

**Ex-ante-Bewertung
des Mittelstands- und Gründer-Darlehensfonds
der geplanten Finanzierungsinstrumente
im OP-EFRE Sachsen-Anhalt2014-2020**

- Mittelstands- und Gründer-Darlehensfonds -

- Zusammenfassung -

April 2015

Aktualisierung: April 2016

Hintergrund

Das Land Sachsen-Anhalt beabsichtigt, in der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 Mittel des OP EFRE in Form von Darlehen einzusetzen. Die Darlehen sollen für drei Ziele/ Zielgruppen vergeben werden:

- für KMU zur Förderung von Wachstum und Stabilisierung
- für Existenzgründungen
- für innovative Vorhaben von KMU im Umweltbereich.

Präferiert wird die Umsetzung der Förderung im Rahmen eines einzigen Fonds. Die Option, die Darlehensförderung bei Bedarf über mehrere Fonds umzusetzen, wird jedoch nicht ausgeschlossen. Gemäß Art. 37 Abs. 2 der VO (EU) 1303/2013 ist für die Unterstützung solcher Fonds aus dem EFRE eine Ex-ante-Bewertung unter Berücksichtigung der nachfolgend aufgeführten thematischen Schwerpunkte vorzunehmen.

Analyse von Marktschwächen und Investitionsbedarfen

a) Finanzierungsbedingungen von KMU

Die Finanzierungsbedingungen der Unternehmen in Deutschland sind derzeit historisch günstig. Damit unterscheidet sich die Situation in Deutschland (und in einigen anderen Staaten wie bspw. Österreich, Finnland) grundlegend von der in anderen Teilen Europas, insbesondere in Südeuropa.

Eine generelle Unterversorgung der Unternehmen mit Krediten ist somit für Deutschland insgesamt derzeit nicht gegeben. Obwohl KMU im Allgemeinen spezifische größenbedingte Nachteile beim Kreditzugang haben, gilt diese grundsätzlich positive Einschätzung auch für das KMU-Segment. So liegen Ablehnungsquoten von Darlehen für KMU in Deutschland niedriger als im EU-Durchschnitt und der Zugang von KMU zu öffentlichen Finanzierungsquellen ist auch besser als im EU-Vergleich.

Eine differenzierte Betrachtung zeigt jedoch, dass der Zugang zu Krediten zur Finanzierung von Investitionen, Betriebsmitteln oder zur Auftragsvorfinanzierung in den ostdeutschen Bundesländern, für junge und insbesondere für kleinere Unternehmen deutlich schwieriger ist, als dies bei in einer nationalen Durchschnittsbetrachtung über alle Unternehmenstypen hinweg erkennbar ist.

Sachsen-Anhalt weist im überregionalen Vergleich einige grundlegende Marktprobleme auf, die die Finanzierungsbedingungen von KMU negativ beeinflussen bzw. entsprechenden Unterstützungsbedarf begründen:

- Die Leistungskraft der sachsen-anhaltischen Wirtschaft liegt nach wie vor signifikant unter dem EU-Durchschnitt. Es besteht weiterer Aufholbedarf.
- Die Unternehmensstruktur in Sachsen-Anhalt ist in hohem Maße durch klein- und mittelständische Unternehmen geprägt. Dies gilt insbesondere auch für das Verarbeitende Gewerbe als einem zentralen Zielsegment der Wirtschaftsförderpolitik des Landes.

- Die vergleichsweise geringe Exportkraft der Unternehmen weist auf Bedarf zur Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit hin.
- Der weitere Aufbau des produktiven Kapitalstocks durch betriebliche Investitionen ist ein Schlüsselfaktor für die Stärkung von Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit. Die Investitionstätigkeit und in der Folge Umfang und Modernität des Kapitalstocks in Sachsen-Anhalt haben sich im Betrachtungszeitraum im überregionalen Vergleich unterdurchschnittlich entwickelt.

Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise ist es in Sachsen-Anhalt nicht zu einem Einbruch der Kreditversorgung der Wirtschaft gekommen. Dem höheren Liquiditätsbedarf der Unternehmen in der Krisenphase 2008-2010 haben alle Bankengruppen in Sachsen-Anhalt . mit Ausnahme der Großbanken . durch eine Ausweitung des Kreditgeschäfts mit Unternehmen Rechnung getragen. Eine wichtige Rolle spielte dabei die Ausweitung der Finanzierungsaktivitäten durch die Investitionsbank Sachsen-Anhalt.

Im Unterschied zu den regionalen Banken in Sachsen-Anhalt ist das Kreditvolumen der KfW an Unternehmen im Land in der Phase der Wirtschafts- und Finanzkrise nicht angestiegen. In Relation zu dem in der Bundesbank-Statistik erfassten Bestand der Unternehmenskredite von Banken in Sachsen-Anhalt macht das jährliche Volumen der KfW-Kreditzusagen weniger als 1% aus. An den einschlägigen Förderangeboten der KfW zur Unternehmensfinanzierung partizipieren Unternehmen aus Sachsen-Anhalt nur in unterdurchschnittlichem Maße. Dies kann als Hinweis für die Bedeutung ergänzender Förderangebote des Landes interpretiert werden.

Der KMU-Darlehensfonds, den das Land Sachsen-Anhalt für die Förderperiode 2007-2013 aufgelegt hat, bietet den Unternehmen insgesamt günstigere Finanzierungsbedingungen. Der Fonds hat durch eine forcierte Darlehensgewährung in den Jahren 2009/2010, in denen sich die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Unternehmen in Sachsen-Anhalt auswirkte, einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Liquiditätslage und damit zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Unternehmen in der Krise geleistet. Darüber hinaus signalisieren die Daten zu den Förderergebnissen eine klare Ausrichtung des Fonds auf das Segment des Verarbeitenden Gewerbes als zentraler Zielgruppe der Wirtschaftsförderpolitik des Landes.

Bisherige Förderangebote von KfW und KMU-Darlehensfonds des Landes gingen, wie die Entwicklung des Kreditvolumens für den gesamten Bankensektor belegt, nicht zu Lasten der Privatbanken, Sparkassen und genossenschaftlichen Kreditinstitute.

Die Europäische Kommission hat Zeitraum 2011/2012 eine Schätzung der Kreditmarktlücke für das KMU-Segment in Deutschland insgesamt vorgenommen. Geht man vereinfachend davon aus, dass der Anteil des Landes Sachsen-Anhalt an der für Deutschland geschätzten Kreditmarktlücke etwa dem Anteil des Landes an der gesamtdeutschen Wirtschaftskraft (2%) entspricht, dann wäre die Kreditmarktlücke für KMU in Sachsen-Anhalt in einer Größenordnung von 14 bis 116 Mio. " p.a. zu beziffern. Vor dem Hintergrund der im nationalen Vergleich ungünstigeren Finanzierungsbedingungen ostdeutscher, auch sachsen-anhaltischer Unternehmen dürfte ein realistischer Wert eher am oberen Rand liegen.

b) Finanzierungsbedingungen von Existenzgründern

Für die Finanzierung von Unternehmensgründungen . vor allem von innovativen bzw. Hightech-Gründungen . bestehen erhebliche Hindernisse. Dafür sind mehrere Gründe maßgeblich:

Für Geschäftsbanken sind Risiko bzw. Erfolgspotenzial derartiger Gründungen schwer einzuschätzen. Auch zu den Gründerpersonen haben die Banken i.d.R. keine Erfahrungen. Derartige "Informationsasymmetrien" zwischen potenziellen Kreditnehmern und -gebern sind bei technologieorientierten Gründungen besonders typisch.

Hinzu kommt, dass die Prüfung der Kreditwürdigkeit gerade bei anspruchsvollen Gründungsprojekten meist mit erheblichen (Fix-)Kosten verbunden ist. Bei kleineren Gründungen stehen diese Kosten oft mit in keinem günstigen Verhältnis zu den erwartbaren Erträgen. Dies gilt insbesondere in Regionen wie Sachsen-Anhalt, in denen die Finanzierung innovativer Gründungsvorhaben auch für die Banken nicht zum "Tagesgeschäft" gehört. Hohe Transaktionskosten können die Finanzierung des Vorhabens für die Bank jedoch schnell unattraktiv machen.

Schließlich können Gründer oft keine ausreichenden Kreditsicherheiten stellen. Angesichts der in den letzten Jahren gewachsenen Risikosensitivität der Geschäftsbanken ist dies für Kreditnachfrager ein weiteres ernsthaftes Hindernis.

Die Schätzung der Kreditmarktlücke für das Segment der innovativen bzw. technologieorientierten Gründungen hängt nicht nur von der Anzahl der Gründungsideen ab, sondern insbesondere auch vom Niveau der Ansprüche an die Qualität der Gründungen, für die eine Finanzierung nachgefragt wird.

Im SEED-Darlehensfonds des Landes für die Förderperiode 2007-2013 wurden . nach einer schwächeren Anlaufphase . in den Jahren 2012/ 2013 durchschnittlich rd. 20 Darlehen p.a. mit einem durchschnittlichen Darlehensbetrag von rd. 120 Tsd. " bewilligt. Das ist eine deutlich geringere Zahl als der geschätzte Umfang von Unternehmensgründungen im Hightech-Segment in Sachsen-Anhalt (rd. 250 bis 300 p.a.). Die meisten dieser Gründungen, vor allem technologieorientierte Dienstleister und die Software-Branche, starten i.d.R. mit einem Kapitalbedarf, der unterhalb der Mindestdarlehenssumme des SEED-Darlehensfonds liegt.

Schreibt man die für die Projektauswahl im SEED-Darlehensfonds zugrunde gelegten Maßstäbe in die Zukunft fort und unterstellt eine ähnliche Qualität der Gründungsvorhaben, dann ergibt sich daraus ein Finanzierungsbedarf von rd. 2^{1/2} Mio. " p.a.

Mehrwert der Finanzinstrumente, Kohärenz mit anderen öffentlichen Interventionen

Mit der geplanten Ausrichtung auf die Verbesserung der Finanzierungsbedingungen von KMU bzw. Unternehmensgründungen fördern derartige Darlehensfonds grundsätzlich die Wachstumsbedingungen von KMU und tragen so zum Ziel "intelligentes Wachstum" der Europa 2020-Strategie bei.

Die vorgesehene Finanzierung von innovativen Vorhaben im Umweltbereich trägt darüber hinaus auch zum EU-Strategieziel "nachhaltiges Wachstum" bei.

Durch die Überwindungen von Marktunvollkommenheiten bzgl. der KMU-/Gründungsfinanzierung und daraus resultierenden suboptimalen Investitionsbedingungen in der "Übergangsregion" Sachsen-Anhalt sind die geplanten Finanzinstrumente geeignet, wichtige kohäsionspolitische Zielstellungen zu unterstützen.

Das Einbinden privaten oder öffentlichen Kapitals auf der Ebene des Fonds oder des Vorhabens generiert schließlich einen Hebeleffekt für die EFRE-Mittel bzgl. der zu erreichenden Ziele.

Auf regionaler Ebene ist der Mehrwert des Fonds zum einen darin zu sehen, dass das bestehende Instrumentarium des Landes zur Förderung der Wachstumsbedingungen von KMU sinnvoll ergänzt wird. Als wichtiger Baustein innerhalb eines breiten Spektrums an Förderinstrumenten (Zuschüssen, Darlehen, Beteiligungen, Bürgschaften) verbessert der Einsatz von Darlehensinstrumenten die Voraussetzungen für eine passgenaue, effiziente und an die Bedürfnisse des Einzelvorhabens angepasste Förderpolitik.

Durch die Rückzahlungsverpflichtung für die Förderempfänger werden auch bei dem Einsatz von öffentlichen Mitteln die Vorhaben nach strengen wirtschaftlichen Maßstäben durchgeführt. Mitnahmeeffekte werden somit minimiert.

Auf Ebene einzelner Darlehensnehmer liegt der Mehrwert des Fonds darin, ein zusätzliches Angebot an Finanzierungsmitteln bereitzustellen, welche am Kapitalmarkt nicht oder nur eingeschränkt erreichbar ist.

Die Gegenüberstellung der Kreditmodalitäten der geplanten Darlehensfonds und der KfW-Förderangebote mit vergleichbarer Ausrichtung lässt darauf schließen, dass die geplanten Finanzinstrumente mit einem eigenständigen Förderangebot die Programme der KfW sinnvoll ergänzen. Für die zentralen Elemente des vorgesehenen Darlehensfonds ist die Kohärenz zu derzeit bestehenden Förderangeboten auf Bundesebene gegeben.

Die für den Fonds vorgesehene Finanzausstattung geht nicht über die vorausgeschätzte Kreditmarktlücke hinaus. Das angestrebte Fördervolumen von knapp 35 Mio. " p.a. liegt vielmehr deutlich unter der geschätzten Obergrenze der Kreditmarktlücke von 116 Mio. ". Andererseits kann mit der vorgesehenen Größenordnung des Fondsvolumens ein substanzieller Beitrag zur Verringerung der geschätzten Finanzierungslücke geleistet werden.

Schätzung zusätzlicher öffentlicher und privater Mittel, die durch das jeweilige Finanzinstrument aufzubringen sind (Hebeleffekt)

Die Einbindung privaten oder weiteren öffentlichen Kapitals auf der Ebene des Darlehensfonds zusätzlich zur nationalen öffentlichen Kofinanzierung der EFRE-Mittel ist nicht geplant. Auf der Ebene der Darlehensnehmer können entsprechende Hebelwirkungen auf der Grundlage der Erfahrungen aus der Förderperiode 2007-2013 mit dem KMU- und dem SEED-Darlehensfonds prognostiziert werden. Bezogen auf die eingesetzten EFRE-Mittel ergibt sich danach eine Hebelwirkung in Höhe des 2,2-fachen Betrages.

Bewertung der Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten und Ex-ante-Bewertungen, Schlussfolgerungen für die Zukunft

Der KMU-Darlehensfonds in der Förderperiode 2007-2013 war, zusammen mit dem Zuschussprogramm Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) sowie dem Risikokapitalfonds IBG II, Gegenstand einer thematischen Evaluation von einzelbetrieblichen kapitalorientierten Förderinstrumenten. Der KMU-Darlehensfonds wurde dabei sowohl im Rahmen der Relevanz- als auch der Umsetzungsanalyse sehr positiv bewertet.

Zusammenfassend wird für alle drei Instrumente geschlossen, dass die geförderten Unternehmen über ein deutliches Entwicklungspotenzial verfügen. Die durch die Förderung adressierten Unternehmen sind Unternehmen aus dem verarbeitenden Gewerbe mit einem hohen Innovationspotenzial. Somit kann konstatiert werden, dass die Förderung ihre Adressaten erreicht und die Balance zwischen der Förderung hinreichend leistungsfähiger Unternehmen einerseits und dem Ausgleich von strukturell bedingten Nachteilen der Unternehmen andererseits gewahrt wird.

Aufbauend auf den Ergebnissen empfehlen die Evaluatoren eine Beibehaltung dieses Instrumentenmixes mit einer ggf. stärkeren Gewichtung zugunsten revolvingender Instrumente (KMU-Darlehensfonds und Risikokapitalfonds).

Investitionsstrategie

Die Investitionsstrategie des geplanten Darlehensfonds wird detailliert erläutert. Sie steht im Einklang mit den Einschätzungen zum Interventionsbedarf und den Zielen des OP EFRE 2014-2020 des Landes Sachsen-Anhalt.

Nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluierung kann die vorgesehene Förderung von innovativen Vorhaben von KMU im Umweltbereich, die in der aktuellen Fassung des OP in der Prioritätsachse 1 angesiedelt ist, auch unter der Prioritätsachse 2 des OP umgesetzt werden. Dadurch könnte die Förderung von KMU mittels Darlehen hier konzentriert werden.

Die Feststellungen in Kap. 3.2 dieses Gutachtens zu den spezifischen Finanzierungsbedingungen von KMU in Sachsen-Anhalt gelten auch für diese Option.

Spezifizierung der Ergebnisse

Im OP EFRE 2014-2020 sind für die jeweiligen Investitionsprioritäten spezifische Ziele, Output- und Ergebnisindikatoren festgelegt.

Durch Fördermaßnahmen in der Prioritätsachse 1 des OP sollen die FuE-Aufwendungen des Unternehmenssektors in Sachsen-Anhalt bis zum Jahr 2023 auf 0,7% des BIP ansteigen. Die Darlehensförderung aus dem Mittelstands- und Gründerdarlehensfonds trägt zur Erreichung dieser Ziele anteilig bei.

Im Rahmen der Prioritätsachse 2 des OP EFRE soll die Darlehensförderung im Verbund mit anderen Maßnahmen dazu beitragen, dass die Produktivität (Bruttowertschöpfung je

Erwerbstätigen, in jeweiligen Preisen) im Unternehmenssektor (ohne öffentliche Bereiche) bis zum Jahr 2023 gegenüber 2012 um 5% ansteigt.

Ex-ante-Bewertung zum OP hat die Plausibilität der gewählten Indikatoren und die vorgenommenen Zielquantifizierungen bestätigt.

Sofern eine Übertragung der Förderung innovativer Vorhaben von KMU im Umweltbereich von der Prioritätsachse 1 in die Prioritätsachse 2 realisiert werden sollte, wären die hierfür festgelegten Indikatoren bzw. Zielwerte entsprechend anzupassen.

Bestimmungen zur Überprüfung und Aktualisierung

Signifikante Veränderungen der Marktsituation für Unternehmenskredite in Deutschland/ Sachsen-Anhalt sowie in Bezug auf bestehende Förderangebote/ Finanzierungsinstrumente mit ähnlicher Zielsetzung könnten Anlass für eine veränderte Ausrichtung des vorgesehenen Fonds sein. Gleiches gilt für mögliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung der vorgesehenen Finanzierungsinstrumente.

Inwieweit eine substantielle Neuausrichtung des/ der Darlehensfonds angezeigt ist, sollte

- a) anlassbezogen bei gravierenden Veränderungen der Rahmenbedingungen oder erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten des Fonds oder . falls solche nicht auftreten
- b) im Rahmen der Durchführungsberichte gemäß Art. 50 Abs. 4 und 5 ESIF-VO beurteilt werden.

Sofern im Ergebnis der Beurteilung eine substantielle Neuausrichtung des Fonds angestrebt wird, ist eine Überprüfung und ggf. Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung vorzunehmen.