nach Kenntnissen der Gutachter aus anderen Ländern erfolgt aufgrund von bankinternen buchhalterischen Regelungen die Verbuchung von EFRE-Darlehensfonds als eigener/gesonderter Rechnungskreis (als Treuhandvermögen) innerhalb der dortigen Förderbanken. Eine Investition der EFRE-Mitteln in das Eigenkapital der Förderbanken darf dort nicht vorgenommen werden.

- Mit der Durchführung beauftragt werden kann die EIB, eine andere bestehende Finanzinstitution oder eine andere Einrichtung des öffentlichen oder privaten Rechts. Unter Berücksichtigung der oben genannten Faktoren ist die Beauftragung der EIB wenig sinnvoll, da regionale Kenntnisse und regionale Einbindung fehlen und ein deutlich höherer administrativer Aufwand zu erwarten ist.

Bisher sind die in Bremen eingesetzten Darlehensförderungen durch die BAB umgesetzt worden. Zur Wahrung der Kontinuität der Förderinstrumente, für eine reibungslose Koordination mit anderen Förderangeboten und um den Aufwand für Hausbanken und Unternehmen möglichst gering zu halten, bietet es sich an, diese Strukturen für den geplanten EFRE-Darlehensfonds zu übernehmen.

Grundsätzlich ist aber auch die Beauftragung einer Einrichtung des öffentlichen und privaten Rechts möglich. In diesem Falle müsste insbesondere eine Koordination der Finanzierungsangebote unterschiedlicher Institutionen durch die Verwaltungsbehörde gesichert werden. Ansonsten sind konkurrierende und unübersichtliche Angebote zu erwarten.

- Bei einer eigenen Durchführung kann die Verwaltungsbehörde bzw. die verantwortliche zwischengeschaltete Stelle Dienstleister oder Einrichtungen mit besonderem Fachwissen beauftragen – z.B. die BAB. Der Unterschied zu einer „Betrachtung“ wird damit sehr gering. In dieser Variante ist es auch denkbar, dass kein expliziter Fonds eingerichtet wird („Direktarlehen“, bisher nach Art. 43a der ESIF-VO). Tendenziell sind die Steuerungsmöglichkeiten etwas höher, da kein explizites, unabhängiges Fondsmanagement eingesetzt wird. Allerdings wird in diesem Verfahren bei der Variante Direktarlehen eine Reihe von Berichts- und Prüfpflichten auf die Ebene der Einzeldarlehen verlagert. Damit werden Hausbanken und Unternehmen deutlich höher belastet. Da eine markt-nahe Umsetzung wesentliche Motivation und zentraler Vorteil von Finanzinstrumenten ist, ist eine solche Ausgestaltung nicht zu empfehlen.

Vom Grundsatz her kann durch alle drei Organisationsformen eine Gewährung der Darlehen aus dem EFRE-Darlehensfonds erfolgen. Allerdings sind nach Einschätzung der Gutachter sowohl die Investition in das Eigenkapital einer Einrichtung als auch die Vergabe als Direktarlehen mit deutlich höheren Koordinations- und Verwaltungsaufwand verbunden. Dabei sind Reibungsverluste etwa bei der Koordination der verschiedenen Instrumente der Wirtschafts- und Mittelstandsförderung zu erwarten. Außerdem sind veränderte Vertriebswege zu den Hausbanken und den Unternehmen einzurichten. Eine Umsetzung des geplanten Finanzinstruments (EFRE-Darlehensfonds) weitgehend analog zu dem konstitutionellen Rahmen, innerhalb dessen in der vorherigen EFRE-Förderperiode 2007-2013 bereits außerhalb des EFRE die einzel-

nen Darlehensinstrumente umgesetzt wurden, wird durch die Beauftragung der BAB gewährleistet. Vor diesem Hintergrund erscheint die Betrauung der BAB adäquat und angeraten.

### 7.2.3 EINBINDUNG PRIVATER INVESTOREN UND VORRANGIGE VERGÜTUNG

Im Rahmen der Ex-ante-Bewertung ist auch eine Einschätzung zu der Frage vorgesehen, ob und inwieweit auf Ebene der Finanzinstrumente private Ko-Investoren eingebunden werden sollen und hierzu eine zusätzliche vorrangige Vergütung für die privaten Investoren notwendig ist. Die Mobilisierung privater Investoren auf Ebene des EFRE-Darlehensfonds ist auf Grundlage der derzeitigen Planungen nicht vorgesehen. Das Finanzinstrument ist in seiner Gesamtheit auf die Umsetzung regional-, struktur- und Klimaschutzpolitischer Ziele ausgerichtet. Die Investitionsstrategie sieht eine kostendeckende Kreditvergabe ohne eine explizite Gewinnerzielungsabsicht vor. Dabei soll der Wiedereinsatz der Mittel im Vordergrund stehen. Eine Beteiligung privater Mittelgeber ist angesichts der geringen Erträge – auch bei einer vorrangigen Vergütung – nicht zu realisieren. Die Einbindung von privaten Investoren in einen öffentlich finanzierten Fonds, der explizit zur Erfüllung regional-, struktur- und Klimaschutzpolitischer Aufgaben eingerichtet wurde, stellt zudem ein ordnungspolitisches Problem dar. Bereits ohne Einbindung privater Investoren besteht für das Management von Finanzinstrumenten die Herausforderung, im Spannungsfeld zwischen bankwirtschaftlicher Rentabilität und regional-, struktur- und Klimaschutzpolitischer Effektivität zu agieren. Eine Einbindung von privaten Kapitalgebern würde dieses Spannungsfeld noch verstärken.

Dieses Spannungsfeld betrifft auch ohne die Einbindung privater Kapitalgeber die Kostenverteilung beim EFRE-Darlehensfonds des Landes Bremen und beeinflusst seine Effektivität: Die nationale Kofinanzierung des EFRE-Darlehensfonds erfolgt durch eine Refinanzierung der ausgereichten Darlehen am privaten Kapitalmarkt über die BAB. Die hierbei anfallenden Refinanzierungskosten werden banküblich bei der Preisbildung der Darlehen – dem Zins – berücksichtigt. Mit diesem Vorgehen wird das Finanzinstrument selbst tragend und marktkonform gestaltet. Die Fondsmittel bleiben soweit möglich erhalten und können wieder eingesetzt werden. Die Refinanzierungskosten der BAB sind aufgrund ihrer spezifischen institutionellen Form als Förderbank des Landes Bremen vergleichsweise niedrig. Zum aktuellen Zeitpunkt ist die zusätzliche Kostenbelastung, die durch den Kreditzins bei der Refinanzierung gedeckt werden muss, nicht besonders hoch.<sup>111</sup>

Die Effektivität des EFRE-Darlehensfonds als regional-, struktur- und Klimaschutzpolitisches Förderinstrument ist allerdings wesentlich von der Gestaltung der Konditionen bei den einzelnen Darlehensinstrumenten abhängig. Hier kommt dem Zinssatz besondere Bedeutung zu: Zum einen stellt der Zins die reale Kostenbelastung der Unternehmen dar. Hohe Kapitalkosten verringern die Rentabilität von Investitionen und damit die Investitionsmöglichkeiten und -bereitschaft der Unternehmen. Zum anderen hat der Zins als sichtbare und leicht vergleichbare Produkteigenschaft auch eine hohe Signalfunktion: Finanzprodukte mit höheren Preisen werden schnell aus dem unternehmerischen Kalkül ausgeschlossen. Im Hinblick auf die Effektivität der einzelnen Darlehensinstrumente wären Zinssteigerungen (insbesondere relativ zu alternativen öffentlichen Darlehensprogrammen der KfW) daher nicht unproblematisch und vorsichtig vorzunehmen.

Das hier skizzierte Spannungsfeld zwischen bankwirtschaftlicher Rentabilität und förderpolitischer Effektivität kann durch die Gewährung einer vorrangigen Vergütung deutlich verringert werden: Auf Ebene des Finanzinstruments ist eine „vorrangige Vergütung der privaten oder öffentlichen Investoren, die nach dem Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Investors tätig

<sup>111</sup> Als Förderbank des Landes Bremen agiert die BAB im öffentlichen Auftrag und kann sich nur in Geschäftsfeldern engagieren, die staatlichen Zielen untergeordnet sind und in denen der Markt nicht zu den gewünschten Ergebnissen führt. Im Gegenzug kann sich aufgrund der Haftungsinstrumente Anstaltslast und Gewährträgerhaftung die BAB auf den Kapitalmärkten günstig refinanzieren, vgl. <http://www.bab-bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen172.c.1786.de>.

sind und die parallel zu der Unterstützung durch die ESI-Fonds für das Finanzinstrument ebenfalls Mittel zur Verfügung stellen“ (VO 1303/2013, Art. 44 1b) möglich. Die vorrangige Vergütung wird aus den Rückflüssen aus den Investitionen des Finanzinstruments (hier den einzelnen Darlehensinstrumenten des EFRE-Darlehensfonds) getragen – auch aus den Rückflüssen, die auf die Unterstützung durch den EFRE zurückzuführen sind.

Wenn von der Möglichkeit einer vorrangigen Vergütung Gebrauch gemacht wird, können die Refinanzierungskosten für die Förderdarlehen der BAB aus den Erträgen (Zinszahlungen) getragen werden. Eine Zinserhöhung (durch Einpreisung der Refinanzierungskosten in den Darlehenszins) kann damit vermieden oder vermindert werden, die Attraktivität der Darlehensinstrumente bliebe erhalten. Die Refinanzierungskosten sind dabei eine Kostenkomponente des Finanzinstruments. Falls die gesamten Kosten (einschl. der Verwaltungskosten) die Erträge übersteigen, ist mit der vorrangigen Vergütung auch eine Minderung des Fondskapitals verbunden. Die kurz- bis mittelfristige Attraktivität des Angebots ist dann mit einer etwas geringeren Verfügbarkeit von Fördermitteln in langer Frist verbunden. Aus Sicht der Gutachters erscheint es angebracht, diesen trade-off zu akzeptieren: Die für das OP und die Zielerreichung relevanten regional-, struktur- und Klimaschutzpolitischen Effekte sollten nicht zugunsten eines vollständigen Kapitalerhalts eingeschränkt werden.

Die vorrangige Vergütung sollte auf die tatsächlichen Refinanzierungskosten beschränkt bleiben und nachgewiesen werden. Die Refinanzierungskosten bestimmen damit den Umfang der vorrangigen Vergütung. Hinsichtlich des Finanzierungsbedarfs ist

- das derzeit niedrige Zinsniveau,
- die hohe erwartete Nachfrage, die einen schnellen Mittelabfluss erwarten lässt und
- die gute Position der BAB am Kreditmarkt

zu berücksichtigen. Dies lässt einen eher geringen Aufwand für die vorrangige Vergütung erwarten.

### **7.3 PRÜFSCHRITT: ÜBERPRÜFUNG UND AKTUALISIERUNG**

Die EFRE-Verwaltungsbehörde oder ggf. beauftragte Stellen (ZGS) können eine Aktualisierung der vorliegenden Ex-Ante-Bewertung veranlassen. Im Folgenden werden Vorschläge für den Anlass und den Gegenstand einer solchen Aktualisierung aufgezeigt.

#### **7.3.1 ANLASS FÜR EINE AKTUALISIERUNG**

Anlässe für eine Aktualisierung ergeben sich zum einen aus dem Beitrag des Instruments zur finanziellen und materiellen Umsetzung des EFRE-OP. Zum anderen können veränderte Rahmenbedingungen einen Anlass darstellen. Im Einzelnen liefern

- die finanzielle Umsetzung des Finanzinstruments,
- die Beiträge des Instruments zum spezifischen Ziel und zum Leistungsrahmen,
- erste Erfahrungen mit den Verfahren (Aufwand, Zusammenarbeit der Akteure)
- Veränderungen am Kreditmarkt und
- die Entwicklung / Veränderung ähnlicher Instrumente auf Landes- oder Bundesebene

den Grund für eine Aktualisierung. Eine Konkretisierung hängt von den weiteren Fortschritten bei der Implementierung und Umsetzung des EFRE-OP ab (v.a. Einrichtung des EFRE-Darlehensfonds mit Finanzierungsvereinbarung). Bei den folgenden konkreten Entwicklungen

sollte eine Aktualisierung geprüft werden, wobei diese nach den einzelnen Darlehensinstrumenten zu differenzieren sind:

- Nach zwei Jahren der Umsetzung sind deutlich weniger als die im Durchschnitt derzeit zu erwartenden Darlehen ausgereicht worden (ggf. auch unter Berücksichtigung vorliegender Anträge).
- Ebenfalls könnte eine deutliche Übernachfrage nach den Darlehen eine Aktualisierung nach sich ziehen, wenn das Volumen der einzelnen Instrumente bzw. das gesamte Fondsvolumen nicht ausreichend erscheint und somit aussichtsreiche Investitionsvorhaben wegen mangelnder Fondsmittel behindert werden.
- Die zweite Einzahlung in den EFRE-Darlehensfonds nach dem Stufenmodell der ESIF-VO ist bis Ende 2017 nicht erfolgt.
- Die Kosten der Umsetzung nehmen stark zu und übersteigen absehbar den geplanten Anteil am Fondsvolumen.
- Die Beiträge des Instruments zu den Zwischenzielen des Leistungsrahmens werden nicht erfüllt.
- Außergewöhnlich starke konjunkturelle Schwankungen, stark steigende Zinsen oder umfassende Veränderungen an wirtschafts- und energiepolitischen Rahmenbedingungen auf nationaler wie europäischer Ebene.
- Ähnliche Förderinstrumente auf Landes- oder Bundesebene, durch die es zu konkurrierenden Angeboten für Unternehmen kommt, werden neu entwickelt oder verändert.

Darüber hinaus kann aber auch eine Überprüfung anderer Aktionen mit geringem Zielbeitrag, niedriger Effizienz oder geringem Mittelabfluss Anlass für eine Prüfung des Finanzinstruments geben. Diese hat dann das Ziel, einen höheren Beitrag des EFRE-Darlehensfonds zum EFRE-OP zu prüfen.

Einen weiteren Anlass kann die Evaluation des EFRE-OP oder einzelner Teile liefern, wenn dabei entsprechende Empfehlungen gegeben werden.

### **7.3.2 GEGENSTAND EINER AKTUALISIERUNG**

Die Inhalte der Aktualisierung hängen von den Sachverhalten ab, die diese begründen. Falls die Nachfrage und / oder die finanzielle Umsetzung nicht den Erwartungen entspricht, so ist vor allem eine Aktualisierung der Bedarfs- und Marktanalyse und der Kohärenzanalyse notwendig. Diese gilt auch, wenn vergleichbare Fördermaßnahmen in das EFRE-OP eingeführt werden. Eine geringe materielle Zielerreichung oder hohe Verwaltungskosten machen dagegen eher eine Überprüfung der Investitionsstrategie bzw. Implementierungsstrategie und der Verfahren notwendig.

In aller Regel werden daher Markt- und Bedarfsanalyse sowie Kohärenzanalyse zu überprüfen sein. Grundlage sollten dabei immer die aktuellen Erfahrungen in Bremen und in anderen Ländern sein („lessons learned“). Diese Erfahrungen sind nicht nur durch Sekundärdaten, sondern auch durch Recherche der konkreten Bedingungen und Ergebnisse zu analysieren. Hierbei sollten qualitative Methoden (Expertengespräche, Befragungen von Zuwendungsempfängern) eine wesentliche Rolle spielen.

Wenn Verfahrensmängel und insbesondere die Kostensituation hierzu Anlass liefern, kann im Sinne einer Prozessanalyse eine Evaluation der Organisations- und Umsetzungsstrukturen angeraten sein.

Eine Aktualisierung eher formaler Bestandteile der Ex-Ante-Bewertung (Mehrwert, Hebeleffekt, erwartete Ergebnisse, Teile der Investitionsstrategie) ist nach Auffassung der Evaluatoren nicht notwendig.

#### 7.4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

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. 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 von GEFRA/MR (2012) gefolgt. Auch dieses Gutachten empfiehlt die Einrichtung eines Finanzinstruments. Die Vorteile einer integrierten Fondslösung liegen zum einen im geringeren administrativen Aufwand, zum anderen in der höheren finanziellen Flexibilität bei der Umsetzung der einzelnen Instrumente begründet.

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.

Die vier Darlehensinstrumente wurden in den vorstehenden Kapiteln entlang den Vorgaben von Art. 37 Abs. 2 der ESIF-VO bewertet. Diese Vorgehensweise 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 und Voraussetzungen für den Erfolg der einzelnen Darlehensinstrumente formuliert. Diese sind auf der Ebene Einzelinstrumente umzusetzen.

Es gibt allerdings mit Blick auf die Bewertungsschritte von Art. 37 Abs. 2 der ESIF-VO Ausnahmebereiche, bei den sich eine Bewertung sinnvoll nur auf Ebene des integrierten Fonds beziehen kann. Daher wurden in diesem Kapitel die beiden Bewertungsschritte zur Investitionsstrategie und zu den Bestimmungen zur Überprüfung und Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung auf Ebene des integrierten Fonds vollzogen.

Im Hinblick auf das institutionelle Setting als wichtiges Element der Investitionsstrategie im Sinne von Artikel 38 der ESIF-VO ist es naheliegend bei den möglichen Optionen der Einsatzregelung bereits bewährte Umsetzungsstrukturen für den EFRE-Darlehensfonds fortzuführen. Aus diesem Grund erscheint die Betrauung der BAB adäquat und angeraten.

Empfehlungen zur strategischen Ausrichtung und konkreten Gestaltung des EFRE-Darlehensfonds wie auch der einzelnen Instrumente des Fonds sind als Prozess- und Beratungsleistungen sukzessive in die laufenden Prozesse eingebracht worden. Dabei wurden insbesondere die Erfahrungen der Gutachter aus der Begleitung von EFRE-Finanzinstrumenten in anderen Bundesländern und aus Ex-Ante-Bewertungen in die konzeptionellen Arbeiten integriert. Diese beziehen sich auf die einzelnen Darlehensinstrumente sowie auf den EFRE-Darlehensfonds als übergreifendes Konstrukt.

Für die Implementation des EFRE-Darlehensfonds und seiner Einzelinstrumente sollten – in Konsequenz des positiven Gesamtvotums – nach Ansicht der Gutachter die folgenden Schritte unternommen werden (vgl. zum weiteren Vorgehen zur Einrichtung des EFRE-Darlehensfonds auch Abbildung 7.4.1):

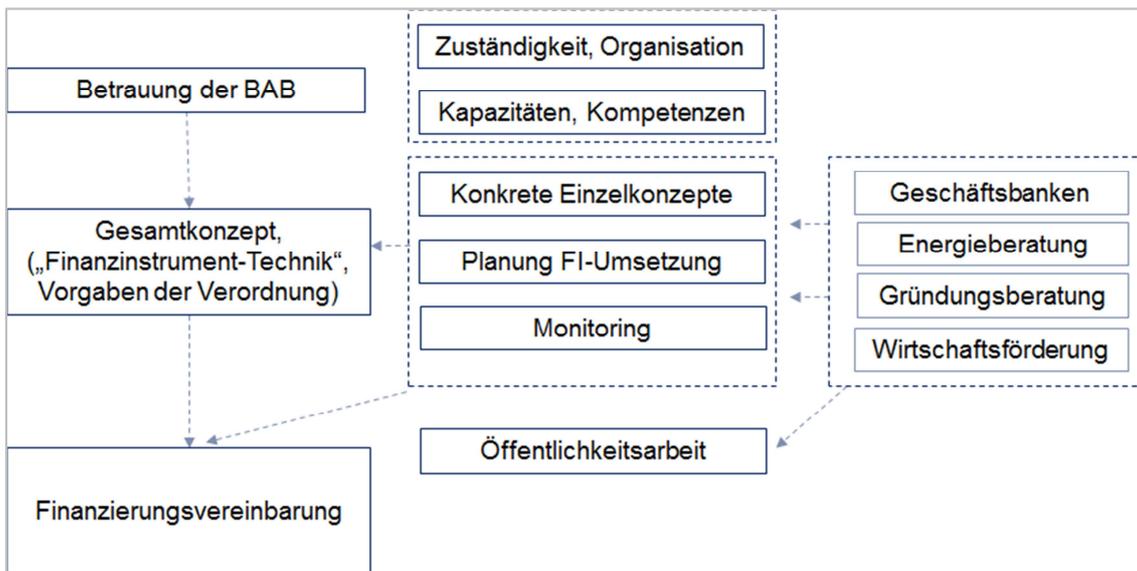
- Anders als in den meisten anderen Bundesländern hat das Land Bremen noch keine Erfahrung mit der Umsetzung von EFRE-kofinanzierten Finanzinstrumenten. Daher gilt es zügig sowohl auf Seiten der Verwaltungsbehörde als der programmverantwortlichen Stelle wie auch auf Seiten der BAB als der umsetzenden Stelle die notwendigen (personellen) Kapazitäten zu schaffen und Kompetenzen aufzubauen. Zugleich sind verwaltungsintern die fachbezogenen Zuständigkeiten und organisatorische Fragen zu klären. Zwar ist die Einführung und Umsetzung eines Finanzinstruments im EFRE vom Prinzip her nicht anders zu werten als andere Projekte, die mit EFRE-Mitteln gefördert werden. Es gibt aber eine Reihe von Besonderheiten bei den Kontroll- und Prüfpflichten, der Form der Berichterstattung und dem Monitoring (s.u), die zu beachten sind. Diese sind in den Verordnungstexten und zugehörigen Leitfäden festgelegt.<sup>112</sup> In der Summe sind die Anforderungen bei der Umsetzung eines Finanzinstruments höher als bei „konventionellen“ EFRE-Vorhaben im Sinne von Art. 9 Rdnr. 9 der ESIF-VO, so dass die laufende Aufnahme von Erfahrungswissen und ein begleitendes Know-How sicherzustellen sind.
- Parallel zu den funktionalen Umsetzungsaspekten sind auch formelle Schritte anzugehen, um das Finanzinstrument in das neue Verwaltungs- und Kontrollsystem zu integrieren: Hierzu gehören die Betrauung der BAB gemäß Art. 38 Abs.4 b) sowie die Formulierung der Finanzierungsvereinbarung entlang der Vorgaben von Art. 38 Abs.7 b) in Verbindung mit Anhang III dieser Verordnung. Aus Gutachtersicht sollte in der Finanzierungsvereinbarung großer Wert auf klare Zielformulierungen gelegt werden, um das im Abschnitt 7.2 beschriebene grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen regional-, struktur- und klimaschutzpolitischer Effektivität sowie bankwirtschaftlicher Rentabilität möglichst weitgehend aufzulösen. An dieser Stelle sollten die fachlich zuständigen Stellen eng einbezogen werden.
- Als ein mit Blick auf die Finanzierungsvereinbarung nach Art. 38 Abs.7 b) erster, vorbereitender Arbeitsschritt sollte aus Gutachtersicht ein übergreifendes Eckpunktepapier formuliert werden, welches einerseits den Stand der gegenwärtigen Planung mit Bezug auf den EFRE-Darlehensfonds und seiner Einzelinstrumente zusammenfasst (v.a. Finanzvolumen, Investitionsstrategie). Andererseits sollten für die vier Darlehensinstrumente die Planungen für die Umsetzung im Hinblick auf den zeitlichen Verlauf verfeinert

---

<sup>112</sup> Die Kommission versucht darüber hinaus in der neuen Förderperiode ein begleitendes Netzwerk zu schaffen und den Erfahrungsaustausch zwischen den Regionen zu verbessern. Hierzu wurde auch eine eigene Website eingerichtet (<http://www.fi-compass.eu>), die als Informationsplattform fungieren soll.

werden. Idealerweise sollte für jedes Darlehensinstrument eine Art "Business Plan" erstellt werden, in der die finanziellen und materiellen Ziele für den Gesamtzeitraum (Investitionsphase, Fondslaufzeit) und nach Jahresscheiben differenziert formuliert werden. Entlang dieser Zeitschienen lassen sich dann auch für die Verwaltungsbehörde die Zeitpunkte für die erforderlichen Zwischenzahlungen in den Fonds gemäß Art. 41 der ESIF-VO im Voraus zumindest indikativ in ihrer Finanzplanung berücksichtigen.

Abbildung 7.4.1:  
**Weitere Schritte zur Implementierung des EFRE-Darlehensfonds**



- Finanzinstrumente unterscheiden sich mit ihren spezifischen Eigenschaften (rückzahlbare Unterstützung, separates Fondsmanagement, zwei Ebenen von Vorhaben bzw. Begünstigten (einmal der Fonds als EFRE-Vorhaben im Sinne von Art. 2 Rdnr. 9 der ESIF-VO und die BAB als Begünstigter nach Rdnr. 10, einmal die Einzeldarlehen als die konstituierenden Projekte des Fonds und die Unternehmen als Endbegünstigte gemäß Art. 2 Rdnr. 12 der ESIF-VO) deutlich von der Zuschussförderung als Standardfall des derzeitigen projektbezogenen Monitorings. Zudem bestehen spezifische neue Anforderungen an das Dokumentations- und Berichtssystem durch verschiedene Verordnungen. Es wird daher empfohlen, frühzeitig ein Konzept für das Monitoring der Finanzinstrumente zu entwickeln.
- Für die Finanzierungsvereinbarung ist eine Entscheidung zur vorrangigen Vergütung zu treffen. Eine vorrangige Vergütung für die Finanzierungskosten des Fondsmanagements erscheint aufgrund der Risikoverteilung und für die Attraktivität der Instrumente angemessen.
- Vorbehaltlich der Entscheidungen der Europäischen Kommission besteht ggf. die Möglichkeit, Verwaltungskosten aus den Rückflüssen der Finanzierungen zu tragen. Allerdings wären die Kosten durch das Fondsmanagement vorzufinanzieren. Aus Gründen der Umsetzungseffizienz erscheint dieses Verfahren sinnvoll und sollte geprüft werden.
- Eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit und höhere Transparenz über die bestehenden und neuen Darlehensangebote erscheint sinnvoll. Die Auftritte der KfW oder der NRW.BANK können hier aus Sicht der Gutachter als „best practise“-Beispiele dienen.

- Die umfassende Ansprache und Information von Geschäftsbanken, Wirtschaftsförderung, Energieberatung und den verschiedenen Einrichtungen der Gründungsberatung wird dringend empfohlen, um die Bekanntheit der einzelnen Darlehensinstrumente zu erhöhen und ein koordiniertes Vorgehen im Land Bremen zu ermöglichen.

## KURZFASSUNG (EXECUTIVE SUMMARY)

### 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 0.1).

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 0.1:  
**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 CO <sub>2</sub> -effizienter Wirtschafts- und Stadtstrukturen Aktion 5a: Anreize für Energieeffizienzinvestitionen in Unternehmen	Spezifisches Ziel 5: Senkung der CO <sub>2</sub> -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>113</sup> der die sieben Prüfschritte in die zwei Bewertungsblöcke

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

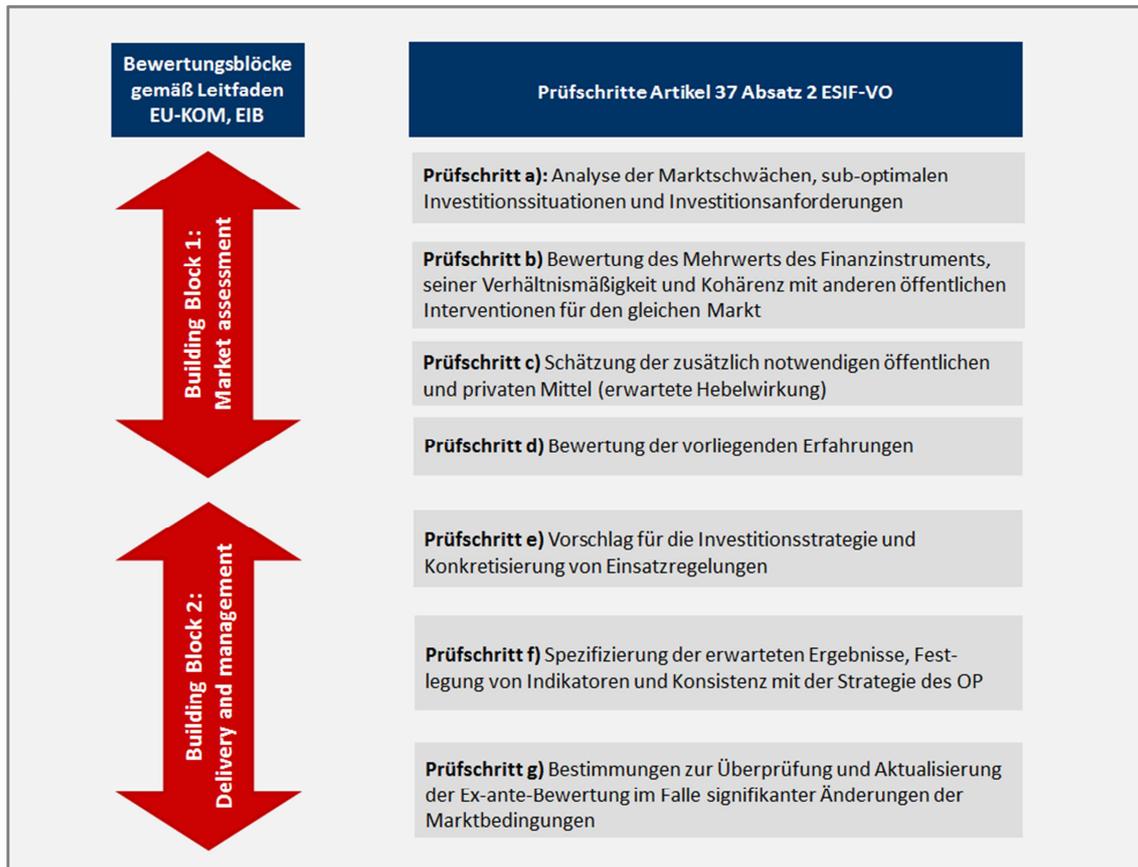
zusammenfasst. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die in Abbildung 1 dargestellte Grundstruktur des Untersuchungsansatzes.

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>113</sup> Siehe EU-KOM, EIB (2014), S. 12 f.

Abbildung 0.1:  
**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>114</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>114</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 0.1:  
**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.



**ANLAGEN**



## A.0 VERWENDETE LITERATUR

- Alecke, B., T. Mitze, G. Untiedt (2012), Does Firm Size make a Difference? Analysing the Effectiveness of
- dena (2012): Umfrage zur Energieeffizienz, Hintergrundinformation vom 24.4.2012
- dena (2013): Umfrage zur Energieeffizienz, Hintergrundinformation vom 2.4.2013
- Dobroschke (2012): Energieeffizienzpotenziale und staatlicher Lenkungsbedarf, FiFo Discussion Papers No. 12-1, Universität Köln.
- DIHK (2013): Unternehmen packen's an – Skepsis bleibt. IHK-Energiewende-Barometer 2013.
- EIB (2014): Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period, Volume I, Volume III, Volume IV.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (2011): Leitfaden für die Finanzierungsinstrumente gemäß Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.
- Europäische Kommission (2013): Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.
- Europäische Kommission (2012): Elements related to a proposed delegated act and implementing act referred to in the Common Provisions Regulation concerning Financial Instruments. Fiche No. 12
- Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (o.J.): Financial Engineering Instruments Implemented by Member States with ERDF Contributions, Synthesis Report.
- Expertenkommission Forschung und Innovation (2012): Jahresgutachten 2012 zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit, Berlin.
- GEFRA / MR (2012): Evaluierung der Darlehensvergabe im Rahmen der Wirtschaftsförderung des Landes Bremen, insbesondere mit Blick auf die Förderperiode 2014-2020 des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).
- GEFRA / IfS / Kovalis (2014), Ex-Ante-Evaluierung, Evaluationsplan und Strategische Umweltprüfung (SUP) für das operationelle EFRE-Programm der Förderperiode 2014-2020 im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ im Land Bremen.
- Ifo-Institut (2012), Die Zukunft der Energiemärkte. Ökonomische Analyse und Bewertung von Potenzialen und Handlungsmöglichkeiten, ifo-Forschungsberichte 57.

- 
- IREES / ISI (2010): Evaluation des Förderprogramms „Energieeffizienzberatung“ als eine Komponente des Sonderfonds' Energieeffizienz in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).
- KfW (2014): Unternehmensbefragung.
- KfW (2012b): KfW-Mittelstandspanel 2012
- KfW (2013b): KfW-Mittelstandspanel 2013 Kovalis / IfS / MR (2013): Innovative Finanzierungsinstrumente in Berlin, Ergebnisse der Unternehmensförderung durch revolvingende Instrumente im EFRE-Programm.
- KfW (2014b): Förderreport KfW-Bankengruppe
- Kovalis / IFS / MR (2013): Innovative Finanzierungsinstrumente in Berlin. Ergebnisse der Unternehmensförderung durch revolvingende Instrumente im EFRE-Programm.
- MR (2010), Evaluation NRW/EU.Mikrodarlehen, Bremen.
- Prognos (2010): Rolle und Bedeutung von Energieeffizienz und Energiedienstleistungen in KMU.
- Prognos (2014): Ermittlung der Förderwirkungen des KfW-Energieeffizienzprogramms für den Förderjahrgang 2012, Berlin.
- Ramböll (2013): Evaluation RWB-EFRE 2007-2013, Thematische Studie zur Konzeption neuer Finanzierungsinstrumente.
- Witt, Peter, Andreas Hack (2008), Staatliche Gründungsfinanzierung: Stand der Forschung und offene Fragen, Journal für Betriebswirtschaft, Volume 58, Issue 2, pp 55-79
- Weber, Michael, Christian Hey (2012), Effektive und effiziente Klimapolitik: Instrumentenmix, EEG und Subsidiarität, in: Wirtschaftsdienst 92. Jahrgang, 2012, Heft 13, S. 43-51.

## A.1 EXPERTENGESPRÄCHE

Im Rahmen der einzelnen Untersuchungen wurden verschiedene Expertengespräche geführt. Dabei wurde mit Vertretern folgender Einrichtungen gesprochen:

- Bremer Aufbau Bank
- Bremer Landesbank
- Commerzbank Bremen
- Commerzbank, Zentrale Fördermittelstelle Hamburg
- Energiekonsens Bremen
- Handelskammer Bremen
- Investitionsbank Berlin
- Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW
- NRW.BANK
- RKW Bremen
- Senator für Umwelt, Bau und Verkehr
- Sparkasse Bremen

Mit einzelnen Einrichtungen wurden dabei mehrfach Gespräche zu verschiedenen Finanzinstrumenten geführt. Expertengespräche und Workshops u.a. zur Konzeption der Instrumente wurden unter Beteiligung der Fachreferate und Fachaufsichten, der EFRE-Vewaltungsbehörde, den Wirtschaftsfördergesellschaften und der BAB geführt.

In die Untersuchungen sind zudem Expertengespräche und Unternehmensinterviews eingegangen, die im Rahmen einer früheren Evaluation zur Darlehensvergabe in Bremen (GEFRA / MR 2012) geführt wurden. Außerdem sind die Ergebnisse von Expertengesprächen im Rahmen anderer Ex-Ante-Bewertungen von Finanzinstrumenten berücksichtigt worden (Banken, Förderbanken, Beratungseinrichtungen, Kammern, Mikrofinanzinstitute, Unternehmen).

## A.2 LESSONS LEARNED: ÜBERSICHT ZU VORLIEGENDEN STUDIEN UND EVALUATIONEN VON FINANZ-INSTRUMENTEN

Evaluation	Gegenstand	Aussagen zu Bedarf, Kohärenz	Aussagen zur Investitionsstrategie, Konzeption	Outputs, Ergebnisse, Wirkungen	Gesamtbewertung des Instruments
Bewertung der innovativen Finanzierungsinstrumente im EFRE OP in Berlin, 2012	6 Fonds mit 8 verschiedene Darlehens-, Beteiligungs- und Bürgschaftsinstrumenten	Für Einzelfälle betrachtet, Bedarf dort grundsätzlich gegeben Bedarfsanalyse empfohlen	Allgemein: Gewinnorientierung und Unabhängigkeit des Fondsmanagements führen zu einem Spannungsfeld zwischen förderpolitischen Zielen und Rentabilität der Förderung. Die fachlichen Steuerungsmöglichkeiten sind bei den betrachteten Fonds de facto eingeschränkt.	s.u.	s.u.
	KMU-Fonds (Darlehen für Gründung und Wachstum, insgesamt 3 Instrumente)	Bedarf für Gründungsförderung gegeben	Die Strategie ist nicht spezifisch auf regionale Defizite ausgerichtet. Der Beitrag der Gründungsförderung zur Wettbewerbsfähigkeit der Region und zur Strukturmodernisierung ist eher gering	Darlehen tragender Realisierungsfaktor für Investitionen mehr Gründungen, weniger Betriebsaufgaben geringe Innovationseffekte 2000 neue Arbeitsplätze geringe Mitnahmeeffekte Hebelwirkung 1:4	Der KMU-Fonds bietet in erster Linie eine wirkungsvolle allgemeine Gründungsförderung Fortführung empfohlen Neuorientierung empfohlen
	Zwei VC-Fonds (Technologie, Kreativwirtschaft)	Keine unabhängige Bedarfsanalyse, Bedarf theoretisch über Marktversagen bei Risikokapital begründet	Mit Lebensdauer der Fonds steigt der Anteil der Folgefinanzierungen gegenüber Neuinvestments. Aus innovations- und regionalpolitischer Sicht wären eine stärkere Unterstützung in der Seedphase / mehr Neuinvestments sinnvoll	Hohe überregionale Attraktivität durch Fonds hohe Beschäftigungszuwächse, keine Mitnahmeeffekte große Hebelwirkung bei Tech (1:8), weniger bei Kreativ (1:3)	Beide VC Fonds unterstützen erfolgreich wachstumsstarke Unternehmen mit innovativen Geschäftsmodellen, die ohne diese Beteiligungen nicht verwirklicht werden könnten. Fortführung empfohlen
Expert Evaluation Network 2012 Synthesis Report,	Synthese von 27 Länderreports EFRE 2007-2013,	Bedarf grundsätzlich gegeben (für besseren Zugang zu Krediten)	Stärkere Konzentration auf Darlehen als auf VCs.	Wenige Evaluationen thematisieren und bescheinigen positive Wirkungen	Nicht genug Evidenz, ob Instrumente eine Lücke im Finanz-

Evaluation	Gegenstand	Aussagen zu Bedarf, Kohärenz	Aussagen zur Investitionsstrategie, Konzeption	Outputs, Ergebnisse, Wirkungen	Gesamtbewertung des Instruments
2012	Stand 2011	ten Bedarfsanalysen selten	VCs oft zu klein um Risiken zu diversifizieren und Kosten zu decken.	tive Auswirkungen auf Unternehmensebene. Keine gesamtwirtschaftlichen Aussagen möglich.	markt abdecken. Unklare Beschreibungen zur Nutzung von EFRE Mitteln in diesem Bereich hemmen die Umsetzung. Klarere EFRE Richtlinien empfohlen
Finanzinstrumente in Baden Württemberg 2007-2013, 2013	Evaluation von Mehrwert eines EFRE kofinanzierten Risikokapitalfonds mit dem Fokus auf Frühfinanzierung, Konzeptstudie	Aussage: Nachfrage nach Frühfinanzierung höher als Angebot Finanzierungslücke über Marktversagen erklärt Konkreter Bedarf über Benchmark mit Bayern begründet (4 - 6 Mio. € nötig, um mit Bayern gleichzuziehen).	EFRE Kofinanzierung von VC Fonds bietet sich an wegen größerer Signalwirkung für Gründer. Private Investoren sind schwer zu gewinnen wegen geringer Risikostreuung	k.a.	Vorhaben sinnvoll, um Frühphasenfinanzierung für private Investoren attraktiver zu machen. Attraktion wichtiger als Finanzierung (Hebel) Betonung der Wiederverwendung der Mittel in der Region
EU/NRW.Mikrodarlehen OP EFRE NRW 2007-2013, 2010	Mikrodarlehen der NRW.BANK, Betrachtung der Startercenter NRW, zum Abschluss der Pilotphase	Ausrichtung des Instrumentes auf Einfachheit und niedrige Schwelle angemessen	Darlehen mit verpflichtenden Begleitberatungen von regionalen Stellen Beratungsleistung und Kundenzufriedenheit gut.	200 Neugründungen, davon > 50% aus Arbeitslosigkeit. Zahlungsschwierigkeiten ab erster Tilgung Verfahrensaufwand hoch	Gründungsstruktur macht das Instrument strukturpolitisch nur mittelbar relevant Überarbeitung der Finanzierungsarten empfohlen Optimierung der Prozesse empfohlen
Hamburg Kleinstkreditprogramm, 2011	Kleinstkredite für Erwerbslose (max. 12.500 € für Einzelpersonen, 25.000 € für Unternehmen)	Lücke in der Finanzierung ist vorhanden (begründet durch Marktversagen) Mikrodarlehen, um Transferleistungen zu reduzieren	Niedrige Zinsen öffentlicher Kredite gerechtfertigt, da Sozialleistungen einspart werden Begleitende Beratung Zielgruppe: Schuldner mit Ausfallrisiko zwischen 10 und 50% (>50 abgelehnt, <10 an Bank verwiesen)	Ausfälle (1,2 Mio. €) höher als Zinseinnahmen (800.000 €) Ausfallrisiko wg. fehlenden kaufmännischen Fähigkeiten	Kostengünstiges Arbeitsmarktinstrument, Integrationsraten von >50% vergleichsweise effektives Beschäftigungsprogramm,
VC Markt Brandenburg, empirische Analyse, 2010	Analyse des Bedarfs an Venture Capital	Befragte VC-Gesellschaften sehen Angebotslücke in Seed und	k.A.	k.A. (Bedarfsanalyse)	Kapitallücke für Risikokapital auf 35 Mio. € geschätzt.

Evaluation	Gegenstand	Aussagen zu Bedarf, Kohärenz	Aussagen zur Investitionsstrategie, Konzeption	Outputs, Ergebnisse, Wirkungen	Gesamtbewertung des Instruments
		Startup-Phase Nachfrage nach Seedfinanzierung von KMU nur gering Wenn Investitionen getätigt werden, dann Finanzierung aus regionalen Quellen.			Regionaler Bezug kann derzeit nicht gewährleistet werden, da zu wenig regionales VC vorhanden.
Bedeutung von Wagniskapital für die Standortentwicklung in Ostdeutschland, 2009	Analyse des Marktes für Wagniskapital über Finanzstruktur in Ostdeutschland	Unterdurchschnittliche Eigenkapitalquoten in Ost-Deutschland (dabei höher als in Westdeutschland) zeigen „Handlungspotential“ Hauptfinanzierungslücken vor allem in Frühphasen	Staatliche VCs zur Kapitalbereitstellung Stärkere Vernetzung Investor und Unternehmer notwendig Mobilisierung privaten Kapitals, steuerliche Erleichterungen	k.A. (Bedarfsanalyse)	Versorgung Ostdeutschlands mit mehr Eigenkapital wird empfohlen. Tiefere Untersuchungen notwendig Businessplanwettbewerbe empfohlen
Evaluation einzelbetrieblicher kapitalorientierter Förderinstrumente Sachsen Anhalt 2007-2013, 2013	Ex-post Analyse, KMU Darlehensfonds (4 Instrumente), VC-Fonds	Keine explizite Betrachtung, Differenziertheit der Instrumente besonders zuträglich, breites Spektrum führt zu besserer Bedarfsorientierung	Jedes Instrument für bestimmte Zielgruppe: GRW: Firmen mit unterdurchschnittlichem Kapitalstock VC-Fonds: Startups in der Seedphase Darlehensfonds: Verbesserung der EK-Situation	Instrumente „scheinen“ sehr effektiv zu sein, Einschränkungen durch die Finanzkrise erklärt VC: 1,6% Beschäftigungssicherung, 11% Beschäftigungsaufbau	Für VC-Fonds keine Relevanzanalyse wegen geringer Fallzahl Alle Instrumente sind geeignet um Ziele des OP EFRE zu erreichen Instrumente gewannen durch die Krise noch mehr an Relevanz Ausweitung auf andere Bereiche als KMU-förderung empfohlen
Zwischenevaluation OP EFRE Bayern 2007-2013	Vertiefung für Finanzinstrumente (2 VC-Fonds, Clusterfonds, Darlehensfonds)	Bedarf im Bereich zwischen Seed und Startup-Finanzierung in niedriger bis mittlerer Höhe, sonst keine Aussagen	Vergabe des Managements an private Banken (teils Sparkasse) ist Vorteil: erfahrene Coaches Darlehen: Fondsmanager empfinden Aufwand nicht ausreichend vergütet hoher administrativer und bürokratischer Aufwand	Einzelbetriebliche Ebene: geförderte Betriebe entwickelten sich günstiger, Beschäftigungswachstum höher Einflüsse auf „Qualität“ der Unternehmen nicht zu bewerten Finanzinstrumente: VC: wenige Arbeitsplätze ge-	EFRE Finanzinstrumente stärken die Verhandlungsposition gegenüber Privatinvestoren Starker Hebel macht die Instrumente nachhaltig und wirksam Loslösung der recycelten Mittel von Verwendung zum gleichen Zweck

Evaluation	Gegenstand	Aussagen zu Bedarf, Kohärenz	Aussagen zur Investitionsstrategie, Konzeption	Outputs, Ergebnisse, Wirkungen	Gesamtbewertung des Instruments
				schaffen, Beteiligungskapital wirkt sich positiv auf Wachstum aus. Darlehen: 58 Arbeitsplätze geschaffen, 1.100 gesichert.	Analyse des Verwaltungs- und Kontrollaufwandes empfohlen,
Ex-ante-Bewertung für die geplanten Finanzierungsinstrumente im EFRE-OP des Landes Schleswig-Holstein 2014-2020	Ex-ante-Bewertung gemäß Art. 39 A-VO für Finanzierungsinstrumente, 2 Beteiligungsfonds im Bereich Wagnis- und Wachstumskapital	Bedarf im Bereich der Seed- und Startup-Finanzierung, insbesondere für Beteiligungen in niedriger bis mittlerer Höhe und offenen Branchenmix Bedarf im Bereich der Later Stage- und Growth-Finanzierung, insbesondere für Beteiligungen in niedriger bis mittlerer Höhe und offenen Branchenmix	Vergabe des Managements an zwei unabhängige und eigenverantwortliche Fondsmanager (IB.SH auf öffentlicher Seite, MBG-SH auf Seite der privaten Investoren) sichert Fortführung bewährter Strukturen Investitionsstrategie fokussiert auf nachgewiesene Angebotslücken, Gewährung von Wagniskapital zur Unterstützung von innovativen Ausgründungen, Gewährung von Wachstumskapital zur Stärkung der Innovationskraft und Leistungsfähigkeit von KMU	Aussagen zu den geplanten Ergebnissen auf einzelbetrieblicher Ebene: Wagniskapital: 78 Unternehmen, davon 30 Gründungen, 234 geschaffene Arbeitsplätze Wachstumskapital: 175 Unternehmen, davon 53 Gründungen (Übernahmen, Nachfolgen), 525 geschaffene Arbeitsplätze	EFRE Finanzierungsinstrumente leisten wesentlichen Beitrag zur Verringerung der Angebotslücke Hohe Hebelwirkung und merkliche Aktivierung privatwirtschaftlicher Investitionen Stärkung der technologischen Leistungsfähigkeit und Modernisierung der Unternehmenssubstanz, Verbesserung der institutionellen Kapazitäten für Finanzierungs- und Beratungsangebote im Bereich Gründungs- und KMU-Förderung

Quelle: Eigene Zusammenstellung.



