
Ex-ante Bewertung für einen EFRE- kofinanzierten KMU- Darlehensfonds in Mecklenburg- Vorpommern

Zusammenfassung

15. April 2014



Diese Studie wurde im Auftrag des
Ministeriums für Wirtschaft,
Bau und Tourismus des Landes
Mecklenburg-Vorpommern erstellt
durch die

PricewaterhouseCoopers AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Werderstraße 74b
19055 Schwerin

PricewaterhouseCoopers refers to the network of member firms
of PricewaterhouseCoopers International Limited, each of which is a separate and independent legal entity.

PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
ist Mitglied der unter PricewaterhouseCoopers International Limited kooperierenden eigenständigen und
rechtlich unabhängigen Mitgliedsfirmen des internationalen PricewaterhouseCoopers-Netzwerks.

Stellenwert der Ex-ante-Bewertung

Die Ex-ante-Bewertung ist als Planungsinstrument zur Entwicklung von EU-kofinanzierten Finanzinstrumenten zu verstehen. Sie stellt eine Weiterentwicklung der in der Förderperiode 2007 bis 2013 angewandten "gap analysis" bei revolvingierenden Fonds zur Unterstützung von KMU im Rahmen der "JEREMIE"-Initiative dar. In der Förderperiode 2014 bis 2020 ist die Ex-ante-Bewertung gemäß Artikel 37 AVO verpflichtend für jedes Finanzinstrument vorzunehmen.

Unter Finanzinstrumenten werden diejenigen Fördermaßnahmen verstanden, die keine Zuschüsse, keine festen Zinszuschüsse und keine festen Zuschüsse zu Prämien bei Garantie- oder Bürgschaftsprogrammen darstellen und in der Regel einen revolvingierenden Charakter aufweisen.

Die Ex-ante-Bewertung zielt darauf

- das Volumen der geplanten Finanzinstrumente abzuschätzen und zu begründen,
- das durch die Förderung ausgelöste Investitionsvolumen abzuschätzen,
- zu prüfen, ob und ggf. mit welcher quantitativen Auswirkung eine erhöhte Reichweite des Finanzinstrumentes durch die Beteiligung Dritter (öffentlicher und privater Investoren) möglich ist,
- die Einordnung des Finanzinstrumentes im bestehenden Fördersystem zu beschreiben und ggf. einzugrenzen,
- wenn sinnvoll, verschiedene Möglichkeiten der Förderung zu vergleichen und die optimale Förderart (nach quantitativen und qualitativen Gesichtspunkten) vorzuschlagen,
- die bisher gesammelten Erfahrungen mit Vorläuferprogrammen oder vergleichbaren Finanzinstrumenten in anderen Regionen systematisch einzubringen,
- eine Abwägung durchzuführen, wie das Finanzinstrument nach den einschlägigen EU-Regelwerken implementiert werden kann und die vorteilhafteste Implementierungsform vorzuschlagen,
- die beihilferechtlichen Fragen zu prüfen sowie insgesamt
- den Sinn und die Notwendigkeit des Finanzinstrumentes zu erfassen.

Artikel 37 (2) AVO bildet den rechtlichen Rahmen der Ex-ante-Bewertung, die danach in sieben Schritten durchzuführen ist. Dabei ist auf weitere EU-Verordnungen Bezug zu nehmen. Eine schrittweise Erarbeitung der Ex-ante-Bewertung, die strikt dem Aufbau von Artikel 37 (2) a bis g AVO folgt, ist nur bedingt möglich, weil zu verschiedenen Aspekten (bspw. beihilferechtliche Fragestellungen) Rückkopplungen eines Bearbeitungsschrittes auf andere möglich sind.

Als Ergebnis der durchgeführten Ex-ante-Bewertung kann festgehalten werden, dass der vorgesehene EFRE-kofinanzierte KMU-Darlehensfonds

- sinnvoll an ein Vorgängerprogramm anknüpft,
- ein effektives Instrument zur Verringerung vorhandener Marktschwächen darstellt und
- aufgrund seines revolvierenden Charakters dazu beitragen kann, dauerhaft die Investitionsstärke in der Region zu erhöhen.

Analyse auf Marktschwächen, suboptimale Investitionssituationen und die daraus resultierenden Investitionsanforderungen

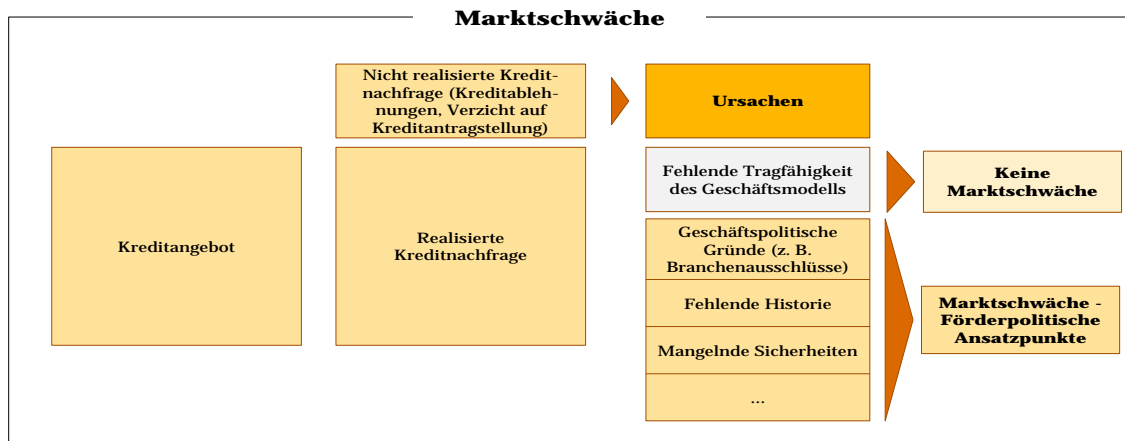
Der Schwerpunkt der in der Ex-ante-Bewertung durchgeführten Marktanalyse zielt auf die Marktschwäche. Charakteristisch für Marktschwächen im Bereich der KMU-Finanzierung ist, dass Unternehmen trotz wirtschaftlich tragfähigem Geschäftsmodell keine Finanzierung am Markt erhalten. Die Marktschwächenanalyse reflektiert insofern auf die Marktsituation von KMU.

Suboptimale Investitionssituationen sind demgegenüber typisch für Marktsituationen, in denen Zielvorgaben (wie bspw. bei der Energieeffizienz) oder Regeln (wie bspw. bei der Wasserversorgung) die Investitionsvolumina entscheidend prägen.

Mecklenburg-Vorpommern ist eine der strukturschwächsten Regionen in Deutschland, erreicht aktuell erst 81% der bundesdeutschen Arbeitsproduktivität und verfügt über deutlich weniger mittlere und große Unternehmen. Wichtige Sektoren, insbesondere das wertschöpfungsintensive Verarbeitende Gewerbe, sind in Mecklenburg-Vorpommern schwächer ausgeprägt als in anderen Bundesländern. Der Kapitalstock je Einwohner als Maß für die Ausstattung mit produktivem Sachkapital lag in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2010 um knapp 13% unter dem bundesdeutschen Vergleichswert. Rechnerisch beläuft sich die Kapitallücke damit auf 33,9 Mrd. EUR.

Der vorgesehene EFRE-kofinanzierte KMU-Darlehensfonds adressiert schwerpunktmäßig zwei wesentliche Schwächen, die auch die Dienststellen der EU-KOM zur Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarung 2014-2020 in Ostdeutschland festgestellt haben: die geringe Produktivität und der geringere Kapitalstock.

Zur Bestimmung und Quantifizierung von Marktschwächen wird in Anlehnung an die auf europäischer Ebene entwickelten Methoden (vom EIF, von der EU-KOM) zunächst die nicht realisierte Kreditnachfrage als Näherungsgröße bestimmt.

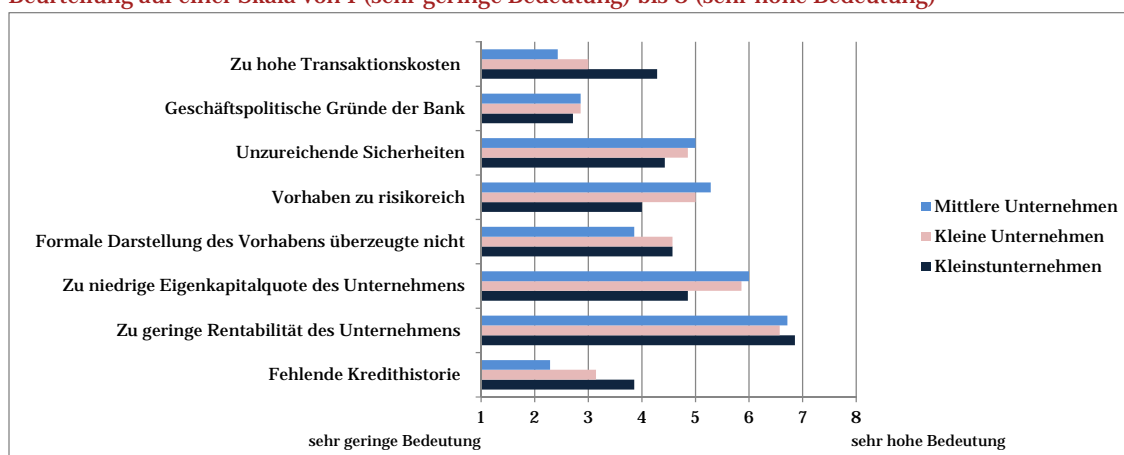


Da statistische Daten zum Umfang von Kreditablehnungen nicht erhoben werden, wird hierzu im Rahmen der Ex-ante-Bewertung auf die Ergebnisse von vorhandenen Unternehmensbefragungen (EZB - Survey on the access to finance, KfW-Unternehmensbefragung, KfW-Mittelstandspanel, regionale und nationale Umfragen der IHKS) sowie einer eigens im Rahmen der Ex-ante-Bewertung durchgeführten Expertenbefragung zurückgegriffen.

Zur Bestimmung des Umfangs von Marktschwächen ist es darüber hinaus erforderlich, den Anteil von Kreditablehnungen abzugrenzen, der aufgrund fehlender Tragfähigkeit des Geschäftsmodells erfolgte und insofern nicht auf Marktschwächen zurückzuführen ist. Hierzu wurde wesentlich auf die Ergebnisse der Expertenbefragung, einer Sonderumfrage der IHKS Westmecklenburg aus dem Jahr 2011 und der KfW-Unternehmensbefragung 2013 zurückgegriffen.

Gründe für das Nichtzustandekommen von Finanzierungen in Mecklenburg-Vorpommern aus Sicht der befragten Experten

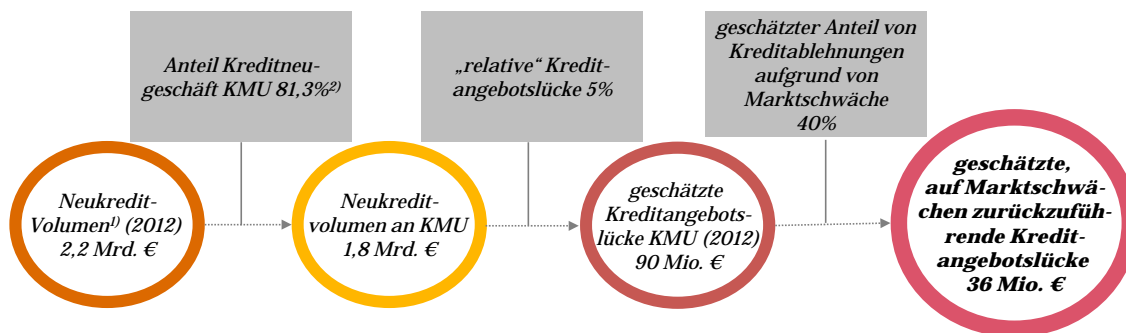
Beurteilung auf einer Skala von 1 (sehr geringe Bedeutung) bis 8 (sehr hohe Bedeutung)



Quelle: Darstellung PwC auf Basis der Ergebnisse der Expertenbefragung (2013), n=7

Auf Grundlage von statistischen Daten zum Umfang der realisierten Kreditnachfrage (Bankstatistische Regionalergebnisse der Deutschen Bundesbank, Daten der Sparkassen in Mecklenburg-Vorpommern zum Umfang des Kreditneugeschäfts) wurde das Volumen der auf Marktschwächen zurückzuführenden Kreditangebotslücke auf 36 Mio. EUR p.a. geschätzt.

Auf Marktschwächen zurückzuführende Kreditangebotslücke in M-V - KMU (2012)



- 1) an Unternehmen und wirtschaftlich selbständige Privatpersonen
- 2) Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten

Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass es weder der Anspruch eines Förderprogramms ist noch den finanziellen Möglichkeiten der Bundesländer entspricht, die gesamte nicht realisierte Kreditnachfrage auszugleichen.

Gestützt auf die Ergebnisse der Experteninterviews wurden im nächsten Schritt die möglichen Einsatzfelder von Fördermaßnahmen erfasst. Die Befragung zeigte, dass bei klassischen Investitionsfinanzierungen Marktschwächen in Mecklenburg-Vorpommern insbesondere bei Kleinen und Mittleren Unternehmen insgesamt eher gering ausgeprägt sein dürften. Bei Finanzierungen für Kleinstunternehmen sowie - über alle Unternehmensgrößen hinweg - in Abhängigkeit von der jeweiligen Branche, bei fehlenden Sicherheiten oder zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung (Komplementärfinanzierung) ergab die Experteneinschätzung, dass öffentliche Darlehensangebote zur Finanzierung von wirtschaftlich tragfähigen Vorhaben beitragen können, die andernfalls nicht realisiert würden.

Auch im Bereich der Betriebsmittelfinanzierung dürften grundlegende Marktschwächen nach den Ergebnissen der Expertenbefragung nicht vorliegen. Eine deutlich zunehmende positive Einschätzung der Bedeutung öffentlicher Darlehensangebote deutet allerdings darauf hin, dass in einzelnen Branchen (z.B. touristische und andere Dienstleistungen), bei bestimmten Finanzierungszwecken (höhervolumige Auftragsvorfinanzierungen) oder bezogen auf das einzelne Unternehmen öffentliche Darlehensangebote zur Reduzierung von Marktschwächen beitragen können.

Den Ergebnissen der Expertenbefragung zufolge dürften Marktschwächen tendenziell in Finanzierungsfeldern bestehen, in denen einerseits höhere Kreditrisiken zu vermuten sind und andererseits eine Beurteilung der zugrunde liegenden Vorhaben schwierig ist. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang Finanzierungen für FuE-Vorhaben, die Markteinführung, Unternehmenszukäufe und die Internationalisierung. Gleiches gilt für die Gründerfinanzierung, wie auch die Ergebnisse der KfW Unternehmensbefragung zeigen. Mit Blick auf die Finanzierung von Unternehmensnachfolgen dürften Marktschwächen insbesondere in den Fällen vorliegen, in denen unzureichende Sicherheiten das Zustandekommen der Finanzierung behindern.

Darüber hinaus kann ein Angebot an öffentlichen Darlehen die Realisierung von Vorhaben ermöglichen, wenn eine Kreditvergabe durch Kreditinstitute aus aufsichtlich determinierten Gründen limitiert ist (u.a. §18 KWG). Für Kreditinstitute gelten diesbezüglich Risikolimiten in Bezug auf die Größe von Einzelkrediten und die Anteile von Blankokrediten sowie Branchenlimite. Insbesondere kleineren Kreditinstituten ist die Vergabe von Krediten ab einer bestimmten Größenordnung nicht (mehr) möglich, so dass ergänzende öffentliche Darlehensangebote (Komplementärfinanzierung) bei der Abbildung von Finanzierungen unterstützen können.

Insgesamt deuten die Ergebnisse der Expertenbefragung darauf hin, dass die Ausprägung von Marktschwächen bei der Finanzierung von Kleinstunternehmen stärker ausgeprägt ist.

Beurteilung des Mehrwerts eines KMU-Darlehensfonds

Im Mittelpunkt der Ex-ante Bewertung stehen

- die Analyse des Mehrwerts eines KMU-Darlehensinstruments im Vergleich zu alternativ möglichen Förderinstrumenten,
- die Kohärenz eines KMU-Darlehensfonds mit vergleichbaren Förderprogrammen zur möglichst weitgehenden Vermeidung von etwaigen Überschneidungen und Zielkonflikten und
- die beihilferechtliche Umsetzbarkeit einschließlich der dafür zentralen Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Fondsintervention und von Maßnahmen zur Minimierung von Wettbewerbsverzerrungen.

Die insbesondere bei Kleinst- und Kleinunternehmen feststellbaren Marktschwächen äußern sich in einem erschwerten Zugang zu Krediten. Als wesentliche Ursachen wurden dabei (i) negative Branchenentwicklung sowie Branchenausschlüsse seitens der Banken, (ii) hohe Transaktionskosten, (iii) fehlende Sicherheiten, (iv) fehlende Kredithistorie (oder Unternehmenshistorie), (v) zu geringes Eigenkapital des Unternehmens aus Sicht des potenziellen Geldgebers und (vi) unzureichende Rentabilität des Unternehmens identifiziert. Diese Marktschwächen können grundsätzlich durch folgende Förderinstrumente adressiert werden: (i) Zuschüsse, (ii) Zinszuschüsse, (iii) Förderdarlehen (Durchleitung), (iv) Förderdarlehen (Direktkredit) sowie (v) Kreditbürgschaften.

Die Ex-ante-Bewertung geht in drei Schritten vor. Sie untersucht erstens die Effektivität der unterschiedlichen Förderinstrumente, d.h. deren Wirksamkeit und Zielgenauigkeit. In einem zweiten Schritt wird die quantitative Komponente des Mehrwerts beschrieben. Im Sinne einer Effizienzbetrachtung wird hierbei analysiert, welches Instrument unter dem Gesichtspunkt eines möglichst geringen Einsatzes an EFRE-Mitteln zu einer Beseitigung oder zumindest Verringerung der identifizierten Marktschwächen beitragen kann. Im dritten Schritt wird die qualitative Komponente des Mehrwerts beschrieben. Hierbei wird zunächst untersucht, inwieweit Lücken im bestehenden Förderinstrumentarium bestehen, die durch einen neu eingerichteten KMU-Darlehensfonds geschlossen werden können. Anschließend wird die Verhältnismäßigkeit eines EFRE-kofinanzierten KMU-Darlehensfonds in Bezug auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen beurteilt.

Der **erste Schritt (Wirksamkeit und Zielgenauigkeit)** führt zu dem Zwischenergebnis, dass alle betrachteten Förderinstrumente (Zuschuss, Darlehen, Bürgschaft/Garantie) geeignet sind, zu einer Verringerung einer oder mehrerer Marktschwächen beizutragen.

- Der klassische Zuschuss stellt insbesondere in den Fällen ein geeignetes Förderinstrument dar, in denen die Finanzierungsbereitschaft von Fremdkapitalgebern aufgrund einer aus Bankensicht zu geringen Rentabilität oder Eigenkapitalbasis eingeschränkt ist. Allerdings greift der Zuschuss nicht bei benötigten Betriebsmittelfinanzierungen, weil er grundsätzlich an die Durchführung einer investiven Maßnahme gekoppelt ist. Der typische Anwendungsfall ist die **Herstellung der Rentabilität** einer Investition.
- Der Zinszuschuss führt zu einer Reduzierung der Zinslast. Er trägt dazu bei, die Finanzierungsbereitschaft von Fremdkapitalgebern im Falle einer aus Bankensicht unzureichenden Rentabilität zu erhöhen. Aufgrund einer Verbesserung der Kapitaldienstfähigkeit kann der Zinszuschuss darüber hinaus dazu beitragen, die Finanzierungsbereitschaft im Falle einer geringen Eigenkapitalbasis zu erhöhen. Das Zinszuschussinstrument greift sowohl bei Investitions- als auch bei Betriebsmittelfinanzierungen. Der typische Anwendungsfall zielt auf die **Tragfähigkeit der Belastung** durch die Finanzierung.
- Das Förderdarlehen in der Durchleitungsvariante trägt im Falle einer Zinsverbilligung ebenfalls dazu bei, dass Finanzierungen ermöglicht werden, die andernfalls aufgrund einer aus Bankensicht zu geringen Rentabilität und/oder Eigenkapitalbasis scheitern würden. Darüber hinaus kann der Durchleitungskredit im Falle einer zusätzlich gewährten (teilweisen) Haftungsfreistellung für die finanzierende Geschäftsbank dazu beitragen, dass Finanzierungen zustande kommen, die andernfalls aufgrund unzureichender Kreditsicherheiten und/oder einer fehlenden Kredithistorie scheitern würden. Durchleitungskredite greifen sowohl bei **Investitions- als auch bei Betriebsmittelfinanzierungen**, wobei sie in der Praxis überwiegend im investiven Bereich eingesetzt werden.
- Das Förderdarlehen in der Variante Direktkredit kann zu einer Verringerung sämtlicher identifizierter Marktschwächen führen. Sie können sowohl als Investitions- als auch als Betriebsmittelkredit vergeben werden. Die hohe Wirksamkeit und Flexibilität dieses Instrumententyps resultiert wesentlich daraus, dass es keine grundsätzliche Finanzierungsbereitschaft einer Geschäftsbank voraussetzt. Aufgrund der fehlenden Einbindung einer Geschäftsbank und deren Expertise besteht an dieser Stelle allerdings eher die grundsätzliche Gefahr, dass Unternehmen mit einem nicht-tragfähigen Geschäftsmodell (keine Marktschwäche) finanziert werden. Insofern muss bei diesem Instrument eine professionelle Kreditprüfung und sorgfältige Kreditüberwachung durch die mit der Durchführung des Programms beauftragte Stelle gewährleistet sein. Der typische Anwendungsfall vermeidet die **Kreditablehnung wegen Adressenlimit**.

- Die Kreditbürgschaft ist aufgrund ihrer Funktion als "Ersatzsicherheit" insbesondere in den Fällen ein wirksames Instrument, in denen eine Marktfinanzierung aufgrund fehlender Kreditsicherheiten scheitern würde. Die Kreditbürgschaft kann sowohl für Investitions- als auch für Betriebsmittelkredite eingesetzt werden. Die Kreditbürgschaft setzt aber anders als das Förderdarlehen in der Variante Direktkredit die Finanzierungsbereitschaft eines Kreditinstituts voraus. Der typische Anwendungsfall vermeidet die **Kreditablehnung wegen Risiko**.

Der **zweite Schritt umfasst die Abschätzung des quantitativen Mehrwerts**, um die verschiedenen Wege der finanziellen Unterstützung vergleichen zu können. Dabei wird der Förderbarwert gebildet und ins Verhältnis zur gesamten Investition gesetzt. Diese Methode ermöglicht auch die Berücksichtigung des revolvingierenden Charakters eines Finanzinstruments und deren Vergleich mit Zuschussinstrumenten.¹

Im Rahmen der Ex-ante-Bewertung wird der quantitative Mehrwert der betrachteten Förderinstrumente anhand eines Beispielfalls mit einem Investitionsvolumen von 500 Tsd. EUR, einer Förderintensität von 30% und einem EU-Kofinanzierungssatz von 60% ermittelt.

- Im Falle des "klassischen" Zuschusses werden bei einer Förderintensität von 30% EFRE-Mittel in Höhe von 90 Tsd. EUR eingesetzt. Hier entspricht der Zuschussbetrag dem Förderbarwert. Der quantitative Mehrwert beträgt 5,6. Durch den Einsatz eines Euro an EFRE Mitteln wird somit ein Investitionsvolumen von 5,6 Euro mobilisiert.
- Im Falle eines Zinszuschusses in Höhe von 5 Prozentpunkten für ein Darlehen, das die gesamten Investitionskosten von 500 Tsd. EUR abdeckt (EFRE-Anteil: 300 Tsd. EUR) und eine Laufzeit von 10 Jahren bei linearer Tilgung aufweist, beträgt der Förderbarwert 78.900 EUR. Der quantitative Mehrwert beläuft sich auf 6,34.
- Im Falle eines revolvingierenden Förderdarlehens zu Marktkonditionen, welches wiederum die gesamten Investitionskosten von 500 Tsd. EUR abdeckt (EFRE-Anteil: 300 Tsd. EUR) und eine Laufzeit von 10 Jahren bei linearer Tilgung aufweist, beträgt der Mehrwert ohne Berücksichtigung des revolvingierenden Einsatzes 1,67. Es zeigt sich ein deutlich anderes Bild, wenn der revolvingierende Einsatz berücksichtigt wird. Unter Berücksichtigung des aktuellen EU-Diskontierungszinssatzes erhöht sich der quantitative Mehrwert auf 12,6.
- Im Falle der Übernahme einer 80%-igen Ausfallbürgschaft für einen Kredit über 500 Tsd. EUR (EFRE-Anteil: 300 Tsd. EUR), der eine Laufzeit von 10 Jahren bei linearer Tilgung aufweist und in die Bürgschaftskategorie 4 einzuordnen ist (1-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit von 5,5 bis 8%) ergibt sich unter Berücksichtigung einer Bürgschaftsprovision von 1% ein Förderbarwert von 29.900 EUR. Der quantitative Mehrwert beträgt 16,7.

¹ Der quantitative Mehrwert weicht in aller Regel von dem Leverage (Hebel), der im folgenden Abschnitt dargestellt wird, weil letzterer nach EU-seitig festgelegten Kriterien zu berechnen ist. Eigenbeiträge der endbegünstigten Unternehmen werden bei der Ermittlung des Hebels nicht berücksichtigt. Gleiches gilt für die revolvingierende Komponente eines Finanzinstruments.

Da die den vier Beispielfällen zugrunde liegenden Förderinstrumente mit unterschiedlichen Bruttosubventionsäquivalenten einhergehen, weisen sie einen unterschiedlichen quantitativen Mehrwert auf.

- Den höchsten Hebel weist das Bürgschaftsinstrument auf (16,7). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Bürgschaft unter den genannten Prämissen einen geringen Beihilfewert [vereinfacht: (verbürgter Betrag • Ausfallwahrscheinlichkeit) - Bürgschaftsentgelt] aufweist. Allerdings ist die Bürgschaft als Förderinstrument lediglich in den Fällen als Instrument geeignet, in denen eine Finanzierung aufgrund fehlender Sicherheiten nicht zustande kommen würde.
- Den zweithöchsten Hebel weist der Förderkredit (ohne Zinsverbilligung) auf (12,6). Der insgesamt hohe Hebel resultiert aus der Charakteristik des Darlehensinstrumentes, dass Tilgungsrückflüsse für die Vergabe weiterer Förderkredite in der Zukunft verwendet werden können. Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings der aktuell historisch niedrige Diskontierungssatz, der zu einem hohen Mehrwert des Darlehens in der Zukunft führt.

Daneben ist zu berücksichtigen, dass Kreditausfälle und Kosten für die Verwaltung eines Darlehensfonds (soweit sie aus dem Fondsvermögen gedeckt werden) den Hebel effekt verringern können, sofern sie in Summe die Höhe der generierten Zinseinnahmen übersteigen.

Das Förderdarlehen in der Variante des Direktkredits weist neben einem hohen Hebel ein hohes Maß an Wirksamkeit zur Beseitigung von Restriktionen beim Kreditzugang vom KMU auf, weil eine Kreditvergabe auch ohne Einschaltung einer Geschäftsbank möglich ist.

- Den dritthöchsten Hebel weist das Zinszuschussinstrument auf (6,34).¹ Der im Vergleich zu Förderdarlehen (ohne Zinsverbilligung) und Bürgschaften geringere Hebel resultiert daraus, dass das Instrument auf einer direkten Subventionierung der durch das Unternehmen zu tragenden Zinslast aufbaut und darüber hinaus nicht revolving ausgestaltet ist.

Das Zinszuschussinstrument ist insbesondere in den Fällen geeignet, in denen das Unternehmen zwar ein tragfähiges Geschäftsmodell aufweist, seine Rentabilität aus Sicht des Fremdkapitalgebers aber zu gering ist. Unter diesen Umständen wären Förderkredite ohne Zinsverbilligung und/oder Kreditbürgschaften als Förderinstrumente unwirksam.

- Den geringsten Hebel weist der klassische Zuschuss auf, weil er mit der höchsten Beihilfeintensität einhergeht (5,6). Das Zuschussinstrument ist u.a. in den Fällen wirksam, in denen die Eigenkapitalbasis des Unternehmens im Verhältnis zum unternehmerischen Risiko zu gering ist. Aufgrund der höheren Beihilfeintensität weist der Zuschuss dabei i.d.R. eine höhere Wirksamkeit als das Zinszuschussinstrument sowie Förderdarlehen mit Zinsverbilligung auf.

¹ Zinszuschüsse stellen kein Finanzinstrument im Sinne der EU-Regularien dar.

Der **dritte Schritt umfasst die Beurteilung des qualitativen Mehrwertes**. Für den hier diskutierten KMU-Darlehensfonds sind zwei Gesichtspunkte als besonders wichtig einzustufen.

- Der erste Aspekt klärt die Frage, inwieweit Lücken im Förderinstrumentarium bestehen, die durch einen neu eingerichteten KMU-Darlehensfonds geschlossen werden können.
- Der zweite Aspekt bezieht sich auf die Verhältnismäßigkeit eines EFRE-kofinanzierten Darlehensfonds. Dieser Bewertungsschritt leitet zur Beurteilung des Fonds unter beihilferechtlichen Gesichtspunkten über.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass mit dem Auslaufen des bestehenden Kleindarlehensprogramms für KMU eine Lücke im Förderinstrumentarium insbesondere für kleinere Mittelständler entstehen würde, die durch die Auflage eines entsprechenden Nachfolgerprogramms geschlossen werden könnte. Insofern würde ein KMU-Darlehensfonds, der sich an den Parametern des derzeit noch bestehenden Kleindarlehensprogramms orientiert, den Instrumenten-Baukasten in sinnvoller Weise ergänzen und mit einem entsprechenden Mehrwert einhergehen. Die Kohärenz zu den bestehenden Förderinstrumenten auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene ist dabei gegeben, weil ein KMU-Darlehensfonds als Direktkreditprogramm keine Finanzierungsbereitschaft einer Geschäftsbank voraussetzt und insofern auch in den Fällen wirkt, in denen Durchleitungskredit- und Bürgschaftsprogramme zur Beseitigung von Marktschwächen nicht greifen. Insofern wirkt ein KMU-Darlehensprogramm im Verhältnis zu bestehenden Instrumenten komplementär und nicht substituierend.

Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit ist festzuhalten, dass die Förderung durch einen KMU-Darlehensfonds aufgrund der Rückzahlbarkeit der gewährten Fördermittel grundsätzlich positiv einzuschätzen ist. Die Rückzahlbarkeit des (verzinslichen) Darlehens oder Betriebsmittelkredits und damit die Belastung des Unternehmens mit den Finanzierungskosten bewirken, dass effektive Anreize für das geförderte Unternehmen bestehen, die Kreditnachfrage auf das erforderliche und betriebswirtschaftlich sinnvolle Maß zu begrenzen. Damit weist dieser Instrumententyp eine im Vergleich zu nicht-rückzahlbaren Instrumenten geringere Anfälligkeit für Überinvestitionen und geringere Mitnahmeeffekte auf. Da die Vergabe von Darlehen aus einem KMU-Darlehensfonds subsidiär, d.h. nur unter der Voraussetzung, dass eine Geschäftsbank nicht bereit ist, das Vorhaben in entsprechender Form und in entsprechendem Umfang zu finanzieren, erfolgen soll und dies durch den Antragsteller zu begründen ist, ist auch die Wahrscheinlichkeit der Verdrängung von Marktfinanzierungen begrenzt.

Insgesamt ist damit davon auszugehen, dass ein KMU-Darlehensprogramm im Vergleich zu nicht-rückzahlbaren Instrumenten eine geringere Wettbewerbsverzerrung aufweist. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass Unternehmen in Schwierigkeiten von einer Förderung ausgeschlossen sein werden. Die Verhältnismäßigkeit eines KMU-Darlehensfonds kann damit als gegeben angesehen werden.

Einwerbung weiterer öffentlicher und privater Mittel

Die Ex-ante-Bewertung beurteilt die Möglichkeit der Einwerbung

- zusätzlicher Mittel auf der Ebene eines Dachfonds,
- zusätzlicher Mittel auf der Ebene des Fondsmanagers,
- zusätzlicher Mittel auf der Ebene des KMU-Darlehensfonds (unter Einbeziehung der Möglichkeit einer vorrangigen Vergütung) und
- zusätzlicher Mittel, die dem endbegünstigten Unternehmen zufließen (nicht von ihm selbst stammen).

Unter Ausblendung des revolvingierenden Elements eines KMU-Darlehensfonds wird der Hebeleffekt auf 2,22 geschätzt.¹

Lessons Learnt

Die Ex-ante-Bewertung analysiert (i) die Erfahrung aus der Umsetzung des Kleindarlehensprogramms Mecklenburg-Vorpommern (Vorgängerfonds) und (ii) selektiv die Erfahrungen anderer Bundesländer mit der Umsetzung vergleichbarer Darlehensfonds in der Förderperiode 2007 bis 2013.

Insgesamt ist festzuhalten, dass das Kleindarlehensprogramm Mecklenburg-Vorpommern nach einer Anlaufphase durch den Kreis der Zuwendungsempfänger gut angenommen wurde. Mit Blick auf die ausgelösten Arbeitsplatzeffekte weist der KMU-Darlehensfonds auch im Vergleich zu den Vergleichsprogrammen anderer Bundesländer gute Ergebnisse auf. Neben der flexiblen Ausgestaltung der Förderbestimmungen dürfte ein weiterer wesentlicher Erfolgsfaktor des neuen Programms in seiner regionalen Vermarktung, Umsetzung und damit der Einbindung in den Mix an regionalen und nationalen Förderinstrumenten zu sehen sein.

Mit Blick auf die wesentlichen Parameter des künftigen KMU-Darlehensfonds ist ein grundlegender Anpassungsbedarf bei Programmstruktur und Investitionsstrategie nicht erkennbar.

Investitionsstrategie

Im Rahmen der Ex-ante-Bewertung wird zunächst die seitens des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus beabsichtigte Zielgruppenausrichtung und die vorgesehenen Förderbestimmungen sowie die geplante Größenordnung des KMU Darlehensfonds beurteilt. Anschließend werden die verschiedenen nach der AVO möglichen Implementierungsmöglichkeiten beleuchtet.

¹ Der Schätzung des Hebeleffekts liegt folgende Berechnungsformel zugrunde: [sämtliche den Unternehmen von externer Seite zufließende Mittel / Beitrag der Union (EFRE)].

Unter der Annahme dass der Fonds mit 9 Mio. EUR an EFRE-Mitteln und 1 Mio. EUR an privaten Mitteln der mit dem Fondsmanagement beauftragten Institution ausgestattet wird und auf der Ebene der endbegünstigten Unternehmen weitere (den Unternehmen extern zufließende Finanzierungsmittel in Höhe von 10 Mio. EUR mobilisiert werden können, wird der Hebeleffekt auf 2,22 geschätzt [20 Mio. EUR / 9 Mio. EUR].

Zielgruppe und Förderbestimmungen

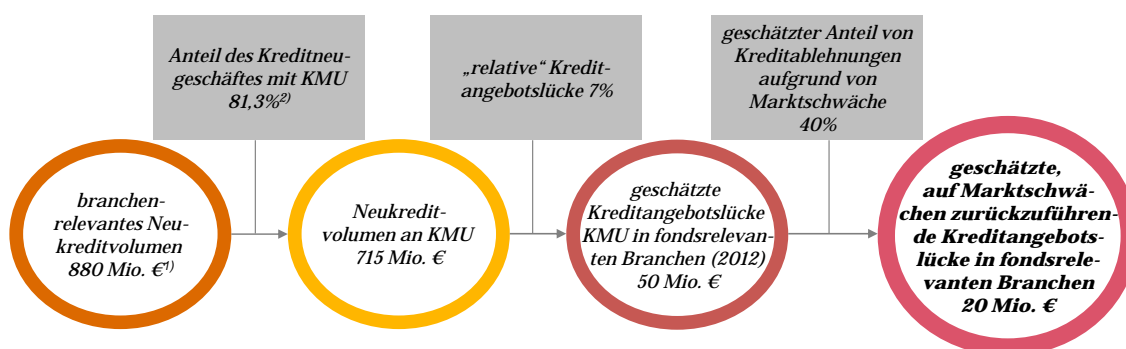
Insgesamt kommt die Ex-ante-Bewertung zu dem Ergebnis, dass der beabsichtigte Kreis der (potenziellen) Endbegünstigten und die vorgesehenen Förderbestimmungen geeignet sind, zu einer Beseitigung oder zumindest zu einer Verringerung der identifizierten Marktschwächen beizutragen. Positiv hervorzuheben sind die vorgesehenen Freiheitsgrade des Fonds - Finanzierung von Investitionen, Beteiligungen und Betriebsmitteln, lange maximale Kreditlaufzeiten bei optional vorfristiger Tilgung, optionaler Verzicht auf dingliche Sicherheiten -, weil dies ein hohes Maß an Flexibilität gewährleistet und die Ausgestaltung der Darlehensbestimmungen an die individuellen Bedarfe der Darlehensnehmer ermöglicht.

Anpassungen der vorgesehenen Förderbestimmungen werden mit Blick auf eine Orientierung der Beratungshonorare/Strukturierungsentgelte an der beantragten Darlehenssumme und die Länge der optional zu gewährenden Tilgungsfreijahre empfohlen. Die empfohlenen Anpassungen wurden durch das Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus in dem überarbeiteten Entwurf der Fondsbeschreibung berücksichtigt.

Größenordnung des KMU-Darlehensfonds

Hinsichtlich der adäquaten Größenordnung des KMU-Darlehensfonds erfolgt zunächst eine Abschätzung des Umfangs von Marktschwächen unter Berücksichtigung der konkret vorgesehenen Zielgruppe.

Auf Marktschwächen zurückzuführende Kreditangebotslücke - KMU-Darlehensfonds relevante Branchen (2012)



- 1) Neukreditvolumen an Unternehmen und wirtschaftlich selbständige Privatpersonen (2,2 Mrd. €) x Anteil des ausstehenden Kreditvolumens in den fondsrelevanten Branchen Ende 2012 (40%)
- 2) Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten

Unter Berücksichtigung, dass die relative Kreditangebotslücke (Anteil der aufgrund von Marktschwächen nicht zustande gekommenen Finanzierungen am realisierten Kreditvolumen) in den aus Sicht des KMU-Darlehensfonds relevanten Branchen mit geschätzt 7% höher als in den von einer Förderung aus dem Fonds ausgeschlossenen Branchen liegt, schätzt die Ex-ante-Bewertung die aus Fondsperspektive relevante Kreditangebotslücke auf derzeit rund 20 Mio. EUR p.a.

Für die Beurteilung des adäquaten Fondsvolumens wird ferner die vorgesehene Kreditspanne - der Fonds vergibt Kredite zwischen 20 Tsd. EUR und 500 Tsd. EUR - und der Ausschluss von Unternehmen in Schwierigkeiten berücksichtigt. Danach verringert sich die auf Marktschwächen zurückzuführende Kreditangebotslücke auf geschätzt 8 Mio. EUR p.a.

Für die Schätzung der tatsächlichen Nachfrage nach Fondsmitteln ist weiterhin anzunehmen, dass nicht jeder potenzielle Antragsteller im Falle einer Kreditablehnung durch seine Bank oder Sparkasse auch tatsächlich einen Antrag auf Gewährung eines Darlehens aus dem KMU-Darlehensfonds stellen wird. Gegebenenfalls werden geplante Investitionen verschoben, das Investitionsvolumen verringert oder auch auf andere Finanzierungsquellen ausgewichen. Als Indikation für die zu erwartende tatsächliche Nachfrage greift die Ex-ante-Bewertung auf die Nachfrage nach Krediten aus dem aktuell bestehenden Kleindarlehensprogramm zurück und führt für zwei Szenarien eine Fondssimulation durch.

Die Fondssimulation beruht angesichts der künftig zunehmenden Bedeutung des Fonds als Instrument zur Bereitstellung einer komplementären Finanzierung (Darlehen als ein Baustein zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung) auf der Annahme, dass die Nachfrage nach Darlehen künftig um rund ein Fünftel über dem aktuellen Niveau des Kleindarlehensprogramms liegen wird.

- Variante 1 basiert im Wesentlichen auf einer Fortschreibung des gegenwärtigen Nachfrageverhaltens (zzgl. Aufschlag für erweitertes Förderspektrum (Komplementärfinanzierungsfunktion)).
- Variante 2 geht von einer steigenden Darlehensnachfrage aus und unterstellt insofern, dass der derzeit günstige Kreditzugang für KMU in Mecklenburg-Vorpommern nicht über den gesamten Programmzeitraum 2014-2020 hinweg Bestand haben wird. Ein solches Szenario deckt insbesondere den Fall eines signifikanten konjunkturellen Abschwungs ab.

Den Simulationsrechnungen liegen folgende grundlegenden Prämissen zugrunde:

- Der Fonds wird zum 01.04.2014 errichtet.
- Aus dem Fondsvermögen werden Investitions- und Betriebsmitteldarlehen im Verhältnis 1 : 1 herausgelegt.
- Die Kreditlaufzeit beträgt 10 Jahre für Investitions- und 5 Jahre für Betriebsmitteldarlehen. Die Tilgung erfolgt für Investitionskredite linear in 10 gleich großen Raten; Betriebsmitteldarlehen werden endfällig getilgt.
- Die Darlehensverzinsung beträgt konstant 5% p.a., Zinsen werden zum Jahresende auf den Teil der nicht ausgefallenen Kredite vereinnahmt.
- Vereinnahmte Tilgungen und Zinsen stehen dem Fonds für die Ausreichung von weiteren Darlehen zur Verfügung.
- Die jährliche Kreditausfallwahrscheinlichkeit beträgt konstant 6,5% auf den Gesamtbetrag der zum Jahresende nicht ausgefallenen Darlehen. Eventuelle Erlöse aus der Verwertung von Kreditsicherheiten (Zuflüsse) werden nicht berücksichtigt.
- Kosten für die Verwaltung des Fonds werden in Höhe von 3% p.a. auf das Fondsvolumen berücksichtigt.
- Erträge aus der verzinslichen Anlage des nicht gebundenen Fondskapitals gehen in Höhe von 1% p.a. in die Simulation ein.

Variante 1 geht von einer Ausreichung von insgesamt 20 Darlehen p.a. und einer durchschnittlichen Darlehenshöhe von 100 Tsd. EUR aus. Danach wäre der Fonds über den Zeitraum 2014 bis 2020 mit einer anfänglichen Finanzausstattung von 8,7 Mio. EUR ausreichend finanziert.

Variante 2 geht von einer Ausreichung von insgesamt 24 Darlehen p.a. und einer durchschnittlichen Darlehenshöhe von 110 Tsd. EUR aus. Danach wäre der Fonds über den Zeitraum 2014 bis 2020 mit einer anfänglichen Finanzausstattung von 11,3 Mio. EUR ausreichend finanziert.

Unter den getroffenen Prämissen erscheint damit eine Mittelausstattung von 10 Mio. EUR angemessen.

Beurteilung der vorgesehenen Fondskonstruktion

Der Entwurf der Finanzierungsvereinbarung sieht vor, dass der KMU-Darlehensfonds am 01.04.2014 eingerichtet wird und mit Ende der Vollbelegung des Fonds (Erstbelegung), spätestens jedoch zum 31.12.2019, endet. Die Endabrechnung gegenüber dem Land Mecklenburg-Vorpommern bzw. der Europäischen Union soll spätestens am 31.12.2019 erfolgen. Sofern absehbar ist, dass die Fondsmittel nicht vollständig belegt werden können, besteht die Möglichkeit, die Finanzierungsvereinbarung und die Laufzeit des KMU-Darlehensfonds über den 31.12.2019 hinaus zu verlängern.

Hinsichtlich der erwarteten Fondsparameter kalkuliert das Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus mit einer Gewährung von 20 Darlehen p.a. bei einer durchschnittlichen Darlehensgröße von 100 Tsd. EUR und einer erwarteten durchschnittlichen 1-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit von 6,5%. Dies entspricht weitgehend den Erfahrungen mit der Umsetzung des Kleindarlehensprogramms im Zeitraum 2011 bis 2013 und ist nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung plausibel. Sofern der KMU-Darlehensfonds in stärkerem Maße als Komplementärfinanzierungs-Instrument genutzt werden sollte, könnte die Erstbelegung des Fonds bereits vor Ablauf von 5 Jahren erreicht sein.

Die angesetzten Verwaltungskosten von brutto rund 3% des Fondsvolumens p.a. bzw. von netto 2,5% p.a. (ohne MwSt.) bilden das Ergebnis einer EU-weiten Ausschreibung des Fondsmanagements ab und entsprechen nach Einschätzung des Evaluators marktüblichen Usancen.

Implementierungsoption

Mit Blick auf die nach der AVO grundsätzlich möglichen Implementierungsoptionen ist unter Berücksichtigung der angestrebten Fondsparameter derzeit davon auszugehen, dass eine Gestaltung des KMU-Darlehensfonds nach den "off the shelf"-Bestimmungen aufgrund ihrer relativ restriktiven Formulierung (gegenwärtiger Stand der Informationen) nicht in Betracht kommt.

Die Ex-ante-Bewertung kommt ferner zu dem Ergebnis, dass für die Umsetzung des regional ausgerichteten KMU-Darlehensfonds die Beauftragung einer regionalen Fördereinrichtung eine geeignete Umsetzungsoption darstellt. Kenntnisse der regionalen Unternehmen, der regionalen Bankenlandschaft und der regionalen Förderkulisse stützen diese Einschätzung. Beihilferechtlich scheint ein schneller Start bei Zugrundelegung der De-minimis Verordnung möglich und sinnvoll. Eine Notifizierung bleibt dennoch erwägenswert, um eine Bestätigung der Beihilfefreiheit des Fonds zu erlangen oder den Anwendungsbereich des Fonds in Abhängigkeit von dem tatsächlichen Nachfrageverhalten zu einem späteren Zeitpunkt erweitern zu können.

Erwartete Ergebnisse

Die vorgesehenen Ergebnis-, Output- und Performance-Indikatoren werden in der Ex-ante-Bewertung beurteilt.

- Die Investitionsquote von KMU aus dem Verarbeitenden Gewerbe bildet einen sinnvollen Ergebnisindikator; er gewährleistet zudem die Kohärenz zum OP EFRE.
- Die Outputindikatoren umfassen die Zahl der Unternehmen, die eine Unterstützung aus dem KMU-Darlehensfonds erhalten, die Zahl der geförderten jungen Unternehmen, die ergänzenden privaten Investitionen und die Beschäftigungszunahme in den unterstützten Unternehmen.

Gemessen an den erzielten Ergebnissen im Rahmen des Kleindarlehensprogramms und vergleichbarer Darlehensprogramme in anderen Bundesländern erscheinen die erwarteten Arbeitsplatzeffekte ambitioniert.

- Als Performanceindikator schlägt die Studie die Kreditausfallrate vor.

Anlässe für eine Überprüfung oder Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung

Eine Überprüfung und ggf. Aktualisierung der ex-ante Bewertung ist vorgesehen, wenn die im Reporting des KMU-Darlehensfonds ausgewiesenen finanziellen, materiellen und Performance-Indikatoren erkennen lassen, dass die angestrebten Zielwerte bei der Umsetzung wahrscheinlich nicht erreicht werden können. In diesem Fall sollte geprüft werden, inwieweit die festgestellten Planabweichungen auf Parameter zurückzuführen sind, die primär im Kontext einer nicht passgenauen Investitionsstrategie oder in Veränderungen der regionalen Kreditmärkte zu sehen sind. Damit sollte die Überprüfung der Ex-ante-Bewertung auch eine Aktualisierung der Marktschwächenanalyse beinhalten.